

# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

INFORME FINAL DENUNCIA N° D – 0215-016

EMPRESA OFICIAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE  
SINCELEJO

VIGENCIA AUDITADA 2010- 2015

CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

NOVIEMBRE DE 2016

1



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

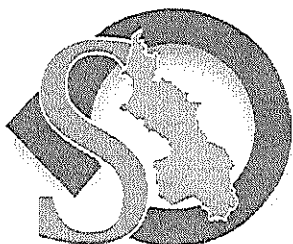
---

**MIGUEL ALFONSO ARRAZOLA SAENZ**  
**CONTRALOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE**

**RAFAEL PATRON MARTINEZ**  
**SUBCONTRALOR**

**ANA GLORIA MARTINEZ CALDERIN**  
**Área Operativa de Control Fiscal y Auditorias**

**JACKELIN FAJARDO MARTINEZ**  
**AUDITORA**



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

## TABLA DE CONTENIDOS PAG.

• CARTA DE REMISION .....	04
• HECHOS RELEVANTES .....	06
• CARTA DE CONCLUSIONES.....	06
• RESULTADOS DE LA DENUNCIA.....	08
• CONSIDERACIONES DEL AUDITOR.....	18
• CONCLUSION.....	22
• CONTROL DE LEGALIDAD.....	25
• RESPUESTA DE EMPAS E.S.P.....	28
• RESPUESTA DE LA CONTRALORIA.....	31
• CUADRO DE TIPIFICACION .....	34



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

Sincelejo,

Doctor  
JOSE MACEA GOMEZ  
GERENTE DE EMPAS.E.S.P  
Sincelejo - Sucre

ASUNTO: Informe Final Denuncia N° D- 0215-016

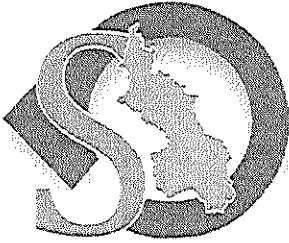
Respetado Dr. MACEA

La Contraloría General del Departamento de Sucre con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 272 de la constitución nacional, realizó investigación referente a la denuncia N° D-0215-016, por posible detrimento patrimonial por presunto "incumplimiento de las metas del nivel de pérdidas de aguas con ocasión al contrato de operación con inversión N° 037 de 2002, suscrito entre EMPAS.E.S.P. Y Aguas de la Sabana S.A.E.S.P. que solo por la vigencia 2013 la meta proyectada en cuanto al IANC (Índice de Agua no Contabilizada) fue de 36,94%, la cual no fue cumplida puesto que el operador solo alcanzo a llevarla hasta un 56,17%, perdida de agua que conllevan a una sobre explotación del recurso hídrico con grandes repercusiones ambientales y financieras, especialmente en los costos que genera la empresa y que no pueden ser recuperados vía tarifaria a usuarios. Estas pérdidas representan un claro despilfarro que puede ser causal para dar por terminado el contrato e indica que la empresa no ha sabido manejar este líquido vital, que solo para el año 2013 la perdida de agua equivale a 11.400.000M3 que es un grave detrimento del erario público que ascendería a \$22.800.000.000, situación que además, va en contra vía de la política ambiental del plan de ordenamiento territorial".

Es responsabilidad de la administración de la entidad el contenido de la información suministrada. El compromiso de la Contraloría General del Departamento de Sucre, consiste en producir un informe que contenga una respuesta de fondo, respecto a la denuncia tramitada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos adoptados por la Contraloría General del Departamento de Sucre.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas y documentos que soportan los hechos de la acusación comunicada; los estudios y análisis se



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

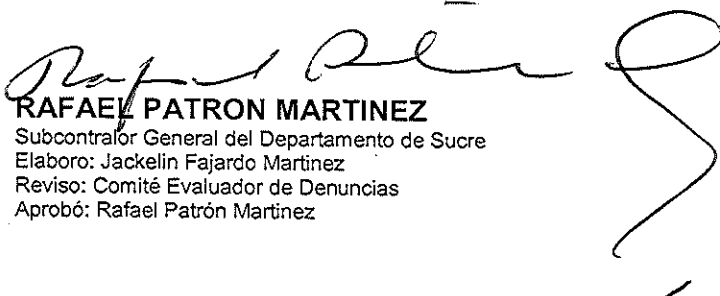
---

encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría General del Departamento de Sucre.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente denuncia se estableció dos (2) hallazgos de connotación disciplinaria (1) Y Fiscal (1)

Atentamente,



**RAFAEL PATRÓN MARTINEZ**  
Subcontralor General del Departamento de Sucre  
Elaboro: Jackelin Fajardo Martinez  
Reviso: Comité Evaluador de Denuncias  
Aprobó: Rafael Patrón Martínez



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

## 1. HECHOS RELEVANTES

- **Descripción de la Denuncia.**

El Denunciante Solicita a la Contraloría General del Departamento, iniciar actuación por posible detrimento patrimonial por presunto "incumplimiento de las metas del nivel de pérdidas de aguas con ocasión al contrato de operación con inversión N° 037 de 2002, suscrito entre EMPAS.E.S.P. Y Aguas de la Sabana S.A.E.S.P. que solo por la vigencia 2013 la meta proyectada en cuanto al IANC (índice de Agua no Contabilizada) fue de 36,94%, la cual no fue cumplida puesto que el operador solo alcanzo a llevarla hasta un 56,17%, perdida de agua que conllevan a una sobre explotación del recurso hídrico con grandes repercusiones ambientales y financieras, especialmente en los costos que genera la empresa y que no pueden ser recuperados vía tarifaria a usuarios. Estas pérdidas representan un claro despilfarro que puede ser causal para dar por terminado el contrato e indica que la empresa no ha sabido manejar este líquido vital, que solo para el año 2013 la perdida de agua equivale a 11.400.000M3 que es un grave detrimento del erario público que ascendería a \$22.800.000.000, situación que además, va en contra vía de la política ambiental del plan de ordenamiento territorial".

Entre otros aspectos expuesto:

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

### ALCANCE.

Para el desarrollo de la denuncia N° D-0215-016, se analizó la siguiente documentación aportada por el Denunciado:

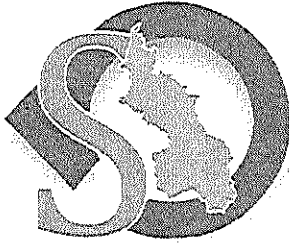
1. Informe anual sobre cumplimiento de metas año 2013
2. Contrato de concesión operación con inversión N° 037 de 2002 y otrosí.
3. Informe ADESA S.A.E.S.P
4. Acuerdo de mejoramiento.

Para lo cual se solicitó la siguiente documentación al Gerente de EMPAS.E.S.P

### DOCUMENTALES:

#### PRIMERA SOLICITUD:

1. Informe anual sobre cumplimiento de metas 2013 (original) tal como lo ordena el contrato de operación con inversión N° 037 de 2002.
2. Contrato de concesión Operación con inversión N° 037 de 2002 con todas sus modificaciones.
3. Plan de choque y sus modificaciones.
4. Informe de interventoría y certificados de quien ejerce supervisión del contrato de operación con inversión N°037 de 2002.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

## ALCANCE.

- Para el desarrollo de la denuncia se procedió a solicitar la siguiente información al Gerente de EMPAS.E.S.P.:

## DOCUMENTALES:

SEGUNDA SOLICITUD: con fecha 16 de Marzo de 2015

- Informe anual sobre cumplimiento de metas año 2013 (original) tal como lo ordena el contrato de operación con inversión N°037 de 2002.
- Contrato de Concesión Operación con Inversión N°037 de 2002 con todas sus modificaciones.
- Plan de choque y sus modificaciones.
- Informe de interventoría y certificado de quien ejerce supervisión del contrato de operación con inversión N°037 de 2002.

En el cual EMPAS E.S.P el día 19 de marzo de 2015 apporto la siguiente:

- Copia del contrato de Operaciones con Inversión N°037/2002, suscrito entre EMPAS E.S.P y ADESA S.A.ESP
- Informe de supervisión 2013
- Informe ADESA S.A.E.S.P.2013
- Acuerdo de mejoramiento suscrito entre EMPAS ESP Y ADESA S.A.E.S.P

TERCERA SOLICITUD: con fecha 04 de Mayo de 2015

- Informe anual sobre cumplimiento de metas del índice de agua no contabilizada IANC de los años 2008-2009-2010-2011-2012-2014
- Informe de los metros cúbicos (m<sup>3</sup>) de agua producido por cada año desde el inicio del convenio hasta el año 2014 en campos de pozos.

En la cual EMPAS E.S.P el día 07 de mayo de 2015 apporto la siguiente:

- Tabla de información

AÑO	% CUMPLIMIENTO IANC	METROS DE AGUA (m <sup>3</sup> )
2003	-----	9.479.722.00
2004	-----	9.840.821.00
2005	-----	11.630.477.00



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

2006	-----	11.001.509.00
2007	-----	11.444.647.00
2008	57,74%	14.153.412.00
2009	30,53%	13.803.426.00
2010	61,06%	15.107.928.00
2011	60,55%	15.974.932.87
2012	65,77%	15.198.081,66
2013	52,06%	15.858.876,06
2014	58,80%	15.275.668.00

Fuente Adesa S.A.E.S.P

CUARTA SOLICITUD: con fecha 06 de Noviembre de 2015

- Copia de acuerdo de Mejoramiento de los Indicadores de Cobertura de Micro Medición e Índice de Agua no contabilizada suscrito en el año 2015.

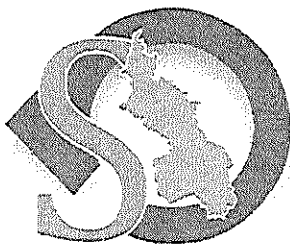
## RESUMEN DE LO RECAUDADO

Que el contrato de Operaciones con Inversión N°037 celebrado entre la empresa de Acueducto y Saneamiento básico de Sincelejo – EMPAS ESP y la SOCIEDAD AGUA DE LA SABANA S.A.ESP.

### **3. RESULTADO DE LA DENUNCIA**

Una vez realizado el análisis de la presente denuncia y los medios probatorios que fueron allegados en el transcurso de este proceso, teniendo en cuenta la complejidad de la información recaudada y de algunos términos sobre Índice de Agua no Contabilizada (IANC) que como profesional del Derecho no manejo con la amplitud suficiente como para proyectar una decisión y asumiendo que la Contraloría no cuenta con un experto en el manejo de este tema, se hizo necesario solicitar a través de Oficio de fecha 20 de Noviembre de 2015 Radicados 3462-3461 apoyo técnico a las entidades Carsucre y Aguas de Sucre S.AE.S.P, para que nos colaboren en la asignación de un funcionario técnico competente e idóneo en el manejo del Índice de Perdida de Agua no Contabilizada (IANC) las cuales manifestaron; que no pueden brindar asesoría sobre este tema ya que no cuentan con un experto en este.





# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

Por tal razón el día 18 de diciembre se solicitó esta colaboración a la Súper Intendencia de Servicios Públicos Barranquilla, requerimiento que según esta fue trasladado a la Superservicio Bogota D.C. el día 28 de Enero de 2016, solicitud que fue resuelta bajo el radicado N° 20164100071501 del día 18 de Febrero 2016 en los siguientes términos:

Por tal razón el día 18 de diciembre se solicitó esta colaboración a la Super Intendencia de Servicios Públicos Barranquilla, requerimiento que según esta fue trasladado a la Superservicios Bogota D.C. el día 28 de Enero de 2016, solicitud que fue resuelta bajo el Radicado N°20164100071501 del día 18 de febrero 2016 en los siguientes términos:

## **RESPUESTA DE LA SUPER INTENDENCIA**

Hemos recibido la comunicación enunciada en el asunto, de la cual tuvo conocimiento esta coordinación el día 28 de enero de 2016 por traslado que hiciera la Dirección Territorial Norte –DTN, en la que solicita que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), brinde el apoyo Técnico para Resolver la Denuncia No. D-021-0116, y específicamente manifiesta “La Contraloría General del Departamento de Sucre, acude a su entidad con el propósito de requerir un apoyo técnico, de un experto en la medición de Índice de Agua no Contabilizada (IANC) en la prestación de un servicio de agua potable”.

Así mismo, en su comunicación hace un resumen de la situación de la Denuncia que asumimos cursa en ese ente de control, en donde se hace una descripción de los hechos presuntamente denunciados así como del alcance, documentos solicitados y los resultados de la Auditoria, de donde se colige que la problemática denunciada está directamente relacionada con el presunto incumplimiento de las metas de los indicadores del nivel de pérdida de agua con ocasión del contrato de operación con inversión N°. 037-2002, suscrito entre las empresas EMPAS ESP y AGUAS DE LA SABANA S.A.ESP.

Al respecto, nos permitimos manifestarle que de la problemática expuesta en su comunicación esta Superintendencia tuvo conocimiento través de la comunicación SSPD 20148200719742 del 29 de diciembre de 2014, por traslado que se hizo la Defensoría del Pueblo Regional Sucre de la denuncia instaurada ante dicha entidad



# CONTRALORÍA

## General del Departamento de Sucre

*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

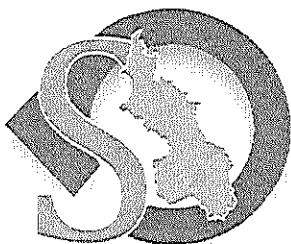
por el señor Henrique Otero Dajub y Otros, oficio que fue tramitado por la Superservicios según el Radicado SSPD 20154100141091 del 13 de marzo de 2015 en el cual se informó a los peticionarios, entre otras cosas, las competencias funciones y acciones desarrolladas por esta entidad frente a los temas denunciados, a la vez que con los oficios SSPD 02154100153231 y SSPD 20154100153251 del 19 de marzo del 2015, dimos traslado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Alcaldía Municipal de Sincelejo para que en el marco de sus competencias se adelanten las acciones a que haya lugar con el fin de coadyuvar en la búsqueda de una solución pronta y definitiva a la problemática expuesta ( se anexa copia de los oficios antes mencionados).

Así mismo, a través de las comunicaciones SSPD 20158200129612, SSPD 20158200136962 y SSPD 20155290681282 del 2 y 5 de marzo y 3 de diciembre del 2015, respectivamente, el señor HENRIQUE OTERO DAJUB presenta nuevas solicitudes, las cuales fueron tramitadas por esta entidad mediante los oficios SSPD 20154100141091 del 13 de marzo de 2015, SSPD 20154100163241 del 26 de marzo del 2015 y 20154100827931 del 21 de diciembre de 2015 (copia anexa).

De acuerdo con todo lo anterior, se puede evidenciar que la Superservicios, en el marco de sus competencias, ha dado tramite a los temas expuestos por el señor HENRIQUE OTERO DAJUB y demás firmantes, y ha fijado su posición en el marco de sus funciones de Inspección, vigilancia y control conferida por la Constitución y Ley.

Ahora bien, con relación a su solicitud para que esta Superintendencia brinde el apoyo de un técnico de experto en la medición de Índice de Agua No contabilizada (IANC) en la prestación de un servicio de agua potable, nos permitimos manifestarle que el Índice de Agua No Contabilizada (IANC) ha sido el indicador de perdidas establecidos por la regulación, el cual se definió a partir de la expedición de la Resolución CRA 17 de 1995, incorporada en la Resolución CRA 151 de 2001, y se mantienen su aplicación a partir de las disposiciones contenidas en la Resolución CRA 287 de 2004.

Al respecto, consideramos necesario precisar que, independiente de los compromisos pactados contractualmente cuando una empresa asume la prestación de servicio de acueducto, las pérdidas de agua potable en los sistemas de



# CONTRALORÍA

## General del Departamento de Sucre

*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

acueducto, debidas a fugas, autoconsumos y submediciones, se definen como pérdidas técnicas. Estas sumadas a las perdidas comerciales conforman el Índice de Agua No Contabilizada (IANC).

El cálculo de dicho índice está definido en la Resolución CRA 315 de 2005, por medio de la cual se establecen las metodologías para clasificar las personas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, de acuerdo con un nivel de riesgo, de la siguiente manera:

*Índice de Agua No Contabilizada del prestador (IANC<sub>i</sub>):*

$$IANC_i = \frac{\text{Volumen de agua producido} + \text{Compra de Agua en Bloque} - \text{Volumen de Agua Facturado}}{\text{Volumen de agua producido} + \text{Compra de Agua en Bloque}} \times 100$$

Donde:

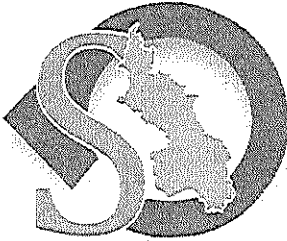
*I* = periodo de análisis

*El volumen de agua producido es el volumen de agua potable medida a la salida de la planta.*

Se debe aclarar que de acuerdo con la regulación vigente, el nivel máximo de agua no contabilizado que se aceptara para el cálculo de los costos de la prestación del servicio de acueducto será del 30%.

De otra parte, debemos aclarar que el cálculo del IANC se realizó a través de la plataforma del Sistema Único de Información – SUI que maneja esta Superintendencia, para lo cual las empresas prestadoras deben reportar la información correspondiente de conformidad con los parámetros establecidos en la resolución SSPD 20101300048765 de 2010, “por lo cual se expide la Resolución compilatoria respecto de las solicitudes de información al Sistema Único de Información – SUI de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo y se derogan las Resoluciones 2009444415085, 20104000001535, 20104000006345, y 20104010018035”, y para el caso concreto del tema objeto de análisis, corresponde al Volumen de Agua Producido, Compra de Agua en Bloque y Volumen de Agua Facturado.

Así las cosas, se puede concluir que para el cálculo del IANC existen unos protocolos que deben acatar las empresas prestadoras quienes deben suministrar



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

los insumos para que el SUI realice los cálculos correspondientes. Con relación a los indicadores pactados contractualmente, igualmente son calculados teniendo en cuenta las variables antes mencionadas y su resultado depende de la gestión técnica y comercial que adelanta la empresa prestadora para el cumplimiento del objeto contractual.

De acuerdo con lo anterior, se colige que para la determinación del IANC, las normas vigentes establecen los mecanismos y requisitos de información, para que el SUI realice cálculo correspondiente, el cual será contrastado con el nivel de pérdidas permitidos por la regulación o pactado en un contrato de operación suscrito con un privado, expresado en %.

En este orden de ideas, nos permitimos manifestarle que la Superservicios no brinda apoyo técnico de expertos en el cálculo del IANC del Servicio de Agua potable, habida consideración que la determinación de dicho indicador es el resultado del desarrollo de la fórmula descrita en párrafos anteriores, para lo cual se quiere que las empresas prestadoras reporten la información necesaria para que el SUI realice el procedimiento correspondiente.

Ahora bien, refiriéndonos al caso concreto de la empresa Aguas de la Sabana S.A.ESP, nos permitimos manifestarles que esta entidad ha procedido adelantar las acciones de control necesarias en contra del prestador, por haber omitido su obligación de reportar al SUI la información requerida para el cálculo del IANC de la ciudad de Sincelejo, Sucre.

De otra parte con relación al tema objeto de análisis, consideramos oportuno hacer algunas precisiones que permitan contextualizar las funciones y competencias de esta Superintendencia y de los entes que de alguna manera tienen relación con la prestación de los Servicios Públicos Domiciliario.

Como primera medida, con relación al presunto incumplimiento del IANC pactadas contractualmente, por parte de Aguas de la Sabana S.A.ESP, es nuestro deber informales que esta Superintendencia ha adelantado las acciones que le corresponde, pero se debe aclarar que dicho indicador es el resultado de un acuerdo de voluntades entre el contratante y el contratista y la verificación del cumplimiento y la adopción de las medidas a que haya lugar por un presunto



# CONTRALORÍA

## General del Departamento de Sucre

*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

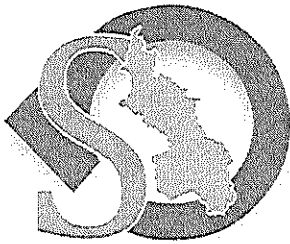
incumplimiento, están en cabeza de los entes competentes, y sobre lo cual la Superservicios no tiene competencia para pronunciarse, punto de vista que encuentra su sustento en el párrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, que dispone “...El súper intendente no podrá exigir que un acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya”, disposición de corte restrictivo que guarda coherencia con las funciones propias de policía administrativas que le encomienda la Constitución.

En consecuencia, los únicos contratos cuyo cumplimiento corresponde vigilar a esta superintendencia son los servicios que se suscriben entre la empresa y el usuario.

Además de lo anterior, no sobra aclarar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 79 de la norma citada en el párrafo anterior, es función de la Superservicios “... Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y los actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad...”, donde se concluye que la función de esta Superintendencia de conformidad con el artículo 370 de la C.P y la Ley 142 de 1994, **consiste en la supervisión y vigilancia de las empresas en lo que respecta a la prestación del servicio público a su cargo.**

Ahora bien, es preciso hacer nuevamente mención a la Ley 142 de 1994, norma que al referirse a la competencia de los municipios en cuanto a la gestión de los servicios públicos domiciliarios, señala lo siguiente: “**ARTICULO 5.-competencia de los municipio en cuanto a la prestación de servicios públicos.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos que ejercen en los términos de la Ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1.- asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previsto en el artículo siguiente. (...)”.



# CONTRALORÍA

## General del Departamento de Sucre

*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

Sobre el particular, nos permitimos informar que las empresas de servicios públicos domiciliarios que prestan los servicios públicos en los municipios lo hacen en virtud con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 142 de 1994, que dispone la competencia que tienen los municipios en relación con los servicios públicos, **y su deber de asegurar que se presente a sus habitantes de manera eficiente por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previsto en el artículo 7 ibidem.**

Como se anotó anteriormente, de conformidad a la normatividad vigente corresponde al Alcalde Municipal adoptar las medidas tendientes a garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 5° de la Ley 142 de 1994; por tanto, las decisiones que haya adoptado el Alcalde Municipal de Sincelejo, obedecen a las facultades conferidas por la constitución y la Ley.

Además, debemos precisar que en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios, la regla general es la de libre competencia, dicho en otras palabras, la de la libertad de entrada. En tal sentido, la Constitución política de Colombia señala que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado **directa o indirectamente**, por comunidades organizadas o por particulares, principio que fue desarrollado en el artículo 22 de la Ley 142 de 1994, que señala: “**Régimen de Funcionamiento.** Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades”.

De acuerdo con lo anterior, las empresas debidamente constituidas y organizadas, **con independencia de su naturaleza oficial, privada o mixta, pueden prestar libremente** los servicios públicos, sin que para ello se exija algún tipo de autorización, permiso o título habilitante. Esa libertad de entradas supone de alguna manera, una forma de promoción de la competencia que permite que los usuarios tengan la posibilidad de elegir libremente el prestador del servicio público entre una gama de competidores, tal como lo establece el numeral 9.2 del Artículo 9 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido se puede señalar que una empresa de servicios



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

públicos domiciliario, sin importar su naturaleza, puede prestar los servicios públicos propios de su objeto social, en cualquier lugar del territorio nacional.

Según lo antes expuesto, se concluye que corresponde al alcalde municipal, en el ámbito de sus competencias tomar las medidas a que haya lugar, de conformidad con las normas vigentes para garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios en la correspondiente jurisdicción; en consecuencia, para el caso que nos ocupa si se presentaron presuntas irregularidades en el cumplimiento de las metas contractuales por parte de la empresa aguas de la Sabana S.A.ESP, corresponde al Alcalde Municipal de Sincelejo Sucre, adoptar las medidas correctivas a que haya lugar de conformidad con los términos contractuales.

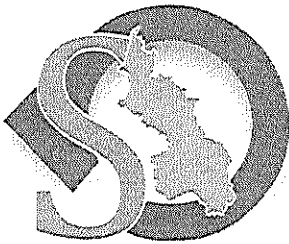
Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto por la Superservicios, la Contraloría por solicitud directa del Denunciante pasa a requerir la siguiente información a través de oficio N°1138 del 22 de Abril de 2016:

1. informar el valor dinerario anual del metro cubico de agua correspondiente a los años 2002 a 2015.
2. Informar el volumen de agua producido y el volumen de agua facturado anual desde 2002 a 2015.

En el evento de no contar con esta información detallar los motivos de esta omisión.

3. Informar si Adesa les remitió la información para determinar el IANC que sirve de base para el SUI calcule y constate si el nivel de pérdida del privado sobre pasa lo pactado en el contrato de Operación # 037 de 2002 celebrado entre Empas ESP y Aguas de la Sabana S.A.ESP.
4. Solicitarles enviarnos copia de los Oficios mediante los cuales requirió a Aguas de la Sabana S.A.ESP por haber omitido la información que permite a la Súper SPD calcular el IANC en la ciudad de Sincelejo.

Respuesta que fue recibida por la Contraloría General del Departamento de Sucre el día 13 de mayo de 2016, en N° de folios 2 +CD en la cual dan



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

respuesta a los interrogantes en el mismo orden en que fueron presentados:

## RESPUESTA DE LA SUPERSERVICIOS:

1. ¿informar el valor dinerario anual del metro cubico de agua correspondiente a los años 2002 a 2015?

Debido a que los prestadores iniciaron el cargue de la información de tarifas aplicadas a partir del año 2004 conforme a lo establecido en la Circular Conjunta CRA-SSPD002 2004, le informamos que se anexa a esta comunicación base de información que se anexa a esta comunicación en medio magnético, de las tarifas aplicadas para el periodo comprendido a partir del 2004 hasta el 2015, que fueron reportadas al Sistema Único de Información –SUI-, por la empresa AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P., en el Municipio de Sincelejo.

Dichas tarifas se encuentran discriminadas por uso y estratos expresados en pesos por metro cúbico facturado (\$/m3), de igual manera vale la pena aclarar que los valores registrados corresponden a pesos corrientes para Cada vigencia.

2. ¿Informar el volumen de agua producido y el volumen de agua facturado anual desde 2002 a 2015?

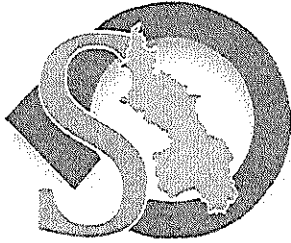
En relación a este punto, se anexa en medio magnética la siguiente información:

- Volumen de agua producido por la empresa AGUAS DE LA SABANA S.A.E.S.P., al SUI desde el 2009 al 2012, para los diferentes sistemas de tratamiento a cargo de la empresa.

Para los años 2013 a 2015 el prestador no ha reportado el formato anual OPERACIÓN DE SISTEMAS DE POTABILIZACION, el cual contiene la variable volumen de agua tratada en el periodo (m3).

- Volumen de agua facturado en metros cúbicos (m3) reportado por la empresa AGUAS DE LA SABANA al SUI del periodo comprendido entre los años 2012 a 2015.





# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

3. ¿Informar si Adesa les remitió la información para determinar el IANC que sirve de base para el SUI calcule y contraste si el nivel de pérdida del privado sobrepasa lo pactado en el contrato de Operación # 037 de 2002 celebrado entre Empas ESP y Aguas de la Sabana S.A.E.S.P?

De conformidad con la competencia establecidas en el artículo 79 de la ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, ya que el ámbito de su competencia en relación con estos, se contrae de manera exclusiva a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que se celebren entre las empresas y los usuarios.

Lo contrario podría entenderse como extralimitación de funciones, razón por la cual esta entidad no puede pronunciarse frente al cumplimiento del contrato 037 de 2002 celebrado entre Empas E.S.P. y Aguas de la Sabana S.A.E.S.P.

No obstante, el prestador AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P., reporto en su totalidad las variables de cálculo (volumen de agua tratada en el periodo m3 y volumen de agua facturado m3) necesarias para el índice de Agua Contabilizada- IANC-, para el año 2004 a 2012, indicador que se encuentra en la base de información anexa.

4. Solicitarles enviarnos copia de los Oficios mediante los cuales requirió a Aguas de la Sabana S.A.ESP por haber omitido la información que permite a la Súper SPD calcular el IANC en la ciudad de Sincelejo.

Frente a esta solicitud, nos permitimos informales que esta Dirección Técnica haya realizado Evaluaciones integrales en el año 2013 y 2015, en las cuales se analizó el desempeño de la empresa en diferentes aspectos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, incluido El Índice de Agua no contabilizado-IANC.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

Dichos informes se encuentran publicados en la página web de la Súper Intendencia de Servicios públicos Domiciliarios, en la sección de Informe de Gestión localizada en la pestaña de Acueducto, alcantarillado y aseo; sin embargo usted podrá acceder en el siguiente link:

[http //www.superservicios.gov.co/Acueducto- Alcantarillado\\_ Aseo/Acueducto-y -alcantarillado/informes- de-gestión.](http://www.superservicios.gov.co/Acueducto-Alcantarillado-Aseo/Acueducto-y-alcantarillado/informes-de-gestión)

## 5. CONSIDERACIÓN DEL AUDITOR

Teniendo en cuenta la información suministrada por la Superintendencia, de la base de datos del sistema único de Información (SUI), sobre el Indicé de Agua No Contabilizada (IANC) podemos resaltar la siguiente:

- que existe un contrato de Operaciones con Inversión N°037 celebrado entre la empresa de Acueducto y Saneamiento básico de Sincelejo – EMPAS ESP y la SOCIEDAD AGUAS DE LA SABANA S.A.E.S.P.
- El día 11 de diciembre del 2002 las partes suscribieron el contrato de operación con inversión N° 037, el cual tiene por objeto regular las obligaciones, derechos y actividades entre la empresa de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de Sincelejo-EMPAS E.S.P en su calidad de operador para la gestión, financiación, operación, rehabilitación, construcción, diseño, expansión, reposición y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y sus actividades complementaria en la zona urbana del municipio de Sincelejo.
- Que el día 10 de enero del 2003, las partes contratantes suscribieron el acta de iniciación del contrato de operación con inversión y entrada en operación para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y sus actividades complementarias en la zona urbana del municipio de Sincelejo.
- Que el día 10 de enero del 2003 se suscribió por los contratantes el acta de entrega de los bienes a efecto de la prestación de los servicios.
- El día 19 de diciembre del 2003, las partes contratantes suscribieron el OTROSI N° 001 Contrato de Operación con Inversiones.

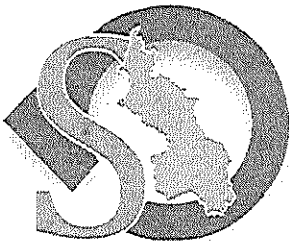


# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

- El día 14 de agosto del 2004, como resultado de la etapa de negociación directa iniciado por el operador, se suscribió el OTROSI N° 002 al contrato de operación con inversión.
- Que el operador, apoyo financieramente al contratante para que pudiera dar cumplimiento a las obligaciones establecidas a su cargo, obligándose este a cancelar dicho apoyo de conformidad con la fórmula de pago que acuerden las partes.
- Que durante la ejecución del contrato, se encontró que en la infraestructura de acueducto y alcantarillado presentaba un alto nivel de deterioro, comprobándose por parte del contratante y el operador graves problemas en la producción de pozos; un 40% menor a la producción establecida en la estructuración del proyecto; una deficiente sectorización; baja presión y caudal en las conexiones domiciliarias y un aumento de la población no contemplada en la estructuración del proyecto. Así mismo, se detectó que la producción de pozos no fue visualizada en verdadera dimensión al momento de su estructuración, fundamentalmente por razones de orden ambiental y del deterioro natural de producción por la antigüedad en la explotación de campos de pozo ubicado en el municipio de Corozal.
- Que para contribuir al mejoramiento de la producción del sistema, el día 26 de enero del 2006 el Municipio de Sincelejo, representado por su Alcalde y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial suscribieron el Convenio de Apoyo Financiero N° 34, por medio del cual el ministerio se comprometió hacer unos aportes con el fin de apoyar financieramente el desarrollo del Plan de Obras e Inversiones correspondientes a la vigencia 2006.
- Que por razones expuestas N°6 anterior, el contratante y el operador, contrataron una consultoría que atendiendo, entre otros factores, a la realidad de la situación de la infraestructura de los sistemas, del aumento de población del Municipio de Sincelejo y de los aspectos ambientales, recomendó ajustar las metas e inversiones del contrato reformulando metas e indicadores que deben alcanzarse a corto, mediano y largo plazo.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

- Que el contratante y operador, presentaron a la supervisión e interventoría técnica el informe del estado actual del contrato de operación con inversión, habiendo revisado y reformulado las metas y los indicadores que deben alcanzarse a corto, mediano y largo plazo por parte del operador. Una vez analizado el mencionado informe se concertó y aprobó.
- Que el contratante y el operador, presentaron al ministerio de ambiente y vivienda y desarrollo territorial el informe del estado actual del contrato de operación con inversión, habiendo revisado y reformulado las metas y los indicadores que deben alcanzarse a corto, mediano y largo plazo por parte del operador.
- Que en consideración a lo anterior las partes contratante celebraron el día 14 de septiembre de 2006 OTROSI N° 003 el cual tiene por objeto ajustar las metas, los indicadores y la obligaciones del contrato de Operación con Inversión N° 037 de 2002. Que en esta el operador se compromete a cumplir con unas metas y estándares mínimos con respecto al índice de agua Contabilizada de la siguiente forma:

Tabla (2) información suministrada por EMPAS E.S.P

ESTANDAR	META DEFINITIVA	DEFINICION DEL ESTANDAR	META INTERMEDIA
Fugas y uso racional del agua.	Índice de agua no contabilizada máximo de 32% para Sincelejo el final del año 2022 según la "Definición del Estándar".	El operador mantendrá un abastecimiento constante que satisfaga los requerimientos del incremento del incremento de cobertura, evitando la necesidad de recursos adicionales de infraestructura de producción más allá de los aumentos ya programados. La pérdida de agua por fugas del	Al final del año 2006, un índice de agua no contabilizada del 43%. Al final del año 2013, un índice de agua no contabilizado del 37%. Para el final del año 2022 un índice del 32%.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

		sistema de abastecimiento de agua y distribución (excluyendo las pérdidas en las intersecciones interiores del cliente) no excederá en cualquier año las metas del porcentaje especificadas.	
--	--	--	--

Fuente Adesa S.A.E.S.P

- Que con respecto al incumplimiento de los indicadores Micro medición IANC-CONTRATO-037 DE 2002 se evidencio que existe un acuerdo de mejoramiento suscrito en los primeros días de Enero del 2013, en el cual la empresa operadora manifiesta:

“que en virtud del contrato de operaciones N°037 de 2002 suscrito el día 27 de Diciembre de 2002, entre la empresa EMPAS ESP Y AGUAS DE LA SABANA S.A.ESP, cuyo objeto contractual es la gestión, financiación, operación, rehabilitación, construcción, diseño, expansión y mantenimiento de la infraestructura de los Servicios Públicos Domiciliario de Acueducto, Alcantarillado y sus actividades complementarias, en la Zona Urbana del Municipio de Sincelejo (Sucre).

Que dentro de las obligaciones contenida en dicho contrato la empresa operadora se compromete a cumplir con unas metas contractuales, entre los cuales se encuentra la Micro medición y el Índice de Agua no Contabilizada- IANC y dado a la complejidad del sistema de acueducto que tiene la ciudad de Sincelejo ha resultado difícil alcanzar las metas contenidas en el mismo, pese al constante esfuerzo técnico, operativo y financiero que se hace para la obtención de los resultados propuestos.

A si las cosas, se concluye que el INDICE DE AGUA NO CONTABILIZADA desde el año-2004-2015 es el siguiente:



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

Tabla (3) información suministrada por la Superintendencia

ID	EMPRESA	AÑO	IANC	FUENTE
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2004	42,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2005	49,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2006	52,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2007	58,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2008	60,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2009	74,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2010	76,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2011	76,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2012	76,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2013	61,0%	VISITA 2013
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2015	50,0%	VISITA 2015

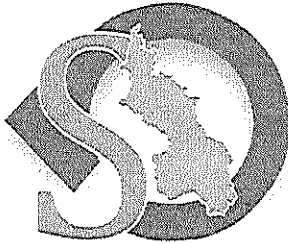
Base de datos SUI

Donde lo proyectado como meta intermedia era la siguiente: al final del año 2006, un índice de agua no contabilizado del 43%, al final del año 2013, un índice de agua no contabilizado del 37%, para el final del año 2022 un índice del 32%.

## 6. CONCLUSIONES

1. Según García et.al, (2013)<sup>1</sup>, el índice de agua no contabilizada no es solo un indicador con influencia exclusiva de carácter técnico operativo; hay también una repercusión directa o indirecta de tipo ambiental en la medida en que se pueda llegar a sobreexplotar las fuentes de abastecimiento relacionadas con las operaciones de la empresa prestadora del servicio y con ello se presentaría el deterioro de los sistemas naturales asociados a ellas. En ese sentido, se quiere dimensionar el comportamiento del índice de agua no

<sup>1</sup> García. E Maritza, Vargas. C Charles, Granados Michael. 2013. Estudio comparativo de agua no contabilizada en Colombia para el periodo 1995-2011. Índice de agua no contabilizada desde una perspectiva ambiental. Revista Tecnogestión, Vol. 10. Nº 1. 26-35 p. (Accedido: 20/09/2016)



# CONTRALORÍA

## General del Departamento de Sucre

*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

contabilizada desde una perspectiva ambiental; para ello se propone relacionarlo con el Índice de Presión Hídrica a los Ecosistemas (IPHE)<sup>2</sup> que se presentó para la zona de impacto del acuífero de Morroa. El IPHE establece seis categorías las cuales se pueden apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. Indicadores para las subzonas hidrográficas

Subzona Hidrográfica	
Categoría	Rango
Crítico	Mayor a 1
Muy Alto	0,8 - 1
Alto	0,5 - 0,8
Moderado	0,3 - 0,5

Fuente: (IDEAM, 2015)

Según el estudio nacional del agua 2014, el IPHE fue de 0.94, es decir muy alto, lo que evidencia una situación límite en términos de competencia por agua verde. Esto se traduce en que es una zona con alta presión por el uso del agua. Dicho dato, en relación con el presente estudio, eleva los impactos negativos, porque no es solamente proyectar la problemática en el tema tarifario netamente visto como impacto financiero, sino el impacto ambiental que causa sobre el acuífero por el uso inadecuado (sobreexplotación), lo cual en el mediano plazo puede generar una serie de conflictos por el acceso al preciado líquido.

2. Basados en los compromisos asumidos por la empresas aguas de la sabana ADESA respecto a las metas proyectadas y alcanzadas respecto al IANC en la tabla 4, se puede apreciar cuales fueron los resultados obtenidos.

Tabla 4. Seguimiento al Índice de Agua No Contabilizada (IANC)

### SEGUIMIENTO AL INDICE DE AGUA NO CONTABILIZADA (IANC)

<sup>2</sup> IDEAM-Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. 2015. Estudio Nacional del Agua 2014. [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA\\_2014.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf). (Accedido: 20-09-2016).



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>META PROYECTADA*</b>	39,67%	37,95%	37,94%	36,94%	34,95%	32,95%
<b>META ALCANZADA**</b>	76,00%	76,00%	76,00%	61,00%	58,80%	50,00%

\* Según ADESA

\*\* Reporte SUI

Partiendo de lo anterior se realizó un análisis económico para calcular el detrimento al cual incurrió ADESA al no cumplir con las metas proyectadas del IANC para el periodo 2010-2015.

$$IANC_i = \frac{\text{Volumen de agua producido} + \text{Compra de Agua en Bloque} - \text{Volumen de Agua Facturado}}{\text{Volumen de agua producido} + \text{Compra de Agua en Bloque}} \times 100$$

Donde:

$i$  = periodo de análisis

Tabla 5. Calculo del presunto detrimento para el periodo 2010-2015

AÑO	DETRIMENTO (\$)
2010	\$25.605.925.692
2011	\$29.164.473.740
2012	\$36.159.881.152
2013	\$24.171.848.743
2014	\$24.206.373.548
2015	\$16.810.605.492
<b>TOTAL</b>	<b>\$156.119.108.367</b>

## 7. CONTROL DE LEGALIDAD

Según la Constitución Política de Colombia, los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado y es indispensable su intervención por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y demás entidades competentes en la prestación de los servicios públicos para optimizarlos bajo parámetros de eficiencia; uno de esos parámetros desde una visión técnico-operativa es el índice de agua no contabilizada (IANC), tema el cual obedece esta denuncia. El IANC que mantiene en la





# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

actualidad en Colombia se estableció mediante las Resoluciones 12 y 17 de 1995, expedidas por la CRA, según la Constitución Política de Colombia, los servicios públicos como un indicador de gestión técnico-operativo.

Este índice está regulado en función del factor de pérdidas máximas aceptables que estimo en un 30%; este factor se traslada a los usuarios por medio de las tarifas y no puede excederse del 30% establecido. El IANC relaciona la cantidad de agua que cada empresa de acueducto pierde, desde un comparativo entre el agua producida y agua facturada. Las empresas prestadoras de este servicio público están en la obligación de elaborar y aplicar programas de reducción de pérdidas que permitan cumplir con el índice de agua no contabilizada, teniendo en cuenta fugas visibles y no visibles, además de mejorar y calibrar las proyecciones de reducción.

El incumplimiento del porcentaje máximo de pérdida tiene repercusiones a nivel tarifario y ambiental, ya que el aumento en la tarifas de los usuarios y la sobre explotación del recurso hídrico son problemas de gran impacto que deben ser manejados y solucionados.

Para la recolección de valores históricos del IANC desde 2004 AL 2015 (ver tabla 1 y 3) se llevó a cabo la consulta de documentos requeridos a EMPAS.E.S.P y a la Súper Intendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y del Sistema Único de Información (SUI); en este último se tomó información de suscriptores, micro medición, agua facturada y agua producida (macro medición) y otros datos de importancia para el cálculo del IANC desde 2004 a 2015.

De acuerdo a los resultados arrojados en esta investigación se evidencia la irresponsabilidad que la empresa prestadora del servicio Sociedad Aguas de la Sabana S.A.E.S.P (operador) tiene para el manejo del recurso hídrico y la deficiencia administrativa así como la técnico-operativa que impactan directamente en la reducción de la oferta hídrica por la sobre explotación para cubrir la demanda y el aumento de costos de este servicio que se ve reflejado en las tarifas de los usuarios y en los aportes del Estado para el cubrimiento de los subsidios.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

Por la nula exigencia de la eficiencia en la gestión por parte de los facultados Gerentes de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sincelejo EMPAS E.S.P (contratante) en correctivos de forma oportuna para afrontar este problema, se entrara a tipificar las siguientes conductas:

De acuerdo a la ley 734 de 2002 en su Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizaran con acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo. Por todo lo expuesto esta situación coloca a la entidad en cabeza de sus representantes como responsables de la siguiente observación:

## HALLAZGO N°1

**Descripción de la conducta:** La ineficiente gestión a cargo de la empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sincelejo EMPAS E.S.P, quien es la responsable del control y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en los diferentes instrumentos de gestión que constituyen los mencionados contratos especiales, en su condición de responsable de la interventoría y supervisión de los mismos.

**Connotación:** Disciplinario

**Condición:** La falta de exigencia de eficiencia en la gestión por parte de los facultados Gerentes de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sincelejo EMPAS E.S.P (contratante) en correctivos de forma oportuna para afrontar este problema.

**Fuente de Criterio:** Ley 734 de 2002 en su Artículo 27. Acción y Omisión.

**Criterio:** La falta de acción y omisión por parte de los Gerentes, ante los indicadores de la IANC conlleva al incumplimiento reiterativo por parte del operador poniendo en riesgo los recursos hídricos por la sobre explotación para cubrir la demanda y el aumento de costos de este servicio que se ve reflejado en las tarifas de los usuarios y en los aportes del Estado para el cubrimiento de los subsidios.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

**Causa:** No aplicabilidad de la Ley Carencia de mecanismos de control fiscal.

**Efecto:** incumplimiento en el IANC pactado en el contrato de operación con inversión 037.

**Presunto responsable:** Gerentes de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sincelejo EMPAS E.S.P (vigencias 2010,2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

## HALLAZGO N°2

**Connotación:** Fiscal

**Condición:** El incumplimiento de manera reiterada en el IANC en el Contrato de Operación con inversión 037, por parte del operador conlleva a un presunto detrimento que pone en riesgo recursos hídrico por la sobre explotación y el aumento de costos de este servicio que se ve reflejado en las tarifas de los usuarios y en los aportes del Estado para el cubrimiento de los subsidios.

**Criterio:** El artículo 163 de la Ley 142 de 1994, La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió la Resolución CRA N°17 de 1995, posteriormente incorporada en la Resolución CRA N°151 de 2001, cuyo artículo 2.4.3.14, Ley 373 de 1997.

**Causa:** la falta de control y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.

**Efecto:** Incumplimiento reiterativo por parte del operador poniendo en riesgo recursos hídricos por la sobre explotación.

**Presunto detrimento:** \$156.119.108.367

**Presuntos responsables:** Gerentes EMPAS. E.S P, vigencia (2010,2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

Gerentes ADESA vigencia (2010,2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

## Nota:

Se debe tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente "en que se hayan perdido recursos" si no en los términos que precisa el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, independientemente que la norma aplicable al proceso contractual en ADESA, sea de derecho privado, los



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

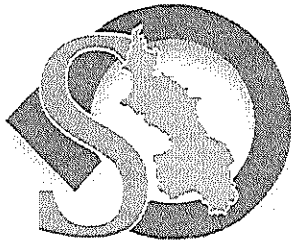
recursos públicos deben emplearse en la consecución de los fines Estatales.

## RESPUESTA DE EMPAS.E.S.P

Sea lo primero en decir que el documento confirma lo que el principio reconoce la auditora, pero que posteriormente viola. En la página 8, último párrafo del documento en cuestión, la auditora expresa literalmente lo siguiente "...teniendo en cuenta la complejidad de la información recaudada y de algunos términos sobre el Índice de Agua no Contabilizada (IANC) que como profesional del derecho no manejo con amplitud suficiente como para proyectar una decisión y asumiendo que la Contraloría no cuenta con un experto en el manejo de este tema..."

Frente a este reconocimiento de su imposibilidad de proyectar una decisión, la misma auditora recurre al apoyo de varias entidades, dentro de ellas la Superintendencia de servicios públicos, para que un experto en el tema la asesore, recibiendo como respuesta una negativa en todos los casos, sin embargo se refleja al final del documento que pese a ello, emite o proyecta una decisión, que a todas luces no solo deja claro que deja desconoce el tema, sino que además ha pasado por alto toda la gestión de EMPAS E.S.P desde el año 2012 hasta la fecha para mejorar el comportamiento del índice de agua no contabilizada, valga decir, gestión que no tiene precedentes en la historia de la empresa, pero que más allá se aventura a calificar como nula sin tener, ni haber requerido a EMPAS E.S.P al respecto, como para demostrar tal hecho.

Dicho eso queremos dar claridad al asunto, tal como lo hicimos en una presentación realizada en sala de juntas de la Contraloría Departamental a la auditora en compañía de la doctora Merlis Rodelo, en la cual al igual que lo hace en el documento reconoce su desconocimiento del tema. Las debilidades que refleja el documento para abordar el tema del Índice de Agua no contabilizada (IANC) están expresadas básicamente en lo siguiente:



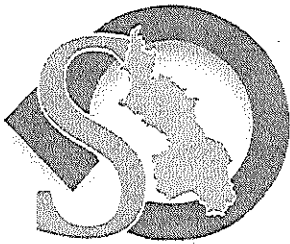
# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

1. Se equipara el indicador **Agua no Contabilizada** con el concepto de **perdida de agua**, desatendiendo la definición correcta del indicador, evidentemente en toda la descripción no se tienen en cuenta las pérdidas comerciales (aquellas referidas a: conexiones clandestinas, robo, sublectura o errores en el procedimiento de datos del sistema de información comercial) esta claridad se hace para poder decir que el factor que más pesa dentro del Índice de Agua no Contabilizado son las pérdidas comerciales, que para el caso de Sincelejo es bastante alto, como hecho concreto mencionemos la forma en la que se viene abasteciendo barrio como el Poblado y Cristo Viene. Es decir, cuando se habla de agua no contabilizada, no solo se hace referencia a las fugas, se está abarcando una serie de factores que constituyen a la diferencia entre lo distribuido y lo facturado, como son las pérdidas comerciales. No existe un indicador de mayor interés para los operadores que (IANC) puesto que su reducción se traduce en mayores ganancias para ellos mismo, en ningún momento, como trata de insinuarse, en reducciones de la tarifa.

3. Tal como lo responde la superintendencia de Servicios Publico en el documento en la página 10, “...nos permitimos manifestarle que el **Índice de Agua no Contabilizada (IANC) ha sido el indicador de perdida establecido por la regulación...**” y más adelante en la página 11 confirma “**se debe aclarar que de acuerdo con la regulación vigente, el nivel máximo de agua no contabilizado que se aceptara para el cálculo de los costos de la prestación del servicio de acueducto será del 30%**” lo que en la práctica nos está diciendo que niveles superiores al 30% deben ser financiado por la misma empresas, o en otro sentido, que para la inclusión del parámetro de perdida dentro del estudio de costo de la empresa operadora solo le será permitido un 30%. Esto contradice cualquier conclusión que llegara a referirse a un detrimento por parte del operador y acolitado por el supervisor, puesto que es claro que la norma les permite tácitamente tener niveles superiores al 30% de Agua no Contabilizada, solo que hasta el 30% pueden ser recuperados vía tarifa. En el mismo sentido contradice lo que en el



# CONTRALORÍA

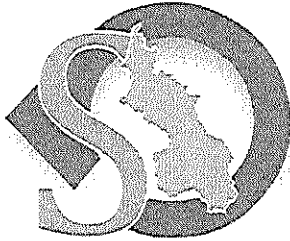
## General del Departamento de Sucre

*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

documento se expresa cuando se afirma que los mayores niveles de agua no contabilizada son los que ocasionan mayores costos de servicio.

3. tal como lo señala la Superintendencia de servicios públicos en la página 15 del documento: **"...en consecuencia, para el caso que nos ocupa si se presentaron presuntas irregularidades en el cumplimiento de las metas contractuales por parte de la empresa Aguas de la Sabana S.A.E.P corresponde al Alcalde Municipal de Sincelejo Sucre, adoptar las medidas correctivas a que haya lugar de conformidad con los términos contractuales"** la Súperintendencia hace referencia al señor Alcalde como representante legal del municipio, pero en este caso existe una entidad (EMPAS E.S.P) que es la contratante a quien le corresponde adoptar las medidas correctivas a que haya lugar de conformidad con los términos contractuales, pese a que es esta la recomendación literal de la superintendencia de servicios públicos, máximo ente de control y vigilancia de los servicios públicos, se desconoce tal solicitud y de forma apresurada se califica como nula la gestión de EMPAS E.SP, sin antes haber solicitado las medidas implementadas por EMPAS E.S.P y verificado si se ajusta a los términos contractuales, pese a que es esta la recomendación literal de la superintendencia de servicios públicos, máximo ente de control y vigilancia de ,los servicios públicos, se desconoce tal solicitud y de forma apresurada se califica como nula la gestión de EMPAS E.S.P, sin antes haber solicitado las medidas implementadas por EMPAS E.S.P y verificado si se ajusta a los términos contractuales.
4. Se presentan unas cifras en un cuadro de la página 24, donde se afirma que se ha hecho un análisis económico, el cual no está sustentado, ni soportado como tal. Se hace imposible reconocer de donde salen las cifras y bajo qué supuestos se obtienen. Siendo así, no podría calificarse como análisis económicos, mucho menos como una conclusión.
5. Finalmente debemos decir, que EMPAS E.S.P esta siempre dispuesta a aportar todas las evidencias de su gestión frente a este y todos los demás indicadores.



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

---

## RESPUESTA DE LA CONTRALORIA

1. Con respecto al punto (1, 2,3) de los descargos;  
Le manifestamos que dictamen proyectado está fundamentado en respuesta recibida por EMPAS E.S.P y por la Superintendencia de Servicios Públicos, del cálculo del IANC suministrada por estas entidades de sus bases de datos.  
Respectó a lo alegado por EMPAS E.S.P “...pero que más allá se aventura a calificar como nula sin tener, ni haber requerido a EMPAS E.S.P al respecto, como para demostrar tal hecho...” le manifiesto que si fue requerida y tenida en cuenta su información aportada al momento de proyectar el dictamen.  
**La siguiente fue la información requerida y suministrada por EMPAS E.S.P**

### DOCUMENTALES:

SEGUNDA SOLICITUD: con fecha 16 de Marzo de 2015

- Informe anual sobre cumplimiento de metas año 2013 (original) tal como lo ordena el contrato de operación con inversión N°037 de 2002.
- Contrato de Concesión Operación con Inversión N°037 de 2002 con todas sus modificaciones.
- Plan de choque y sus modificaciones.
- Informe de interventoría y certificado de quien ejerce supervisión del contrato de operación con inversión N°037 de 2002.

En el cual EMPAS E.S.P el día 19 de marzo de 2015 apporto la siguiente:

- Copia del contrato de Operaciones con Inversión N°037/2002, suscrito entre EMPAS E.S.P y ADESA S.A.ESP
- Informe de supervisión 2013
- Informe ADESA S.A.E.S.P.2013
- Acuerdo de mejoramiento suscrito entre EMPAS ESP Y ADESA S.A.E.S.P

TERCERA SOLICITUD: con fecha 04 de Mayo de 2015

- Informe anual sobre cumplimiento de metas del índice de agua no contabilizada IANC de los años 2008-2009-2010-2011-2012-2014
- Informe de los metros cúbicos (m3) de agua producido por cada año desde el inicio del convenio hasta el año 2014 en campos de pozos.

En la cual EMPAS E.S.P el día 07 de mayo de 2015 apporto la siguiente:



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

- Tabla de información

AÑO	% CUMPLIMIENTO IANC	METROS DE AGUA (m3)
2003	-----	9.479.722.00
2004	-----	9.840.821.00
2005	-----	11.630.477.00
2006	-----	11.001.509.00
2007	-----	11.444.647.00
2008	57,74%	14.153.412.00
2009	30.53%	13.803.426.00
2010	61.06%	15.107.928.00
2011	60.55%	15.974.932.87
2012	65.77%	15.198.081.66
2013	52.06%	15.858.876.06
2014	58.80%	15.275.668.00

Fuente Adesa S.A.E.S.P

CUARTA SOLICITUD: con fecha 06 de Noviembre de 2015

- Copia de acuerdo de Mejoramiento de los Indicadores de Cobertura de Micro Medición e Índice de Agua no contabilizada suscrito en el año 2015.

En cuanto a lo señalado por EMPAS E.S.P “...Superintendencia de servicios públicos, para que un experto en el tema la asesore, recibiendo como respuesta una negativa en todos los casos...”. Le manifestamos que la Superintendencia nos responde y suministra la información cargada al SUI por el Operador (Aguas de la Sabana S.A.E.S.P)

“...No obstante, el prestador AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P., reporto en su totalidad las variables de cálculo (volumen de agua tratada en el periodo m3 y volumen de agua facturado m3) necesarias para el índice de Agua Contabilizada- IANC-, para el año 2004 a 2012, indicador que se encuentra en la base de información anexa...”

Calculo de IANC aportado por la Superintendencia (base de datos SUI)





# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

ID	EMPRESA	AÑO	IANC	FUENTE
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2004	42,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2005	49,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2006	52,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2007	58,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2008	60,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2009	74,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2010	76,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2011	76,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2012	76,0%	SUI
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2013	61,0%	VISITA 2013
3255	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.	2015	50,0%	VISITA 2015

Base de datos SUI

2. En cuanto al punto 4 de sus descargos, le manifiesto que el porcentaje del Índice de Agua no Contabilizado fue el suministrado por la Superintendencia y para el año 2014 el suministrado por EMPAS E.S.P, que el valor dinerario en pesos fue contabilizado no sobre el 30% del el indicador de perdida establecido por la regulación, si no por el pactado en compromisos por la empresas Aguas de la Sabana ADESA respectos a las metas proyectadas y alcanzadas respecto al IANC tal como se muestra en la tabla (4) se puede apreciar cuales fueron los resultados obtenidos.

Tabla 4. Seguimiento al Índice de Agua No Contabilizada (IANC)

SEGUIMIENTO AL INDICE DE AGUA NO CONTABILIZADA (IANC)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>META PROYECTADA*</b>	39,67%	37,95%	37,94%	36,94%	34,95%	32,95%
<b>META ALCANZADA**</b>	76,00%	76,00%	76,00%	61,00%	58,80%	50,00%

\* Según ADESA

\*\* Reporte SUI

Se anexa análisis de la cuantificación en pesos del IANC (Anexo 1. análisis, folio 1)

## CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior mente expuesto y teniendo en cuenta que el Denunciado en sus descargo no desvirtúa las observaciones, estas se

Anexo 1. Análisis Económico del IANC

AÑO	M3 FACTURADOS	Valor Promedio Carga M3/año	SUBTOTAL CARGO FUD (\$ SUSCRIPTOR/MES)	VALOR PROMEDIO CONSUMO BASICO (M3/AÑO)	SUBTOTAL CONSUMO BASICO (M3)/AÑO	CARGO FUD		CARGO BASICO		CARGO FUD		CARGO BASICO		SUBTOTAL (Consumo Básico + Cargo Fijo)	SUBTOTAL (Consumo Básico + Cargo Fijo)	DETRIENTO SEGUN LO PROVECIDO
						Subtotal CF \$/AÑO	Subtotal CB \$/AÑO	Subtotal CF \$/AÑO	Subtotal CB \$/AÑO	Subtotal CF \$/AÑO	Subtotal CB \$/AÑO	Subtotal CF \$/AÑO	Subtotal CB \$/AÑO			
2010	6165094	8933,24	\$55.197.464.929,14	2479,13	\$15.284.026.109,81	76%	\$41.950.073.346,15	76%	\$11.615.859.838,90	\$53.565.933.185	39,67%	\$21.896.834.337,39	39,67%	\$6.063.173.155,38	\$27.960.007.492,77	\$25.605.925.692,27
2011	6589415	9102,24	\$59.898.506.508,88	2955,62	\$16.731.266.279,23	76%	\$45.571.344.944,47	76%	\$12.730.954.772,60	\$58.332.299.717	37,95%	\$22.720.724.218,98	37,95%	\$6.357.101.758,16	\$29.087.825.977,14	\$29.164.473.729,93
2012	7912532	9376,40	\$74.191.077.039,48	2630,83	\$20.816.492.993,24	76%	\$56.385.218.545,45	76%	\$15.820.534.674,86	\$72.205.753.220	37,94%	\$28.148.094.676,50	36,94%	\$7.897.777.441,64	\$36.045.872.058,14	\$36.159.881.152,17
2013	8167051	9605	\$78.444.524.855,00	2696,24	\$22.020.349.387,15	61%	\$47.851.160.161,55	61%	\$13.432.413.128,16	\$61.283.573.288	36,94%	\$28.977.407.481,44	36,94%	\$8.134.317.093,61	\$37.111.724.545,05	\$24.171.848.742,66
2014	8130364	9743,05	\$79.214.567.607,67	2740,3093	\$22.279.661.106,67	58,8%	\$46.578.165.753,31	58,8%	\$13.100.440.730,72	\$59.678.606.484	34,95%	\$27.685.491.378,88	34,95%	\$7.786.741.556,78	\$35.472.232.935,66	\$24.206.373.548,27
2015	7427837	10359,81	\$76.550.984.532,69	2934,03	\$21.644.942.103,97	50%	\$38.475.492.286,34	50%	\$10.822.471.051,98	\$49.297.963.318	32,95%	\$25.355.349.403,52	32,95%	\$7.132.008.423,26	\$32.487.357.826,78	\$16.810.605.491,55
TOTAL															\$156.119.108.366,95	



# CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre  
*Control Fiscal Visible a la Comunidad*

mantienen. Y se remite al despacho del Subcontralor Informe final para que proceda de conformidad con la Resolución 407 de 2012, modificada por la Resolución N°009 de 2014.

## CUADRO DE TIPIFICACION DE HALLAZGOS EMPAS.S.A.ESP VIGENCIA 2010-2015

Tipo hallazgo	De	Cantidad	Observación	Valor(Pesos)
1.Disciplinaria Página 26		1	1	
2.Fiscales Página 27		1	1	\$156.119.108.367

  
**JACKELIN FAJARDO MARTINEZ**  
Auditor  
CGDS