



**INFORME FINAL DE AUDITARÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL, AL PROCESO DE VICULACION DE UN
SOCIO ESTRATEGICO E IMPLEMENTACION DEL PLAN DE RETIRO
VOLUNTARIO 2010**

**EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A. ESP –ETB-
PERIODO AUDITADO: 2010**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD - 2011
CICLO: I**

SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

ABRIL 2011

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

INFORME PRELIMINAR DE AUDITARÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL, AL PROCESO DE VICULACION DE UN SOCIO ESTRATEGICO E IMPLEMENTACION DEL PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO 2010

Contralor(a) de Bogotá

Mónica Elsy Certain Palma

Contralor Auxiliar

Victor Manuel Armella Velázquez

Directora Sectorial

Marianne Endemann Venegas

Subdirector de Fiscalización Servicios Públicos

Alexander Charry Lasso

Asesor

Carlos Alirio Reina Pérez

Equipo de Auditoría

Rodrigo Díaz Espinosa (Líder)
Luis Eduardo Cañas Rodríguez
Argemiro González Pineda

CONTENIDO

	Pág
1. CONCEPTO DE GESTION	
2. RESULTADOS DE AUDITORIA	11
2.1 EVALUACIÓN PROCESO VINCULACION SOCIO ESTRATÉGICO	11
2.1.1 Antecedentes	11
2.1.2 Análisis del Proceso	12
2.1.2.1 <i>Alternativas Posibles</i>	13
2.1.2.2 <i>Costos y gastos del proceso</i>	14
2.1.2.3 <i>Duración del proceso</i>	15
2.1.2.4 <i>Resultados y efectos del proceso</i>	15
2.1.2.5 <i>Efectos sobre el comportamiento de la acción</i>	18
2.1.3 Conclusiones	20
2.2 EVALUACION PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO	21
2.2.1 Antecedentes	21
2.2.2 Análisis proceso Plan de Retiro Voluntario 2010.	23
2.2.3 Implementación del PRV	25
2.2.4 Resultado del PRV	28
2.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria; Trabajadores que no tenían derecho al PRV.	34
2.2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria; otorgamiento de Póliza Exequial.	40
2.2.7 Indemnización a los trabajadores con salario integral.	41

<i>2.2.7.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el pago de indemnizaciones a los trabajadores con salario integral.</i>	43
2.2.8 Consideraciones legales sobre la responsabilidad de los particulares que ejercen como gestores de recursos públicos.	44
2.2.9 Conclusiones	47
2.3 ACCIONES CIUDADANAS	49
3. HALLAZGOS	



1. CONCEPTO DE GESTION

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Doctor

FERNANDO CARRISOZA RASH ISLA

Presidente

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A. ESP

Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, Decreto 1421 de 1993, Acuerdo 24 de 2001, Resoluciones Reglamentarias 18 de 2006, 02 y 14 de 2007 practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición, los resultados de la gestión, respecto del proceso de consecución de un Socio Estratégico y la Implementación del Plan de Retiro Voluntario para aliviar la situación comercial y financiera de la Empresa.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la empresa, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales, la calidad y eficiencia de los sistemas de control.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales, que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente a la eficiente y efectiva producción de bienes y/o prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombiana compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del

“Al rescate de la moral y la ética pública”

trabajo, de manera que el examen proporciona una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la empresa, las cifras y presentación de los estados contables y el cumplimiento de las disposiciones legales.

CONCEPTO SOBRE GESTION Y RESULTADOS

Concepto de Control Interno

En relación a los temas evaluados, el Sistema de Control Interno SCI implementado en la empresa, es deficiente y no contribuye de manera significativa con el logro de las políticas y decisiones de la alta gerencia; se considera que la Empresa debe involucrar a sus órganos internos de control en este tipo de procesos; dadas las deficiencias detectadas especialmente en la implementación del PRV en cuanto a funcionarios que no debían ser tenidos en cuenta para aplicar al Plan, así como la calidad de la información soporte para la toma de decisiones de la alta gerencia; este Órgano de Control considera que en los temas evaluados, la Empresa presenta un nivel de riesgo considerable en cuanto a la aplicación de procesos y procedimientos en cumplimiento de sus políticas relativas al mejoramiento de su posición financiera y comercial frente al mercado.

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas, se concluye que la ETB tiene implementado un SCI débil en razón a que no ejerce el seguimiento estricto al desarrollo de las decisiones de la Alta Gerencia, por lo cual se considera regular, con un nivel de riesgo medio.

Proceso de Consecución Socio Estratégico:

La Contraloría de Bogotá D.C. considera que la gestión adelantada por la ETB en la búsqueda de un socio estratégico, es deficiente al no alcanzar los objetivos propuestos para la implementación del proceso; a pesar de los esfuerzos financieros y humanos y un tiempo de más de dos años, donde se comprometieron recursos por el orden de los \$3.973.2 millones.

Una de las razones, consiste en que la administración de la ETB adoptó una estrategia inconveniente para los posibles inversionistas en razón a la forma como estaban planteados los términos y condiciones del negocio al incluir restricciones, como la de no permitir por al menos 3 años la fusión de la compañía con las

operaciones que realiza en Bogotá, tal vez fue una de las causas por lo cual los posibles inversionistas declinaron en su interés por participar en el negocio, de otro lado, el posible inversionista no obtenía el control total de la compañía. En virtud de lo anterior, para ningún inversionista nacional o extranjero es atractivo entrar capitalizando y aportando experiencia a la Empresa sin obtener el control operativo y administrativo del negocio, de acuerdo a los antecedentes de que las decisiones en un mercado competido con influencia del Estado no dejan actuar a los agentes libremente, mientras la competencia toma decisiones de manera ágil en torno a los requerimientos del mercado, la ETB en el escenario actual, no lo hace.

La no vinculación de un Socio Estratégico, ha tenido efectos colaterales para la Empresa, los resultados financieros así lo evidencian; para la vigencia 2010, la utilidad neta del ejercicio descendió en \$81.238 millones frente al periodo anterior, el precio de la acción en el mercado ha venido descendiendo notoriamente; la situación actual, no es sostenible por mucho tiempo, dado que la Empresa no tiene la capacidad para mantener en el mediano y largo plazo la generación de utilidad operacional, no puede generar economías de escala y por consiguiente le es imposible optimizar sus costos y gastos para su operación normal.

Lo anterior, complica aún más la posición de la ETB frente al mercado; de un lado, no se resuelve el problema de recursos para realizar inversiones inmediatas, de otro lado, aumenta la destrucción de valor del negocio, la cual es cada vez más evidente, el mercado se sigue moviendo a un ritmo acelerado dando como resultado una competencia cada vez más aventajada, y una ETB sin músculo financiero para defender su posición en el mercado, con decisiones tardías e inadecuadas y con el paso del tiempo este activo del Distrito Capital cada día vale menos, afectando notoriamente su patrimonio.

Plan de Retiro Voluntario PRV-2010

En el proceso de implementación del PRV, se invitó a personal que por razones diferentes en atención a las restricciones establecidas y aprobadas en Junta Directiva y reglamentadas mediante Directiva Presidencial, no tenían derecho a ser incluidas en el citado plan, por lo tanto, los montos cancelados a estos trabajadores hacen parte de un presunto detrimento patrimonial.

Los ahorros calculados como posibles beneficios futuros para las finanzas de la Empresa fueron sobredimensionados, teniendo en cuenta que estos se calcularon

con base en el supuesto que se acogieran 1.296 trabajadores y solo se acogieron 775. Además, con el sólo análisis de algunos de los contratos sobre tercerizaciones para el suministro de personal en áreas especializadas y no especializadas, efectuados de manera paralela en las mismas fechas en que se estaba implementando el PRV, se llega a la conclusión que con el valor de dichos contratos por año, se anulan los ahorros proyectados, y por lo tanto, es inocuo el efectuar este tipo de ajustes de personal, si por otro lado la empresa está incurriendo en gastos a través de tercerizaciones, lo que deja en duda la política de optimización de los mismos.

De otra parte, para esta Contraloría, son cuestionables los pagos efectuados por indemnizaciones y bonos de libre destinación a los trabajadores con salario integral, en razón a la naturaleza diferenciada de dicho salario. Dado que a esta categoría de trabajadores se les pudo indemnizar con lo legalmente establecido, sin incurrir en otros pagos extralegales, que en este caso ascendieron a \$28.565.1 millones. En virtud a la modalidad del vínculo contractual, fue excesivo ofrecer dicho plan a este tipo de trabajadores, contrario a la política adoptada en la ejecución del Plan de Retiro Voluntario llevado a cabo en el año 2005.

Finalmente, es conveniente tener en cuenta que no obstante que la ETB se rige por el derecho privado en razón a su personería jurídica, también es cierto que en la composición accionaria es relevante la participación directa del Distrito Capital en la Empresa con el 86,6%, más 1.8% de recursos de otras entidades del Distrito, para un total de 88,35%, de recursos públicos del Distrito Capital. Por lo tanto, la Administración de la ETB es gestora de recursos públicos y por mera liberalidad y bajo ninguna circunstancia pueden disponer de los recursos del Estado a su libre arbitrio.

Por el contrario, para los administradores de este tipo de empresas es perentorio el deber de cumplir con los principios y postulados rectores de la función administrativa para quienes manejan recursos públicos, ya sean funcionarios públicos o particulares, que constitucional y legalmente deben tenerse en cuenta en la ejecución de procesos como el PRV, pues si bien es cierto que se rigen por el derecho privado, también lo es, que deben cumplir los postulados de la CP, en cuanto al manejo de los recursos públicos. El artículo 209 de la Constitución Política establece que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”* Por lo tanto la ETB S. A. ESP., debió dar estricto cumplimiento a lo establecido en el mencionado artículo.

CONSOLIDACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se detectaron 3 hallazgos administrativos, Uno de ellos con posible incidencia disciplinaria y dos con posible incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de \$228.378.7 millones.

Adicional a lo anterior, la Contraloría de Bogotá Iniciaré indagación preliminar por la inclusión al PRV de los empleados con salario integral.

PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de auditoria conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en la Implementación del Plan de Retiro Voluntario, en especial la actualización de las hojas de vida y las omisiones y falta de control en el cumplimiento de las condiciones y reglas para llevar a cabo el desarrollo del proceso.

Documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través de los medios electrónicos vigentes dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de las deficiencias encontradas, cronograma para la implementación de los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento de ejecución.

Bogotá, D.C., Abril de 2011.

MARIANNE ENDEMANN VENEGAS
Directora Técnica Sector Hábitat y Servicios Públicos

2. RESULTADOS DE AUDITORIA

2.1 EVALUACIÓN PROCESO CONSECUCIÓN SOCIO ESTRATÉGICO

2.1.1 Antecedentes

El 22 de agosto de 2008, la Junta Directiva decide adelantar un proceso de consecución de una Banca de Inversión con el propósito de identificar opciones estratégicas y financieras para la consecución de recursos, invitación pública que inicia en septiembre 15 del mismo año con la publicación de los términos de referencia.

El 29 de octubre de 2008 se firma el contrato No.46000008237 con Santander Investment Banca de Inversión (en adelante la Banca de Inversión) con el Objeto de: *“El contratista se obliga para con ETB a prestar sus servicios profesionales para identificar opciones estratégicas y financieras de consecución de recursos para: (i) cubrir sus necesidades de inversión; y, (ii) considerando el mejor interés de Bogotá D.C. y de los accionistas minoritarios de ETB, fortalecer su viabilidad como empresa frente a la competencia en el largo plazo, incorporando los desarrollos de tecnología, conocimiento y penetración del mercado de telecomunicaciones, y soporte organizacional. El contratista asesorara a ETB en la evaluación y definición de la alternativa que sea más recomendable y estructurara y ejecutara todas las actividades, gestiones y acciones que se requieran para su implementación, El contratista ejecutara el objeto en dos fases: Fase 1, en la que adelantara el proceso de evaluación e identificación de las diferentes opciones estratégicas y financieras de consecución de recursos para cubrir las necesidades de inversión de la ETB y FASE 2 en la que ejecutara todas las actividades necesarias para implementar la alternativa estratégica y financiera más conveniente para ETB, el distrito capital y los accionistas minoritarios de ETB”.*

Se establece como valor del contrato, la suma de \$600 millones, Igualmente en los términos de referencia se pacto el pago de gastos reembolsables¹ en *un tope equivalente al veinte por ciento (20%) del total del mayor precio de los honorarios*

¹ El costo de: (i) los servicios legales que se requieran para el desarrollo del objeto de este Contrato, (ii) los costos y gastos relacionados con el adelanto de las debidas diligencias: financiera, contable y legal, (iii) la contratación de un experto en estrategia de telecomunicaciones; y, (iv) la organización, apertura y administración de un cuarto de datos. Tales actividades deberán ser contratadas por EL CONTRATISTA, previa autorización de ETB, quien pagará los costos de las mismas a EL CONTRATISTA. No se reconocerán como gastos reembolsables aquellos relativos a llamadas telefónicas, traducciones, faxes, portes de correo, papelería, fotocopias, impresiones

que se plantea en este contrato para cada fase, condición que se modifica mediante adenda No. 2 de octubre, eliminando el tope máximo contemplado en los términos de referencia; dejando los gastos reembolsables abiertos sin límite en la cuantía.

2.1.2 Análisis del Proceso

La auditoría contó para el análisis correspondiente, con los informes quincenales presentados por la Banca de Inversión a ETB, desde el mes de abril de 2009, identificados desde el número 11, hasta el informe No. 48 del 14 de septiembre de 2010, donde se registran como actividades: la discusión del resultado del proceso entre la Banca de Inversión, ETB y Brigard & Urrutia y la asistencia por parte de la Banca de Inversión a la Junta Directiva en la cual se da por terminado el proceso, igualmente se registra como tarea en ejecución el informe final del proceso, es de anotar que el 15 de octubre de 2010 Santander presenta a ETB la versión final de los Informes 49 y 50, los cuales son devueltos por parte de ETB para ajustes.

Para el ejercicio auditor son remitidos los informes 1, 2, 3 y 4 presentados por la Banca de Inversión a la ETB en los meses de abril, mayo y junio de 2009 respectivamente, en donde no se revelan aspectos técnicos ni comerciales de su contenido, dado el carácter de confidencial; solo se verificó el cumplimiento de los compromisos contractuales, al igual que el cumplimiento de lo consignado en los términos de referencia del proceso de consecución de socio estratégico.

Es de anotar, que no fue posible establecer la fecha real en que la Banca de Inversión culmina la fase I de la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que las fechas que registran los informes presentados, no coinciden con las decisiones que se aprueban en Junta Directiva; llama notablemente la atención el hecho que el informe quincenal No. 47 de fecha septiembre 14 de 2010 donde se registran actividades de la segunda quincena del mes de agosto, mes en el cual culminaba la Etapa de Debida Diligencia, se registre aún como tareas en ejecución y pendientes la “ ... Gestión y administración del cuarto de datos”..”Revisión de la información a distribuir a los interesados”..”Desarrollo coordinación del proceso de Debida Diligencia”..”Valoración de la Compañía”...”Negociación del Acuerdo de Accionistas”.

Es importante resaltar que en Acta de Junta Directiva del 24 de Septiembre de 2010 se suspende el contrato y se deja registrado que era necesario explorar otras alternativas estratégicas, la ETB, en oficio de fecha 21 de octubre de 2010, recuerda a la Banca de Inversión la presentación del informe correspondiente a la primera quincena de octubre de 2010.

2.1.2.1 Alternativas Posibles

La Banca de Inversión en desarrollo de la Fase I, identifica 4 posibles alternativas estratégicas y financieras que podrían implementarse en ETB, con el propósito entre otros de cubrir sus necesidades de inversión y hacer frente a la competencia; las alternativas posibles fueron las siguientes:

- i) *“Mantener la estructura decisoria actual y consecución de recursos en el mercado, local o internacional, de capitales y/o de crédito bancario.*
- ii) *Consecución de un Inversionista Estratégico.*
- iii) *Consecución de un Inversionista Financiero.*
- iv) *Asociación con un inversionista estratégico local de naturaleza pública, EPM Telecomunicaciones y/o el negocio de telecomunicaciones de EMCALI.”*

De las anteriores propuestas, la Banca de Inversión recomendó la consecución de “*Inversionista Estratégico*” con la cual, Bogotá D.C. continuaría como accionista mayoritario en ETB y se emitirían nuevas acciones, recursos que ingresarían al capital de ETB con el fin de financiar planes de inversión y expansión. En virtud de lo anterior, se alcanzaría el tamaño suficiente para generar economías de escala en su operación, ofrecer productos y servicios empaquetados y convergentes, hacer frente a la competencia, mejorar los resultados financieros y obtener recursos para futuras inversiones entre otros.

Según Acta de Junta Directiva No. 166, de marzo 26 de 2009, La Junta acepta y acoge por unanimidad la recomendación de iniciar un proceso de vinculación de un inversionista estratégico mediante un proceso de capitalización.

El tema es tratado en la Asamblea Ordinaria de Accionistas No. 25 de marzo 27 de 2009, donde por unanimidad se resuelve acoger la solicitud de la Junta Directiva de acuerdo a lo aprobado en Junta el día 26, y ésta, autoriza a la Junta Directiva de forma amplia y suficiente para que lleve a cabo los actos y tome las medidas necesarias o convenientes, para adelantar dicho proceso.

Igualmente en desarrollo del proceso, la Banca de Inversión presenta el análisis sobre el potencial existente dentro del mercado local e internacional de

implementar la alternativa recomendada e identifica como posibles inversionistas con presencia local la empresa UNE; como competidores Internacionales con presencia local a Telefónica España, Telmex / América Móvil Telefónica, Millicom International Celular y como competidores Internacionales sin presencia local a China Telecom Can TV, France Telecom Verizon, Portugal Telecom Entel, Telemar – Brasil Telecom, Telecom Italia, Entel Chile y Deutschland Telecom

De otra parte, se evidencia la presentación por parte de la Banca de Inversión de la estructura del proceso, sus objetivos, la identificación de 26 tareas a seguir para la culminación del mismo y el cronograma respectivo, dentro de los cuales entre otras se encuentran reuniones de Junta Directiva y de Asamblea General extraordinaria, la preparación del cuarto de datos, documentos comerciales y legales, contactos comerciales, precalificación de interesados, preparación de la etapa de Debida Diligencia, valoración de la compañía, etc., de este informe es importante resaltar, que la Banca de Inversión consideró con fundamento en lo establecido en el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá), lo consignado en la Ley 142 de 1994 y Ley 226 de 1995 que *“No es necesario solicitar autorización al Concejo Distrital”*.

2.1.2.2 Costos y gastos del proceso

Para adelantar el proceso la empresa hasta la fecha ha invertido recursos por el orden de los 3.973.2 millones de pesos. De este valor, la ETB pagó a la Banca de Inversión \$2.667.0 millones, por concepto de honorarios y reembolso de gastos por contrataciones realizadas por esta, con previa autorización de ETB.

Es de anotar que el contrato con la Banca de Inversión está suspendido desde el 20 de septiembre de 2010, mediante Acta de Suspensión de ejecución del contrato 4600008232; posterior a la primera suspensión, se han efectuado dos prórrogas de plazo de suspensión, la última de 60 días hábiles, la cual termina el 11 de abril del presente año.

Actualmente la ETB adeuda la suma de \$75 millones a la Banca de Inversión de acuerdo al inciso (ii) de la Cláusula quinta de contrato, pago sujeto a la entrega del informe final de la Fase II, situación que no se ha dado en razón a la suspensión del contrato por el resultado fallido del proceso.

De otro lado, la ETB incurrió en gastos directos, por el orden de \$1.306.2 millones (de acuerdo a información suministrada por ETB) correspondientes a contrataciones realizadas en desarrollo del proceso, relacionadas con asesorías

jurídicas, la defensa contra la acción popular interpuesta por SINTRATELEFONOS y una acción de tutela interpuesta por concejales del Cabildo Distrital.

Llama la atención que en el término de referencia² inicialmente se estable un tope para cubrir los gastos reembolsables hasta de un 20% del valor del mayor precio de los honorarios, es decir, \$120 millones, sin embargo, este es modificado mediante adenda No, 2 del 3 de octubre de 2008 dejando los gastos reembolsables abiertos sin límite de cuantía, lo que permitió que estuvieran un poco más de dieciséis (16) veces (1.539.2%) por encima de lo contemplado inicialmente.

2.1.2.3 *Duración del proceso*

Desde Julio de 2008 la Junta Directiva de la ETB inicia la búsqueda de alternativas de financiación para la ETB, suscribiendo en Septiembre de 2008 un contrato con la Banca de Inversión con el propósito de consolidar este objetivo, la opción de inversionista estratégico, se aprobó en Asamblea General el día 27 de marzo de 2009, el 7 de julio del mismo año se da aviso del inicio del proceso de precalificación de la consecución del inversionista estratégico y se fija fecha límite de finalización de la etapa de Debida Diligencia el 1 de octubre de 2009, y fecha aproximada de cierre el 9 de diciembre de 2009. Sin embargo, los términos de referencia fueron objeto de 9 adendas en su mayoría modificando el cronograma de las diferentes etapas del proceso, lo cual llevó a que el proceso tomara 11 meses más respecto del cronograma inicial.

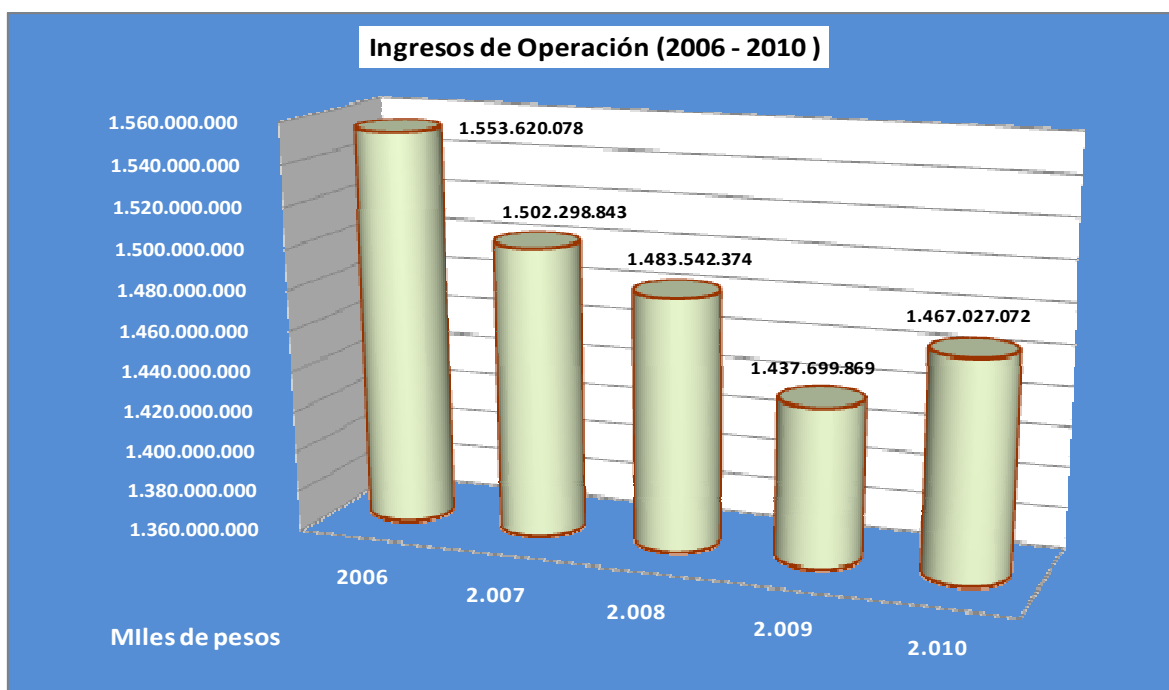
Finalmente la etapa de precalificación de proponentes contó con escasos cuatro meses y 18 días, fecha en la cual sólo dos posibles proponentes presentan documentos para ser precalificados, Telefónica de España y Telemar- Telecom Brasil, empresas que mostraron su interés y adquirieron los pliegos, pagando cada una un valor de \$300 millones. La apertura de la etapa de la Debida Diligencia no fue objeto de modificación (8 de julio de 2009), no obstante, la finalización de la misma si fue objeto de seis modificaciones incrementando la ejecución de esta etapa en 11 meses más.

2.1.2.4 *Resultados y efectos del proceso*

² Términos de Referencia invitación Pública No.10101248 consecución Banca de Inversión Pág.45

El sector de las telecomunicaciones es una actividad económica de constante innovación tecnológica, y enfrentados hacia una sociedad del conocimiento basada en la información, exige de los operadores del mercado, importantes recursos tecnológicos y financieros para afrontar los nuevos escenarios y requerimientos del mercado y así poder enfrentar la competencia con éxito.

La oportunidad en la oferta de servicios, para atender con calidad, y precio a un número creciente y exigente de usuarios, es el factor principal para lograr posicionamiento dentro del sector, sin embargo, la ETB viene quedando relegada, no cuenta con el músculo financiero para enfrentar las necesidades de inversión y expansión, que cada vez son mayores a su capacidad operacional, esto es, los activos de operación cada vez tienen menor capacidad para generar utilidad, lo cual acelera el rezago de la empresa frente a la competencia. (Ver gráfica siguiente, comportamiento de los ingresos de operación)



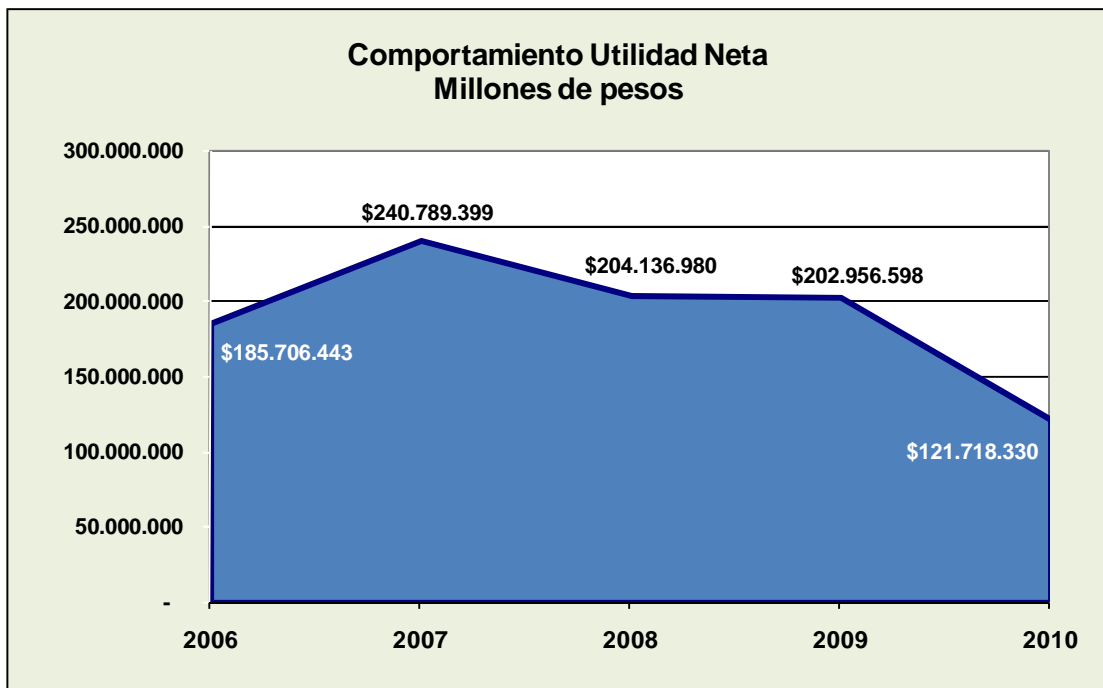
Fuentes: Estados financieros ETB 2006-2010 – Miles de pesos

GRAFICA 1

Los resultados financieros de los últimos cinco años así lo indican; los ingresos de operación han caído en promedio a una tasa del 1,42%, el margen de contribución ha descendido a una tasa del 5,39% y el margen operacional a una tasa del 4,14% promedio año. La utilidad neta en el mismo periodo descendió en promedio a una tasa del 10,02%, en razón a la caída que se presentó en 2010 al pasar de

“Al rescate de la moral y la ética pública”

\$202.956,6 millones a \$121.718,3 millones, es decir, una reducción del 40%, por lo que el margen neto paso de 14,1% a 8,3%, el hecho obedeció principalmente al comportamiento de los ingresos extraordinarios (recuperaciones por reversión de provisiones), los cuales pasaron de \$342.583,5 millones en 2009 a \$56.974,7 millones en 2010, una reducción del 83,4%, no hay que olvidar que fueron las recuperaciones las que aliviaron el comportamiento de las utilidades en 2009, por la demanda ganada ante Movistar. Ver gráfica siguiente.



Fuente: Estados financieros ETB 2006-2010

GRAFICA 2

Los servicios de empaquetamiento (voz, internet y televisión) no son competitivos en segmentos del mercado de ingresos medios bajos y bajos, la alianza comercial con Direct TV hace costoso el paquete no siendo atractivo para los estratos populares, si bien es cierto, la empresa presenta fortalezas en los segmentos gubernamental, industrial y comercial, es necesario asegurar el flujo de recursos para atender los requerimientos para cubrir costos y gastos normales y adicional a ello proveer recursos para inversión que en un mercado cambiante y competido son importantes para hacer frente a la competencia.

Al no concretarse la vinculación de un socio estratégico que inyectara capital fresco y experiencia, deja a la ETB en una situación débil frente a la competencia,

sus líneas de negocio de telefonía fija local e internacional siguen descendiendo por la presión del mercado de telefonía móvil, aunque la empresa entró en el negocio de datos e Internet móvil, fue una decisión tardía, hoy en Colombia el acceso a internet fijo y móvil ha venido creciendo y el móvil es un segmento del mercado que hay que atender, los usuarios requieren acceso a la conectividad, mientras que la competencia se encuentra a la vanguardia de los avances del mercado, la ETB aumenta su desventaja frente a este por su incapacidad en cuanto a limitación de recursos y toma de decisiones en tiempo real, en razón a su estructura corporativa y composición accionaria actual.

En el negocio de banda ancha (Datos e Internet) que ha sido línea líder, en 2009 sus ingresos reflejaron un crecimiento de 27%, con un atenuante, sus costos y gastos aumentaron en un 46% frente al periodo anterior, el resultado neto de esta línea de negocio en 2009 fue negativo, al descender la utilidad en un 118%, indicando que los esfuerzos de la Empresa en su línea bandera están resultando costosos. Para 2010 esta línea de negocio de acuerdo a cifras provisionales presenta buen comportamiento en sus ingresos, pero aún este resultado no compensa la baja en las líneas de negocio que vienen descendiendo, situación que se ha manifestado por parte de este organismo de control en otras ocasiones.

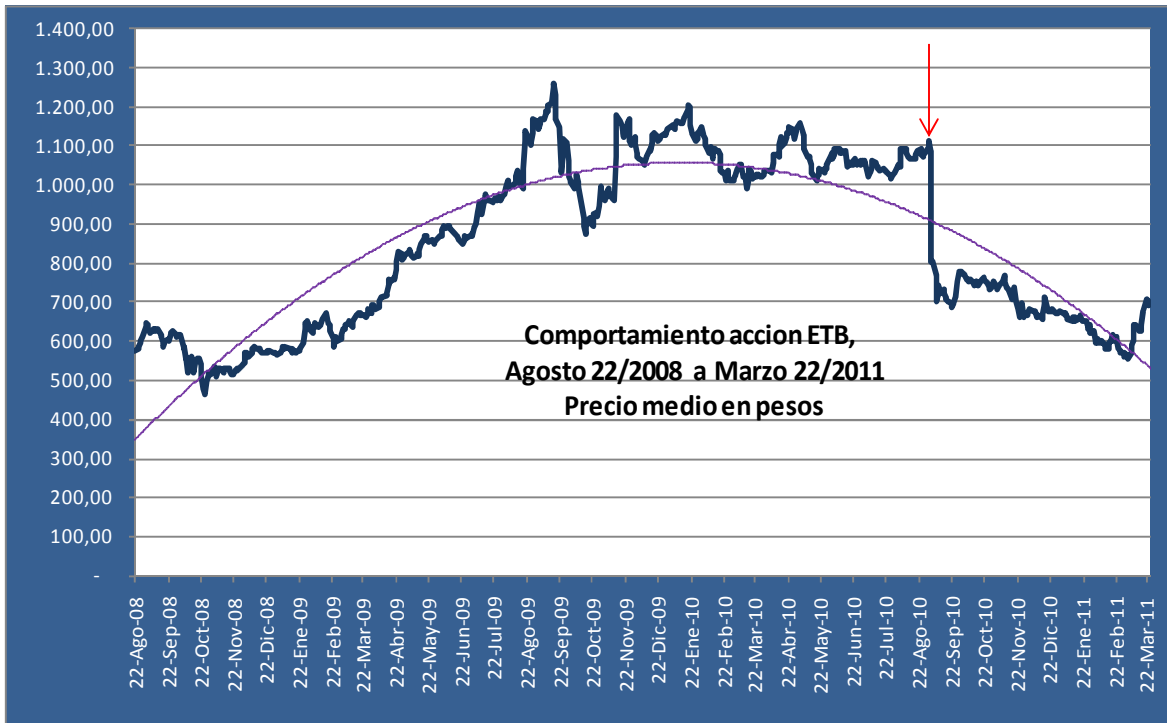
2.1.2.5 *Efectos sobre el comportamiento de la acción*

Para el Distrito Capital la noticia del fracaso en la vinculación del socio estratégico no ha sido buena, dado que como accionista mayoritario, se ve afectado en los dividendos que hacia futuro reciba para financiar proyectos de inversión social o en infraestructura, es de recordar que para la vigencia 2009 la ETB decidió en Asamblea de Accionistas no distribuir dividendos, lo cual no fue un buen signo para los inversionistas.

En la gráfica siguiente se presenta el comportamiento de la acción desde agosto de 2008 hasta marzo de 2011, en ella se refleja como el mercado reacciona a las expectativas, en primera instancia cuando se da vía libre al inicio del proceso de vinculación de un socio estratégico, la acción presentaba un precio medio de 572,22 pesos, alcanzando en un término 390 días, es decir, a mediados del mes de septiembre de 2009 un máximo de \$1.262,97.

En lo corrido del año 2010, el comportamiento de la acción de la ETB, inició con una cotización de \$1.155.33 y finalizó con un valor de \$ 678.76, lo cual representó una pérdida de \$476.57, es decir, un decrecimiento de 41.24% durante el periodo, siendo una de las acciones de mayor desvalorización en el mercado. De otro lado, es importante mencionar que en 2010 el mercado accionario tuvo una tendencia

creciente, sin embargo, la acción de la ETB presentó un declive casi constante disminuyendo su valorización y rentabilidad. Ver siguiente figura.



Fuente: Datos BVC

GRAFICA 3

La reacción del mercado accionario (2 de Sep. de 2010), momento en que se conoció la noticia del fracaso de la vinculación del socio estratégico, produjo un desplome en el precio de mercado de la acción en un 27,34 por ciento, cayó de 1.090 a 792 pesos, al finalizar el periodo 2010, la acción cierra en \$670, perdiendo en lo corrido del año \$476,66, lo que representa una disminución porcentual del 41,25%.

En lo corrido del año 2011, el precio mínimo de cierre ha llegado a los \$551 pesos, al corte del 22 de marzo, día en que se celebró la Asamblea General de Accionistas, la acción presentó una leve reacción, pero la situación sigue siendo preocupante para los inversionistas a pesar que el Distrito capital como accionista mayoritario dio luz verde para la venta del 50% más una acción de la ETB, con el atenuante de que ahora el Distrito tendrá que someterse nuevamente a la aprobación de la decisión ante el Consejo de Bogotá, mientras se surten todos los procesos, la ETB seguirá perdiendo valor y la expectativas de precio de venta cada día son menores.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

Una situación que se torna muy alarmante y que afecta el comportamiento de la ganancia por acción y la rentabilidad por dividendo de la misma, es el desempeño reflejado en los estados financieros de la compañía, si observamos las utilidades del negocio han descendido considerablemente en 2010, en el primer trimestre fueron un poco más de ocho mil millones y en el segundo, el acumulado reportaba algo más de 40 mil millones, al finalizar el tercer trimestre un poco más de \$74 mil millones y para cerrar el ejercicio, en diciembre, la utilidad acumulada del ejercicio fue de \$121.718 millones. Si bien es cierto, el resultado es positivo, es menor en \$81.238 millones frente al periodo anterior, sin que la empresa haya mejorado notoriamente su capacidad para generar utilidad operacional, razón por la cual este comportamiento no es sostenible y repercute en el precio de la acción y por supuesto en el valor de compañía.

De otro lado, la Asamblea de Accionistas en la reciente asamblea general, en cabeza de Distrito Capital aprobó distribución de dividendos por una suma aproximada a los \$128.000 millones; situación que requiere de un gran esfuerzo de flujo de caja empeorando la situación actual, más aún con la reciente ejecución y pago del Plan de retiro Voluntario, el cual demanda recursos por \$126.080 millones.

2.1.3 Conclusiones

En conclusión, las gestiones adelantadas por la ETB en la búsqueda de un socio estratégico, demandaron esfuerzos físicos, financieros y humanos por más de dos años, donde se comprometieron recursos por el orden de los \$3.973.2 millones, sin obtener el resultado planeado.

Lo anterior, pone a la ETB en una situación difícil dado que la destrucción de valor es cada vez más evidente, el mercado se sigue moviendo a un ritmo acelerado dando como resultado una competencia cada vez más aventajada, y una ETB sin músculo financiero para defender su posición en el mercado, con el agravante de que sino se toman las decisiones en tiempo real, con el paso del tiempo este activo del Distrito Capital cada día vale menos.

En consideración de este órgano de control, la administración de la ETB adoptó una estrategia donde incluía varias restricciones en cuanto al control de la compañía para la vinculación de un socio estratégico, en razón a lo anterior, para ningún inversionista nacional o extranjero es atractivo entrar capitalizando la empresa sin obtener el control administrativo y de las operaciones del negocio; los

antecedentes muestran que en un mercado en competencia, la influencia del Estado no deja actuar a los agentes libremente.

2.2 PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO PRV-ETB-2010.

2.2.1 Antecedentes

Por instrucción de la Junta Directiva de julio de 2009, se le delegó a la administración la estructuración de un proyecto de optimización organizacional para la empresa, sobre cuatro (4) ejes de acción: Implementación de una estructura organizacional más flexible, plan de retiro, tercerización de procesos corporativos y optimización de procesos internos. Se aprueba el presupuesto para la vigencia 2010 estableciendo una cifra como ahorro por el no pago de salarios de la población acogida al plan de retiro y una cifra por efectos de la amortización del costo del mismo.

El comité financiero en junta del 9 de Julio de 2010 define como viable la presentación del proyecto de PRV a la Junta Directiva en los términos propuestos por la administración.

El proyecto, a cargo de la Presidencia, fue elaborado por un equipo conformado por la administración, tomando como base el estudio técnico del PRV del año 2006., el estudio fue presentado a la Junta Directiva, y en la sesión de dicha Junta del 26 julio de 2010 se aprobó por unanimidad el PRV.

En el PRV se definieron las variables que determinaron los pagos legales, extralegales y en especie, ofrecidos a los trabajadores para un retiro concertado. Se contempló que los beneficiarios serian todos los trabajadores vinculados a la ETB mediante contrato de trabajo a término indefinido, y cuya postulación fuese aceptada por la empresa.

Del análisis de la información presentada se infiere que el valor apropiado por la Junta Directiva para el PRV 2010 fue de \$160.063,3 millones de acuerdo al costo estimado del mismo, para un número de trabajadores esperado de retiro de 1.172 convencionales y 124 integralizados, para un total de 1.296 trabajadores.

Como justificación para el desarrollo del citado proyecto en el documento del PRV presentado a la Junta Directiva, se incluyeron algunas tablas para soportar técnicamente el estudio, como las siguientes:

TABLA 1

INDICADORES RELEVANTES	ETB (US\$)	Suramerica Telcos (US\$)	Estados Unidos (US\$)	Europa Telcos (US\$)	Observaciones
Ingresos totales por empleado	\$ 275.654	\$ 708.611	\$ 626.870	\$ 415.240	Segun los ingresos de ETB el número de personas que debería tener estaría en el intervalo de 1.300. a 2.219 personas. (pendiente por determinar en el proyecto)
Numero de personas que integran la alta y gerencia media	103	29-54	NR	NR	Aspecto a mejorar dentro del proyecto
Tramo de control Gerencial/nivel de gerenciamiento (cantidad de empleados dirigidos por la alta y media gerencia)	36	20	7,2	8	Aspecto a mejorar dentro del proyecto que impacta el # de personas de la alta y media gerencia, así como la base
Niveles organizacionales	5	6	8	N/R	Se encuentra bien ubicado

Fuente citada por la ETB: PricewaterhouseCoopers -PwC.

TABLA 2

Área	Actual	Propuesta	Variación
Alta gerencia	11	8	-3
Gerencia Media	100	63	-37
Coordinación	327		
Ejecución	962	1.133	-2.648
Soporte	2.492		

Fuente citada por la ETB: Price Waterhouse Coopers –PWC-

Como se puede apreciar, el manejo de los datos en estas tablas es deficiente ya que el nivel comparativo presenta debilidades por ser incompletos y presentan hasta cálculos errados. Por ejemplo, en la tabla 1 no se vinculan comparativamente con sus pares empresariales de orden local, lo que permitiría un análisis más objetivo y no tan sesgado como se evidencia, en algunos casos los comparativos son incompletos y hasta inconclusos, cuando se supone que este documento es sobre el que se aprobó dicho Plan.

En la tabla 2, si se sigue la relación de la columna actual con la de la propuesta, en relación con el personal ejecutor, el resultado es de 171 y no como aparece de -2.648, en razón a que en este caso específico no se propone disminuir sino aumentar el personal. Sin embargo, efectuado un análisis a los valores de la tabla, el valor de -2.648 en la variación, se obtiene de la sumatoria de la columna actual en las áreas de coordinación, ejecución y soporte (327+962+2.492) y contrastar contra la propuesta de 1.133. Además de lo anterior, otra inconsistencia que se presenta en la tabla 2, es en sumatoria de la columna Actual, que da como resultado 3.892, valor que no es consistente con la información oficial de la nomina de la ETB antes del PRV de 3.500 trabajadores. También se puede observar que el número de personas de la gerencia alta y media de la ETB en la tabla 1 es de 103, mientras que en la tabla 2 suman 111, lo cual no concuerda.

Lo anterior, y lo relacionado con que el esquema del PRV-2010 es casi una mala copia del documento elaborado para el PRV del 2006, salvo por los mayores beneficios a los trabajadores convencionales e integralizados en 15 días por año de antigüedad y de 0.5 y 2 puntos en el monto señalado como de libre destinación respectivamente, permiten inferir que este fue un estudio no muy sustentado técnicamente y que obedeció más a un requerimiento coyuntural.

2.2.2 Análisis proceso Plan de Retiro Voluntario 2010.

El PRV se presentó a la Junta Directiva del día 26 de Julio de 2010, siendo aprobado por esta, para ser implementado a partir del 9 de agosto de 2010, y cuya etapa de ofrecimiento y recibo de postulaciones concluía el 13 de agosto., “...en las condiciones establecidas en la presentación que hace parte integral de la presente Acta con las recomendaciones aquí expuestas por dicho órgano...”³

De las recomendaciones de la precitada acta de aprobación del PRV, se destacan las siguientes:

“...Una propuesta de Plan de Retiro Voluntario para ofrecer a la totalidad de trabajadores de la Empresa, exceptuando a la alta dirección de la misma a las personas que en este momento gozan de fuero sindical o aquellos cuyos cargos deriven de cláusulas convencionales que supongan vinculaciones laborales a término definido.

...se señalan a la Junta **las restricciones establecidas para el PRV en donde se resalta que dicho plan no podrá ofrecerse a personas con fuero sindical, a dos años o menos de acceder a requisitos legales para adquirir pensión, quienes desarrollen actividades de docencia en los colegios de la Empresa, ni vicepresidentes, restricciones que tiene origen legal o estratégico – operativo para la Compañía.** (Negrilla y subrayado nuestro)

³ Acta de Junta Directiva de Julio 26 de 2010. Presentación y aprobación del proyecto Plan de Retiro 2010.

...La Junta recomienda, en consideración de las implicaciones que ello tiene para el trabajador, no incluir la población que se encuentre a dos años o menos de cumplir requisitos legales para acceder al derecho de pensión de vejez. Ello sin el perjuicio de que si el trabajador insiste en su postulación se le dé el trámite correspondiente, previo estudio de racionalidad económica de la decisión....”

De otra parte también es importante destacar que en la citada sesión la Junta trató el tema de las posibles tercerizaciones.

...La Junta Directiva pregunta si la implementación del Plan de Retiro Voluntario implica la necesidad de tercerizar las áreas que resulten impactadas de una manera significativa con ocasión del mismo. El Dr. Carrizosa informa que con cada vicepresidencia se realizó previamente un análisis de la planta de personal, que permite la implementación de esta iniciativa sin que, en principio, sean necesarios mayores esfuerzos en tercerización de la planta de personal y adicionalmente se tiene prevista en la etapa de ofrecimiento del plan reuniones diarias con cada Vicepresidente de la Sociedad para analizar las postulaciones que se presenten. Así mismo señala el Presidente de la Sociedad que ha solicitado a los vicepresidentes establecer medidas de contingencia y mitigación en el caso de que se acepte la postulación de personal no previsto inicialmente en el Plan, por medio de la ampliación de los contratos que soportan la operación técnica de la Compañía y de la gradualidad en la desvinculación de los trabajadores con roles críticos y/o estratégicos de la Empresa que finalmente recurran a la conciliación... (Negrilla y subrayado nuestro)

...la Junta instruye a la Administración para no vincular nuevamente a la planta de personal a aquellos trabajadores que han conciliado ante el inspector de trabajo y han sido beneficiarios del Plan de Retiro... (Subrayado nuestro)

Para esta Contraloría son claras las anteriores restricciones, las cuales fueron protocolizadas mediante la Directiva 00578 de Agosto 5 de 2010 emanada de la Presidencia de la Empresa.

Igualmente, en las actas de conciliación laboral suscritas entre el trabajador y la ETB ante la autoridad competente⁴, se estableció que “**la terminación del contrato de trabajo se da por mutuo acuerdo entre las partes. Igualmente se incluye una declaratoria de paz y salvo, así como el reconocimiento del pago de la bonificación no salarial, el reconocimiento del seguro de vida y la fecha de terminación del contrato de trabajo o relación laboral.**

Todos los contratos laborales de quienes se acojan al PRV terminarán por mutuo acuerdo el día 30 de septiembre de 2010.⁵ (Negrilla y subrayado nuestro)

⁴ La autoridad competente a la que aquí se hace referencia es un Inspector del Trabajo delegado por parte del Ministerio de la Protección Social, el cual sólo cumple las funciones de veedor del cumplimiento de las condiciones mínimas a que tienen derecho los trabajadores.

⁵ Anexo: Descripción Plan de Retiro Voluntario 2010, Agosto 2010.

Lo anterior es importante y relevante, por cuanto más adelante se demostrará que estas restricciones, en algunos casos, no fueron tenidas en cuenta y se aceptó la postulación de trabajadores que no tenían derecho a ser acogidos en el PRV 2010.

2.2.3 Implementación del PRV 2010.

El proceso para el desarrollo del PRV en la ETB en la vigencia 2010 fue el siguiente:

- ✓ Se generan los formatos o documentos para el cumplimiento del PRV, información general sobre el PRV a disposición del trabajador por vía intranet corporativa.
- ✓ Se dispone por parte de la empresa de 4 puntos de atención personalizada.
- ✓ Se determina por parte de la Empresa los trabajadores objeto del PRV. Información personalizada a cada trabajador a su lugar de residencia.
- ✓ Se cursa invitación escrita dirigida a cada trabajador con una liquidación aproximada de los valores a cancelar por parte de la ETB, en caso de que este se acoja al PRV.
- ✓ El trabajador efectúa las consultas necesarias en los puntos de información establecidos por la empresa, antes de tomar una decisión.
- ✓ El trabajador que opta por el PRV, diligencia el formato de postulación al PRV, con su firma y huella.
- ✓ Presenta personalmente el formato diligenciado con su cédula de ciudadanía.
- ✓ La ETB efectúa el análisis de las postulaciones presentadas. Cada Vicepresidente revisa los casos de cada trabajador postulado, a fin de establecer su aceptación o no como beneficiario del plan, con la implementación al rol desempeñado para cada caso frente a los programas estratégicos.
- ✓ Aceptación o Negación de Postulaciones. Al trabajador se le expedirá comunicación de aceptación o no de su postulación por medio físico o correo electrónico.
- ✓ Conciliación y liquidación. Si es aceptada la postulación por la ETB, deberá realizar obligatoriamente una conciliación, cuyo lugar, fecha y hora será comunicada en la carta de aceptación de la postulación.

Los requisitos para que los trabajadores obtuvieran los beneficios establecidos fueron:

- ✓ Postularse oportunamente antes de la fecha del cierre del plan.
- ✓ Que la empresa acepte su postulación.

- ✓ Que realicen la conciliación ante la autoridad competente.

Las restricciones al PRV 2010. De origen legal o estratégico - operativo para la compañía fueron⁶:

1. Hasta agotar el presupuesto limitado aprobado para el PRV.
2. La ETB se reserva el derecho de aceptar las postulaciones que a su juicio resulten necesarias para garantizar la continuidad de las actividades y prestación de los servicios.
3. El tiempo establecido como límite para postularse al mismo.
4. No serán destinatarios del ofrecimiento de este PRV los siguientes trabajadores:
 - ✓ Personas con fuero Sindical.
 - ✓ Personas a dos (2) años o menos de acceder a requisitos legales para adquirir pensión de vejez.
 - ✓ Trabajadores con contrato a término definido o indefinido que desarrollen actividades de docencia en colegios de la empresa.
 - ✓ Trabajadores que por razones de tipo legal no deben ser incluidos como beneficiarios del ofrecimiento.
 - ✓ Personas que se encuentren a menos de dos (2) años de pensionarse y que se encuentren incurso en procesos disciplinarios o hayan demandado laboralmente a la compañía y dichas demandas se encuentren vigentes.

El ofrecimiento del PRV fue implementado en un término no mayor a 15 días ya que se inició a partir del 9 de Agosto de 2010 y se extendió hasta el 13 del mismo mes y año, y cuyo desarrollo y procedimiento se realizó en 4 etapas (la consulta, el análisis a las postulaciones, la aceptación o negación a las postulaciones y por ultimo las conciliaciones y liquidaciones, las cuales concluyeron el 26 de agosto).

Para hacer más efectivo el resultado del PRV, se ofreció a los trabajadores que se postularan unos beneficios económicos, consistente en una bonificación que contemplaba un pago no salarial y extralegal que ETB le otorga de manera voluntaria y por una única vez al trabajador, el cual dependía del salario promedio, de la antigüedad y del régimen salarial de cada uno, así:

⁶ Según documento técnico anexo mediante el cual se aprobó el PRV y reglado mediante la Directiva 00578 de Agosto 5 de 2010 emanada de la Presidencia de la Empresa.

TABLA 3
PAGOS LEGALES Y EXTRALEGALES OFRECIDOS EN EL PRV 2010.

RABAJADORES CONVENCIONADOS

LABORADO: ENTRE 1 AÑO Y MENOS DE 5

primer año laborado	45 días de salario promedio por el primer año.
	20 días de salario promedio por los años subsiguientes y proporcionalmente por fracción de año
más	45 días de salario por año cumplido y proporcionalmente por fracción de año
más	6,5 millones de pesos de libre destinación

	Indemnización legal
	Bono o indemnización extralegal

TRABAJADORES CONVENCIONADOS

LABORADO: 5 AÑOS Y HASTA MENOS DE 10

primer año laborado	45 días de salario promedio por el primer año.
	25 días de salario promedio por los años subsiguientes y proporcionalmente por fracción de año
más	45 días de salario por año cumplido y proporcionalmente por fracción de año
más	6,5 millones de pesos de libre destinación

	Indemnización legal
	Bono o indemnización extralegal

TRABAJADORES CONVENCIONADOS

LABORADO: 10 AÑOS EN ADELANTE

primer año laborado	45 días de salario promedio por el primer año.
	40 días de salario promedio por los años subsiguientes y proporcionalmente por fracción de año
más	45 días de salario por año cumplido y proporcionalmente por fracción de año
más	6,5 millones de pesos de libre destinación

	Indemnización legal
	Bono o indemnización extralegal

TRABAJADORES CON SALARIO INTEGRAL

primer año laborado	20 días de salario promedio por el primer año.
	15 días de salario promedio por los años subsiguientes y proporcionalmente por fracción de año
más	45 días de salario por año cumplido y proporcionalmente por fracción de año
más	8 millones de pesos de libre destinación

	Indemnización legal
	Bono o indemnización extralegal

2.2.4 Resultados del PRV 2010

Se destaca, que previa programación, se realizaron 5 audiencias de conciliación masiva, en las cuales las postulaciones de los trabajadores fueron aceptadas, siendo la última el día 26 de agosto de 2010, y cuyos resultados globales fueron los siguientes:

TABLA 4
RESULTADO GLOBAL DEL PROCESO DE PRV ETB 2010.

REGIMEN	POSTULADOS	ACEPTADOS	CONCILIADOS
Convencionados y Técnicos	844	685	613
Integralizados	302	164	162
Total General	1.146	849	775

A 775 trabajadores les fue aprobada su postulación y para dar cumplimiento al PRV se realizó con cada uno de ellos una conciliación con el acompañamiento de un inspector del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con los montos legales y extralegales previamente comunicados, llevando a cabo las liquidaciones correspondientes que fueron canceladas de manera inmediata con cheques del banco HELM BANK. Una vez concluido dicho proceso, el total de recursos ejecutados por la ETB fue de \$126.080 millones.

En esta instancia es necesario aclarar que el delegado y/o inspector de trabajo del Ministerio de la Protección Social solamente efectuó un acompañamiento en el proceso, con el propósito de verificar que en los acuerdos conciliatorios, entre el empleador y el trabajador, se respeten los derechos mínimos e irrenunciables de un trabajador en cuanto a lo que estipula la Ley, como son las liquidaciones y sus prestaciones. Lo anterior, dado que en la legislación no se tiene ninguna normatividad que regule los planes de retiro voluntario de este tipo de empresas.

Cuando una empresa, como en este caso la ETB, requiere llevar a cabo un Plan de Retiro Voluntario, solamente le informa al Ministerio de la Protección Social a través de una carta dirigida a la Oficina Jurídica – Coordinación de Resolución de Conflictos Laborales, en el que se manifiesta que la empresa realizará un PRV, y a renglón seguido solicita que se surta el apoyo a través de un inspector de trabajo, para que el día de las conciliaciones con los trabajadores, se ejerza el acompañamiento en el proceso de los acuerdos conciliatorios entre el empleador y el trabajador.

Una vez concluido el proceso, la planta de personal que era de 3.500 empleados, quedó reducida a 2.725 trabajadores.

**TABLA 5
VARIACIÓN DE PLANTA DE PERSONAL.**

REGIMEN	TOTAL PLANTA PERSONAL A AGOSTO DE 2010 (Antes del PRV)	TOTAL ACOGIDOS AL PRV	TOTAL PLANTA DE PERSONAL DESPUES DEL PRV
PERSONAL CONVENCIONADO	2972	613	2359
PERSONAL NO CONVENCIONADO (INTEGRALIZADOS)	528	162	366
TOTAL GENERAL	3.500	775	2.725

Fuente: Datos ETB. Cálculos con información definitiva reportada a Contraloría.

**TABLA 6
PAGOS EFECTUADOS EN DESARROLLO DEL PRV ETB 2010**

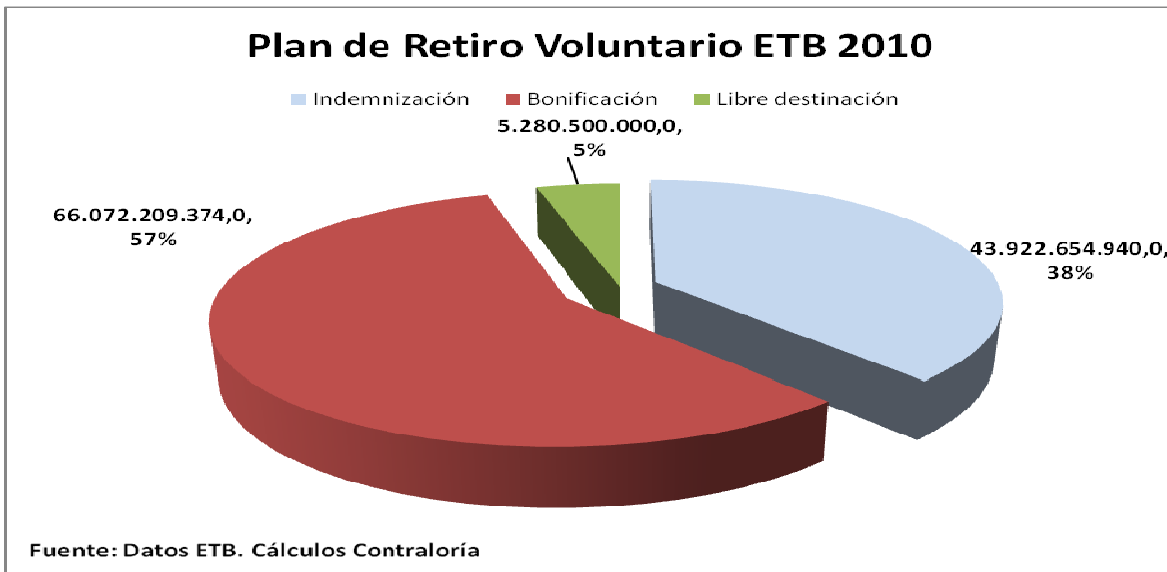
En pesos (\$)

REGIMEN	TOTAL ACOGIDOS AL PRV	PAGOS EFECTUADOS					
		Prestaciones Sociales Liquidadas	Indemnización legal	Pagos extralegales			pagos totales
				bonificación	libre destinación	bonificación + libre destinación	
PERSONAL CONVENCIONADO	613	8.747.898.109,0	34.161.401.682,0	38.803.050.852,0	3.984.500.000,0	42.787.550.852,0	85.696.850.643,0
PERSONAL NO CONVENCIONADO (INTEGRALIZADOS)	162	2.056.584.859,0	9.761.253.258,0	27.269.158.522,0	1.296.000.000,0	28.565.158.522,0	40.382.996.639,0
TOTAL GENERAL	775	10.804.482.968,0	43.922.654.940,0	66.072.209.374,0	5.280.500.000,0	71.352.709.374,0	126.079.847.282,0

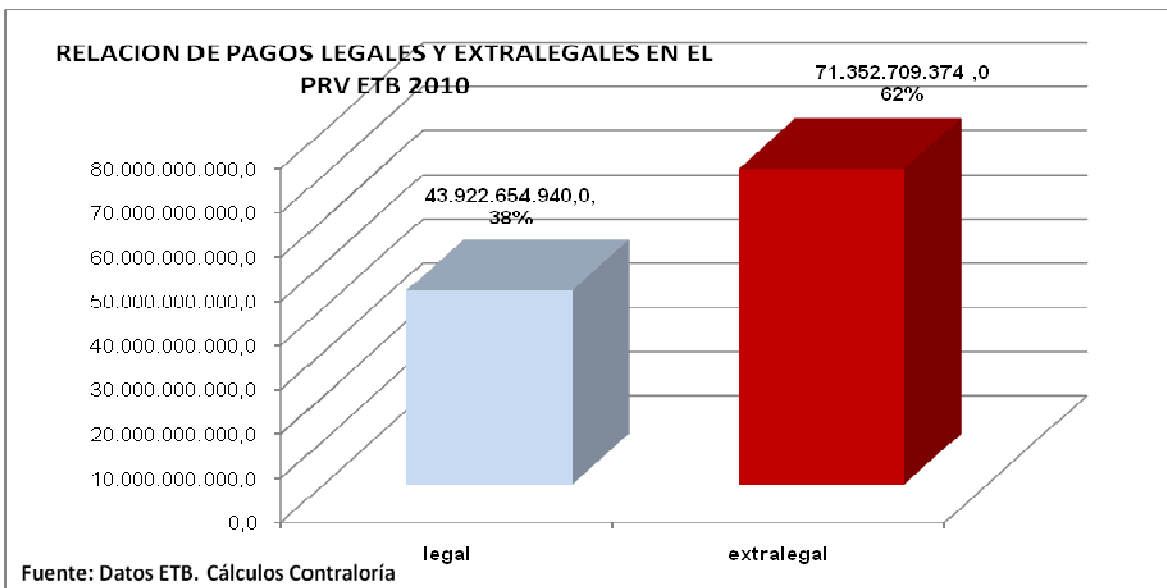
Fuente: Datos ETB. Cálculos con información definitiva reportada a Contraloría.

Los recursos ejecutados para el cumplimiento del PRV 2010 fueron de \$126.080 millones, valor menor a lo programado de \$160.064 millones, es decir, se ejecutó un 78.8% del valor estimado.

El total de las prestaciones legales fue de \$10.804 millones, que representan el 8.6% de los pagos totales. Las indemnizaciones de tipo legal por \$43.923 millones representaron el 34.8% del total pagado. De otra parte, los pagos extralegales (bonificación + libre destinación) que ascendieron a \$71.353 millones representaron el 56.6% del total pagado.



GRAFICA 4



GRAFICA 5

Como se puede apreciar en los anteriores gráficos, los pagos extralegales (bonificación más pago de libre destinación), representaron el 62% del total de pagos por indemnizaciones, esto sin tener en cuenta aquí las liquidaciones por prestaciones.

Contrario a lo argumentado por la ETB⁷, con respecto a las indemnizaciones y específicamente a lo relacionado con los pagos extralegales, es evidente que para el sector privado, es decir, para las empresas que se rijan por el derecho privado no existe en la legislación colombiana una norma que establezca una prohibición expresa de efectuar este tipo de pagos, ni tampoco que los permita y regule, vacío jurídico que es aprovechado por algunas administraciones gestores de recursos públicos, como en este caso.

A manera de ejemplo, si un empresario por decisión de su Junta Directiva o de su propietario, dependiendo del tipo de personería jurídica, decide unilateralmente, o mediante acuerdo con sus trabajadores, entregar parte o la totalidad de su empresa a los trabajadores, esto ante las instancias legales correspondientes es válido, salvo que la persona representante jurídica que efectúa el proceso se encuentre en interdicción legal. Es decir, si un empresario bajo la égida del derecho privado decide regalar su empresa lo puede hacer sin ningún problema. Teniendo en cuenta lo anterior, es conveniente precisar que esto no lo puede hacer la administración de la ETB, dada la presencia de recursos públicos en esta.

En esta misma línea, El Ministerio de la Protección Social conceptúa, que *“en relación con las bonificaciones, no pueden sugerir a ninguna entidad que se den o no se den esta clase de incentivos, ni puede estipular los montos o cantidades que la empresa quiera dar DISCRECIONALMENTE, a los empleados que se acojan a los PRV., ofrecidos por la Entidad.”*⁸

Para el sector público, el Consejo de Estado⁹ manifiesta en decisión sobre un recurso de apelación, para los casos sobre plan de retiro compensado y para efectos de la liquidación de la indemnización o de la bonificación, dentro del concepto de salario básico sólo se incorporaba la asignación básica mensual con los incrementos y demás factores percibidos mensualmente por el funcionario. *“Que la ley 60 de 1990, a través del numeral 1° de su artículo 2 facultó al Presidente de la República para: “Determinar las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios. En desarrollo de esta facultad se podrán establecer sistemas especiales del retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, para lo cual se precisará la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de la indemnización o bonificación que se pagará, y el procedimiento para su reconocimiento.”*

⁷ Oficio No. 02-ETB-146-11 de 23 de febrero de 2011. Referenciando el literal d del artículo 47 del Decreto 2127 de 1945., que versa sobre la terminación del contrato de trabajo por mutuo acuerdo.

⁸ Ministerio de la Protección Social - Oficina Jurídica – Coordinación de Resolución de Conflictos Laborales.

⁹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B” Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora, Radicación No. 14903 de Junio 19 de 1997.

“Que en desarrollo de estas facultades se profirió el decreto 1660 de 1991, “Por el cual se establecen sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria y se dictan otras disposiciones.” Al respecto se determinó su campo de aplicación y se especificaron como nuevas causales de retiro del servicio la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, aplicables a los servidores amparados por derechos de carrera, inscritos o en período de prueba, y a los de libre nombramiento y remoción. Asimismo en el artículo 5 ibídem se dispuso sobre los montos de la indemnización, al paso que en lo tocante al monto de la bonificación se previó en el artículo 12 del mismo decreto: “Cuando se acepte la Solicitud de Retiro presentada por un funcionario o empleado de carrera o de libre nombramiento y remoción dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado, el Estado pagará a título de bonificación el valor que señale el plan correspondiente, el cual no podrá exceder en un 20% de la indemnización que corresponda de acuerdo con el artículo 5° de este Decreto ni ser inferior a la misma”.

Por lo anterior, la administración de la ETB debió tener en cuenta dicho concepto al diseñar el PRV 2010, ya que no obstante que esta empresa se rige por el derecho privado en razón a su personería jurídica, también es categórico que su composición accionaria es relevante la participación directa del Distrito Capital en la empresa con el 86,6%, más 1.8% de recursos de otras entidades del distrito, para un total de 88,35%, de recursos públicos del Distrito Capital. Por lo tanto la Administración de la ETB es gestora de recursos públicos y por mera liberalidad y bajo ninguna circunstancia pueden disponer de los recursos del Estado a su libre arbitrio, por el contrario es perentorio el deber de cumplir con los principios de la gestión administrativa en el debido cuidado de los recursos públicos.

Por lo anterior, la Contraloría de Bogotá por medio de la Dirección Hábitat y Servicios Públicos, realizó la presente auditoria especial, con el objeto de determinar la eficiencia, eficacia, oportunidad y costo beneficio, en el proceso que adelantó la administración de la ETB para el retiro de los 775 trabajadores convencionales, integralizados y técnicos, con el denominado Plan de Retiro Voluntario –PRV-, efectuado en la vigencia 2010.

Analizados todos los documentos y decisiones de Junta Directiva que implemento el PRV, la auditoria se encaminó hacia dos aspectos principales, en primer lugar en el análisis de las bonificaciones que fueron ofrecidas y en segundo lugar sobre la vinculación de los trabajadores Integralizados al PRV, los cuales se suponían no ser incluidos, además de ser estos los que mayor indemnización extralegal les fue reconocida para este plan y mas aún, cuando las anteriores administraciones que realizaron estos planes, excluyeron a este tipo de trabajadores como lo señala la Directiva Interna No. 00442 de mayo 25 de 2005.

De otra parte, en desarrollo de la auditoria especial efectuada al proceso del PRV, se puede observar, que si bien es cierto que las proyecciones de la empresa permitirían un posible ahorro en costos de nómina de personal, por un valor anual de \$58.000¹⁰ millones, esto si se hubieran retirado los 1.296 trabajadores de acuerdo a lo proyectado; también es cierto, que la Empresa, pese a haber considerado que no necesitaría tercerizaciones y otros gastos relacionados con la provisión de personal para integrar la nómina, si ha recurrido a contratos de diversa índole para la provisión de servicios técnicos y de personal, algunos de los cuales se relacionan a continuación y cuyos costos son significativos, con lo que los ahorros proyectados se desvirtúan.

Además de lo anterior, se pudo evidenciar en desarrollo de la auditoria, que algunos de los trabajadores que se acogieron al PRV 2010, aún continúan vinculados a la empresa; lo que amerita la reflexión sobre que, si dichos trabajadores eran tan importantes para el efectivo desempeño de la empresa, por que fueron invitados y acogidos en el PRV. Además, la permanencia de estos trabajadores supone el pago de estos, y por lo tanto los posibles ahorros proyectados se desvirtúan aún más.

¹⁰ Valor establecido por la ETB, de la proyección de ahorros si se hubiesen retirado los aproximadamente 1.296 trabajadores proyectados. Pero de acuerdo con los resultados sólo se acogieron al PRV 775 trabajadores.

TABLA 7
Relacion de algunos contratos con los cuales se vincula personal tercerizado

No. Contrato	Empresa	Objeto	Valor en pesos	Plazo
4600010340	Seleccionemos de Colombia Ltda.	El Contratista se obliga para con la ETB a suministrar trabajadores en misión , de conformidad con las condiciones previstas en los términos de referencia, y en la oferta presentada. Esto, mediante órdenes de servicio cursados por la ETB.	Hasta 787.401.574,8 y un IVA hasta de 12.598.425,2	Un año o hasta agotar su precio. Vigencia: desde 01-10-2010
TOTAL:			800.000.000,0	
4600009831	Seleccionemos de Colombia Ltda.	El Contratista se obliga para con la ETB a suministrar trabajadores en misión, para atender los requerimientos de conductores de su parque automotor , de conformidad con las condiciones técnicas previstas en los términos de referencia de la invitación pública 10131917, la oferta y la contraoferta.	Hasta 5.834.334.648,0 y Gastos reembolsables por 150.000.000	Un año o hasta agotar su precio. Vigencia: desde 30-11-2010
TOTAL:			5.984.334.648,0	
4600010296	Delaware Consultoría S. L	El Contratista se obliga para con la ETB a la prestación de servicios soporte, mantenimiento, (preventivo, correctivo, adaptativo y evolutivo) y suministro del servicio (service delivery) de las aplicaciones Back, Front y Administrativas de la ETB, de conformidad estipuladas en los términos de referencia, en su oferta y contraoferta, junto a los anexos presentados.	7.448.418.965 y un IVA hasta de 1.191.747.035	Sera hasta de 2 años o hasta agotar su precio. Suscrito el 26 de agosto de 2010.
TOTAL:			8.640.166.000,0	
4600010313	Delaware Consultoría S. L	El Contratista se obliga para con la ETB a la prestación de servicios soporte, mantenimiento, (preventivo, correctivo, adaptativo y evolutivo) y suministro del servicio (service delivery) de la aplicación de facturación de ETB, de conformidad estipuladas en los términos de referencia, en su oferta y contraoferta, junto a los anexos presentados.	1.689.197.049 y un IVA hasta de 270.271.528	Sera hasta de 2 años o hasta agotar su precio. Suscrito el 13 de septiembre de 2010.
TOTAL:			1.959.468.577,0	
4600010591	CONTAC CENTER AMÉRICAS S.A.	La prestación del servicio integral de relación con inversionistas y atención a accionistas, tanto en la parte logística como de consultoría para ETB S.A. ESP.	609.600.000 mmás IVA 67.056.000	Un Año a partir de 03/01/2011
TOTAL:			676.656.000,0	
GRAN TOTAL:			17.383.969.225	

Fuente: Información ETB y SIVICOF Contraloría.

2.2.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, trabajadores que no tenían derecho al PRV.

Como se evidenció la ETB para la vigencia 2010, con aprobación de Junta Directiva ofreció un PRV, teniendo como destinatarios a todos sus trabajadores vinculados a la Empresa mediante contrato a término indefinido y reservándose el derecho de aceptar o no al trabajador que voluntariamente se postulara, mediante

“Al rescate de la moral y la ética pública”

comunicación escrita o por medio electrónico dirigido por la presidencia al trabajador informando de su aceptación o rechazo.

En desarrollo de la auditoria, se evidenció una clara omisión a lo aprobado por la Junta Directiva en Acta No. 195 de julio 26 de 2010 y Directiva No. 00578 de agosto 5 de 2010 emanada de la Presidencia de la empresa, (en las que se establecieron las instrucciones, condiciones y procedimientos para la implementación del PRV), al conciliar con trabajadores que según el PRV no tendrían derecho, sin embargo, la Empresa los incluyó como beneficiarios del mismo; ocasionando con ello un presunto detrimento al patrimonio del Distrito Capital en una cuantía de; DOSCIENTOS DIEZ MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE SESIENTOS VEINTIDOS PESOS CON 75 CENTAVOS, \$210.569.622.75 M/Cte.

Como resultado de la verificación a las hojas de vida de los trabajadores acogidos al Plan, la auditoría establece las siguientes irregularidades, así:

1. El señor Carlos Obdiez Ibarra, código ETB 23403, se desempeñaba en el cargo de Instalador Reparador y al momento de la postulación y aceptación o rechazo de la misma al PRV (Agosto 9 al 13 de 2010); gozaba de fuero sindical. Posterior a esta fecha, el trabajador, mediante oficio de fecha Agosto 20 de 2010, renuncia ante el sindicato al cargo de delegado de la comisión de reclamos ante la ETB; renuncia que le fue aceptada.

Posteriormente el señor Obdiez con oficio de fecha 23 de Agosto de 2010, (sin radicación) recibido por Mariana Oviedo el 23 de agosto de 2011 a las 2 y 30 PM ante la ETB, en el que manifiesta libre, voluntaria y espontáneamente su disposición de acogerse al PRV, es decir, la Empresa no ofreció a este trabajador la posibilidad de postularse al PRV; no obstante, la ETB lo incluyó y procedió a realizar conciliación con el mismo ante el juzgado 27 laboral en fecha 16 de septiembre de 2010, evidenciándose una clara omisión a lo estipulado por la Directiva Interna 00578 de Agosto 5 de 2010 y lo aprobado por Junta Directiva según Acta 195 de Julio 26 de 2010 en lo concerniente a las restricciones para ser receptor del PRV.

La Contraloría no acepta la respuesta dada por la ETB, por las razones expuestas anteriormente y por que en Acta de Junta Directiva N° 195 en el numeral 3. Proyecto de Optimización Organizacional "...El Dr. Carrizosa señala que de conformidad con la instrucción recibida de este órgano, en relación con el establecimiento de acciones a corto plazo de impacto en los costos y gastos de la empresa, se ha estructurado por parte de la administración una propuesta de Plan de Retiro Voluntario para ofrecer a la totalidad de trabajadores de la empresa, exceptuando a

la alta dirección de la misma a las personas que en este momento gozan de fuero sindical o aquellos cuyos cargos se deriven de cláusulas convencionales que supongan vinculaciones laborales a término definido”, en el subrayado que es nuestro, se aprecia una exigencia, en el sentido de restringir a los trabajadores que en el momento de la convocatoria y postulación al Plan tuvieran fuero sindical.

La razones que aduce la ETB de que el señor Obdiez fue acogido al PRV cuando ya no tenía fuero sindical, es decir, después de su renuncia; como si lo aprobado por la junta Directiva y reglamentado mediante Directiva 00578 de la Presidencia de la Empresa, para la inclusión de esta clase de trabajadores, fuera exclusivo para ellos, es decir, que en cualquier momento esta clase de trabajadores podían haber sido incluidos dentro del Plan siempre y cuando hubiesen renunciado a su fuero, que es así como se trata de legitimar en la respuesta de la ETB, al no ser cierta esta aseveración, ya que es claro que las condiciones, reglamentaciones y restricciones para los trabajadores que se acogieran al PRV, eran exigibles desde el momento de su publicación y no cuando el trabajador según su conveniencia se acogiera, como es el caso en comentario.

Una segunda omisión por parte de la ETB, es la señalada en la Directiva Interna 00578 en el anexo de descripción del PRV, la cual es clara en manifestar en el numeral 1.4 **VIGENCIA** que “...los trabajadores que de manera voluntaria quieran postularse al plan PRV, tendrán desde el día 9 de agosto hasta el día 13 de agosto en el horario de 8:00 am a 5:00 pm. ETB se reserva el derecho de dar por terminado anticipadamente el plazo de postulación de conformidad con las restricciones propias del PRV”, en el subrayado que es nuestro, se contempla lo ordenado por La Junta Directiva y reglamentado por la presidencia mediante Directiva 00578 en el que estipulaba que el término para acogerse al Plan era de cinco (5) días, etapa que fue identificada como la de postulación y aceptación o rechazo de quienes se acogieran al Plan.

La auditoria no evidenció documento alguno que reglamente la posibilidad de aceptar trabajadores con fuero sindical que por voluntad propia decidieran renunciar al fuero sindical para ser acogidos por el PRV, por lo que se evidencia una omisión a lo ordenado por la Junta Directiva al aceptar al señor Obdiez por fuera de las fechas establecidas, pues éste gozaba de fuero sindical en la etapa de convocatoria y postulación, y posteriormente a esta, como se puede apreciar en las fechas de los oficios de su renuncia al fuero sindical (agosto 20 de 2010) y al de su postulación al Plan (agosto 23 de 2010).

Finalmente las omisiones y restricciones señaladas anteriormente, no fueron obstáculo y una vez fue acogido el señor Obdiez al PRV, la Empresa procedió a realizar su conciliación con el juez 27 laboral del circuito de Bogotá, mas no como se llevó a cabo con los demás trabajadores que fue a través del inspector del ministerio de la protección social.

2. El señor Custodio Barón con Código ETB 12413 desempeñaba el cargo de Conductor Auxiliar Equipo Succión y Limpieza, nacido en marzo 13 de 1954, sustenta dentro de su hoja de vida una experiencia laboral en la ETB de 12 años 8 meses y 9 días y en la Secretaria de Obras Publicas del Distrito Capital de 11 años 3 meses y 27 días para un total de 24 años 2 meses y 6 días, y edad de 57 años, tiempo y edad que lo habilita para solicitar la pensión de vejez, por su causación en el régimen de transición tal como se deriva del análisis de la Ley 100, Artículo 36. Con base en lo anterior se determina que el empleado se encontraba impedido por ser parte de las restricciones para acogerse al PRV, en la que señalan que ningún trabajador que se encontrara a dos años o menos de cumplir los requisitos legales para acceder a derecho de pensión de vejez era destinatario del ofrecimiento del PRV, evidenciándose una clara omisión a lo estipulado por la Directiva Interna 00578 de Agosto 5 de 2010 y lo aprobado por Junta Directiva según Acta 195 de Julio 26 de 2010 ya que este trabajador fue acogido y liquidado en el PRV.

La contraloría No acepta la respuesta dada por la ETB, por las razones expuestas anteriormente y por que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, contenido del Régimen de Transición dispone que *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. Así pues, se tiene que las personas cobijadas por el Régimen de Transición, tienen derecho a que se les respete condiciones del Régimen anterior como edad, tiempo y monto, que consiste en el porcentaje sobre el cual se reconoce la pensión de vejez. Es decir, existen en el seguro un grupo de regímenes que de conformidad con el Régimen de Transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se aplica tanto para trabajadores del sector privado e independientes, como para trabajadores del sector público (servidores públicos), siempre que tales trabajadores al 1° de abril de 1994 hubieren cumplido 35 o más años de edad si son mujeres, o 40 o más años de edad si son hombres, o tuvieran para la misma fecha 15 o más años de servicios cotizados. Igualmente vale anotar que dicho Régimen de Transición fue modificado por el acto legislativo 01 de 2005, parágrafo transitorio 4, en donde se dispone que la transición no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además tengan cotizadas 750 semanas o su equivalente en tiempos de servicio a la entrada en vigencia del mencionado acto legislativo (22 de julio de 2005); a los cuales se mantendrá hasta el año 2014”.*

Como se puede observar el artículo 36 de la ley 100, estipula que el régimen de transición que se aplica para los funcionarios públicos, deberá cumplir con los siguientes requisitos a Abril 1 de 1994 (fecha para la cual el señor Barón era empleado público); para el caso que nos ocupa, el de los hombres haber cumplido 40 años de edad o haber cotizado 15 años de servicios, lo que significa que estos dos requisitos son excluyentes el uno del otro; por lo tanto podríamos deducir que el señor custodio para el año 1994 tenía una edad de 40 años y 19 días de nacido, por lo que estaría cumpliendo con uno de los requisitos establecidos por la ley 100 para acceder a la pensión. Por lo anterior la contraloría consideró que la ETB omitió la restricción señalada en la Directiva Interna 00578 de Agosto 5 de 2010 y lo aprobado por Junta Directiva según Acta 195 de Julio 26 de 2010, además de lo certificado por el Secretario General en oficio de Septiembre 14 de 2010, que contemplaba *“que ningún trabajador que se encontrara a dos años o menos de cumplir los requisitos legales para acceder a derecho de pensión de vejez era destinatario del ofrecimiento del PRV”*

3. El señor Álvaro Amadeo Acevedo González con código ETB 10112, desempeño el cargo de Conductor Auxiliar Equipo Succión y Limpieza, con 55 años de edad a la fecha del PRV y con una experiencia laboral en la empresa de ETB de 12 años 1 mes y 8 días, y en la Secretaria de Hacienda Distrital de 17 años 4 meses y 12 días y en la Policía Nacional de 5 años 7 meses y 16 días, para un total laborado de 35 años 3 meses y 6 días., por lo cual se infiere que ya tenía causada su pensión. Además una vez que el señor Acevedo, concilió con la Empresa, su apoderado solicita a la ETB se le reconozca la pensión de jubilación por ley 33 de 1985 a la que considera tiene derecho. Razones suficientes para determinar que el citado funcionario se encontraba impedido para ser parte del PRV por una de las restricciones impuestas por la ETB para acogerse a dicho Plan y según lo estipulado por la Directiva Interna No. 00578 de Agosto 5 de 2010 y lo aprobado por Junta Directiva según Acta No. 195 de Julio 26 de 2010 en la que señalan que ningún trabajador que se encontrara a dos años o menos de cumplir los requisitos legales para acceder a derecho de pensión de vejes era destinatario del ofrecimiento del PRV.

La contraloría no acepta la respuesta dada por la ETB, por las razones expuestas anteriormente y por que existe evidencia contundente que corrobora que efectivamente el señor Avaro Amadeo Acebedo, si tenía derecho a la pensión de vejez, en el momento que se estaba realizando el PRV, por la ETB. Según Oficio de fecha Noviembre 23 de 2010 expedido por Alfredo Suancha Barrera administrador de nómina de la gerencia de Talento Humano de la ETB, expide respuesta dirigida al apoderado del señor Acevedo, relacionada con la solicitud del reconocimiento de la

pensión, en la que certifica “que una vez analizada la petición y los hechos contenidos en la misma y la hoja de vida que reposa en la ETB., claramente se puede concluir que el señor Álvaro Amadeo Acevedo González es beneficiario del régimen de transición y que ha cumplido los requisitos exigidos en el artículo 1 de Ley 33 de 1985 para acceder a la pensión de jubilación” y además señala que “que no resulta procedente el reconocimiento de dicha pensión a cargo de la ETB en la medida en que la empresa durante toda la relación laboral con el señor Acevedo efectuó aportes pensionales al Instituto de Seguros Sociales, subrogando así su obligación en la citada Administradora de Pensiones por lo que la pensión debe ser reconocida y pagada en forma vitalicia por el Instituto de Seguros Sociales desde el momento que el señor cumplió 5 años de edad respetándole el régimen de transición”

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, contenido del Régimen de Transición dispone, que el régimen de transición que se aplica para los funcionarios públicos, deberá cumplir con los siguientes requisitos a Abril 1 de 1994: para el caso que nos ocupa, el de los hombres haber cumplido 40 años de edad o haber cotizado 15 años de servicios. Por lo que el señor Acevedo González es destinatario del régimen de transición por cuanto ampliamente reúne uno de los requisitos, ya que a la fecha del 1 de Abril de 1994 había acumulado un mínimo de 750 semanas que equivalen a 15 años de cotización al sistema de seguridad social integral, antes de entrar en vigencia de la Ley 100 de 1993.

**TABLA 8
TRABAJADORES SIN DERECHO AL PRV**

En pesos \$

Código ETB	Nombre	Cargo	Restricción no cumplida	pagos legales y extralegales por indemnización y bono libre destinación
23403	Carlos Obdiez Ibarra	Instalador Reparador	Sindicalista con fuero	106.452.272,0
12413	Custodio Barón	Conductor Auxiliar equipo succión y Limpieza	Con derecho a pensión	70.143.251,0
10112	Álvaro Amadeo Acevedo	Conductor Auxiliar equipo succión y Limpieza	Con derecho a pensión	61.740.213,0
TOTAL				238.335.736

Fuente: Verificación Hojas de vida y soportes del PRV 2010.

$$\$238.335.736 \times 88,35\% = \$210.569.622.75$$

El porcentaje tomado, corresponde a la participación accionaria del Distrito Capital en la ETB (88,35%), lo cual nos indica el valor del posible detrimento.

Por lo señalado anteriormente, se considera que existe un presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por valor de DOSCIENTOS DIEZ MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SEICIENTOS

VEINTIDOS CON 75 CENTAVOS (\$210.569.622.75) M/Cte., en razón a una clara omisión de las restricciones señaladas de acuerdo a lo autorizado por la Junta Directiva en acta 195 de julio 26 de 2010 y la Directiva Interna 00578 de agosto 5 de 2010.

2.2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria; Otorgamiento de Póliza Exequial.

De otra parte, la ETB dentro del proceso del PRV, otorgó a los 775 trabajadores que se acogieron, la Póliza Exequial No. 912000118 de la aseguradora LIBERTY Seguros de Vida S.A., con una prima por valor de \$20.157.500,0 pesos, la cual no fue autorizada por la Junta Directiva según Acta 195 de julio 26 de 2010 ni tampoco fue ofrecida en la Directiva Interna 00578 de agosto 5 de 2010, como es cierto no hubo ninguna autorización para que fuera tomada dicha póliza para beneficio de los trabajadores que se acogieron al PRV, y al no haber dicha autorización se presume una merma al patrimonio público del Distrito Capital por valor de \$17.809.151,25. ($\$20'157.500 \times 88.35\% = \$17'809.151.25$)

Por lo anterior, se establece que existe un presunto deterioro del patrimonio público por un cuantía de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS (\$17'809.151.25) M/Cte.

La contraloría no acepta la respuesta dada por la ETB, por las razones expuestas anteriormente y por que el grupo auditor de la contraloría una vez revisó la información requerida a la ETB desde Septiembre 6 de 2010, en que se le solicitó en varias ocasiones se allegara toda la documentación concerniente al Plan de Retiro Voluntario, entre otros, el estudio de consultoría y económico, Acta de junta Directiva donde se aprobó el proceso, el procedimiento aplicado y formato de propuestas económicas ofrecidas, la fuente de financiación para atender el pago del PRV, la inclusión de trabajadores con régimen integral, ventajas y desventajas del ofrecimiento, criterios que se tuvieron para las bonificaciones, etc, también con oficio de enero 31 de 2011 se solicitó se colocara a disposición del grupo auditor en medio físico o magnético o en el lugar que la ETB señalara las actas de Junta Directiva. Y en la documentación que nos fue suministrada señalan los procedimientos, las formalidades y como fue el Proyecto Plan de Retiro ETB 2010 el cual tenía dentro de su contenido *“Introducción, la Justificación, la Descripción del Proyecto, sus Antecedentes, la descripción detallada del Plan de Retiro 2010, la Gestión Plan de Retiro Voluntario 2010 y el Presupuesto para e Plan de Retiro Voluntario 2010”*, igualmente el

Anexo de la Descripción del Plan de Retiro Voluntario que es el documento donde se encuentra todo el contenido del PRV como “*una Descripción General, los Beneficios, las Restricciones, las Precisiones Finales, las Consultas*”; el grupo auditor manifiesta que la documentación allegada por la ETB a la Contraloría y la revisada en la fuente de información, se observa, que esta es parte integral y soporte del PRV, pero que en ningún documento se contempló o comunicó u ofreció una póliza exequial a los trabajadores que se acogieran al PRV, y el documento Anexo expedido con la Directiva Interna No. 00578 firmado por el presidente de la ETB señala que “*en ejercicio de las facultades en el ART. 65 de los estatutos sociales, en especial en sus numerales 3 y 15 y de conformidad con lo autorizado por la junta directiva de ETB S.A. ESP, a continuación se presentan las condiciones bajo las cuales se implementara el Plan de Retiro Voluntario*” tampoco contempla dentro de sus ofrecimientos a los Trabajadores la póliza exequial. En cuanto al contenido de las actas de Junta Directiva este grupo auditor revisó y en ninguna de ellas manifiestan el ofrecimiento de dicha póliza exequial, además no fue allegada dentro de la información aportada al grupo auditor la diapositiva del PRV, como lo manifiestan en su ultimo comunicado, en el que según La ETB se encuentra contemplado el ofrecimiento de la póliza exequial.

Realizada mesa de trabajo con la administración se presenta por parte de ETB comunicación firmada por quien presidió la Junta Directiva de fecha 26 de julio de 2010, Acta 195; certificando la presentación de la diapositiva mencionada. Pese a lo anterior, una vez verificada nuevamente la información allegada del proceso no se evidenció que dicho beneficio fuera incluido en el ofrecimiento.

Lo anterior se ratifica, dado que el beneficio no se demostró en:

- ✓ El Proyecto Plan de Retiro Voluntario 2010
- ✓ El anexo de la descripción Plan de Retiro Voluntario
- ✓ El ofrecimiento al trabajador del Plan de Retiro Voluntario
- ✓ El acta de conciliación ante el Ministerio de Protección Social

2.2.7 Indemnizaciones a los trabajadores con salario integral.

En cuanto a la inclusión de los trabajadores integralizados al PRV, la ETB manifiesta, que estos fueron incluidos en razón a la aplicación del Art. 13 de la Constitución Política que establece el derecho a la igualdad “*..Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozaran de los mismos derechos...*”.

La Contraloría no encuentra justificación válida en este criterio, si se tiene en cuenta las particularidades y diferencias (clausulado) de los contratos de los distintos tipos de trabajadores de la ETB. Este concepto no tendría juicio si la Ley lo que busca con la contratación es mostrar las diferencias existentes en cada uno de los contratos de la ETB (convencionados e integralizados), en conclusión, la Contraloría no encuentra válida la justificación en razón a que cada tipo de contrato presenta características distintas.

Aquí es pertinente tener en cuenta los antecedentes normativos y lo establecido en el Decreto 1421 de 1993 que contemplo en su art. 164 *“Cuando el distrito preste directamente los servicios públicos domiciliarios y de teléfonos, lo hará a través de entidades que tengan el carácter de Empresa Industrial y comercial del estado. Igualmente, con autorización del consejo distrital, podrán hacerlo a través de sociedades entre entidades publicas o sociedades de economía mixta, las cuales podrán tener la naturaleza de anónimas.....”*. Según la anterior manifestación, la ETB a partir del año 2000 se convirtió en una empresa de servicios públicos mixta y como consecuencia de la enajenación de sus acciones, dejo de ser una entidad pública y sus trabajadores dejaron de ser servidores públicos dado que adquirieron el carácter de trabajadores particulares como lo establece el Art. 41 de la Ley 142 de 1994; lo que obligó que a partir del momento se aplicara el Código Sustantivo del Trabajo y su contratación se rige bajo el derecho privado.

Por lo anterior es claro que la ETB se rige por el derecho privado, y en este contexto, y por la misma naturaleza del salario integral, a los trabajadores con esta tipología de salario se les paga cada mes todos los factores prestacionales, exceptuando lo correspondiente a vacaciones, como se evidencia en los contratos de trabajo suscritos entre la ETB y dichos trabajadores, donde se establece que:

....B) El carácter de trabajador particular permite implementar el régimen de salario integral
C) Que dentro de la estructura de la planta de la empresa, se creó el cargo..., con salario integral excluido de la aplicabilidad de la Convención Colectiva y de sus beneficios.

CLAUSULA TERCERA: Salario: La asignación mensual convenida ente la ETB y EL TRABAJADOR es la suma de... como salario integral. PARAGRAFO PRIMERO: Queda expresamente aclarado que el presente salario mensual acordado en esta clausula se convino teniendo en cuenta los recargos que al TRABAJADOR puedan corresponderle por trabajo en horas extras, recargo nocturno, recargo de dominicales y festivos, así como el factor prestacional que comprende la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías e intereses al auxilio de cesantías.

...PARAGRAFO CUARTO: En este contrato no habrá lugar a suministro de salarios en especie de ninguna clase.

PARAGRAFO QUINTO: EL TRABAJADOR no tiene derecho a que le sean reconocidas las prestaciones sociales establecidas en la convención colectiva de trabajo suscrita entre la ETB y sus sindicatos. Su régimen sobre la materia será el que establece el presente contrato de trabajo y la Ley laboral para trabajadores con salario integral.

De otra parte, en los contratos de trabajo a termino indefinido suscritos por la ETB, en la **“CLAUSULA CUARTA: Terminación del Contrato:...PARAGRAFO PRIMERO: La empresa podrá dar por terminado el presente contrato unilateralmente sin comprobar justa causa, por lo cual pagará a título de indemnización la que consagra sobre la materia la Convención Colectiva de Trabajo y/o el Código Sustantivo del Trabajo.”**¹¹

Lo anterior, es coherente con lo establecido normativamente sobre el tema, por ejemplo, en el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 132 señala el concepto de Salario integral, *“que es aquel salario en el que se considera que ya esta incluido dentro del valor total del salario, además del trabajo ordinario, las prestaciones, recargos y beneficios tales como el correspondiente al trabajo nocturno, extraordinario, dominical y festivo, el de primas legales, extralegales, las cesantías y sus intereses, subsidios y suministros en especie; y en general, las que se incluyan en dicha estipulación. Dentro del salario integral, no se considera incluidas ni remuneradas las vacaciones.”*

Igualmente, el Consejo de Estado transcribe el siguiente concepto sobre los aportes sobre los salarios considerados integrales: *“El Salario integral no puede ser inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, más el factor prestacional, que no puede ser inferior al 30% de dicha cuantía. En consecuencia el salario integral corresponde al 100% de sueldos, más el 30% de factor prestacional de la empresa, lo que arroja un porcentaje de 130%.”*

La Contraloría de Bogotá Iniciaré indagación preliminar por la inclusión al PRV de los empleados con salario integral.

2.2.7.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el pago de indemnizaciones a los trabajadores con salario integral.

Para esta Contraloría, son cuestionables los pagos efectuados por indemnizaciones y bonos de libre destinación a los trabajadores con salario integral, en razón a la naturaleza diferenciada de dicho salario.

Se evidencia que a esta categoría de trabajadores se les pudo indemnizar con lo legalmente establecido, sin incurrir en pagos extralegales.

Como resultado del PRV 2010, se indemnizaron un total de 162 trabajadores con salario integral, pagando un total de indemnizaciones por 38.326 millones de los cuales 28.565 millones correspondieron a pagos extralegales. Igualmente se pagó

¹¹ Minuta de los Contratos Suscritos entre la ETB y el trabajador.

por concepto de prestaciones sociales un total de 2.057 millones, para un gran total pagado a estos trabajadores de 40.383 millones.

Además, en uno de los anteriores Planes de Retiro Voluntario, como en el caso del implementado en el año 2005, al personal integralizado no se le incluyó¹². Por lo tanto, surge la duda razonable en cuanto que por las condiciones económicas de dichos trabajadores y en virtud a la modalidad del vínculo contractual, fue excesivo ofrecer dicho plan a estos trabajadores.

Igualmente, en desarrollo del PRV 2010, dentro de los trabajadores con salario Integral, también se incluyó personal directivo de la Gerencia Media, a pesar que dichos trabajadores particulares se asimilan a los funcionarios públicos de manejo y confianza, y que así mismo se tipifican en el manual de cargos de la ETB. Lo cual es cuestionable por parte de esta auditoría.

TABLA 9
PERSONAL DE LA GERENCIA MEDIA DE LA ETB INCLUIDOS EN EL PRV 2010

En Pesos \$

CARGO	Indemnización	Bonificación	Libre Destinación	Total Bonificación	Bonificación + Indemnización
GERENTES (17)	1.536.053.724,0	4.461.728.778,0	136.000.000,0	4.597.728.778,0	6.133.782.502,0
DIRECTOR (14)	1.278.542.539,0	3.140.753.773,0	112.000.000,0	3.252.753.773,0	4.531.296.312,0
ASESOR (3)	345.453.708,0	1.010.757.913,0	24.000.000,0	1.034.757.913,0	1.380.211.621,0
TOTAL 34	3.160.049.971,0	8.613.240.464,0	272.000.000,0	8.885.240.464,0	12.045.290.435,0

Fuente: Datos ETB. Cálculos equipo auditor Contraloría.

Como se puede observar estos 34 trabajadores directivos de la gerencia media representan el 21.0% de los 162 trabajadores integralizados con quienes se pacto su retiro voluntario, previa conciliación, y cuyos salarios básicos integrales están en el rango entre 10.9 millones y 14.4 millones y con salarios promedio de 13.5 millones y 17.2 millones por mes respectivamente.

Al respecto es pertinente destacar alguna jurisprudencia con respecto a la imposibilidad de indemnizar sin justa causa y/o sin que se haya establecido un daño. ...*“La administración no puede disponer del erario público de manera ligera, y por ello no es admisible que, sin que se haya probado un daño, indemnice, pues ello supone el quebrantamiento del principio de que la función administrativa está al servicio del interés general, así como del principio de la eficiencia económica, que a su vez, supone la distribución óptima de los recursos*

¹² Mediante Directiva Interna No. 00442 de 2005, Emanada de la Presidencia de la Empresa, se aclaró, que los trabajadores de Dirección y Confianza no eran destinatarios del PRV de ese entonces, así como tampoco los trabajadores de modalidad de salario integral.

disponibles -eficiencia en la asignación- y el rendimiento en la utilización de esos mismos recursos es decir la producción a mínimo costo -eficiencia productiva-.”¹³

Por lo anterior, se establece que existe un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

2.2.8 Consideraciones legales sobre la responsabilidad de los particulares que ejercen como gestores de recursos públicos.

Como resultado del PRV 2010 en la ETB, para esta Contraloría es procedente recapitular sobre la responsabilidad de los gestores de recursos públicos, independientemente si se desempeñan en el sector público o privado.

Lo anterior, por cuanto los hechos evidenciados en desarrollo del PRV, se constituyen en actos que preocupan a la Contraloría de Bogotá, ya que la ETB, no esta teniendo en cuenta los postulados rectores de la función administrativa para quienes manejan recursos públicos, ya sean funcionarios públicos o particulares, que constitucional y legalmente deben tenerse en cuenta en la ejecución de procesos como el PRV, pues si bien es cierto que se rigen por el derecho privado, también lo es, que deben cumplir los postulados de la CP, en cuanto al manejo de los recursos públicos *“El artículo 209 de la Constitución Política establece que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”* Por lo tanto la ETB, debió dar estricto cumplimiento a los principios contenidos en el considerando anterior.

“...El ejercicio del control fiscal en Colombia, se rige por los principios constitucionales de eficiencia, economía, equidad, y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos...”¹⁴

¹³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Santafé de Bogotá, D.C., treinta y uno de agosto de dos mil. CONSEJERO PONENTE: DR. ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ. REF. EXPEDIENTE NO.: 16711.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-1176 de 2004.

La Constitución Política establece como postulado superior para la vigilancia y control fiscal de los recursos públicos, una competencia que comprende no sólo la fiscalización del patrimonio ejecutado por la administración pública, sino también la gestión de los “*particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación*”.¹⁵ En la misma vía, y en el desarrollo legal de los preceptos constitucionales citados, el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, prescribe la noción de gestión fiscal en los siguientes términos: “*Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales*”. (Subrayado nuestro).

La Corte Constitucional por su parte, en la sentencia por medio de la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5° y 6° (parciales) de la Ley 689 de 2001 “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994*”, señaló: “*el control de los resultados de la Administración y la vigilancia de la gestión fiscal se traducen en la verificación del manejo correcto del patrimonio estatal. El término latino fiscus, del cual proviene el actual vocablo fiscal, quiere significar erario o tesoro público, e indica que la vigilancia de la gestión fiscal involucra las actividades en las que se encuentran presentes los recursos de la Nación*”¹⁶.

*...El control fiscal constituye el instrumento necesario e idóneo en un Estado constitucional de Derecho para garantizar el cabal y estricto cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado, a través de la inspección de la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, constituyendo el objetivo final del control de los resultados de la administración y la vigilancia de la gestión fiscal, el verificar el manejo correcto del patrimonio estatal, o dicho en otros términos, la preservación y buen manejo de los bienes que pertenecen a todos...*¹⁷

“...Así, la finalidad jurídica del control fiscal y de la consecuente responsabilidad fiscal tanto de los servidores públicos como de los particulares que administren bienes y recursos públicos frente al Estado, no es otro que el de garantizar el patrimonio económico estatal, el cual debe ser objeto de protección integral con el propósito de lograr y asegurar “*la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho*”¹⁸, en los términos de lo estatuido por los artículos 2° y 209 de la Constitución Política...”¹⁹ ...²⁰

¹⁵ Artículos 117, 267 y numeral 4° del artículo 268 de la Constitución Política.

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-290 de 2002.

¹⁷ CONTROL FISCAL-Concepto/CONTROL FISCAL-Finalidad., Corte Constitucional Sentencia C-557/2009.

¹⁸ Corte Constitucional Sentencia C-832 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁹ Corte Constitucional Ver Sentencia C-619 de 2002 y C-340 de 2007, entre otras.

Por lo tanto, la responsabilidad fiscal de quienes manejen recursos públicos deviene no sólo del texto constitucional, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la definición legal de gestor fiscal, sino de una disposición expresa del artículo 8° de la Ley 42 de 1993 señala que los particulares también pueden realizar actos de gestión fiscal y que la vigilancia fiscal se debe dirigir hacia el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplen con los objetivos previstos por la administración.

*“...En síntesis, con arreglo a la nueva Carta Política **la gestión fiscal** no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados. Proceder éste que por entero va con la naturaleza propia de las cosas públicas, por cuanto **la efectiva realización** de los planes y programas de orden socio-económico, a tiempo que se sustenta y fortalece sobre cifras fiscales, funge como expresión material de éstas y de la acción humana, por donde la adecuada preservación y utilización de los bienes y rentas del Estado puede salir bien librada a instancias de la vocación de servicio legítimamente entendida, antes que de un plano y estéril cumplimiento normativo, que no por obligatorio garantiza sin más la realización práctica de las tareas públicas. Por esto mismo, a título de corolario se podría agregar que: el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática-, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata entonces de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes “completos” pero inertes...”²¹*

2.2.9 Conclusiones

Respecto al Plan de Retiro Voluntario PRV 2010, esta Contraloría considera que el proceso de diseño del plan presentó falencias ya que no se presentan soportes técnicos ni legales adecuados, presentando ambigüedades e imprecisiones.

Igualmente, se evidenció que pese a que existieron restricciones con respecto a quienes no podían optar al PRV, en algunos casos éstas no se cumplieron y se incluyeron trabajadores que no tenían este derecho.

Se verificó que se invitó a personal que, por las mismas restricciones establecidas por las directivas de la empresa, no tenían derecho a ser incluidas en el citado plan, se incluyó un trabajador a quien se le comunicó que no se le aceptaba su

²⁰ Corte Constitucional Sentencia C-557/2009

²¹ Corte Constitucional Sentencia C-849 de 2001.

postulación o se rechazaba su postulación; un trabajador con fuero sindical y dos trabajadores con pensión causada, entre otros, por lo tanto, los montos cancelados a estos trabajadores hacen parte de un posible detrimento patrimonial.

No fueron claros los ahorros proyectados en el costo de la nómina teniendo en cuenta que estos se calcularon con base en un supuesto de que se acogieran 1.296 trabajadores y solo se acogieron 775. Además, con el sólo análisis de algunos de los contratos sobre tercerizaciones para el suministro de personal en áreas especializadas y no especializadas, efectuados de manera paralela en las mismas fechas en que se estaba desarrollando el PRV, se llega a la conclusión que con el valor de dichos contratos por año, se contrarrestan los ahorros proyectados, y por lo tanto, es inocuo el efectuar estos ajustes de personal, si por otro tipo de gastos no se cumple con el objetivo de la optimización de gastos.

De otra parte, para esta Contraloría, son cuestionables los pagos efectuados por indemnizaciones y bonos de libre destinación a los trabajadores con salario integral, en razón a la naturaleza diferenciada de dicho salario. Dado que a esta categoría de trabajadores se les pudo indemnizar con lo legalmente establecido, sin incurrir en otros pagos extralegales. Ya que como resultado del PRV 2010, se indemnizaron un total de 162 trabajadores con salario integral, pagando un total de indemnizaciones por \$38.326 millones, de los cuales \$28.565 millones correspondieron a pagos extralegales. Igualmente se pago por concepto de prestaciones sociales un total de 2.057 millones, para un gran total pagado a estos trabajadores de 40.383 millones.

Además, en uno de los anteriores Planes de Retiro Voluntario, como en el caso del implementado en el año 2005, al personal integralizado no se le incluyó²². Por lo tanto, surge la duda razonable en cuanto que por las condiciones económicas de dichos trabajadores y en virtud a la modalidad del vínculo contractual, fue excesivo ofrecer dicho plan a estos trabajadores.

Igualmente, en desarrollo del PRV 2010, dentro de los trabajadores con salario Integral, también se incluyo personal directivo de la denominada Gerencia Media, a pesar que dichos trabajadores particulares se asimilan a los funcionarios públicos de manejo y confianza, y que así mismo se tipifican en el manual de cargos de la ETB. Lo cual es cuestionable por parte de esta auditoria.

²² Mediante Directiva Interna No. 00442 de 2005, Emanada de la Presidencia de la Empresa, se aclaro, que los trabajadores de Dirección y Confianza no eran destinatarios del PRV de ese entonces, así como tampoco los trabajadores de modalidad de salario integral.

Finalmente, es conveniente tener en cuenta que no obstante que la ETB se rige por el derecho privado en razón a su personería jurídica, también es cierto que en la composición accionaria es relevante la participación directa del Distrito Capital en la empresa con el 86,6%, más 1.8% de recursos de otras entidades del distrito, para un total de 88,4%, de recursos públicos del Distrito Capital. Por lo tanto la Administración de la ETB es gestora de recursos públicos y por mera liberalidad y bajo ninguna circunstancia pueden disponer de los recursos del Estado a su libre arbitrio.

Por el contrario, para los administradores de este tipo de empresas es perentorio el deber de cumplir con los principios y postulados rectores de la función administrativa para quienes manejan recursos públicos, ya sean funcionarios públicos o particulares, que constitucional y legalmente deben tenerse en cuenta en la ejecución de procesos como el PRV, pues si bien es cierto que se rigen por el derecho privado, también lo es, que deben cumplir los postulados de la CP, en cuanto al manejo de los recursos públicos *“El artículo 209 de la Constitución Política establece que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”* Por lo tanto la ETB S. A. ESP., debió dar estricto cumplimiento a los principios contenidos en el considerando anterior.

2.3 ACCIONES CIUDADANAS

En atención a la comunicación radicada en ante la contraloría de Bogotá derecho de petición impuesto por el exalcalde Jaime Castro en el mes de febrero de 2011 en donde pedía que se informara sobre los dividendos recibidos por el Distrito Capital de parte de la Empresa de Teléfonos de Bogotá desde el año 1997 a la fecha, el grupo de auditoría solicitó la información a la ETB y procedió a proyectar respuesta al mencionado ciudadano.

3. HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	3		2.2.5; 2.2.6; 2.2.7.1
FISCALES	2	\$228.378.774.00	2.2.5; 2.2.6
DISCIPLINARIOS	3		2.2.5; 2.2.6; 2.2.7.1
PENALES	0		