

Doctor:

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

Carrera 8 No. 10-65

Código Postal 111711

Ciudad

Asunto: Pronunciamiento sobre la reiterada conducta de la EAAB en la realización de operaciones de manejo de deuda reviviendo cupos de endeudamiento, ya agotados, para la financiación de actividades del nuevo plan de desarrollo "Bogotá Humana"

Señor Alcalde Mayor:

En ejercicio de la función pública de Control Fiscal, asignada por la Constitución Política y la Ley a este Ente de Control, me permito poner en su conocimiento el análisis realizado por esta Contraloría a través de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública a las operaciones de manejo de deuda pública realizadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, durante las vigencias 2012 y 2013, evidenciando lo siguiente:

1. En los meses de diciembre 2012 y febrero de 2013 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, sustituyó la deuda de bonos internos de la tercera y cuarta emisión, cuyos vencimientos estaban previstos para el 03 de diciembre de 2012 (\$70.000 millones) y el 27 de febrero de 2013 (\$90.000 millones), por un nuevo crédito suscrito con Bancolombia S.A., por valor de \$160.000 millones, con vencimiento entre 2017 y 2020.
2. En el mes de julio de 2013 la EAAB realizó una nueva operación de manejo de deuda, reemplazó los créditos 40539 del BBVA por \$100.000 millones y el 40541 con el Banco Popular por \$29.600 millones, por una nueva obligación suscrita con el mismo Banco Popular por valor de \$129.600 millones. Con esta operación se trasladan los pagos que debían realizarse en el 2014 al 2017.

Según la EAAB, con las operaciones citadas sustituyó deudas contraídas con cargo al cupo de endeudamiento que le fue autorizado por el Concejo de Bogotá por medio del Acuerdo 40 de 2001 con el propósito de realizar diferentes obras de infraestructura para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado en la ciudad, obras que en su mayor parte ya se ejecutaron con cargo a dicho cupo y prácticamente absorbieron los recursos así otorgados.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Para este Ente de Control con este tipo de operaciones la administración de la EAAB estaría evitando el trámite regular de aprobación que debe surtir la solicitud de un nuevo cupo de endeudamiento ante el Concejo de Bogotá, debido a que utilizó el cupo que le fue autorizado por medio del Acuerdo 40 de 2001 para financiar actividades diferentes a las inicialmente establecidas.

El Acuerdo 40 de 2001, en el artículo primero, establece: *"Autorízase el cupo de endeudamiento para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP, en la suma de Doscientos Cincuenta Millones de Dólares (USD \$250.000.000) o su equivalente en otras monedas, para celebrar operaciones de Crédito Público Externo, Operaciones de Crédito Público Interno, o ambas, destinadas al financiamiento de los programas de inversión que aseguren la prestación del servicio de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C., sujeto al cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la materia. Ver el Proyecto de Acuerdo Distrital 166 de 2001"*.

Con base en el cupo de endeudamiento otorgado por el Concejo de Bogotá por US\$250 millones (equivalente a \$591.178 millones), en abril de 2002 la EAAB emitió bonos internos de deuda pública por \$270.000 millones y en diciembre del mismo año suscribió un crédito con FINDETER por \$220.000 millones, para un total de \$490.000 millones, quedando así un cupo pendiente por utilizar de UD\$52.95 millones.

Con los \$490.000 millones que se obtuvieron de las dos operaciones la EAAB pasa a financiar obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado, exclusivamente, tal como lo establece el Acuerdo 40 de 2001¹, inversiones que se ejecutaron durante los últimos tres planes de desarrollo del Distrito, tal como se puede ver en el Cuadro 1.

Entre 2002 y 2004, con el plan de desarrollo "BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO", la EAAB realizó inversiones por \$167.049,07 millones por medio de ocho macroproyectos, los cuales se desarrollaron a través de 78 proyectos, quedando al final de esa administración el 53.58% en cuentas por pagar.

Por medio del plan de desarrollo "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA", se adelantaron inversiones por \$258.251,83 millones entre el 2005 y 2008, de los cuales el 59,06% quedaron como cuentas por pagar, inversión total que se realizó por medio de cuatro megaproyectos nuevos, con ejecución del 93,85% y los otros cinco corresponden al plan anterior.

Con el plan de desarrollo "BOGOTÁ POSITIVA", la EAAB realizó inversiones por \$64.699,11 millones durante el 2009 y 2010, de los cuales el 29,50% quedan como cuentas por pagar. La inversión total de este plan de desarrollo

¹ El artículo séptimo del Acuerdo 40 de 2001 establece que las inversiones proyectadas con el cupo de endeudamiento contenido en dicha norma únicamente podrán ejecutarse en obras de infraestructura para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en el Distrito Capital.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

se adelantó por medio de seis nuevos macroproyectos por \$17.234,50 millones.

Cuadro 1

EAAAB, ESP.					
EJECUCIÓN CUPO DE ENDEUDAMIENTO, ACUERDO 040 DE 2001					
		En millones de pesos	Directa	C x P Inv.	TOTAL
Bogotá para vivir todos del mismo lado	7331	Renovación sistema de acueducto	4.342,20	6.508,58	10.850,78
	7332	Rehabilitación sistemas de alcant. Sanitario y pluvial	7,70	6.762,99	6.770,69
	7334	Construcción subsistema distribución acueducto	2.903,50	4.755,46	7.658,96
	7335	Construcción subsistema recol. Troncal alcant. San. y pl.	48.200,40	35.376,22	83.576,62
	7337	Plan de control de pérdidas	2.206,40	8.998,35	11.204,75
	7338	Construcción de redes locales servicio de acueducto	3.657,00	1.522,17	5.179,17
	7339	Construcción de redes locales servicio de alcantarillado	15.141,40	24.947,38	40.088,78
	7341	Protección y manejo ambiental	1.092,60	626,73	1.719,33
	Subtotal		77.551,20	89.497,87	167.049,07
Bogotá Sin Indiferencia	19	Construcción de redes locales de alcantarillado pluvial	13.266,22	15.300,16	28.566,38
	20	Construcción de redes locales de alcantarillado sanitario	903,06	4.297,59	5.200,65
	21	Construcción del sistema troncal y sec. de alcant. Sanitario	42.867,75	47.785,52	90.653,27
	22	Construcción del sistema troncal y sec. de alcant. Pluvial	44.878,24	73.067,89	117.946,13
	7331	Renovación y mitigación vulnerabilidad sistema de acued.	887,01	4.724,80	5.611,81
	7332	Rehabilitación de los sistemas de alcant. sanitario y pluvial	1.331,20	2.452,75	3.783,95
	7334	Construcción y expansión del sistema de acueducto	3,34	111,50	114,84
	7337	Plan de control de pérdidas	1.489,71	4.289,14	5.778,85
7338	Construcción de redes locales servicio de acueducto	93,66	502,30	595,96	
	Subtotal		105.720,19	152.531,64	258.251,83
Bogotá Positiva	19	Construcción de redes locales de alcantarillado pluvial	7.965,21	4.716,25	12.681,46
	20	Construcción de redes locales de alcantarillado sanitario	5.705,53	1.791,25	7.496,78
	21	Construcción del sistema troncal y sec. de alcant. Sanitario	2.586,71	3.860,68	6.447,39
	22	Construcción del sistema troncal y sec. de alcant. Pluvial	12.325,13	1.357,94	13.683,07
	46	Renovación, rehabilitación o reposición sist. local acued.	7.708,86	2.500,98	10.209,84
	47	Renovación, rehabilitación o reposición sist.local alc. San.	3.408,15	1.186,03	4.594,18
	48	Renovación, rehabilitación o reposición sist.local alc. Pluv.	1.371,79	262,68	1.634,47
	49	Renovación, rehabilitación o reposic. sist. local alc. comb.	33,02	8,29	41,31
	50	Renovación, rehab. o repos. sistema abast. y distr. matriz ac.	456,11	79,99	536,10
	53	Renovación, rehab. o repos. sistema troncal y sec. alc. comb.	218,61	0,00	218,61
	7334	Construcción y expansión del sistema de acueducto	1.789,38	354,50	2.143,88
7338	Construcción de redes locales servicio de acueducto	2.046,24	2.965,79	5.012,03	
	Subtotal		45.614,74	19.084,37	64.699,11
TOTAL			228.886,13	261.113,88	490.000,01

Fuente: Información remitida por la Gerencia Financiera de la EAAB.

De esta forma, con los \$490.000 millones correspondientes al cupo de endeudamiento que le fue autorizado por medio del Acuerdo 40 de 2001, la EAAB logra financiar obras de reposición, rehabilitación y construcción del sistema de alcantarillado pluvial y sanitario y en parte del sistema de acueducto, cumpliendo así con el objetivo establecido en el artículo séptimo del Acuerdo 40. Por lo tanto, del cupo otorgado por medio del Acuerdo en mención solo quedaba pendiente por contratar como deuda y ejecutar US\$52,95 millones, equivalente a \$100.000 millones.

Ese saldo pendiente de UD\$52,95 millones fue apropiado al presupuesto de la EAAB, vigencia 2010, sin embargo, esos recursos no se han utilizado, debido a que no han sido contratados como deuda, de acuerdo a lo reportado en el

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Sistema de Vigilancia y Control Fiscal a septiembre 30 de 2013².

Pese a lo anterior, la EAAB procede a solicitar un nuevo cupo de endeudamiento con el propósito de financiar obras de redes de acueducto y alcantarillado durante las vigencias 2011 y 2012, solicitud que fue autorizada por el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo 467 de 2011 por valor de \$300.000 millones. A la fecha, si bien se ha adelantado parte del plan de obras, aunque con gran rezago, tal como lo ha podido constatar este Ente de Control por medio de diferentes auditorias, todo ha sido con recursos de caja de la EAAB, es decir, los recursos provenientes del cupo de endeudamiento autorizado para tal fin, tampoco han sido utilizados.

Pese a lo anterior, ante el vencimiento de las obligaciones que contrajo la EAAB en 2002 con cargo al cupo de endeudamiento autorizado por medio del Acuerdo 40, el 3 de diciembre de 2012 la Empresa cancela \$70.000 millones correspondientes a la tercera emisión de bonos y el 27 de febrero de 2013, \$90.000 millones de la cuarta emisión³ e inmediatamente bajo la figura de sustitución de deuda, recibe un crédito de Bancolombia por \$160.000 millones, ver cuadro 2, recursos supuestamente liberados que canaliza, para: "... la retoma de gestión y prestación del servicio de aseo.", tal como lo afirma la EAAB en respuesta dada a este organismo de control mediante oficio 13100-2013-016 del 16 de enero de 2013⁴.

Cuadro 2
EMISIÓN DE BONOS INICIAL Y NUEVO CRÉDITO BANCOLOMBIA

Cifras en Millones de pesos

Obligaciones Iniciales	Monto Millones \$	Fecha Inicial (desembolso)	Fecha Vencimiento	Fecha de primer pago	Tasa de Interés	Modalidad	Destino de los recursos
Primera Sustitución con Bancolombia	160.000						
Tercera Emisión de Bonos Internos	70.000	03/12/2002	03/12/2012	03/12/2012	IPC+8,99%		Financiación Proyectos de Inversión
Tramo 1 Serie D21	25.500	03/12/2002	03/12/2012	03/12/2012	IPC+8,99%	T.V.	
Tramo 2 Serie D22	40.000	03/12/2002	03/12/2012	03/12/2012	IPC+8,99%	A.V.	
Tramo 3 Serie D23	4.500	03/12/2002	03/12/2012	03/12/2012	IPC+8,99%	S.V.	
Cuarta Emisión de Bonos Internos	90.000	27/02/2003	17/02/2013	27/02/2013	IPC+8,2%		
Tramo 1 Serie D24	60.600	27/02/2003	17/02/2013	27/02/2013	IPC+8,2%	T.V.	
Tramo 2 Serie D25	26.506	27/02/2003	17/02/2013	27/02/2013	IPC+8,2%	A.V.	
Tramo 3 Serie D26	2.894	27/02/2003	17/02/2013	27/02/2013	IPC+8,0	T.V.	
Nuevas Obligación: Banco de Colombia	Monto a sustituir Millones \$	Fecha Inicial (desembolso)	Fecha Vencimiento	Tasa Inicial Interés	Cambios según otrosí # 1-2013	Modalidad	Destino de los recursos
Total	160.000			DTF+2,63	DTF+2,43	S.V.	Sustitución de deuda
Tramo 1	20.000	03/12/2012	03/12/2017	DTF+2,63	DTF+2,43	S.V.	
Tramo 2	50.000	03/12/2012	03/12/2019	DTF+2,63	DTF+2,43	S.V.	
Tramo 3	20.000	27/02/2013	27/02/2018	DTF+2,63	DTF+2,43	S.V.	
Tramo 4	70.000	27/02/2013	27/02/2020	DTF+2,63	DTF+2,43	S.V.	

Fuente: Contraloría de Bogotá –SIVICOF, formato CB 108, Contratos

² SIVICOF, documento electrónico CBN 1004, cupo de endeudamiento.

³ Cumpliendo si con los diferentes requerimientos presupuestales que se exigen, como con la aprobación de la Junta Directiva y la del CONFIS.

⁴ Oficio No.13100-2013-016, 16 de enero de 2013, con el cual se da respuesta a la solicitud realizada por la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá mediante requerimiento 2-2013-00343 de enero de 2013.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Es así como, bajo el cupo de endeudamiento otorgado por medio del Acuerdo 40 de 2001 la EAAB entra a financiar actividades del servicio de aseo que hacen parte del actual Plan de Desarrollo "BOGOTÁ HUMANA" por \$160.000 millones, con el argumento que dicha operación corresponde a una sustitución de deuda, explicación que no puede ser compartida por esta Contraloría, por las siguientes razones:

- La emisión de bonos por valor de \$270.000 millones fue parte de los recursos que permitió financiar diferentes obras de acueducto y alcantarillado entre 2002 y 2010 (Cuadro 1), motivo por el cual el cupo autorizado por este monto ya estaba agotado, por lo tanto la EAAB no podía disponer de nuevo de dicho cupo para desarrollar otras actividades, actuación que contraviene el artículo tercero del citado Acuerdo, que establece: "La autorización de endeudamiento conferida a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP, mediante el presente Acuerdo, se entenderá agotada una vez quede comprometido en su totalidad. Sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por no utilización, podrán afectarse en igual cuantía de disponibilidad y hasta el monto del presente cupo de endeudamiento", y su Parágrafo, "Los créditos que se reembolsen en el curso normal de la operación no incrementarán en igual cuantía la disponibilidad del cupo". Subrayado fuera de texto.

De acuerdo con lo anterior, la EAAB solo podía utilizar el saldo del cupo disponible autorizado (US\$52,95 millones, equivalente a \$100.000 millones) para financiar proyectos de acueducto y alcantarillado; sin embargo, recurrió a recursos que ya habían cumplido con su objeto (cupos agotados), para financiar un proyecto diferente a los contemplados en el Acuerdo 040 de 2001.

- De otra parte, los \$160.000 millones supuestamente "liberados" los utilizó la EAAB para financiar actividades del servicio de aseo, actividad completamente diferente a las establecidas en el artículo séptimo del Acuerdo 40 de 2001, "Las inversiones proyectadas con el cupo de endeudamiento contenido en el presente Acuerdo únicamente podrán ejecutarse en obras de infraestructura para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado para el Distrito Capital, con prioridad a los estratos 1, 2 y 3", subrayado fuera de texto.
- Con los \$160.000 millones la EAAB pasa a financiar actividades del nuevo plan de desarrollo "Bogotá Humana", incumpliendo así con lo establecido en el Acuerdo 489 de 2012⁵: **"Artículo 56. Endeudamiento.** Para la financiación de las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se prevé un endeudamiento de \$4,3 billones a precios constantes de 2012, de esta manera el saldo de la deuda alcanzaría el 2,4% del PIB de la ciudad, para el año 2016. Para ello se presentará al Honorable Concejo Distrital un cupo de endeudamiento

⁵ Acorde con el Decreto 1421 de 1993, "Artículo 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: ...", Numeral "17. Autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas".

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

global y flexible que complemente los cupos ya aprobados y permita la continuidad de los proyectos financiados con los mismos...". Seguidamente su parágrafo: "El cupo de endeudamiento será presentado como proyecto de acuerdo para su respectivo trámite en el Concejo de Bogotá". subrayado fuera de texto.

Como se puede observar, con el pago de \$160.000 millones de bonos emitidos en 2002, la EAAB supuestamente "libera" recursos y los asigna a nuevas actividades, con lo cual no solo sobrepasa el cupo de endeudamiento autorizado por el Acuerdo 40 de 2001, sino que pasa a financiar actividades diferentes a las inicialmente establecidas, eludiendo, además, el trámite formal que tenía que surtir ante el Concejo de Bogotá para solicitar un nuevo cupo de endeudamiento, por ser dichas actividades parte del nuevo plan de desarrollo "Bogotá Humana".

De forma similar, bajo el mismo cupo de endeudamiento autorizado por el Acuerdo 40 de 2001, en el 2010 la EAAB sustituye el crédito FINDETER con dos créditos: con el del BBVA recoge un saldo de \$100.000 millones y con el Banco Popular \$109.000 millones. Seguidamente, en el 2012 el BBVA recoge \$80.000 millones del crédito de Banco Popular y en julio de 2013 con crédito del mismo banco sustituye \$100.000 millones que mantenía con el BBVA y recompra el saldo de \$29.600 millones, unificándolos en un sólo crédito por \$129.600 millones con este último banco, tal como se muestra en el Cuadro 3.

Verificados los plazos y amortizaciones prevista inicialmente con las del nuevo contrato, se puede evidenciar que amortizaciones por valor de \$ 22.870 millones que debían realizarse durante esta administración, se están trasladando para ser atendidas a partir del 2017, debido a que se toma un periodo de gracia de 3 años, encareciendo de esta forma la carga de intereses.

Cuadro 3
CRÉDITOS REEMPLAZADOS Y NUEVO CREDITO

Cifras en Millones de pesos

Obligaciones Iniciales	Saldo a Reemplazar Millones COP	Fecha Inicial (desembolso)	Saldo a refinanciar	Fecha de primer pago	Fecha Vencimiento	Tasa de Interés	Modalidad	Destino de los recursos
Segunda Sustitución con Banco Popular	129.600		129.600					
Banco Popular-2010	29.600	29/12/2010	29.600	29/06/2014	29/12/2022	DTF+3,57	S.V.	Sustitución Crédito Findeter
Banco BBVA-2010	100.000	27/12/2010	100.000	27/06/2014	27/12/2022	DTF+3,29	S.V.	Sustitución Crédito Findeter
Nueva Obligación	Monto Millones COP	Fecha Inicial	Periodo de Gracia	Fecha de primer pago	Fecha Vencimiento	Tasa de Interés	Modalidad	Destino de los recursos
Banco Popular 24/07/2013	129.000	26/08/2013	3 años	26/02/2017	26/08/2023	DTF+2,38	S.V.	BBVA-2010, Bco Popular 2010

Fuente: Contraloría de Bogotá –SIVICOF, formato CB 108, Contratos

La EAAB argumenta que con las anteriores operaciones de sustitución de deuda logra reducir el costo de los recursos financieros y mejorar el perfil de la deuda, lo cual se enmarca en lo establecido por los artículos 5 y 28 del Decreto 2681 de 1993; sin embargo, para este ente de control con esta clase de operaciones, además de alargar la vida media de la deuda, contrariando lo

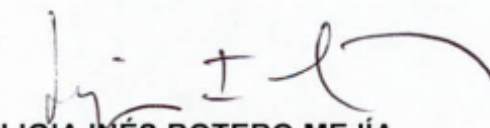
"Por un control fiscal efectivo y transparente"

establecido en el artículo 28⁶, la empresa trasladada a administraciones futuras obligaciones por las cuales ella debía responder, incurriendo en un mayor pago de intereses, a pesar de las menores tasas pactadas. Este tipo de actuaciones podría llevar a que los recursos autorizados por medio del Acuerdo 40 de 2001, pudiesen llegar a tener una utilización en forma indefinida.

En conclusión, la EAAB "libera" de manera reiterada recursos para financiar nuevas obras o actividades en la ciudad, las cuales deben ser financiadas bajo la solicitud de un nuevo cupo de endeudamiento, cuando los cupos otorgados anteriormente han sido agotados, además de tener una destinación específica. De esta forma, la EAAB estaría eludiendo el trámite obligatorio que debe surtir ante el Concejo de Bogotá para la aprobación de un nuevo cupo de endeudamiento, recurriendo reiteradamente a operaciones de sustitución, que realizadas en la forma como se están exponiendo en este documento, volverían inoperante el procedimiento de solicitud de cupo de endeudamiento ante el máximo organismo de control político de la ciudad.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, motiva a esta Contraloría hacer el presente pronunciamiento, con el ineludible propósito que el señor Alcalde Mayor, como Jefe de la Administración Distrital, imparta las instrucciones pertinentes para evitar que este tipo de prácticas se sigan presentando, ya que en el sentir de este Ente de Control no están plenamente enmarcadas en la filosofía de lo que se pretende con las operaciones de sustitución de deuda.

Cordialmente,



LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA
Contralor de Bogotá, D.C. (A.F.)

Proyectó: William de Jesús Herrera Camelo, Fabio Borbón Chaparro, Fernando Aguirre -Profesionales Subdirección.
Revisó: Nelly Yolanda Moya Ángel, Subdirectora de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero.
Revisó y Aprobó: Ramiro Augusto Triviño Sánchez- Director de Estudios de Economía y Política Pública

Copia: Honorable Concejo de Bogotá D.C.

⁶ **Artículo 28°.- Operaciones de sustitución de deuda pública.** Son operaciones de sustitución de deuda pública aquellas en virtud de las cuales la entidad estatal contrae una obligación crediticia cuyos recursos se destinan a pagar de manera anticipada otra obligación ya vigente. Con la realización de estas operaciones no se podrá aumentar el endeudamiento neto y se deberán mejorar los plazos, intereses o las demás condiciones del portafolio de la deuda.