



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 10.9907 DE 2013  
( 14 MAR 2013 )

Radicación No. 12-185822

*Por la cual se ordena la apertura de una investigación*

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LA COMPETENCIA**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en el Decreto 4886 de 2011 y en el Decreto 2153 de 1992, modificado por el Decreto 19 de 2012 y,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia establece que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades y para su protección le impone al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica, además de evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

**SEGUNDO:** Que el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009 estableció como propósitos de las actuaciones administrativas *"velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica"*.

**TERCERO:** Que de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio *"conocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales"*.

**CUARTO:** Que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, corresponde al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia *"Tramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia"*.

**QUINTO:** Que mediante oficio número 12-185822 del 19 de octubre de 2012, la **COOPERATIVA DE SERVICIOS PUBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARRILLADO DE LA PARCELACION EL JARDIN LIMITADA** (en adelante **COOPJARDÍN ESP LTDA**) allegó a esta Superintendencia queja por presuntas prácticas comerciales restrictivas de la competencia ejercidas por la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARRILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** (en adelante **EAAB**).

**SEXTO:** Que la queja formulada por **COOPJARDÍN ESP LTDA** contra la **EAAB** se fundamenta, entre otros, en los siguientes hechos:

*"7. El día de hoy 18 de octubre de 2012 la EAAB, sin mediar explicación alguna, sin consultarnos, ni informarnos de las decisiones que había tomado la EAAB, decidió en forma unilateral y arbitraria las siguientes acciones:*

X

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 2

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

a. Instalar en el tubo (al interior) por donde nos suministra el agua y antes del medidor una **"platina de orificio reducido"**, mediante la cual reduce el caudal de **12 pulgadas contractuales a 1,5 pulgadas**, esto en la práctica significa menor agua para nuestros usuarios, al punto que muy probablemente haya muchos de ellos, alejados del punto inicial, que no van a recibir agua.

b. Adicionalmente, como si lo anterior no fuera suficiente, instalaron una válvula reguladora de presión bajándola definitivamente a 40 m.c.a. es decir un 33% menos de la presión que teníamos al comienzo del año 2012.

8. Lo anterior tiene como consecuencia que a partir del día de mañana 19 de octubre de 2012 la gran mayoría de nuestros 50.000 usuarios no recibirán agua por las decisiones tomadas por la EAAB, sin explicaciones.

[...]

10. De otra parte mediante las Resoluciones CRA 421 del 29 de mayo de 2007 y CRA 434 del 26 de diciembre de 2007, LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (CRA) concedió, a la empresa que represento, 2 servidumbres acceso de red matriz a cargo de la **EAAB**. Actualmente las mencionadas resoluciones se encuentran en firme y la EAAB no ha cumplido con su obligación de permitir el acceso a COOPJARDÍN a la red matriz en esos dos nuevos puntos, impidiéndola desarrollar su objeto social de manera eficiente.

11. El Gerente General del Acueducto a través de los medios de comunicación ha manifestado públicamente que **NO** cumplirá las resoluciones de la CRA.

12. El Gerente Corporativo Servicio al Cliente (E), en el oficio 30400001-2009-1794, nos remite los documentos soporte de la Junta Directiva de la EAAB que contienen información que muestran una clara e inequívoca persecución contra la empresa COOPJARDÍN ESP LTDA.

En particular el Anexo 2, este documento deriva todo su análisis en el hecho que COOPJARDÍN ESP LTDA., solicitó y obtuvo 2 nuevos puntos de acceso a red matriz, y **por cualquier medio había que restringir en materia competitiva que resulta de la imposición de la servidumbre a la Empresa**<sup>1</sup>.

**SÉPTIMO:** Que dentro de la denuncia presentada, la empresa **COOPJARDÍN ESP LTDA** solicitó la siguiente medida cautelar:

*"Que la EAAB retire la platina reductora de caudal y la válvula reductora de presión en razón que estas dos acciones realizadas por la EAAB además de atentar contra la libre competencia, están poniendo en peligro la salud y la vida de miles de personas entre ellos más de 35.000 niños"*<sup>2</sup>.

**OCTAVO:** Que durante la admisibilidad de la queja se adelantaron las siguientes actuaciones:

<sup>1</sup> Folio 4 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>2</sup> Folio 1 del Cuaderno No. 1 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 119907 DE 2013 Hoja N°. 3

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

### 8.1. Testimonios

Diligencia de testimonio realizada al señor **LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO**, en su calidad de Representante Legal de **COOPJARDÍN ESP LTDA**, realizada el 27 de diciembre de 2012<sup>3</sup>.

### 8.2. Visitas administrativas

8.2.1. Visita administrativa realizada a las instalaciones de la **EAAB**, el 30 de octubre de 2012.

8.2.2. Visita administrativa realizada a las instalaciones de **COOPJARDÍN ESP LTDA**, el 30 de octubre de 2012<sup>4</sup>.

### 8.3. Requerimiento de información

Requerimiento de información 12-185822-20 a la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO** (en adelante **CRA**) en donde se requirió la siguiente información:

*"1. Concepto técnico de lo que se entiende por venta de agua en bloque y el desarrollo de este mercado en Colombia. Aportar los estudios y conceptos realizados por la CRA sobre el tema en mención.*

*2. Fundamento jurídico sobre el cual se basa y justifica la venta de agua en bloque en Colombia.*

*3. Listado de empresas prestadoras del servicio público domiciliario de agua potable que vendan agua en bloque en Colombia, identificando el municipio o ciudad a la que pertenecen, el número de contratos de agua en bloque que se encuentran vigentes y el nombre de las empresas con las que tienen vigente la venta de agua en bloque.*

*4. Historial de solicitudes de servidumbre de acceso e interconexión que se le hayan solicitado a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Lo anterior identificando la empresa que hace la solicitud y el estado en que se encuentran dichas servidumbres"<sup>5</sup>.*

### 8.4. Diligencias con la finalidad de descifrar, depurar y seleccionar la información

La **EAAB** remitió a esta Delegatura comunicaciones 12-185822-12 y 12-185822-13 donde se anexaban los *back up* de los correos electrónicos institucionales de ocho funcionarios de la **EAAB**. En la comunicación 12-185822-12, la **EAAB** manifestó con relación a los *back up* de los correos lo siguiente:

*"[...] con el fin de preservar la confidencialidad de los correos electrónicos remitidos, se envían sellados y firmados por sus titulares, para que en la fecha dispuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio sean revisados e inspeccionados los mismos, en presencia de su titular".*

<sup>3</sup> Folio 524 del Cuaderno No. 6 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 24 a 179 del Cuaderno No. 1 y folios 180 a 190 del Cuaderno No. 2 del expediente.

<sup>5</sup> Folios 524 y 525 del Cuaderno No. 6 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 4

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

---

De acuerdo con lo anterior y con el fin de velar por los derechos fundamentales de los funcionarios de la EAAB, esta Delegatura llevó a cabo las diligencias de depuración y selección de información en presencia de los titulares de las cuentas, en el siguiente orden:

**8.4.1.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, el día 15 de febrero de 2013.

**8.4.2.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de MAURICIO JIMÉNEZ ALDANA, el día 15 de febrero de 2013.

**8.4.3.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de LUIS EDUARDO SILVA PACHÓN, el día 18 de febrero de 2013.

**8.4.4.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de LUIS EDUARDO MARÍN GÓMEZ, el día 18 de febrero de 2013.

**8.4.5.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de FRANCISCO CANAL ALBAN, el día 19 de febrero de 2013.

**8.4.6.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de MARTHA LUCIA GARZÓN GORDILLO, los días 19 y 20 de febrero de 2013.

**8.4.7.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de JUAN CARLOS CASAS VARGAS, el día 20 de febrero de 2013.

**8.4.8.** Diligencia de desciframiento, depuración y selección de información del *back up* del correo electrónico institucional de PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES, el día 20 de febrero de 2013.

**NOVENO:** Que previamente al análisis de los hechos, esta Delegatura encuentra pertinente describir la relación existente entre los agentes del mercado que intervienen en el caso objeto de estudio.

#### **9.1. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. ESP- EAAB**

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo del Concejo Distrital No. 275 de 2006, la **EAAB** es una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, vinculada a la Secretaría del Hábitat, cuyo objeto social es la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Página web de la Alcaldía. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307> [Fecha de consulta: 16 de Enero de 2013].

RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 5

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

En el presente caso, la **EAAB** tiene una relación contractual consistente en la compraventa o suministro de agua en bloque con la sociedad **COOPJARDÍN ESP LTDA**<sup>7</sup>.

**9.2. COOPERATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA PARCELACIÓN EL JARDÍN LIMITADA - COOPJARDÍN ESP LTDA**

**COOPJARDÍN ESP LTDA** es una cooperativa de servicios públicos constituida mediante acta del 8 de mayo de 1999 otorgada en Asamblea Constitutiva. Según consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal, esta Cooperativa tiene por objeto social:

*"(...) construir, operar, mantener, explotar y administrar el sistema de acueducto y alcantarillado y demás obras de construir, operar, mantener, explotar y administrar el sistema de acueducto y alcantarillado y demás obras de servicio comunitario de la Parcelación El Jardín y zonas aledañas"*<sup>8</sup>.

**COOPJARDÍN ESP LTDA** fue constituida con el fin de distribuir agua potable a ciertas parcelas al norte de Bogotá, D.C., donde la **EAAB** no prestaba el servicio, según consta en el testimonio de su representante legal el señor **LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO**, quien manifestó:

*"La urbanización **COOPJARDÍN** fue construida en el año 58 por **CUELLAR SERRANO GÓMEZ** con todas las normas que existían en esa época, pero era una parcelación, es decir eran finquitas de máximo o mínimo media fanegada. Entonces se le había solicitado muchas veces a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO** el servicio de acueducto y siempre lo habían negado, entonces en el año 99, después de muchas cartas nuestras, llegaron a la parcelación y nos ofrecieron vendernos el agua en bloque, que era la única forma como nos podían suministrar el agua porque el acueducto no podía prestar el servicio domiciliario según normas internas de ellos que no pueden prestar el servicio (sic) si no hay servicio de alcantarillado. Entonces, nos dijeron que nos vendían el agua en bloque y que debíamos ser una Cooperativa para poder firmar el contrato, entonces constituimos la Cooperativa en el año 99 y en ese mismo año, en septiembre, se firmó el Convenio original con la **EMPRESA DE ACUEDUCTO**"*<sup>9</sup>.

La sociedad **COOPJARDÍN ESP LTDA** es quien firmó en 1999 el "CONVENIO ENTRE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P. CON LA COOPERATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA PARCELACIÓN EL JARDÍN LIMITADA, COOPJARDÍN ESP LTDA NO. 9-99-9100-316-1999"<sup>10</sup>.

**9.3. COJARDÍN S.A. ESP**

La sociedad **COJARDÍN S.A. ESP** fue constituida mediante Escritura Pública No. 2158 del 28 de octubre de 2003 de la Notaría 63 del Círculo de Bogotá, con el siguiente objeto principal:

<sup>7</sup> Folio 55 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>8</sup> Folio 47 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>9</sup> Folios 524 y 525 del Cuaderno No. 6 del expediente.

<sup>10</sup> Folio 55 del Cuaderno No. 1 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 6

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

"La prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y actividades complementarias, bien sea como gestor, operador o a cualquier otro título; además podrá desarrollar las siguientes actividades: 1. Prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en otros municipios y los procesos de tratamiento de aguas para su potabilización o para la entrega de las aguas servidas a las fuentes naturales. 2. Prestación de todo tipo de servicios o desarrollo de cualquier actividad en cuento unos y otras tengan relación, directa o indirecta, con la prestación y el montaje de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y tratamientos de aguas. 3. Construcción de redes de acueductos y alcantarillados y obras complementarias para la prestación de estos servicios bien para explotación directa de las mismas o para otras entidades públicas o privadas"<sup>11</sup>.

La constitución de esta sociedad, según consta en el testimonio de su representante legal, señor **LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO**, fue el resultado de exigencias legales con relación a la naturaleza jurídica de las personas que prestan servicios domiciliarios. De esta manera, en la actualidad es esta sociedad **COJARDÍN S.A. ESP** la que les presta directamente el servicio de acueducto a los usuarios suscritos a sus servicios:

"**COOPJARDÍN**, la Cooperativa es la empresa que se fundó inicialmente en el 99 y es la empresa que suscribió el contrato con la **EMPRESA DE ACUEDUCTO DE BOGOTÁ**; y la sociedad anónima es propiedad de la Cooperativa, que se formó para atender lo resuelto y que consta en la resolución 270 de 2003 de la CRA, que dijo que debíamos modificar la estructura jurídica de la empresa porque lo solicitó la **EMPRESA DE ACUEDUCTO DE BOGOTÁ**. Entonces tan pronto salimos de la reunión de la CRA, investigamos el asunto y la empresa por ser Cooperativa no podía transformarse en una sociedad comercial, entonces consultamos y nos dijeron que la Cooperativa puede formar una sociedad anónima, que es lo que dice la Ley que debe ser el que presta los servicios públicos, entonces la Cooperativa constituyó la sociedad anónima, se le envió esa sociedad al **ACUEDUCTO** y a la CRA, diciéndole que ya cumplimos la parte nuestra, y ahí se quedó la sociedad anónima. Hasta que la Superintendencia de Servicios, nos mandó una comunicación diciendo que la Cooperativa no podía prestar el servicio público de acueducto, que tenía que ser una sociedad anónima y teníamos treinta días para hacerlo así. Como ya teníamos constituida la sociedad anónima, pero como el contrato está a nombre de la Cooperativa, la Cooperativa hizo un contrato con la sociedad anónima para que la sociedad anónima prestara el servicio"<sup>12</sup>.

De acuerdo con lo anterior, en la figura No 1 se muestra la relación existente entre: (i) La EAAB y COOPJARDIN ESP LTDA, (ii) COOPJARDIN ESP LTDA y COJARDIN S.A. ESP y (iii) COJARDIN S.A. ESP y los usuarios.

Figura No.1  
Relación contractual de agentes involucrados



Fuente: Elaboración SIC

<sup>11</sup> Folios 524 y 525 del Cuaderno No. 6 del expediente.

<sup>12</sup> Folios 524 y 525 del Cuaderno No. 6 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO M1- 9907 DE 2013 Hoja N°. 7

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

---

**DÉCIMO:** Que de la información recaudada por esta Entidad en desarrollo de la presente averiguación preliminar y del análisis de la misma, esta Delegatura encuentra pertinente describir el mercado relacionado con los hechos objeto de la queja:

**10.1. Estructura de la cadena productiva del agua potable en Colombia y el mercado de agua en bloque**

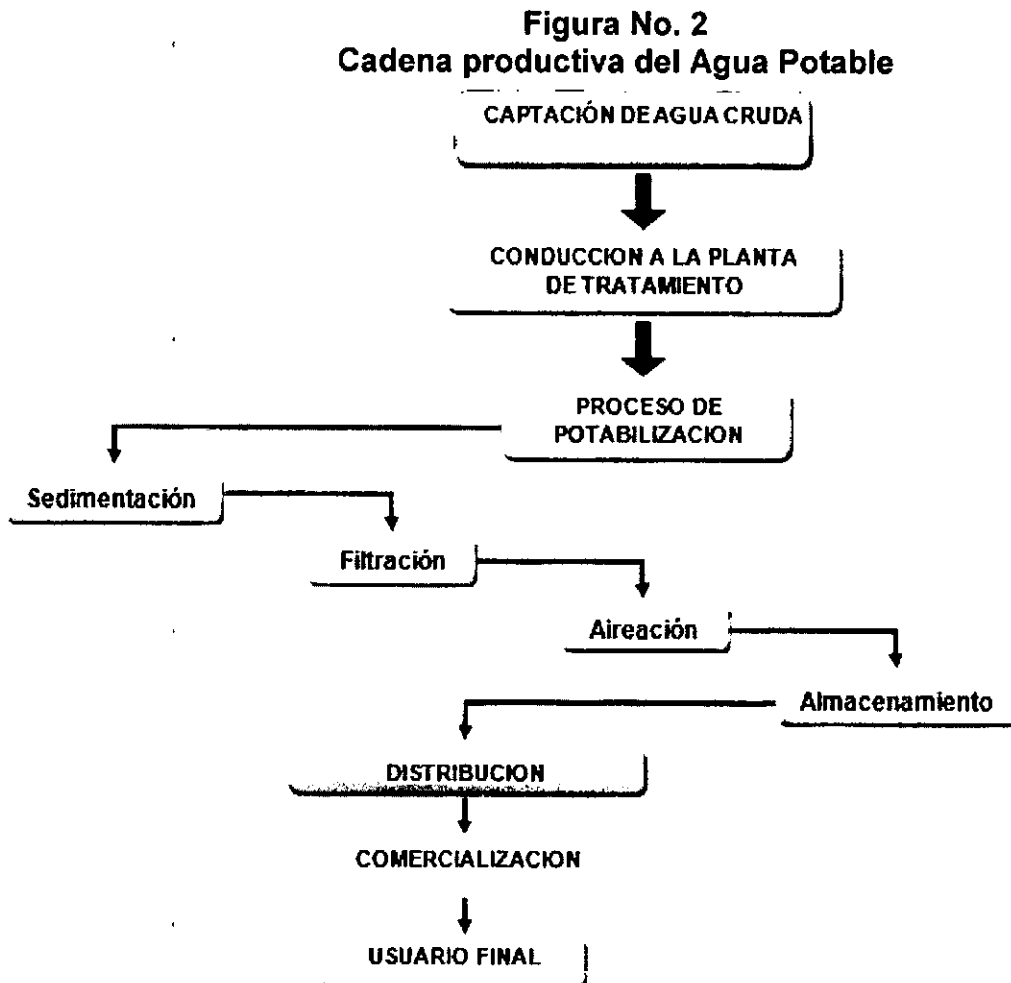
La estructura del mercado de agua en bloque se encuentra enmarcada dentro de la cadena de prestación del servicio de acueducto o agua potable, razón por la cual, para comprender el funcionamiento de este mercado en el que se desplegaron las presuntas conductas anticompetitivas por parte de la empresa investigada, es necesario estudiar las características básicas de la estructura de esta cadena productiva, las cuales se exponen a continuación.

La cadena productiva del agua potable, se fundamenta en el objetivo final y primordial de la prestación del servicio público domiciliario de acueducto a la población colombiana, regulado por la Ley 142 de 1994. El artículo 14.22 de esta ley señala que el servicio público domiciliario de agua potable corresponde a *"la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte."* (Subraya fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, las actividades asociadas a la prestación del servicio de acueducto son: captación, conducción, potabilización, almacenamiento, distribución y comercialización. Suplementariamente, en la actividad de comercialización se adelantan tareas de medición, facturación y recaudo a los usuarios finales.

El siguiente esquema ilustra la estructura de la cadena productiva del agua potable:

Por la cual se ordena la apertura de una investigación



Fuente: Elaboración SIC con base en los informes y regulación expedida por la CRA.

#### 10.1.1. Proceso de captación de agua potable

Las principales fuentes hídricas de las cuales se surten las empresas de acueducto a nivel nacional corresponden a: (i) la captación de aguas superficiales proveniente de ríos, arroyos, lagos o cualquier fuente hídrica a través de las bocatomas<sup>13</sup>, en ciertas ocasiones se utilizan galerías filtrantes paralelas al curso de agua para captar las aguas que resultan así con un filtrado preliminar y (ii) la captación de aguas subterráneas a través de pozos o galerías filtrantes.

#### 10.1.2. Potabilización de agua

La potabilización del agua cruda se efectúa en una planta de tratamiento mediante la ejecución de los siguientes pasos:

**Sedimentación:** Es el asentamiento por gravedad de partículas sólidas presentes en el agua. Existen dos métodos, el simple que elimina los sólidos más pesados sin necesidad de un tratamiento especial y el secundario, en el que se emplean métodos de coagulación con sustancias como el alumbre para remover partículas que no se depositan ni siquiera con reposos prolongados.

<sup>13</sup> Una bocatoma es una estructura hidráulica destinada a derivar o desviar de su curso, agua proveniente de un río, arroyo, canal o lago.



## RESOLUCIÓN NÚMERO 11.9907 DE 2013 Hoja N°. 9

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Filtración: Se utiliza para obtener una mayor clarificación. En este paso existen varios tipos de filtros pero el más común es con un lecho arenoso, en el cual actúan bacterias que descomponen la materia orgánica en sustancias inorgánicas.

Aireación: El proceso de aireación se efectúa haciendo caer el agua sobre una cascada para incrementar la proporción de oxígeno disuelto en ella, con el objeto de reducir el dióxido de carbono y mejorar la purificación.

Almacenamiento: Por último se da este proceso, en el que se acopia el agua en tanques y a su vez se realizan procesos de tratamiento químico de desinfección que utilizan productos como el ozono, yodo, plata y cloro.

De forma general, las etapas de captación, conducción y potabilización de agua cruda son de suma importancia ya que de ellas depende, en gran medida, el costo de producción, el cual varía según sea la ubicación geográfica y clase de la fuente de abastecimiento de agua cruda; llámese río, represa, embalse o similar; y la calidad del agua en su origen. Por lo tanto, los diversos acueductos operan con estructuras de costos diferentes.

### **10.1.3. Sistema de suministro del servicio de agua potable**

Una vez han culminado las etapas de captación y potabilización, el agua potable es conducida por el sistema de suministro del servicio que corresponde a una red o conjunto de tuberías, accesorios y estructuras que abarcan desde la planta de tratamiento o el tanque de almacenamiento hasta la acometida<sup>14</sup> del usuario final<sup>15</sup>.

Es importante mencionar que el sistema de suministro del servicio se entiende conformado por una red primaria de distribución de la cual se derivan las redes secundarias de comercialización, que pueden ser de propiedad del distribuidor, cuando las actividades de distribución y comercialización se encuentran integradas verticalmente en una misma empresa, y de terceros en los casos en los que se ha dado un proceso de desagregación vertical<sup>16</sup>.

A continuación se describen las dos (2) actividades.

#### **10.1.3.1. Distribución de agua potable**

El proceso de distribución de agua potable se desarrolla mediante la utilización de una red denominada matriz o primaria, por cuanto conforma la malla principal del sistema de suministro del servicio de acueducto. Esta red parte desde la planta de tratamiento o tanque de almacenamiento y finaliza en las redes secundarias de comercialización<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> El numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto 229 de 2002 define la Acometida de acueducto como la derivación de la red de distribución que se conecta al registro de corte en el inmueble.

<sup>15</sup> Numeral 3.29 del artículo 3 del Decreto 302 de 2000, subrogado por el Decreto 229 de 2002.

<sup>16</sup> "Cuando en una industria la producción de los insumos y el procesamiento del producto final pertenecen a los mismos propietarios, se dice que está integrada verticalmente. En servicios públicos es común que la misma empresa que genera el bien (generación de electricidad, tratamiento de agua potable, explotación de pozos de gas natural) sea quien ha desarrollado las redes para su distribución (producto final) y las opere." CRA; Documento de trabajo, Condiciones generales para regular el acceso y uso compartido a bienes indispensables para la prestación del servicio público de acueducto y sus actividades complementarias. p. 19.

<sup>17</sup> Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico RAS-2000. p. B.25.

RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N° 10

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

---

En servicios públicos es común que la misma empresa que genera el bien, en este caso tratamiento de agua potable, sea quien desarrolle y opere las redes para su distribución y comercialización, no sólo porque históricamente así se ha presentado por la necesidad y utilidad social que implica la prestación del servicio, también por su carácter público y por los altos costos hundidos que implican la participación en dicho mercado. Sin embargo, algunos acueductos generan excedentes de agua potable, gracias a lo cual se ha desarrollado un submercado de venta de estos excedentes dentro del mercado de prestación del servicio público domiciliario de agua potable, denominado mercado de distribución de agua en bloque, en el que los compradores comúnmente son empresas prestadoras del servicio público de acueducto, quienes sólo desarrollan la actividad de comercialización<sup>18</sup>.

Cabe insistir en que la negociación o distribución de agua en bloque con terceras partes se da a raíz del excedente de agua en las plantas de tratamiento. Toda vez que ante todo, los acueductos deben garantizar en primera instancia la demanda de sus clientes directos. En efecto, *"la competencia en el mercado de comercialización a través de la venta de agua en bloque es posible en situaciones en las cuales existen áreas con excedentes de agua cerca de otras zonas con relativa escasez de este bien"*<sup>19</sup>.

De lo anterior se desprende que la empresa de acueducto, cuando en el desarrollo de las actividades de captación y potabilización genere o tenga la capacidad de generar excedentes de agua potable; una vez en el proceso de distribución, luego de conducir el agua potable desde su red matriz hacia las redes secundarias de su propiedad, puede ofrecer esta capacidad excedentaria a un prestador del servicio de agua potable desagregado verticalmente. Es decir, a aquel que a pesar de comercializar agua a sus usuarios finales, no incurre en las actividades de captación, potabilización y distribución, bien por restricciones de carácter físico o económico o bien por restricciones de otra índole<sup>20</sup>.

La Figura No. 3 ilustra el proceso de distribución de agua potable explicado.

---

<sup>18</sup> MARTINEZ, J y RAMIREZ, J. (2007). El suministro de agua en bloque: algunos aspectos económicos relevantes. Regulación de agua potable y saneamiento básico. Revista No. 13. Noviembre de 2007. Comisión de Regulación de agua potable y saneamiento básico. p. 42.

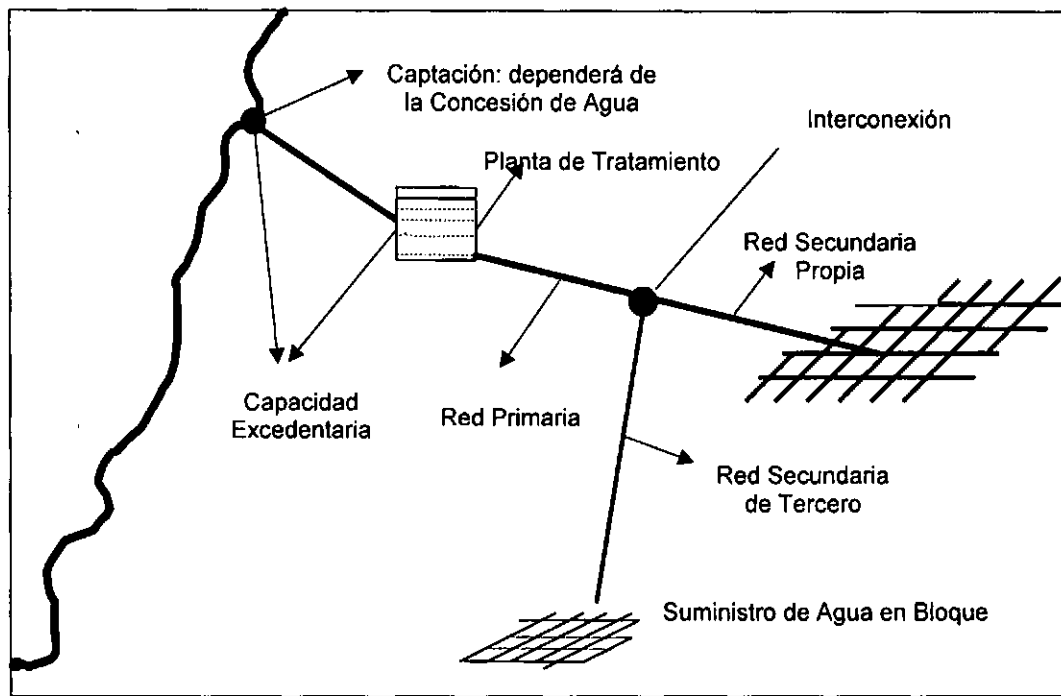
<sup>19</sup> STAPPER, C. (2007). Elementos para la separación vertical de actividades en el servicio público de acueducto: una revisión del carácter jurídico de las redes y los límites al derecho de propiedad. Regulación de agua potable y saneamiento básico. Revista No. 13. Noviembre de 2007. Comisión de Regulación de agua potable y saneamiento básico. p. 24.

<sup>20</sup> Op cit., MARTINEZ, J y RAMIREZ, J. (2007). p. 42.



Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**Figura No. 3**  
**Esquema de Distribución de Agua Potable**



Fuente: MARTINEZ, J. y RAMIREZ, J. (2007). p. 42.

Previo al análisis de la etapa de comercialización dentro de la cadena del servicio de agua potable, esta Delegatura considera pertinente estudiar el mercado de suministro de agua en bloque en particular.

#### Mercado de suministro de agua en bloque

El numeral 3.45 del artículo 3 del Decreto 229 de 2002 define el servicio de agua en bloque como "el que se presta por las personas prestadoras de servicios públicos de acueducto que distribuyen y/o comercializan agua a distintos tipos de usuarios."

En general, el suministro de agua en bloque se entiende como parte de la actividad de distribución de la empresa de acueducto. Este consiste en el suministro de agua potable en grandes cantidades para efectos del consumo humano pero con la connotación de que el líquido no se le entrega directamente al usuario final sino a otro tipo de usuario que para efectos de este caso es un prestador del servicio público domiciliario de acueducto<sup>21</sup>.

Ahora bien, como se mencionó en la sección anterior, la forma como se provee el agua en bloque es mediante la conexión de una red secundaria de propiedad de un tercero, instalando un macromedidor<sup>22</sup> al tubo madre o primario de la empresa que desarrolla las actividades de captación, potabilización y distribución de agua potable, que ha generado excedentes en las dos primeras.

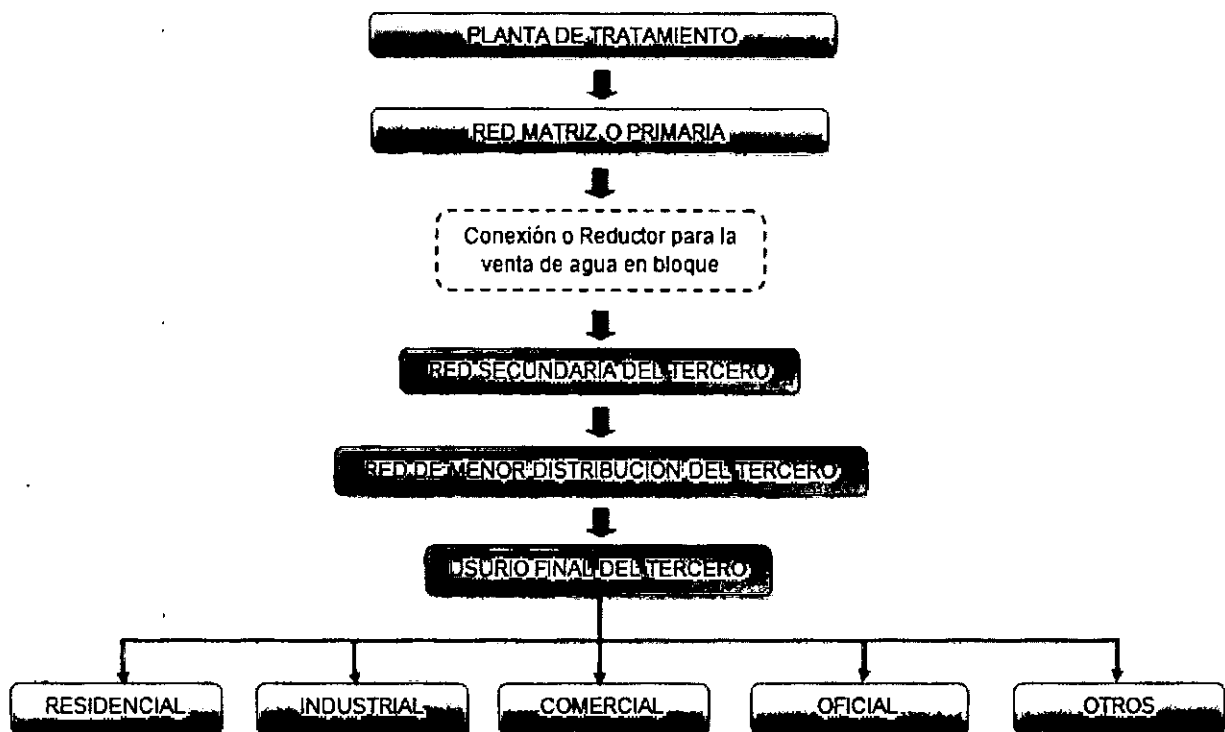
<sup>21</sup> "Ahora bien, el contrato de venta de agua en bloque es un contrato comercial y no un contrato de servicios públicos en los términos del artículo 128 de la Ley 142, puesto que no existe la relación usuario-empresa tal como lo dispone la norma en comento, ya que los contratos de venta de agua en bloque son producto de actuaciones exclusivas de la órbita privada de las empresas prestadoras." Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Oficina Jurídica, Concepto 732 de 2008.

<sup>22</sup> Dispositivo encargado de medir y acumular el consumo de agua. La empresa vendedora de agua en bloque factura al tercero conectado de acuerdo con lo registrado en el macromedidor.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

La Figura No. 4 ilustra el proceso de distribución de agua en bloque y la comercialización del agua potable por parte de los terceros contratantes del agua en bloque a los usuarios finales.

**Figura No. 4**  
**Distribución de Agua en Bloque y Comercialización de Agua Potable por Terceros**



Fuente: Elaboración SIC a partir de la información contenida en el Expediente 12-185822.

Cabe anotar que el suministro de agua en bloque por parte de un distribuidor de agua potable a terceros interesados en la prestación del servicio de comercialización se puede desarrollar a través de dos vías: (i) por negociación y acuerdo entre las partes; o (ii) por imposición de una servidumbre de acceso o interconexión<sup>23</sup>.

Con respecto a la servidumbre de interconexión, ésta es entendida como la facultad del Estado de exigir a un prestador el acceso al derecho de uso de las redes de un distribuidor, de manera que otro prestador pueda ofrecer el servicio<sup>24</sup>. En otras palabras, corresponde al derecho de usar una red de propiedad de una persona diferente de quien tendría el derecho de uso y/o su titularidad. Las empresas pueden beneficiarse de la imposición de una servidumbre y solicitar el permiso a la entidad pública facultada para imponerlas por acto administrativo<sup>25</sup>, en este caso la CRA.

Ahora bien, es necesario mencionar que si bien los contratos de suministro de agua en bloque que se suscriben entre prestadores son libres y en ellos gobierna la voluntad entre

<sup>23</sup> El texto del inciso 3 del numeral 39.4 del artículo 39 de la Ley 142 señala: "si las partes no se convienen, en virtud de esta ley la comisión de regulación podrá imponer una servidumbre de acceso o interconexión a quien tenga el uso del bien"

<sup>24</sup> Numeral 8.3 del artículo 8 de la Ley 142 de 1994. Numeral 11.6 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994.

<sup>25</sup> De conformidad con el artículo 118 y los numerales 39.4 del artículo 39 y 73.22 del artículo 133 de la Ley 142 de 1994, son las comisiones de regulación las llamadas a imponer servidumbres de acceso o interconexión.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 13**

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

las partes, con la expedición de la Resolución No. 608 de 2012, la **CRA** estableció el marco regulatorio para este tipo de contratos, en donde se encuentran los requisitos generales a que deben someterse los prestadores de servicios públicos para el uso e interconexión de redes y la metodología para determinar la remuneración y/o peaje de los mismos.

De acuerdo con la información remitida por la **CRA**<sup>26</sup>, algunos de los acueductos distribuidores de agua en bloque, así como los terceros compradores se relacionan en la Tabla a continuación:

**Tabla No. 1**  
**Algunos distribuidores y compradores de Agua en Bloque en Colombia**

<b>Distribuidor</b>	<b>Comprador</b>
Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal E.S.P.	Compañía de Servicios Públicos Domiciliarios - ACUASEO S.A. E.S.P.
Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal E.S.P.	SERVICIUDAD E.S.P.
Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P.	RUITOQUE S.A. E.S.P.
FONTANA S.A. E.S.P.	ACUAVALLE S.A. E.S.P.
Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P.	Aguas de Malambo S.A. E.S.P.
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	13 Empresas Prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto en Bogotá y algunos municipios aledaños de Cundinamarca

Fuente: CRA.

De acuerdo con la información disponible (Tabla No. 1), el número de contratos de suministro de agua en bloque es relativamente bajo y obedece especialmente a la escasez de agua potable en algunos municipios del país que han encontrado en el suministro de agua en bloque por un prestador de otro municipio, una alternativa que supone costos inferiores al aprovisionamiento de agua potable a través de la perforación de pozos profundos o a partir de fuentes de hídricas alejadas<sup>27</sup>.

En ese sentido, las principales razones que conducen a la celebración de este tipo de contratos son: (i) físicas, por carencia de recursos hídricos directos; (ii) económicas, por los elevados costos hundidos<sup>28</sup> que implican la producción de agua potable que puede hacer más eficiente la escogencia de este tipo de suministro y; por último (iii) la existencia de barreras de entrada legales, puesto que se requiere de licenciamiento y de concesión por parte de las autoridades ambientales para poder desarrollar la actividades de producción de agua, en especial la captación sobre fuentes hídricas.

En línea con lo anterior, se debe tener en cuenta que en materia de suministro de agua en bloque, se busca que los terceros prestadores del servicio público de acueducto, así como

<sup>26</sup> Folio 593 del Cuaderno No. 6 del expediente.

<sup>27</sup> Op cit., MARTINEZ, J y RAMIREZ, J. (2007). p. 44.

<sup>28</sup> "d. Costos Hundidos. La infraestructura de los acueductos es, en su mayoría, obra civil que una vez realizada no tiene ningún uso alternativo o ni costo de oportunidad. Esta característica, como se mencionó no impide el desarrollo de competencia pero exige que la regulación controle comportamientos estratégicos y políticas depredadoras de precios." CRA; Documento de trabajo, Condiciones generales para regular el acceso y uso compartido a bienes indispensables para la prestación del servicio público de acueducto y sus actividades complementarias. p. 25.

RESOLUCIÓN NÚMERO 11 9907 DE 2013 Hoja N°. 14

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

los municipios prestadores, lleven a cabo un análisis para determinar alternativas de mínimo costo para el aprovisionamiento de agua potable, en busca de una mejor calidad, eficiencia y menor precio para los usuarios del servicio, a quienes finalmente se trasladan los costos.

Por último, resulta necesario señalar, tal como afirma la **CRA** en el considerando de la Resolución No. 608 de 2012, lo siguiente:

"Que uno de los factores que incide en el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento básico es el relativo al acceso y uso compartido de bienes indispensables (que entre otros, son aquellos necesarios para la captación, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable, así como el transporte, tratamiento y disposición final de aguas residuales, los cuales son operados por uno o varios prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado), lo que hace imperiosa la necesidad de superar las posibles barreras con el fin de facilitar dicho acceso y uso compartido; [...]"

Que en consonancia con la normatividad mencionada anteriormente, cuando un prestador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado adopta decisiones sobre su opción de abastecimiento, debe hacerlo considerando la mejor alternativa, de acuerdo con sus condiciones particulares, de modo que sea sostenible (desde los puntos de vista técnico, económico, financiero y ambiental), al tiempo que genere costos con el nivel de eficiencia que tendría un prestador en un mercado competitivo; [...]"

Que la decisión eficiente puede ser la de aprovechar los excedentes de capacidad del sistema de otro prestador, a través del suministro de agua potable y/o la interconexión para la prestación de los servicios de acueducto y/o alcantarillado y sus actividades complementarias, en lugar de construir su propio subsistema de producción y/o transporte de agua potable y/o de aguas residuales, dada la existencia de economías de escala, capacidad excedentaria en los sistemas, y realidades ambientales, técnicas y financieras que limitan el desarrollo de una solución propia;

Que, en este sentido, la eficiencia económica señala la conveniencia de aprovechar estos excedentes de capacidad del sistema, con el fin de garantizar la captación, aducción, tratamiento, almacenamiento y transporte de agua para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, y las actividades de transporte, tratamiento y disposición final de residuos principalmente líquidos para la prestación del servicio público de alcantarillado, como la alternativa de mínimo costo para un prestador beneficiario; [...]"<sup>29</sup> (Subraya fuera del texto)

Lo anterior muestra que la propia autoridad regulatoria reconoce en los contratos de suministro de agua en bloque, una forma eficiente de aprovechamiento de infraestructura y capacidad instalada para el abastecimiento de insumos productivos para empresas que participen en el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales, en el que se admite competencia.

#### 10.1.3.2. Comercialización de agua potable o servicio público domiciliario de acueducto

En el mercado de comercialización de agua potable participan los acueductos integrados verticalmente y los terceros compradores de agua en bloque, que se constituyen a su vez en prestadores del servicio de acueducto a usuarios finales a través de contratos de condiciones uniformes.

<sup>29</sup> Resolución CRA No. 608 de 2012.

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 15

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Tanto unos como otros realizan la actividad de distribución de agua al usuario final, ya sea residencial o no residencial, lo que se denomina servicio público domiciliario de acueducto o servicio público domiciliario de agua potable.

La comercialización del agua potable en la primera fase se desarrolla a través de la conducción de este producto por una red denominada secundaria, que *"corresponde a la parte del sistema de suministro del servicio que se deriva de la red primaria y transporta el agua a los barrios y urbanizaciones de la ciudad"*<sup>30</sup>. Éstas son entonces redes de menor diámetro, dado que se trata de aquellas derivadas de las redes matrices o primarias.

En la segunda etapa del proceso de comercialización, el agua potable es conducida por una red denominada de menor distribución o local, que se deriva de la red secundaria y llega hasta la acometida de cada inmueble<sup>31</sup>, excluyendo la red interna que corresponde al sistema de abastecimiento de agua del inmueble. Técnicamente debe ser una red de menor diámetro a la secundaria. Suplementariamente, en la actividad de comercialización se adelantan tareas de medición, facturación y recaudo a los usuarios finales.

Por último, no hay que olvidar que el mercado de prestación del servicio de agua potable se encuentra regulado, de tal forma que las empresas que se dediquen a dicha actividad deben cumplir con la metodología tarifaria definida por la **CRA**, como autoridad del sector, debiendo observar los principios y los parámetros de conducta señalados en la normatividad vigente, en especial, los contenidos en la Ley 142 de 1994 y en la Resolución No. 287 de 2004.

## 10.2. Mercado relevante

El mercado relevante o afectado se define mediante la identificación de los servicios entre los que se presenta una competencia efectiva y el ámbito geográfico dentro del cual se suministran. Éste mercado comprende dos dimensiones: el mercado producto y el mercado geográfico.

En el caso bajo análisis, esta Delegatura ha identificado dos (2) mercados relevantes a saber: (i) el mercado de prestación del servicio de acueducto (comercialización de agua potable); y, (ii) el mercado de suministro de agua en bloque, siendo el segundo mercado en el cual se realizaron las conductas que dieron motivo a la apertura de la presente investigación.

En ese sentido, el presunto abuso de la posición de dominio que se reprocha se estaría desplegando en el mercado de suministro de agua en bloque, pero su objeto y los efectos pretendidos se verían en el mercado de prestación del servicio de acueducto en Bogotá, donde participa la **EAAB**, y en la cual compite directamente o se erige como competidor potencial de la empresa **COJARDIN S.A. EPS** quien de acuerdo con la información que obra en el expediente es contratada por la empresa de acueducto **COOPJARDÍN ESP LTDA** para prestar el servicio a los usuarios. Esta última, a su vez, se abastece de este insumo a través del contrato de suministro de agua en bloque celebrado con la **EAAB**.

<sup>30</sup> Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico RAS-2000. p. B.25.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. B.25.

### 10.2.1. Mercado producto

Definir el mercado producto del agua en bloque en Colombia, equivale a identificar qué alternativas existen al mismo y en qué medida son buenos sustitutos. A continuación se presenta el análisis de sustituibilidad de la demanda del agua en bloque:

#### 10.2.1.1. Sustituibilidad de la demanda

A efectos de realizar el presente análisis se deben evaluar las posibilidades y la disposición de los compradores de agua en bloque a dirigir su consumo hacia otras alternativas en respuesta a un cambio en los precios relativos.

Al respecto, esta Delegatura identificó como posibles sustitutos de la provisión de agua en bloque dos (2) alternativas: a) La disponibilidad de excedentes de agua potable por parte de otras empresas de acueducto que desarrollen las actividades de captación, potabilización y distribución; y b) El acceso a nuevas fuentes de agua cruda en las que el prestador se encargue directamente de los procesos de captación, conducción, potabilización y distribución<sup>32</sup>.

A continuación se estudian las características de los dos (2) sustitutos potenciales identificados para los comercializadores de agua potable que demandan agua en bloque.

#### a) Proveedores de agua en bloque

Como una de las opciones de aprovisionamiento de agua en bloque, se ha identificado el suministro por un prestador que disponga de excedentes de agua potable resultante de sus procesos de captación y potabilización.

En ese sentido, para que un comprador de agua en bloque sustituya su proveedor por otro, es necesario que se cumplan algunas condiciones: (i) que exista una empresa captadora, potabilizadora y distribuidora en un municipio aledaño; (ii) que en su proceso productivo, esta empresa disponga de excedentes de agua potable; (iii) que haya superado sus niveles de eficiencia al punto de ofrecer un menor precio relativo con respecto al proveedor de agua en bloque actual del comercializador; y, (iv) que el menor precio relativo del proveedor potencial sea suficiente para cubrir la inversión en las adecuaciones de redes secundarias y de redes locales en que debería incurrir el prestador. Sin embargo, esta Delegatura considera que existe una baja probabilidad de que se cumplan en su totalidad las condiciones mencionadas<sup>33</sup>.

#### b) Nuevas fuentes de agua cruda y su procesamiento

Las principales fuentes hídricas para tratamiento y posterior consumo humano provienen de aguas superficiales y aguas subterráneas. En el primer caso, corresponden a los ríos, arroyos, lagos, entre otros, cuya captación se realiza especialmente a través de las bocatomas. La captación de las aguas subterráneas por otro lado, se efectúa mediante la perforación de pozos profundos.

Bajo las dos (2) modalidades de captación de agua cruda, el prestador adicionalmente debe conducirla hasta la planta de potabilización y luego seguir la etapa de distribución por

<sup>32</sup> Op cit., MARTINEZ, J y RAMIREZ, J. (2007). p. 44.

<sup>33</sup> Ibid., p. 44.



RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 17

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

la red primaria, todo lo cual implicaría una inversión importante a un prestador interesado en sustituir su servicio de suministro de agua en bloque por la explotación de nuevas fuentes de agua cruda para proveer el servicio a sus usuarios<sup>34</sup>.

Al respecto se deben señalar algunas precisiones: en primer lugar, en Colombia no todos los prestadores del servicio de acueducto tienen fácil acceso físico a las fuentes hídricas, por lo que, a pesar de tener concesión de agua por parte de la autoridad ambiental, les puede resultar una opción de menor costo adquirir agua en bloque<sup>35</sup>.

En segundo lugar, sería ajeno a la lógica económica que un comercializador optara por invertir en procesos de captación, plantas de potabilización y sistemas de conducción que suponen costos superiores a la adquisición de agua en bloque.

En conclusión, del análisis expuesto, esta Delegatura determinó que el servicio de suministro de agua en bloque no tiene sustitutos reales ni potenciales en relación con sus características y precios, al menos en el corto plazo.

#### **10.2.2. Mercado geográfico**

De acuerdo con la información obrante en el expediente, el mercado presuntamente afectado corresponde al de distribución de agua en bloque, que en sentido estricto depende de la disponibilidad de excedentes de agua potable de los acueductos a nivel nacional. Sin embargo, para prestar el servicio de distribución de este producto se requiere previamente de la captación del agua cruda de una fuente hídrica, de una planta de potabilización y de una red primaria o matriz de suministro, ubicados directamente en los entes territoriales en los que se presta el servicio. En este orden de ideas y de conformidad con la información obrante en el expediente, el mercado geográfico afectado se circunscribe a Bogotá y diez (10) municipios circundantes.

#### **10.2.3. Conclusión del mercado relevante**

Con fundamento en lo expuesto, esta Delegatura considera que el suministro de agua en bloque es un servicio no sustituible al menos en el corto plazo y el mercado relevante afectado por prácticas restrictivas de la competencia es el de distribución de agua en bloque en Bogotá y diez (10) municipios aledaños.

Adicionalmente, que la conducta a investigar, desplegada por la EAAB, si bien se ejecutó en el mercado de suministro de agua en bloque, tendría como finalidad ocasionar una restricción en el proceso competitivo del mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales, o en el mercado de la prestación del servicio de acueducto.

#### **10.3. Mercados presuntamente afectados**

Como se refirió en el caso *sub examine* esta Delegatura ha identificado dos mercados presuntamente afectados. En primer lugar, el mercado de suministro de agua en bloque en Bogotá y diez (10) municipios aledaños, en el que presuntamente la EAAB habría desplegado las conductas anticompetitivas; y, en segundo lugar, el mercado de la prestación del servicio público domiciliario de agua potable de Bogotá, en el que participa la

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 44.

RESOLUCIÓN NÚMERO 119907 DE 2013 Hoja N°. 18

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**EAAB**, y que presuntamente se vería distorsionado como consecuencia de las conductas desplegadas en el primer mercado.

**10.3.1. Mercado de suministro de agua en bloque en Bogotá y diez (10) municipios circundantes**

La **EAAB** es una empresa de carácter público, que desarrolla las actividades de captación, conducción, potabilización y prestación de los servicios públicos de distribución y comercialización de agua potable en Bogotá y algunos municipios circundantes del Departamento de Cundinamarca. En tal virtud, esta empresa integrada verticalmente participa en todos los eslabones de la cadena productiva del agua potable.

Para el desarrollo de la actividad de captación, la **EAAB** dispone de ocho (8) embalses, a saber: Neusa, Sisga, Tominé, Tunjos, Chisacá, Regadera, Chuza y San Rafael. La capacidad útil de dichos embalses suma 1.222,4 millones de metros cúbicos de agua. Adicionalmente, cuenta con seis (6) plantas de tratamiento de agua con una capacidad instalada de 29,48 m<sup>3</sup> por segundo<sup>36</sup>.

Por su parte, para el desarrollo de la etapa de distribución, la **EAAB** dispone de una red propia denominada "*Redes matrices*" que es operada por la Dirección Red Matriz Acueducto. Estas redes son la malla principal del servicio de la ciudad que conduce y distribuye el agua potable desde las plantas de tratamiento o tanques de almacenamiento a las redes secundarias. Corresponde a una matriz de redes la cual maneja diferentes especificaciones como caudal de diseño, diámetro y material de la tubería.

En su conjunto, las redes matrices comprenden alrededor de 980 kilómetros, con características como tubería de más de 12 pulgadas de diámetro y sus respectivos accesorios como válvulas, macromedidores, pitómetros, entre otros, los cuales tienen como propósito mantener las presiones básicas del servicio para el funcionamiento correcto de todo el sistema. Lo anterior, especialmente, para afrontar condiciones geográficas adversas del terreno, donde también se debe garantizar el suministro continuo y eficiente del servicio a la población atendida.

Por ello, la **EAAB** cuenta con 55 tanques de almacenamiento, 33 estaciones de bombeo<sup>37</sup>, 15 estructuras de control<sup>38</sup> y 4 estaciones controladoras<sup>39</sup> de presión localizados en diferentes zonas de la ciudad.

En los procesos de captación y potabilización la **EAAB** genera excedentes que le permiten atender la demanda de agua en bloque de 13 comercializadores del servicio, con quienes, a la fecha, sostiene relaciones comerciales o contractuales bajo la modalidad de venta de agua en bloque.

<sup>36</sup> Presentación corporativa de la EAAB a agosto de 2012. Véase: [www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/.../GesCorpFin2012.ppt](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/.../GesCorpFin2012.ppt). [Fecha de consulta: 14 de Enero de 2013]

<sup>37</sup> Las estaciones de bombeo cumplen la función de impulsar ó elevar el agua potable a los puntos más altos de la ciudad.

<sup>38</sup> Las estructuras de control tienen como función principal regular el caudal y la presión de entrada a los tanques de almacenamiento.

<sup>39</sup> Las estaciones controladoras de presión tiene como función principal regular la presión en línea.

RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 19

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

En la Tabla No. 2 se relacionan los 13 prestadores receptores del agua en bloque distribuida por la **EAAB**. Como se observa, 12 de dichas entidades se encuentran localizadas en municipios del Departamento de Cundinamarca cercanos a Bogotá y 1 en la capital. En este punto es importante mencionar que la empresa **AGUAS DE BOGOTÁ** pertenece al mismo grupo empresarial de la **EAAB**<sup>40</sup>.

**Tabla No. 2**  
**Compradores de agua en bloque de la EAAB**

Receptor	Municipio
AGUAS DE DE BOGOTÁ	La Calera
AGUAS DE LA SABANA	Cota
AQUAPOLIS	Tocancipá
COOPJARDÍN	Bogotá D.C.
EMAAAM ESP	Madrid
EMAAF ESP	Funza
EMAR S.A.	Soacha
EMSERSOPO	Sopó
ESP CAJICA	Cajicá
ESP TOCANCIPA	Tocancipá
ESPUCAL	La Calera
HYDROS CHIA	Chía
HYDROS MOSQUERA	Mosquera

Fuente: Información obrante en el folio 229 del Cuaderno No. 2.

Siendo esto así, el suministro de agua en bloque ha sido la solución al abastecimiento de agua potable en diferentes municipios de la Sabana de Bogotá, así como también de determinados sectores de asentamientos urbanos en los cuales la **EAAB** no prestaba el servicio.

Ahora bien, de conformidad con la información aportada por la **EAAB**, las ventas de agua en bloque han pasado de 20,4 millones de metros cúbicos en el año 2009, a 24,7 millones en el año 2011, lo que significa que en el transcurso de dos (2) años, sus ventas de agua excedentaria se han incrementado en 20,9% (Ver Tabla No. 3).

Adicionalmente, como se observa en la Tabla No. 3, durante el periodo 2009 - 2011, las ventas de agua en bloque representaron un 4,8% promedio anual dentro del total tratado y suministrado por la **EAAB**.

<sup>40</sup> Certificado de existencia y representación legal de la empresa AGUAS DE BOGOTÁ S.A. ESP. [Fecha de consulta: 17 de enero de 2013].

**RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 20**

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**Tabla No. 3**  
**Participación de las ventas de agua en bloque en el total tratado y suministrado por la EAAB (2009-2011)**

CONCEPTO	2009	2010	2011
Total Agua tratada y suministrada por la EAAB (En millones de m3)	477,56	467,28	473,23
Total vendido agua en bloque (En millones de m3)	20,40	23,7	24,71
Participación del agua en bloque	4,3%	5%	5,2%

Fuente: Elaboración SIC con base en la información obrante en el folio 229 del Cuaderno No. 2 y en la Presentación Corporativa de la EAAB del año 2012<sup>41</sup>.

En la Tabla No. 4 se presenta la cantidad comprada por cada una de las empresas receptoras de agua en bloque de la EAAB para los años 2009 - 2011. Como se observa, los prestadores que mayor cantidad de agua en bloque han comprado a la EAAB eran **HYDROS CHÍA** con un 39% promedio anual y una compra de alrededor de 9 millones de m3 en 2011, seguida por **HYDROS MOSQUERA - Punto 1** (15,6%) cuya demanda ascendió a cerca de 4 millones de m3 en 2011 y por la **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CAJICÁ** con una compra de 3,1 millones de m3 en 2011 y una participación promedio anual de 13,3%. En conjunto los tres prestadores demandaron el 68% promedio anual de las ventas totales de agua en bloque efectuadas por la EAAB para el periodo bajo análisis.

A su vez, las empresas **AGUAS DE BOGOTÁ**, **AQUAPOLIS** y la **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LA CALERA** son las de menor participación en el total vendido por la EAAB. Cabe señalar que la demanda de agua en bloque se encuentra en función del tamaño de la población a atender por el prestador receptor.

**Tabla No. 4**  
**Cantidad vendida de agua en bloque por la EAAB y por receptor**

Receptor	Cantidades compradas m <sup>3</sup>			Participación		
	2009	2010	2011	2008	2009	2010
Hydros Chía	8.229.952	9.591.432	9.006.780	40,3%	40,4%	36,5%
Empresa Servicios Públicos de Cajicá	2.872.394	3.135.042	3.128.879	14,1%	13,2%	12,7%
Empresa Servicios Públicos de Sopó - Punto 1	1.055.073	1.017.305	1.084.568	5,2%	4,3%	4,4%
Empresa Servicios Públicos de Sopó - Punto 2	-	-	25.640	0,0%	0,0%	0,1%
Alcaldía Tocancipá	1.202.590	1.192.512	1.203.602	5,9%	5,0%	4,9%
Empresa de Servicios Públicos de La Calera	56.842	124.856	162.580	0,3%	0,5%	0,7%
Aguas de Bogotá	0	16.290	38.311	0,0%	0,1%	0,2%
Aquapolis	30.000	80.207	60.404	0,1%	0,3%	0,2%
Coopjardín	457.744	521.700	559.400	2,2%	2,2%	2,3%

<sup>41</sup> Presentación corporativa de la EAAB a agosto de 2012. Véase: [www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/.../GesCorpFin2012.ppt](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/.../GesCorpFin2012.ppt). [Fecha de consulta: 14 de Enero de 2013]

**RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N° 21**

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Hydros Mosquera - Punto 1	2.947.696	3.838.145	4.003.121	14,5%	16,2%	16,2%
Hydros Mosquera - Punto 2	0	431.427	413.250	0,0%	1,8%	1,7%
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Funza	1.388.438	1.703.499	2.327.469	6,8%	7,2%	9,4%
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid	1.369.666	1.236.623	1.477.123	6,7%	5,2%	6,0%
Aguas de la Sabana de Bogotá	563.956	645.804	861.246	2,8%	2,7%	3,5%
EMAR	223.451	224.105	323.287	1,1%	0,9%	1,3%
<b>TOTAL</b>	<b>20.397.802</b>	<b>23.758.948</b>	<b>24.675.659</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración SIC con base en información obrante a folio 229 del Cuaderno No. 1.

Finalmente, es importante mencionar que si bien el presunto abuso de la posición de dominio bajo análisis se da en el mercado de la venta de agua en bloque, tal conducta también tendría como finalidad distorsionar el proceso competitivo del mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales de Bogotá, donde participa la **EAAB**, y en la cual compete directamente o se erige como **competidor potencial** de una de las empresas de acueducto que se abastecen de ésta a través de los contratos de suministro de agua en bloque, la sociedad **COJARDIN S.A. ESP**.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se describe el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales de Bogotá.

**10.3.2. Mercado de la prestación del servicio de agua potable en Bogotá**

Como se mencionó previamente, en el mercado de la prestación del servicio de acueducto a usuarios finales en Bogotá participan la **EAAB** y **COJARDIN S.A. ESP**.

La **EAAB** presta el servicio de acueducto a toda la ciudad, a excepción del sector atendido por **COJARDIN S.A. ESP**, contando con un total de 1.877.065 suscriptores en 2011, suministrando así el servicio a una población aproximada de 7.433.916 personas. Para ello dispone de una red de distribución de alrededor de 7.897 kilómetros<sup>42</sup>.

Por su parte, **COJARDIN S.A. ESP** presta el servicio de acueducto exclusivamente en algunas localidades del sector ubicado entre las calles 200 y 235 con autopista norte, cuyas redes se encuentran extendidas principalmente hacia el sur occidente<sup>43</sup>. El área de prestación urbana de **COJARDIN S.A. ESP** comprende los sectores de la parcelación El jardín, Guaymaral, Hacienda San Sebastián, Urbanización Camino Los Arrayanes y La Lomita, entre otros<sup>44</sup>.

En la actualidad **COJARDIN S.A. ESP** presta el servicio a 1.124 suscriptores, atendiendo a una población cercana a 40.000 personas, incluida población flotante, teniendo en cuenta

<sup>42</sup> Presentación corporativa de la EAAB a agosto de 2012. Véase: [www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/.../GesCorpFin2012.ppt](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/.../GesCorpFin2012.ppt). [Fecha de consulta: 14 de Enero de 2013]

<sup>43</sup> Levantamiento topográfico red de distribución de COJARDIN S.A. ESP obrante a folio 578 del Cuaderno No. 6.

<sup>44</sup> Folio 588 del Cuaderno No. 6 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

que en la zona en la que esta empresa presta el servicio de agua potable existen colegios, universidades, entidades oficiales y empresas<sup>45</sup>.

Como se observa, la **EAAB** ostenta poder de mercado en el servicio de suministro de agua potable en la ciudad de Bogotá, toda vez que su cuota de participación asciende a 99,94%, lo que es casi la totalidad del mercado.

**DÉCIMO PRIMERO:** Que acorde con la descripción del mercado relevante, es pertinente que esta Delegatura estudie la posible posición de dominio por parte de la **EAAB** en este mercado. Para tal efecto se tiene lo siguiente:

#### **11.1. Posición de dominio de la EAAB en el mercado relevante<sup>46</sup>**

De conformidad con la información que reposa en el expediente esta Delegatura pudo establecer que la **EAAB** ostenta posición de dominio en el mercado de distribución de agua en bloque en Bogotá y los municipios circundantes de Soacha, Madrid, Funza, Sopó, Cota, Cajicá, Tocancipá, La Calera, Chía y Mosquera.

Cabe mencionar que la posición de dominio de una empresa consiste en la posibilidad que ésta tiene de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado<sup>47</sup>. En ese orden de ideas, el análisis de posición de dominio, requiere evaluar aspectos como la cuota de participación en el mercado relevante definido y las condiciones de entrada de competidores potenciales. Con el propósito de establecer si la sociedad **EAAB** ostenta posición de dominio en la actividad de distribución de agua en bloque en Bogotá y algunos municipios circundantes, se evalúan a continuación los aspectos enunciados.

##### **11.1.1. Cuota de mercado**

De acuerdo con la información obrante en el expediente, la única empresa oferente que participaba en el mercado producto y geográfico relevante definido de distribución de agua en bloque en Bogotá y los municipios aledaños de Soacha, Cota, Madrid, Funza, Sopó, Cajicá, Tocancipá, La Calera, Chía y Mosquera es la sociedad **EAAB**.

La cuota de mercado de la **EAAB** era del 100%.

##### **11.1.2. Condiciones de entrada de competidores potenciales**

Con fundamento en el análisis de la información disponible, esta Delegatura encontró que existen barreras a la entrada al mercado de distribución de agua en bloque en el mercado geográfico relevante para potenciales competidores.

En efecto, algunas de las barreras a la entrada al mercado de distribución de agua en bloque en Colombia son las siguientes:

---

<sup>45</sup> Folio 518 del Cuaderno No. 6 del expediente.

<sup>46</sup>2. Por «posición dominante en el mercado» se entiende la situación en que una empresa, sea por sí sola o actuando conjuntamente con algunas otras empresas, esté en condiciones de controlar el mercado pertinente de un determinado bien o servicio o de un determinado grupo de bienes o servicios." Conjunto de principios y normas sobre competencia de la Naciones Unidas. Nueva York-Ginebra 2000. pp 10-11.

<sup>47</sup> Artículo 45, numeral 5, del Decreto 2153 de 1992.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

a) **Restricciones en la disponibilidad natural del insumo:** Es común que el distribuidor ostente una concesión o licencia otorgada por la autoridad ambiental para explotar la única fuente "rentable" de agua cruda en la región. En ese sentido, no todos los prestadores del servicio de acueducto tienen fácil acceso físico a las fuentes hídricas<sup>48</sup>.

b) **Gastos de inversión:** Los altos costos fijos de la inversión inicial en redes, debido a su longitud y diámetro y los elevados costos de mantenimiento.

c) **Economías de escala:** Los costos medios involucrados de las firmas consolidadas y de gran tamaño disminuyen con la aparición de nuevos usuarios, generando economías de escala en la explotación del insumo conforme se incrementa el número de suscriptores. Así, cualquier competidor de menor escala enfrentará costos medios mayores, generando bajos incentivos para su ingreso al mercado<sup>49</sup>.

d) **Costos hundidos:** La infraestructura de los acueductos es en su mayoría obra civil que una vez realizada no tiene ningún uso alternativo ni costo de oportunidad<sup>50</sup>.

Con fundamento en lo expuesto, esta Delegatura determinó que la sociedad **EAAB** ostenta posición de dominio en el mercado de distribución de agua en bloque en Bogotá, en razón a que es la única empresa oferente en un mercado que presenta múltiples barreras a la entrada.

Adicionalmente, resulta de gran importancia señalar que la **EAAB** también cuenta con posición de dominio en el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales en Bogotá, toda vez que: (i) la **EAAB** cuenta con más del 95% de participación en la zona geográfica bajo estudio; y, (ii) puede determinar las condiciones de dicho mercado por la baja presión competitiva real del mismo, y por las altas barreras de entrada dadas por las inversiones en infraestructura que requiere la entrada a dicho mercado y/o la expansión de los competidores actuales.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que de acuerdo con el considerando anterior, corresponde establecer si la **EAAB**, estaría efectuando una conducta consistente en un abuso de posición de dominio en el mercado de agua en bloque en la ciudad de Bogotá D.C. Para el efecto, se tiene lo siguiente:

## **12.1. Actuaciones de los organismos de la administración de Bogotá respecto del mercado de agua en bloque**

### **12.1.1. Política de eliminación de venta de agua en bloque**

A través de diferentes medios de comunicación, el Alcalde Mayor de Bogotá y miembro de la Junta Directiva de la **EAAB**, doctor **GUSTAVO PETRO URREGO**, ha manifestado que su gobierno eliminará la venta de agua en bloque, argumentando que es nocivo para el medio ambiente y va en contra del desarrollo urbanístico de Bogotá. De esta manera, ha sido clara la intención de eliminar la venta de agua en bloque por parte de la **EAAB** a otras empresas de servicios públicos domiciliarios por razones de política del Gobierno Distrital, como se evidencia a continuación.

<sup>48</sup> Op cit., MARTINEZ, J y RAMIREZ, J. (2007). p. 44.

<sup>49</sup> Ibíd., p. 44.

<sup>50</sup> Ibíd., p. 49.

RESOLUCIÓN NÚMERO 119907 DE 2013 Hoja N°. 24

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

El 23 de mayo de 2012, Bogotá Humana a través de su página Web publicó una noticia titulada "Administración Distrital explica por qué no se venderá agua en bloque a Municipios cercanos a Bogotá"<sup>51</sup> en donde afirmó que el doctor **GUSTAVO PETRO URREGO**, Alcalde Mayor de Bogotá, había manifestado:

*"Hay quienes entienden que Bogotá le va a quitar el agua a la población, la va a matar de sed (...) ¡pero no!; es muy diferente vender el agua en bloque que el agua domiciliaria dentro del perímetro urbano de un municipio, porque al vender en bloque el volumen de ese bloque urbaniza la Sabana de Bogotá, y porque los intereses ligados a la construcción y a la urbanización expansiva de la sabana de Bogotá lo que quieren es esa venta en bloque"*

[...]

*No vender agua en bloque en la Sabana tiene un objetivo fundamental no solamente de corto plazo, de tipo urbanístico de cambio de modelo de urbanización, es cuidar nuestra agua, es poder hacer una gobernanza de la escasa agua de la Sabana de Bogotá precisamente para poder soportar lo que hasta ahora no nos ha sucedido, pero que nos lo pronostican, y es que lo peor del cambio climático no es la oleada invernal sino es la sequía", explicó el Alcalde Petro".*

El 1 de diciembre de 2012, se publicó en la página oficial del doctor **GUSTAVO PETRO URREGO**, Alcalde Mayor de Bogotá, el siguiente titular: "Decidimos suspender la venta de agua en bloque para frenar el cambio climático": Petro"<sup>52</sup>, el que señaló:

*"El primer logro alrededor de la meta de la Bogotá Humana de enfrentar el cambio climático, fue la suspensión de la venta de agua en bloque a los constructores particulares en la Sabana de Bogotá", dijo el Alcalde Petro.*

*El mandatario fue enfático en afirmar que la medida ha beneficiado a los habitantes de los municipios aledaños a la ciudad. "Los habitantes de los municipios de la Sabana aplauden a los funcionarios del Distrito porque saben que la medida no solo preserva el medio ambiente, sino que además preserva sus tradicionales municipios", aseguró Petro.*

*Gustavo Petro manifestó que la construcción de urbanizaciones y fábricas en los alrededores del Río Bogotá y el Río Teusacá contribuyeron a las inundaciones en las zonas rurales de la capital colombiana. "Si seguimos construyendo en esos lugares contaminamos el agua que vamos a beber", afirmó el burgomaestre".*

La política del Alcalde Mayor de Bogotá **GUSTAVO PETRO URREGO** fue respaldada por el entonces Gerente de la **EAAB**, doctor **DIEGO BRAVO BORDA**. A continuación, se transcribe un aparte de la entrevista publicada el 7 de junio de 2012 en El Espectador.com, la cual se tituló "Lucha por el preciado líquido ¿De quién es el agua, de Bogotá o Cundinamarca?"<sup>53</sup>:

<sup>51</sup> Página web de la Alcaldía Distrital. Véase: <http://bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/1076-administracion-distrital-explica-por-que-no-se-vendera-agua-en-bloque-a-municipios-cercanos-a-bogota> [Fecha de consulta: 25 de enero de 2013].

<sup>52</sup> Véase: <http://gustavopetro.com/index.php/noticias/516-decidimos-suspender-la-venta-de-agua-en-bloque-para-frenar-el-cambio-climatico-petro> [Fecha de consulta: 25 de enero de 2013].

<sup>53</sup> Página web El Espectador. Véase: <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articulo-351819-de-quien-el-agua-de-bogota-o-cundinamarca> [Fecha de consulta: 25 de enero de 2013].



Por la cual se ordena la apertura de una investigación

***¿Por qué la Empresa de Acueducto de Bogotá decidió dejar de vender agua en bloque a los municipios de la Sabana?***

*Porque al vender el agua en bloque, el Acueducto perdía control sobre el uso que le estaban dando al líquido y parte de esa agua se la estaban llevando por fuera del perímetro urbano para permitir desarrollos en donde no hay ninguna infraestructura de servicios públicos, esparciendo una terrible contaminación. La Empresa de Acueducto de Bogotá no tiene la obligación de llevarles agua a esos proyectos. Sólo seguiremos vendiendo el líquido para los perímetros urbanos de los municipios.*

***En términos legales, ¿puede negarles la Empresa de Acueducto el agua a los municipios de la sabana para este tipo de proyectos?***

*No hay obligación constitucional que nos ordene vender agua en bloque. La Comisión de Regulación del Agua acaba de sacar una regulación de tarifas que nosotros juzgamos ilegal y por eso la demandaremos. Infortunadamente la Empresa hizo este tipo de venta en el pasado, pero no lo va a hacer más. No hay el más mínimo riesgo, tenemos muy clara nuestra misión".*

Por otra parte, durante la visita administrativa realizada a la **EAAB**, esta Delegatura tuvo conocimiento de la existencia de un Comité de Venta de Agua en Bloque al interior de la empresa. Este Comité al parecer se encuentra conformado con el fin de impulsar la eliminación de la venta de agua en bloque. Así lo evidencia el documento denominado: "*Política corporativa para la eliminación de la venta de agua en bloque y sustitución por otra alternativa de prestación del servicio*" y las actas de reunión de este Comité. Cabe anotar que dicho Comité se desarrolla bajo la coordinación de la señora **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES**<sup>54</sup>.

De acuerdo con lo anterior, es claro que existe una intención real de eliminar la venta de agua en bloque por parte de la **EAAB** y que los propósitos han sido claramente expuestos tanto por el entonces Gerente General doctor **DIEGO BRAVO BORDA** como por el doctor **GUSTAVO PETRO URREGO**, Alcalde Mayor de Bogotá.

#### **12.1.2. Instalación de válvula limitadora de caudal respecto de COOPJARDÍN ESP LTDA (el caso concreto)**

El 18 de octubre de 2012, funcionarios de la **EAAB** instalaron una válvula reductora de caudal que incluye una platina de orificio, con lo cual presuntamente la **EAAB** estaría vulnerando las condiciones técnicas bajo las cuales recibía **COOPJARDÍN ESP LTDA** el agua en el punto de interconexión entre los dos (2) acueductos. De esta manera, al cambiar las condiciones en que se recibía el agua, la empresa **COJARDÍN S.A. ESP** ha tenido dificultades para la prestación del servicio de acueducto a sus suscriptores.

En cuanto a la instalación de la válvula y la platina, en la visita realizada a la **EAAB** se requirió un informe titulado "*ACTIVIDADES REALIZADAS EN SISTEMA DE ACUEDUCTO COOPJARDIN-ESP*"<sup>55</sup> realizado por la Gerencia Corporativa Sistema Maestro, Dirección Red Matriz Acueducto, con fecha del 22 de octubre de 2012. En dicho informe, en primer lugar, se hace un breve resumen de la situación de la red de acueducto de la empresa **COOPJARDÍN ESP LTDA** donde se afirma que, "*Según información de la Dirección de*

<sup>54</sup> Folio 229 del Cuaderno No. 2 del expediente.

<sup>55</sup> Folio 398 del Cuaderno No. 4 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 26

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

*Apoyo Comercial, el caudal de suministro de Coopjardín – ESP, es del orden de 50.000 m<sup>3</sup>/mes, que equivale a 19.3 l/s”.*

Posteriormente dicho informe hace referencia a las últimas actividades realizadas por **COOPJARDÍN ESP LTDA** a su red, señalando que:

*“Recientemente Coopjardín-ESP, instaló una nueva tubería de 8”, entre un punto que se localiza aguas abajo del sitio donde se suministra la Venta de Agua en Bloque y otro punto que se localiza en el costado occidental del predio de Cafam.*

*Igualmente se describe el nuevo proyecto de instalación de una línea de 8”, que instaló Coopjardín – ESP, utilizando un corredor sobre el Humedal Guaymaral, con base en la visita técnica realizada (...).”*

Lo anterior evidencia que para la **EAAB** es relevante el crecimiento y desarrollo de la red de acueducto de la empresa **COOPJARDÍN ESP LTDA**; y además quisieran entender su funcionamiento, por lo cual afirman en el documento que durante un operativo el 18 de octubre de 2012, la **EAAB** manipuló las válvulas pertenecientes a la nueva red de 8” de **COOPJARDÍN ESP LTDA** para observar el funcionamiento de las redes.

Por otra parte, en el citado documento de la **EAAB**, se hace mención de la red de acueducto de **COOPJARDÍN ESP LTDA**, incluyendo puntualmente un capítulo titulado “**INSTALACIÓN VÁLVULA LIMITADORA DE CAUDAL**” donde se manifiesta:

*“De acuerdo con instrucciones de la **Gerencia General**, en cuanto a instalar una válvula limitadora de caudal, para el suministro de agua a COOPJARDIN, la Dirección Red Matriz de Acueducto, realizó las siguientes actividades:*

*Habilitación de una **Válvula Reductora** de presión de propiedad de la EAAB, acondicionándola como Válvula Limitadora de Caudal, cuyo trabajo, de diseño y supervisión, fue realizada en conjunto entre el área de ingeniería de la empresa TECVAL y la Dirección Red Matriz Acueducto.*

*(...)*

*La válvula seleccionada deberá manejar un caudal  $Q(\text{máximo}) \approx \underline{Q=22 \text{ L/s}}$ (Subraya y negrilla fuera del texto.*

Adicionalmente, sumado a la válvula, se crearon “*platinas de orificio*” e hicieron pruebas de la marcha del agua con la instalación de dichos útiles. Así se evidencia en el informe:

*“Se diseñaron y construyeron dos Platinas de Orificio para manejar dos rangos de caudales “alto” Platina No.1 y “bajo” Platina No.2:*

*(...)*

*Una vez se realizó el acondicionamiento de la válvula, el día 17 de octubre de 2012, se realizaron las pruebas respectivas supervisadas por la EAAB en el banco de pruebas de TECVAL, cumpliendo las pruebas de presión y caudales de acuerdo a lo diseñado, se probaron varios esquemas de funcionamiento, para lo cual se emplearon dos platinas de orificios así:*

*Platina de Orificio No.1*

*P=29 mca se obtuvo un caudal de  $Q=12 \text{ L/s}$*

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 27

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

*P=29 mca se obtuvo un caudal de Q=14 L/s  
P=25 mca se obtuvo un caudal de Q=16,5 L/s*

*Nota: Esta platina (No.1) maneja caudales de diseño de Q=20 L/s pero puede ser un poco mayor de acuerdo a las condiciones del sitio donde se instalará.*

*Platina de Orificio No.2*

*P=37 mca se obtuvo un caudal de Q=4 L/s  
P=35 mca se obtuvo un caudal de Q=9 L/s  
P=35 mca se obtuvo un caudal de Q=10 L/s  
P=35 mca se obtuvo un caudal de Q=15 L/s"*

Las platinas de orificio evidencian caudales bajos, siempre respetando la instrucción de diseño de crear la válvula para un caudal de **máximo 22L/s**, instrucción realizada directamente por la Gerencia General y que de acuerdo con las pruebas realizadas, se decidió instalar la válvula reductora con la incorporación de la platina de orificio No. 1.

En el informe donde se señalan las actividades realizadas a **COOPJARDÍN ESP LTDA**, afirman lo siguiente:

*"La válvula sostenedora de Caudal incluye una Platina de Orificio, previamente calculada y ensayada en banco de pruebas de la fábrica TECVAL y supervisada con ingeniería de la EAAB-ESP.*

*(...)*

*Se realizó el montaje, con la Platina No.1 descrita anteriormente y se restableció el servicio a las 16:03 horas, dejando abiertas las Válvulas No.1, 2 y 3<sup>56</sup> y las válvulas de guarda de la Válvula Sostenedora de Caudal.*

*Los valores obtenidos y ajustados con la Sostenedora para las 17:30 horas, fueron:*

*Presión Aguas Arriba (Ingreso al Sistema) P=59 mca  
Caudal medido en el Equipo SIEMENS fijo Q=72 m<sup>3</sup>/h ≈ Q=20 LPS  
Caudal equivalente en unidades m<sup>3</sup>/mes Q=52000 m<sup>3</sup>/mes  
La Presión Aguas Abajo (Salida del Sistema) P=28 mca"*

Es claro que la presión con que llega el agua a la interconexión entre los acueductos de la **EAAB** y **COOPJARDÍN ESP LTDA**, antes de ingresar al sistema, es de 59 metros columna de agua (en adelante "m.c.a."), que supone que sin la existencia de la válvula reductora ésta sería la capacidad con la que llegaría. Lo anterior evidencia que una vez instalada la válvula se redujo la presión de entrada del agua al acueducto de **COOPJARDÍN ESP LTDA** en un 52,5%.

Además es importante poner de presente, que en dicho informe no se hace alusión a alguna justificación técnica necesaria para la instalación de este equipo, únicamente se hace referencia a la instrucción impartida por la Gerencia General de la **EAAB**.

El señor **LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO**, representante legal de **COOPJARDIN ESP LTDA**, al referirse en su testimonio al día en que se instaló la válvula y la platina, y a las justificaciones presentadas por la **EAAB** manifestó:

<sup>56</sup> Válvulas pertenecientes a la red de acueducto de COOPJARDIN ESP LTDA, donde se cierra y abre el paso del agua.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

---

**"Pregunta: ¿Cuál fue la justificación que le dio el acueducto para la instalación?"**

**Respuesta:** Ninguna explicación me dieron a mí. Un ingeniero que fue, dijo que eso era para que no extendiéramos más las redes, pero fundamentalmente el objeto de eso es dañar el servicio para nuestros usuarios y dañar el nombre de la empresa nuestra. Yo mande aquí una serie de quejas, y siguen llegando quejas sobre la calidad del servicio, que la gente considera que se les está afectado porque la presión se disminuyó en manera substancial.

**Pregunta: Usted tiene el nombre del ingeniero que manifestó que esa era la intención?**

**Respuesta:** El Ingeniero GINO GONZÁLEZ que fue el encargado de la gente que hizo esta tarea.

**Pregunta: Y usted sabe qué cargo tiene?**

**Respuesta:** No sé, él trabaja en la sección de Red Matriz de la EMPRESA DE ACUEDUCTO<sup>57</sup>.

De lo anterior, se evidencia que la intención real de la instalación de la válvula es impedir el crecimiento de la redes de **COOPJARDÍN ESP LTDA**, lo que va acorde con la política de gobierno manifestada por el Alcalde Mayor de Bogotá y el entonces Gerente General de la **EAAB**, el doctor **DIEGO BRAVO BORDA**. Esta actividad, como ya se ha manifestado en el presente acto administrativo repercute de manera directa en la comercialización que ejerce la empresa **COJARDIN S.A. ESP**.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que es la sección de Red Matriz de la **EAAB**, quien estuvo en cabeza de la instalación de la válvula junto con la platina.

A continuación se describe la válvula reductora de presión que fue creada y diseñada por la **EAAB** para instalar específicamente en la interconexión de redes con la empresa prestadora de servicios públicos **COOPJARDÍN ESP LTDA**.

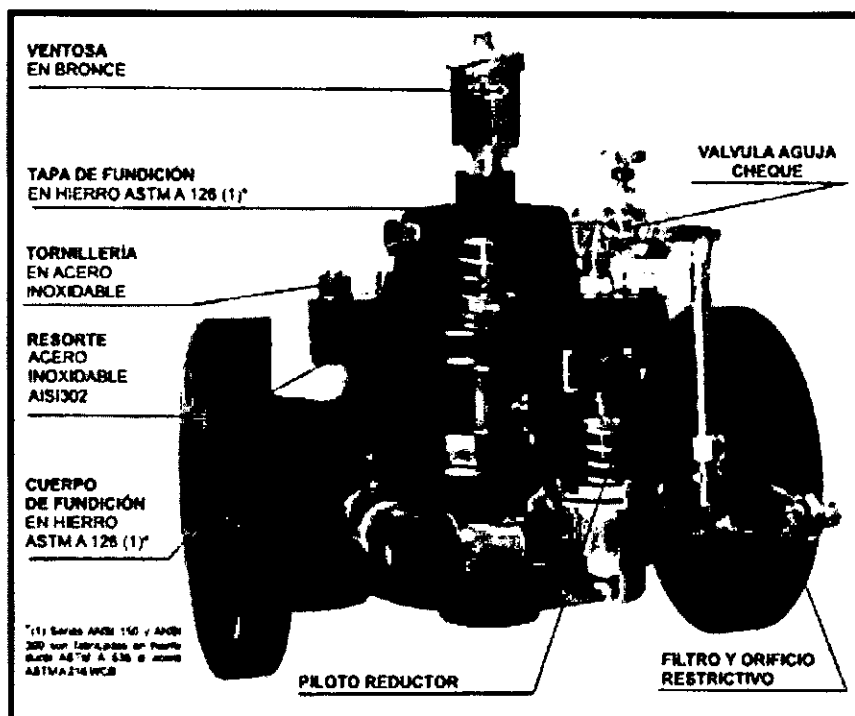
---

<sup>57</sup> Folios 524 y 525 del Cuaderno No. 6 del expediente.



Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Imagen No. 1  
Válvula reductora de presión



Fuente: "Actividades Realizadas en Sistema de Acueducto Coopjardin-Esp" – Informe elaborado por la EAAB.

La creación y diseño de la válvula, según consta en el informe "Actividades Realizadas en Sistema de Acueducto Coopjardin-Esp" de la EAAB, fue contratada a la empresa TECVAL, presuntamente con el único fin de que el equipo lograra reducir la presión y caudal.

Imagen No. 2  
Platina de orificio



Fuente: "Actividades Realizadas en Sistema de Acueducto Coopjardin-Esp" – Informe elaborado por la EAAB y foto allegada por COOPJARDÍN ESP LTDA.

La platina de orificio tiene un diámetro de 3.75 cm<sup>58</sup>, lo que corresponde a un diámetro mucho menor al que se tenía en la interconexión de la redes el cual era de 10 cm. El diámetro de los tubos que se manejaba en la interconexión se redujo en más de la mitad.

<sup>58</sup> Folio 8 del Cuaderno No. 1 del expediente.

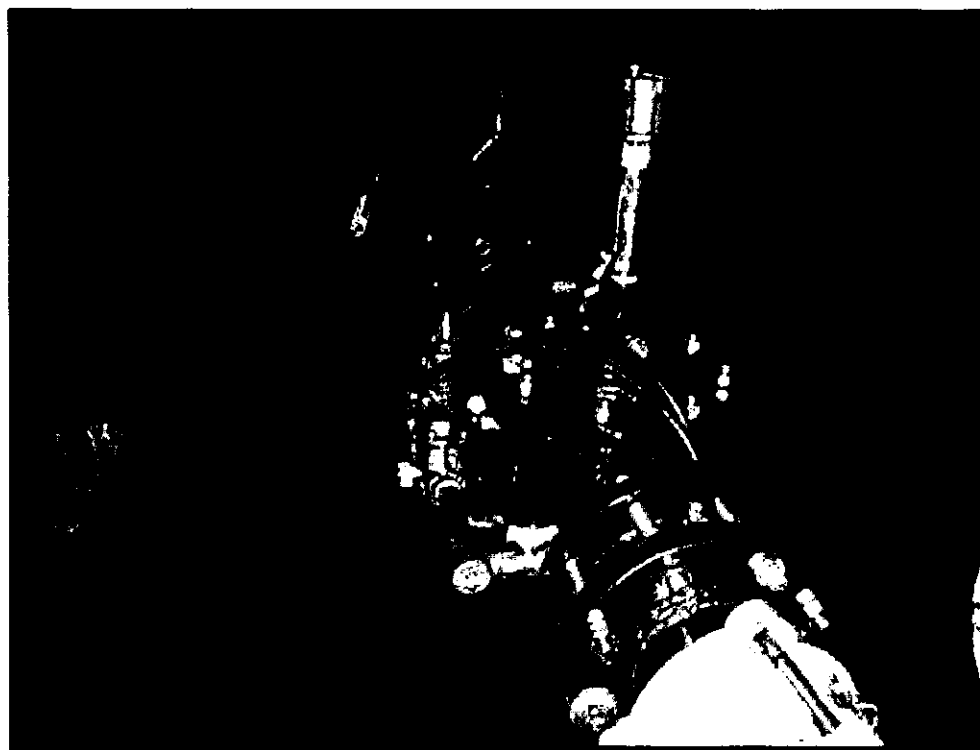
Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Al respecto de la válvula y la platina, el señor **LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO**, Representante Legal de **COOPJARDIN ESP LTDA** en su testimonio manifestó:

*“El 18 de octubre instalaron, creo que ustedes tienen una foto de la obstrucción que hizo la EMPRESA DE ACUEDUCTO a la tubería que llega de nosotros. Aquí se ve claramente, [...] ellos instalaron esta platina que se ve aquí de un diámetro de 10 cm, paso a 2.7 cm, además esta válvula reguladora de presión nos redujo la presión en un 55% originalmente, después la siguieron reduciendo el día que fue un funcionario de aquí de la superintendencia, habían reducido la presión un 70%. Con esta válvula gradúan la fuerza de agua y con esta el volumen de agua que pueda pasar”<sup>59</sup>.*

A continuación se tiene una foto de la válvula y platina instaladas:

**Imagen No. 3**  
**Válvula Limitadora de Caudal D=4” Instalada**



Fuente: “Actividades Realizadas en Sistema de Acueducto Coopjardin-Esp” – Informe elaborado por la EAAB

### **12.1.3. Efectos de la instalación de la válvula reductora de caudal y la platina de orificio**

Como se expuso anteriormente, el cambio repentino de las condiciones en las que se recibía el agua con anterioridad a la instalación de la válvula y la platina, afectó inmediatamente la prestación del servicio domiciliario por parte de **COJARDÍN S.A. ESP** a sus suscriptores, lo cual se puede evidenciar en las comunicaciones enviadas a tanto a

<sup>59</sup> Folios 524 y 525 del Cuaderno No. 6 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**COJARDÍN S.A. ESP** como a **COOPJARDIN ESP LTDA**, algunas de las cuales se transcriben a continuación:

**12.1.3.1. Comunicación de la UNIVERSIDAD DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES – U.D.C.A dirigida a COJARDÍN S.A. ESP:**

*“Por medio de la presente me permito informar que en las instalaciones de la Universidad se ha presentado una disminución en el caudal y en la presión del agua que proviene de Cojardín. Como es de su conocimiento nosotros tenemos una población cercana a las 6.000 personas entre estudiantes y funcionarios que habitamos el campus universitario.*

*De seguir presentándose esta situación, seguramente se agotará el agua existente en los tanques de reserva y nos veremos abocados a una situación de emergencia y riesgo sanitario, máxime cuando manejamos varias cafetería, dos anfiteatros, plantas de alimentos, laboratorios, baños y una responsabilidad con casi de 6.000 personas que requieren de un servicio de agua permanente para suplir las necesidades propias de una comunidad universitaria”<sup>60</sup>.*

**12.1.3.2. Comunicación del GIMNASIO SAN ANGELO dirigida a COOPJARDIN ESP LTDA:**

*“(…) queremos informarles que desde el día viernes 19 de octubre del presente año no llega suficiente cantidad de agua, la presión es muy baja lamentamos informarles que el servicio se ha vuelto pésimo.*

*Queremos que tenga en cuenta que somos una institución educativa que cuenta con 1.100 alumnos más el personal San Angelano, y el agua es totalmente insuficiente para cubrir dicha población”<sup>61</sup>.*

**12.1.3.3. Comunicación de la SOCIEDAD EDUCACIONAL SAINT ANDREWS S.A. – GIMNASIO COLOMBO BRITÁNICO dirigida a COJARDÍN S.A. ESP:**

*“Con mucha extrañeza hemos notado la falta de presión en el suministro de agua, servicio que usted nos han venido presentando desde hace muchos años.*

*(…)*

*Por lo anterior, con mucho respeto quiero solicitarle revisar el tema de suministro de agua a nuestra institución, toda vez que no podemos dejar nuestra comunidad educativa sin este recurso básico en el diario vivir.*

*Quedo a la espera de su colaboración para que el servicio de agua vuelva con la misma presión que tenía y que no sea suspendido tantas veces”<sup>62</sup>.*

**12.1.3.4. Comunicación del COLEGIO LOS NOGALES dirigida a COJARDÍN S.A. ESP:**

*“Con preocupación se ha observado que en los últimos días se ha reducido considerablemente el suministro de agua en comparación con lo que se recibía*

<sup>60</sup> Folio 14 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>61</sup> Folio 15 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>62</sup> Folio 16 del Cuaderno No. 1 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 32

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

*normalmente. Queremos hacer expresa nuestra inconformidad ya que nos parece poco prudente tal situación, puesto que contábamos con este servicio público esencial para abastecer las necesidades de aproximadamente 1200 usuarios diarios en el Colegio<sup>63</sup>.*

**12.1.3.5. Comunicación del LICEO CATÓLICO CAMPESTRE dirigida a COJARDÍN S.A. ESP:**

*"Con toda atención me permito solicitar a ustedes con **CARÁCTER URGENTE** la revisión en la prestación del servicio de agua el inmueble que ocupa el Liceo Católico Campestre.*

*Para su información desde el pasado viernes 19 de octubre hemos tenido dificultades puesto que no llega la presión suficiente que permita acceder al servicio en el 2°. Y 3°. Piso de la Institución Educativa, donde permanecen 290 niños en la Jornada Estudiantil.*

*Elo nos ha acarreado problemas en los servicios sanitarios, consumo y de cafetería que pueden repercutir en la salud de nuestros niños y jóvenes".*

**12.1.3.6. Comunicación del COLEGIO BILINGÜE RICHMOND dirigida a COOPJARDIN ESP LTDA:**

*"Por medio de la presente queremos interponer una queja a nombre del Colegio Bilingüe Richmond, frente a la reducción del caudal y presión del agua por parte de empresa de acueducto COPJARDÍN, esa situación se ha venido evidenciando desde el día viernes 19 de octubre de 2012.*

*Queremos comentarle que el Colegio debe suministrar el servicio de agua para el uso debido de los baños y elaboración de actividades de aseo y suministro de almuerzo para aproximadamente 700 personas que conforman nuestra comunidad (...) como podrá ver la situación es bastante preocupante y el Colegio está desmejorando la calidad del servicio a la comunidad y hemos tenido que incurrir en costos adicionales que no deberíamos cancelar<sup>64</sup>.*

En estas comunicaciones es evidente el perjuicio que se le ha causado a los suscriptores y usuarios del servicio domiciliario de agua prestado por **COJARDÍN S.A. ESP** en el norte de Bogotá.

**12.2. Incumplimiento de imposición de servidumbre por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)**

Mediante Resolución CRA No. 421 de 2007, la **CRA** le impuso a la **EAAB** una servidumbre a favor de **COJARDÍN S.A. ESP<sup>65</sup>** a través de las derivaciones de 16" de diámetro, cada una localizadas, una frente a la Avenida Guaymaral y la otra frente a la Escuela Colombiana de Ingeniería. Según consta en la Resolución de la **CRA** "dicha imposición

<sup>63</sup> Folio 14 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>64</sup> Folio 19 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>65</sup> Si bien en principio la Resolución CRA 421 del 29 de mayo de 2007 impone la servidumbre de acceso a cargo de la EAAB y a favor de COOPJARDIN S.A. ESP, mediante la Resolución CRA 546 del 25 de marzo de 2011 se aclara la Resolución 421 en el sentido de que el nombre de la empresa beneficiaria de la servidumbre corresponde a COJARDIN S.A. E.S.P. Ver Folio 79 del Cuaderno No. 1 del expediente.



RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 33

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

*debe enmarcarse dentro de la finalidad esencial de las Comisiones de regulación: la promoción de la competencia y la prevención de posibles abusos de posición dominante*<sup>66</sup>.

Dicha resolución fue producto de que "(...) hasta el momento la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB- E.S.P. y Coopjardín S.A. E.S.P. no han convenido en las condiciones para regular el acceso compartido a un bien indispensable para la prestación del Servicio Público Domiciliario de Acueducto por parte de Coopjardín S.A. E.S.P. (...)"<sup>67</sup>, por la cual la CRA quedaba facultada para decretar la servidumbre.

En dicha resolución se resumen las proyecciones de la cantidad de suscriptores que podrían llegar a demandar el servicio domiciliario de acueducto, de la mano de una modelación hidráulica del sistema de la EAAB y de COJARDÍN S.A. ESP<sup>68</sup>, realizadas en el programa EPANET:

*"(...) ha sido posible la ubicación de los dos puntos en discusión dentro de la modelación hidráulica enviada, de lo que se observa que al modificar las condiciones actuales de demanda de los citados puntos, adicionando el caudal solicitado por Coopjardín S.A. E.S.P., la corrida del modelo hidráulico da como resultado que el sistema podría funcionar adecuadamente bajo estas condiciones.*

*Se puede ver que las presiones en la red matriz se mantienen en un rango de más de 100 hasta 25 m.c.a. en la hora crítica de demanda, incluyendo los puntos solicitados por Coopjardín S.A. E.S.P., es decir, se mantienen dentro de los rangos establecidos en el Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico- RAS, sin afectar ningún sector. (...)*

*Que una vez analizada la información remitida por las partes se verificó que el sistema de acueducto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB – E.S.P. tiene la capacidad para permitir el acceso a la red Tibitoc –Casablanca, por parte de Coopjardín S.A. E.S.P., en los puntos de conexión solicitados, sin que se afecte la calidad de la prestación del servicio de los usuarios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (...)"<sup>69</sup>.*

A pesar de lo anterior, y adicionalmente a lo dispuesto en otras resoluciones de la CRA que aclaran apartes de la Resolución No. 421 de 2007 y rechazan recursos de reposición interpuestos por parte de la EAAB, esta última no ha cumplido con abrir los puntos sobre los cuales al parecer COJARDÍN S.A. ESP tiene servidumbre de acceso, y aunque esta Superintendencia de Industria y Comercio no tiene competencias para dirimir sobre el cumplimiento o incumplimiento, ni para ordenar el cumplimiento de dicha resolución, la inexistencia de los puntos de acceso evidencian la oposición por parte de la EAAB de colaborarle a COJARDÍN S.A. ESP en la prestación de su servicio y crecimiento como empresa.

<sup>66</sup> Folio 64 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>67</sup> Folio 63 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>68</sup> Ver pie de página No. 65.

<sup>69</sup> Folio 72 del Cuaderno No. 1 del expediente.

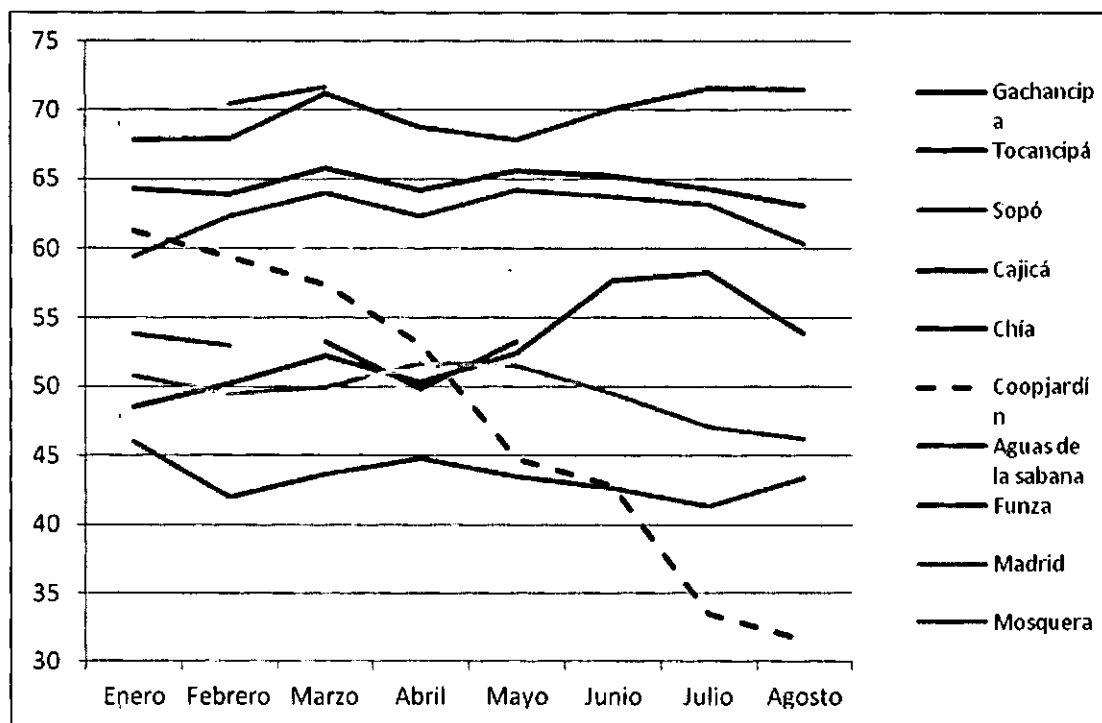
Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**12.3. Sobre la evolución del cumplimiento de presiones en municipios y/o venta de agua en bloque de la EAAB**

De conformidad con el reporte denominado "INDICADORES DE GESTIÓN - CUMPLIMIENTO DE PRESIONES EN MUNICIPIOS Y/O VENTA EN BLOQUE"<sup>70</sup>, elaborado por la División Centro de Control de la Dirección Red Matriz Acueducto, que forma parte de la Gerencia Corporativa del Sistema Maestro de la EAAB, el cual fue remitido por la EAAB a COOPJARDIN ESP LTDA, esta Delegatura identificó que durante el periodo comprendido entre enero de 2012 a agosto de 2012, se presentó una significativa y sucesiva baja de la presión de suministro del agua en bloque a la empresa COOPJARDIN ESP LTDA, situación que no ocurrió con los demás compradores de agua en bloque.

A continuación se ilustra lo anteriormente expuesto mediante gráficas:

**Gráfica No. 1**  
**Comparación presiones compradores de agua en bloque de la EAAB**  
**(enero-agosto 2012)**

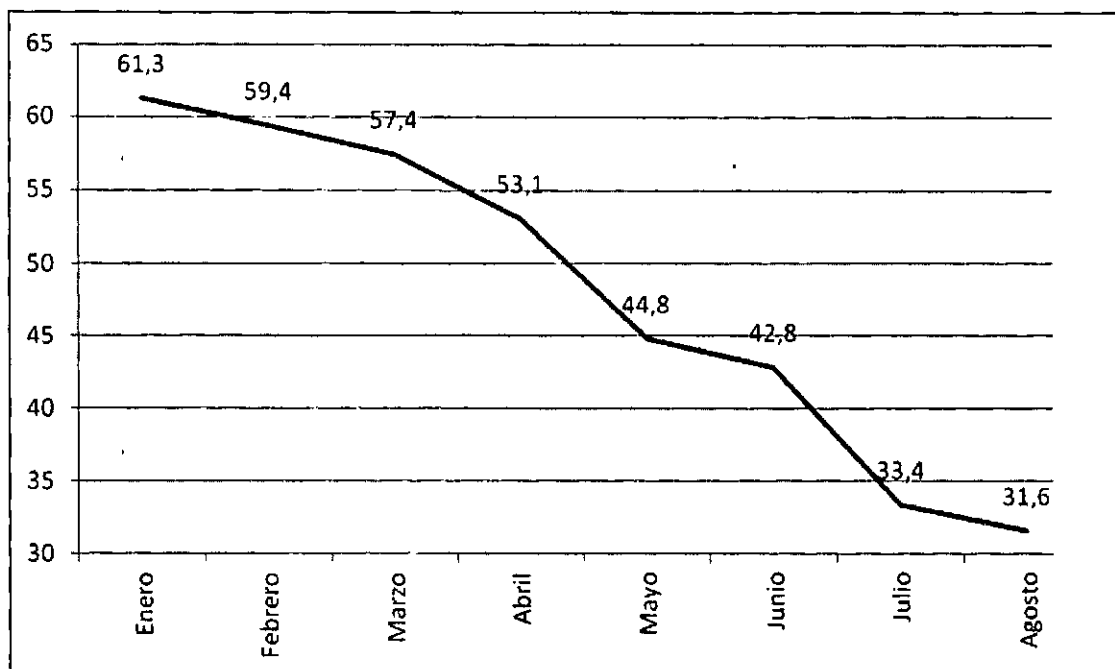


Fuente: Elaboración SIC con base en la información obrante en el folio 101 del Cuaderno No. 1.

<sup>70</sup> Folio 101 del Cuaderno No. 1 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**Gráfica No. 2**  
**Presiones de suministro de agua en bloque de la EAAB a COOPJARDÍN ESP LTDA**  
**(enero-agosto 2012)**



Fuente: Elaboración SIC con base en información obrante a folio 101 del Cuaderno No. 1.

En efecto, como se puede observar en las Gráficas Nos. 1 y 2, la presión de suministro de agua en bloque por parte de la **EAAB a COOPJARDIN ESP LTDA** se redujo vertiginosamente (48,5%) en el transcurso de los primeros tres (3) trimestres del año 2012, pasando de 61,3 m.c.a. en el mes de enero a 31,6 en agosto.

Con relación a los otros compradores de agua en bloque, se puede observar que a diferencia de **COOPJARDIN ESP LTDA**, la presión que les ha sido suministrada por parte de la **EAAB** se ha mantenido dentro de un rango relativamente estable, sin caídas drásticas.

Llama la atención de esta Delegatura el hecho de que al solicitar a la **EAAB** las presiones de suministro de agua en bloque, haya remitido valores promedio que únicamente en el caso de **COOPJARDIN ESP LTDA** no coinciden con los indicadores de gestión de cumplimiento de presión que reportan periódicamente a sus compradores. Con respecto a los datos que no coinciden, la tabla allegada por la **EAAB** al expediente señala: "*Los datos se ajustaron de acuerdo con análisis de Loger de Presión*"<sup>71</sup>.

**DÉCIMO TERCERO:** Que una vez analizadas las conductas desarrolladas por la **EAAB**, esta Delegatura encontró que a través de las mismas la **EAAB** podría estar infringiendo las normas sobre libre competencia, como se expone a continuación:

**13.1. Obstrucción por parte de la EAAB en el suministro de agua en bloque a la empresa COOPJARDIN ESP LTDA y sus efectos en la prestación del servicio público de acueducto a COJARDIN S.A. ESP**

<sup>71</sup> Folio 395 del Cuaderno No. 4 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO Nº 9907 DE 2013 Hoja Nº. 36

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

De conformidad con lo expuesto anteriormente, la **EAAB** presuntamente estaría incurriendo en prácticas comerciales restrictivas, al encontrarse que sus conductas se adecuarían a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 que establece:

*"Artículo 1. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos".*

Al igual que en lo dispuesto por los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 que establecen:

*"Artículo 50. Abuso de posición dominante. Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente Decreto, se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas: [...]*

*4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.*

*[...]*

*6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización. (Numeral adicionado por el artículo 16 de la Ley 590 de 2000)".*

Esta Delegatura pretende investigar si posiblemente la **EAAB** estaría discriminando algunos de sus compradores de agua en bloque al venderles en condiciones diferentes y obstruyendo o distorsionando el acceso a los mercados de agua en bloque y comercialización del servicio público domiciliario de acueducto, aprovechando la posición privilegiada que ostenta en el mercado.

### **13.2. Realizar actos restrictivos de la competencia en su calidad de empresa de servicios públicos**

El artículo 34 de la Ley 142 de 1994, establece:

*"Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia".*

Dado que la Ley de servicios públicos domiciliarios establece que hay posición de dominio cuando una empresa posee una participación mayor al 25% del mercado, la investigación buscará establecer si la **EAAB**, como empresa prestadora del servicio público de acueducto realiza actos que tienen la capacidad, el propósito o el efecto de restringir de forma indebida la competencia.

*"Conforme a lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 142 de 1994, se presume que hay abuso de posición dominante de la empresa de servicios públicos, al obligar al usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato,*

**RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 37**

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

*o cuando le limitan la libertad al usuario para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio*<sup>72</sup>.

Así las cosas, esta Delegatura encuentra procedente investigar si, al parecer la **EAAB**, estaría abusando de su posición de dominio en el mercado de agua en bloque, con el propósito de eliminar la competencia y participación de **COOPJARDÍN**.

**13.3. Conclusiones sobre la posible conducta a investigar**

En razón a lo expuesto anteriormente, los elementos que determinan una situación de abuso para reforzar posición de dominio se resumen de la siguiente manera:

- La existencia de un mercado determinado, en el cual un agente tiene posición de dominio<sup>73</sup>.

Sobre el particular, la **EAAB** ostenta posición de dominio en el mercado de agua en bloque en Bogotá y diez (10) municipios aledaños, por cuanto es la única empresa que, al parecer, le puede vender a otras empresas de servicios públicos agua en bloque al menos en estas zonas geográficas, para la prestación del servicio de acueducto.

- El agente que tiene la posición de dominio debe usar ese poder con el fin de obtener una ventaja competitiva o eliminar la competencia en un mercado distinto de aquél en el cual posee dicho dominio<sup>74</sup>.

Al respecto, se determinó que la **EAAB** presuntamente estaría abusando de su posición de dominio en el mercado de agua en bloque al obstruir o afectar el flujo de agua a través de las redes de distribución mediante la instalación de la válvula reductora, obstruyendo el acceso de **COOPJARDIN ESP LTDA** a este insumo y a su vez afectando la participación en la prestación del servicio público de agua potable en el que participa **COJARDIN S.A. ESP**.

Así mismo, al disminuir la presión de suministro de agua en bloque a **COOPJARDÍN ESP LTDA**, sin justificación y manteniendo en un rango promedio la presión de los demás compradores, la **EAAB** presuntamente estaría vendiendo a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a los otros compradores con la intención de disminuir o eliminar su competencia en el mercado de comercialización de agua potable en Bogotá.

En tal virtud, la **EAAB** posiblemente estaría apalancándose en su posición de dominio en el mercado de suministro de agua en bloque en Bogotá y diez (10) municipios aledaños, a fin de obtener una ventaja competitiva en el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales en Bogotá.

Partiendo de dicho contexto, la **EAAB** presuntamente estaría incurriendo en un abuso de posición de dominio al aplicar supuestas conductas discriminatorias que pondrían a algunos de los proveedores del servicio público domiciliario de acueducto, específicamente

<sup>72</sup> Resolución No. 059 del 25 de junio de 2012. Comisión de Regulación de Energía y Gas.

<sup>73</sup> Díez, E. (2003). La Doctrina del Abuso en los Mercados Conexos: Del "MonopolyLeveraging" a las "EssentialFacilities". Revista de Derecho Mercantil - Universidad Antonio Nebrija., N. 248. Julio. p. 5.

<sup>74</sup> Idídem, p.5.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

a **COOPJARDÍN ESP LTDA**, a través de **COJARDÍN S.A. ESP**, en situación desventajosa frente a la **EAAB**.

**DÉCIMO CUARTO:** Que según lo establecido en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, están sujetos a las sanciones allí contempladas, las personas que colaboren, faciliten, autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia establecidas en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y las demás normas que la complementen o modifiquen.

En el presente caso, el doctor **DIEGO BRAVO BORDA**, entonces Gerente General de la **EAAB** habría colaborado, autorizado, ejecutado y tolerado las conductas señaladas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992; lo que se puede evidenciar en un primer momento a través de los diferentes anuncios que ha hecho en medios de comunicación y las instrucciones impartidas a la Dirección de Red Matriz de la **EAAB**<sup>75</sup>, como quedó aquí ya expresamente referido.

Así mismo, la señora **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES**, entonces Asesora de la Gerencia General de la **EAAB**, hoy en día Directora de la Gestión Ambiental del Sistema Hídrico de la **EAAB**, habría ejecutado, consentido y/o tolerado las conductas señaladas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992; de conformidad con las actas de reunión del Comité de Venta de Agua en Bloque de la **EAAB** en las que se evidencia su participación como coordinadora del mismo<sup>76</sup>.

Por otra parte, el señor **GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, en su calidad de Jefe de División de Planeación y Control de Red Matriz de la **EAAB**, quien estuvo presente durante la instalación de la válvula reductora de presión y la platina de orificio en el punto de interconexión de los acueductos de la **EAAB** y **COOPJARDÍN ESP LTDA**, y quien según lo señalado en el testimonio del señor **LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO**, manifestó que dicha instalación tenía como objetivo impedir el crecimiento de la red de **COOPJARDÍN ESP LTDA**, por lo que presuntamente ha consentido y tolerado las conductas señaladas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

**DÉCIMO QUINTO:** Que de conformidad con lo previsto en el Artículo 47 de la Ley 1430 de 2011, se procede a indicar las posibles sanciones y medidas a que podrían verse sometidos los investigados, así:

#### **15.1. Posibles sanciones para los agentes de mercado**

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, los agentes del mercado, en este caso, la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (**EAAB**), a quienes se les demuestre la realización de conductas contrarias a la libre competencia, podrán ser sancionados con multas de hasta CIENTO MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (100.000 SMLMV) o, si resulta

<sup>75</sup> Numeral 12.1.2. de la presente Resolución y Página web El Espectador. Véase: <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articulo-351819-de-quien-el-agua-de-bogota-ocundinamarca>[Fecha de consulta: 25 de enero de 2013].

<sup>76</sup> Folio 229 del Cuaderno No. 2 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 39

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

ser mayor la utilidad derivada de la conducta anticompetitiva, hasta una suma equivalente de hasta el 150% de la misma.

**15.2. Posibles sanciones a personas naturales que actúan o representan a agentes del mercado**

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, las personas naturales que actúan o representan a agentes del mercado, en este caso, el señor DIEGO BRAVO BORDA, la señora PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES y el señor GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, podrán ser sancionadas con multas de hasta DOS MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (2.000 SMLMV), en caso de demostrarse que colaboraron, facilitaron, ejecutaron o toleraron las infracciones objeto de investigación.

**15.3. Medidas que puede tomar la Superintendencia de Industria y Comercio**

Además de las multas pecuniarias referidas anteriormente, la Superintendencia de Industria y Comercio puede ordenar la cesación de la conducta sancionada, orden cuyo incumplimiento es a su vez sancionable con las mismas multas arriba descritas. En efecto, según el numeral 61 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, esta Entidad podrá *"Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación"*.

**DÉCIMO SEXTO:** Que teniendo en cuenta la medida cautelar presentada por el quejoso, esta Delegatura procederá a trasladar dicha petición al Despacho del Superintendente de Industria y Comercio para que decida sobre su procedencia.

En mérito de lo anterior, este Despacho,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** ABRIR investigación para determinar si la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** identificada con NIT: 899.999.094, ha actuado en contravención de lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** ABRIR investigación para determinar si el señor **DIEGO BRAVO BORDA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.145.084, entonces Gerente General de la **EAAB** infringió lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, que establece que estará sujeta a las sanciones allí contempladas *"[...] cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, [...]"*.

**ARTÍCULO TERCERO:** ABRIR investigación para determinar si la señora **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES** identificada con cédula de ciudadanía No. 45.536.528, Asesora de la Gerencia General de la **EAAB**, hoy en día Directora de la Gestión Ambiental del Sistema Hídrico de la **EAAB**, infringió lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, que establece que estará

RESOLUCIÓN NÚMERO 19907 DE 2013 Hoja N°. 40

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

sujeta a las sanciones allí contempladas “[...] cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, [...]”.

**ARTÍCULO CUARTO: ABRIR** investigación para determinar si el señor **GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.348.597, en su calidad de Jefe de División de Planeación y Control de Red Matriz de la **EAAB**, infringió lo dispuesto en el numeral 16 del Artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el Artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, que establece que estará sujeta a las sanciones allí contempladas “[...] cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, [...]”.

**ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** identificada con NIT: 899.999.094, a través de su Representante Legal, o quien haga sus veces, para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la misma, solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la investigación.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del Acto Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por artículo 158 el Decreto 019 de 2012.

**ARTÍCULO SEXTO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución al señor **DIEGO BRAVO BORDA** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.145.084, como persona natural investigada y en su calidad de entonces Gerente General de la **EAAB** para la época de los hechos, entregándole copia de la misma para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto, solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la investigación.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del Acto Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por artículo 158 el Decreto 019 de 2012.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a la señora **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES** identificada con cédula de ciudadanía No. 45.536.528, como persona natural investigada y en su calidad de Asesora de la Gerencia General de la **EAAB**, hoy en día Directora de la Gestión Ambiental del Sistema Hídrico de la **EAAB**, entregándole copia de la misma para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto, solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la investigación.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la



RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 41

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del Acto Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por artículo 158 del Decreto 019 de 2012.

**ARTÍCULO OCTAVO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución al señor **GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.348.597, en su calidad de Jefe de División de Planeación y Control de Red Matriz de la **EAAB**, entregándole copia de la misma para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto, solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la investigación.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del Acto Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por artículo 158 del Decreto 019 de 2012.

**ARTÍCULO NOVENO: ORDENAR** a la sociedad investigada que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 019 de 2012, realice la publicación del siguiente texto en un diario de amplia circulación en Bogotá D.C.:

*"Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** informa que:*

*Mediante Resolución 9907 14 MAR 2013, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se abrió investigación en contra de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** y de los señores **DIEGO BRAVO BORDA**, **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES** y **GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**. Según la decisión de la Autoridad, se investiga a la empresa por la presunta realización de conductas constitutivas de abuso de posición dominante en el mercado de agua en bloque al ejecutar las acciones a que hacen referencia los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992. Igualmente se investiga la presunta realización de actos tendientes a limitar la libre competencia, conforme lo prevé el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.*

*Asimismo, se investiga a las personas naturales involucradas por la presunta infracción a lo dispuesto en el numeral 16 del Artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el Artículo 26 de la Ley 1340 de 2009."*

**ARTÍCULO DÉCIMO: ORDENAR** a la Oficina Asesora de Tecnología e Informática de la Superintendencia de Industria y Comercio, la publicación en su Página Web de la apertura de investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 del Decreto 019 de 2012, el cual modificó el inciso 1 del artículo 19 de Ley 1340 de 2009, con el fin de que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

RESOLUCIÓN NÚMERO 9907 DE 2013 Hoja N°. 42

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR** la expedición de las copias de las piezas procesales pertinentes con destino al Despacho del Superintendente de Industria y Comercio, con el fin de que se resuelva la petición cautelar impetrada por el quejoso.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: COMUNICAR** el presente acto administrativo una vez surtida la notificación, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, a las entidades de regulación, control y vigilancia, ello es, la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** y la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**, con el fin que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, emitan su concepto técnico en relación con el asunto puesto en conocimiento.

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: COMUNICAR** a la sociedad **COOPJARDÍN ESP LTDA.**, a través de su Representante Legal, o quien haga sus veces, en su calidad de quejoso dentro del trámite.

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: COMUNICAR** el presente acto a la sociedad **COJARDIN S.A. E.S.P.**, a través de su Representante Legal, o quien haga sus veces, en su calidad de quejoso dentro del trámite.

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO:** Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno en los términos del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, concordante con los artículos 52 y 54 del Decreto 2153 de 1992, y 20 de la Ley 1340 de 2009.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los **14 MAR 2013**

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

  
**GERMÁN ENRIQUE BAGCA-MEDINA**

Elaboró: María Martínez, Lorena Vivas  
Revisó: Julio César Castañeda  
Aprobó: Germán Enrique Bacca Medina

**RESOLUCIÓN NÚMERO' 9907 DE 2013 Hoja N°. 43**

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

**NOTIFICAR:**

**EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.**

Representante Legal  
ALBERTO JOSE MERLANO ALCOCER  
NIT: 899.999.094  
Dirección: Avenida Calle 24 No. 37-15  
Teléfono: 3447000  
Bogotá D.C. - Colombia

**DIEGO BRAVO BORDA**

C.C. 79.145.084  
Dirección: Calle 133 A No 19 - 43  
Bogotá D.C. - Colombia

**PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES**

C.C. 45.536.528  
Dirección: Avenida Calle 24 No. 37-15  
Teléfono: 3447000  
Bogotá D.C. - Colombia

**GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**

C.C. 19.348.597  
Dirección: Avenida Calle 24 No. 37-15  
Teléfono: 3447000  
Bogotá D.C. - Colombia

**COMUNICAR**

**COOPJARDIN E.S.P. LTDA.**

Representante Legal  
LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO  
Calle 223 No. 54 - 21  
Correo electrónico: coopjardin@yahoo.com  
Bogotá D.C. - Colombia

**COJARDIN S.A. E.S.P**

Representante Legal  
LUIS FELIPE DEL SANTO ÁNGEL DE VALDENEBRO BUENO  
Calle 223 No. 54 - 21  
Correo electrónico: cojardinsa@gmail.com  
Bogotá D.C. - Colombia

**SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

NIT: 800.250.984-6  
Dirección: Carrera 18 No. 84-35  
Bogotá D.C.-Colombia

**COMISIÓN REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**

NIT: 830.000.212-6  
Dirección: Carrera 12 N 97-80, Piso 2, Edificio 97 Punto Empresarial  
Bogotá D.C. - Colombia