

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE LA VISITA FISCAL
SEGUIMIENTO A LOS CONTRATOS 4600007073 INDRA SISTEMAS S.A.
Y 4600007161 ERNST & YOUNG

SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A ESP. ETB

PLAN DE AUDITORÍA 2012
CICLO II

JULIO 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE LA VISITA FISCAL
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A ESP. ETB

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector de Fiscalización	Javier Alejandro Castro Gutiérrez
Asesor	Julián Darío Henao Cardona
Equipo de Auditoría	Ángel Arcadio Morales Torres Líder Sandra Rocío Medina Lozada Ana Janeth Bernal Reyes Flor Marina Luengas Becerra

CONTENIDO

	Página
1. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN	4
2. RESULTADOS OBTENIDOS	10
3. CONCLUSIONES	30
4. ANEXOS	31

1. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Con base en artículo 268 de la Constitución Política de Colombia y en cumplimiento del Artículo 3º de la Ley 610 de 2000, se solicitó por parte de la Contraloría de Bogotá a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB-S.A. ESP, información relacionada con los contratos 4600007073 Indra Sistemas S.A y 4600007161 Ernst & Young, objeto de la visita fiscal; igualmente se practicaron seis (6) actas de visita fiscal a las dependencias responsables del proyecto SOMOS. Los documentos solicitados fueron analizados y evaluados por parte del equipo auditor con el siguiente resultado:

1.1 ANTECEDENTES

En Agosto 2 de 2006, mediante memorando¹, los Vicepresidentes exponían entre otras debilidades: Demora en los productos y servicios con la consecuencia de pérdida de competitividad de la empresa, multiplicidad de sistemas de atención al cliente y la baja calidad de la información a los usuarios de ETB, entre otros.

En consecuencia de lo anterior, ETB contrata una consultoría con la firma Soluziona, esta presentó dos escenarios posibles: a. Mantener la plataforma actual y b. Una transformación que consistía en adoptar por parte de ETB una solución CRM estándar de mercado.

Con base en las recomendaciones de Soluziona, ETB decide adoptar la alternativa de implementar una solución CRM estándar del mercado, que resuelva en forma definitiva el problema, permitiendo mantener un manejo integral de las relaciones con los clientes y presentando respuestas ágiles y adecuadas a los desafíos del sector de las telecomunicaciones.

Para darle cumplimiento a lo anterior, ETB decide: contratar los servicios de un Director Ejecutivo del Programa CRM, a nivel asesor de la Presidencia y contratar los servicios de un Par Técnico que acompañara a ETB en el proceso de evaluación, selección y contratación de la solución y posteriormente en la interventoría de los respectivos contratos.

De acuerdo con lo anterior se firman los siguientes contratos:

- El día 26 de septiembre de 2006 suscribe el contrato 4600005002, con acta de inicio de fecha 3 de octubre de 2006; cuyo objeto es asesoría y

¹ Memorando 002206 del 9 de agosto de 2006, suscrito por los Vicepresidentes: Comercial, Financiero, Auditoría Corporativa e Informática, Secretario General, dirigido al Presidente de ETB.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acompañamiento en la implementación del programa CRM, por valor inicial de \$362.700.000 más IVA de \$58.032.000, con un plazo de 31 meses. Este contrato fue adicionado en \$285.029.991,60 el 25 de enero de 2008 para un total de \$ 705.761.991.60. Es señalar, que el día 2 de mayo de 2008, se terminó el contrato por mutuo acuerdo y el valor ejecutado ascendió a la suma de \$262.557.077, con un tiempo de 19 meses aproximadamente. La contratista presentó en el acta de terminación un resumen de su gestión entre otros *“el liderazgo del proceso de evaluación y selección del Par Técnico Booz Allen Hamilton, empresa que acompañó el proceso de CRM hasta la contratación de la solución del Programa SOMOS...participación en el proceso de evaluación y selección de la interventoría externa y Dirección del Programa SOMOS, contratada con la empresa Ernst & Young”*.

- La ETB, suscribió el contrato 4600005332 con Booz Allen Hamilton de Colombia Ltda., el día 22 de diciembre de 2006, en cuyo objeto el contratista se obliga a prestar a ETB los servicios de consultoría para apoyar el proceso de selección de una solución CRM para ETB, de conformidad con lo previsto en la oferta, el acta de negociación y las condiciones de invitación; el contrato se desarrollaría en dos etapas, así: Etapa 1: Desarrollo del caso de negocio y sustentación ante la Junta Directiva por valor \$633.937.500,00 y la Etapa 2: Desarrollo final del proyecto por la suma de \$774.812.500,00. Valor del contrato \$1.408.750.000,00 con un IVA de \$225.400.000,00; el plazo del contrato cinco (5) meses, fecha de acta de inicio 9 de enero de 2007.

El contrato, contó con suspensiones temporales que no implicaron ningún valor adicional. En la cláusula segunda del Acuerdo N°. 1 del 1 de agosto de 2007 se prorroga el plazo en cuatro meses contados a partir del 1º de septiembre de 2007 y en la tercera se adiciona el precio en \$215.956.200.00, por concepto de servicios, con un IVA de \$34.552.992,00. Para un valor total de \$1.624.706.200 + IVA \$259.952.992, para el recibo de las ofertas para la solución CRM, término dentro del cual el CONTRATISTA concluirá las labores de la segunda etapa y en forma simultánea elaborará los entregables correspondientes a los servicios.

En resumen de la ejecución de este contrato.

CUADRO 1

	TIEMPO	COSTO	ALCANCE	CONTROLES DE CAMBIO
Planeado	5 MESES	\$ 1.409 millones.	11 Entregables	0 Acuerdos
Real	13 MESES	\$ 1.625 millones.	12 Entregables	3 Acuerdos

Fuente: Informe de cierre. Proyecto PAR TÉCNICO CRM. ETB. A Marzo de 2008.

El día 7 de marzo de 2008, se suscribe el acta final de liquidación contrato 4600005332 con Booz Allen Hamilton, en los siguientes términos:”...

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. El contratista desarrollo el objeto del contrato N°. 4500005332, consistente en la prestación de los servicios de consultoría para apoyar el proceso de selección de una solución CRM para ETB.
2. El contratista entregó a satisfacción de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP los servicios del alcance del contrato.
3. Tanto el Contratista como el contratante cumplieron con todas las obligaciones que le correspondían, por tanto el contratista declara que la ETB se encuentra a Paz y Salvo de cualquier obligación derivada del contrato y que no existe causa alguna para reclamación posterior”.

En el informe de cierre del Proyecto Par Técnico CRM de marzo de 2008, se presentaron los resultados y los principales inconvenientes que se relacionan a continuación:

“RESULTADOS DEL PROYECTO

- Caso de negocio solución CRM
- Sondeo de mercado
- Términos de referencia
- Evaluación de ofertas
- Negociación
- Contratación de la solución CRM
- Puesta en marcha del proyecto
- Revisión de procesos de negocio e indicadores de atención a clientes (entregable para la Vicepresidencia de Regulación y calidad).

PRINCIPALES INCONVENIENTES

- Demora en la aprobación del caso de negocio
- Demora en la elaboración de los RFPs por la necesidad de conciliar múltiples puntos de vista al interior de ETB y lograr la aprobación de todas las áreas involucradas
- Solicitudes de prórroga por parte de los oferentes
- Mayor duración del proceso de evaluación por la complejidad y cantidad de ofertas presentadas
- Mayor duración del proceso de negociación por la cantidad de ofertas, por su costo y por la complejidad de las mismas”

1.2 CONTRATOS OBJETO DE LA VISITA FISCAL

1.2.1 Contrato 4600007073 Indra Sistemas S.A

Previo procedimiento de la Invitación Publica 10063504 de mayo de 2007, se suscribe el contrato 4600007073 con INDRA SISTEMAS S.A el 21 de diciembre de 2007, por valor de USD \$ 3.219.178,51, distribuidos, así:

- Licenciamiento del Software hasta la suma de USD\$2.646.389.16, distribuidos en dos componentes: Componente 1: Hasta la suma de USD\$2.175.576 y el componente 2: Hasta la suma de USD\$470.813.16.
- Servicios de soporte y mantenimiento hasta la suma de USD \$ 572.789.35, distribuidos en dos componentes: Componente 1: Hasta la suma de USD \$ 478.626,72 y el componente 2: Hasta la suma de USD \$ 94.162,63.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Servicios profesionales: La suma de \$ 23.900.000.000,00, distribuidos así: Fase: 1 La suma de \$13.709.634.122,00 Fase 2. La suma de \$ 6.609.321.842,00 Fase 3. La suma \$ 3.581.044.036,00.
- IVA La suma hasta USD\$515.068.56, más la suma \$3.824.000.000.

PARÁGRAFO: Los precios permanecerán fijos durante el plazo de ejecución del contrato. Las tarifas de soporte y mantenimiento se mantendrán fijas durante los dos (2) primeros años y empezarán a regir de la estabilización de cada fase.

OBJETO: *“El contratista se obliga para con ETB a implementar una solución integral de administración de las relaciones con el Cliente que incluye el licenciamiento de uso de software, los servicios profesionales de consultoría para su implementación, el mantenimiento y soporte técnico, de conformidad con lo previsto en la oferta”.*

El alcance del proyecto: La solución comprende 2 componentes: COMPONENTE I. Herramienta CRM (Customer Relationship Management). Herramienta CDI (Customer Data Integratiòn) & Calidad de Datos, Servicios Profesionales de consultoría para su implementación y Mantenimiento y Soporte técnico y COMPONENTE II: Herramienta EAI (Enterprise Application Integration). Gestión de Procesos, Servicios Profesionales de consultoría para su implementación y Mantenimiento y Soporte técnico. Cada uno de los componentes comprende 3 fases de implementación, excepto para la herramienta CD & Calidad de Datos que se implementará en una única fase.

Acta de inicio suscrita el 14 de enero de 2008.

El plazo es de cuarenta y dos (42) meses, a partir de la orden escrita del inicio del mismo; es decir hasta julio de 2012.

Se prorrogó el plazo de ejecución del contrato hasta el 28 de mayo de 2013, mediante el Acuerdo 1 de 22 de julio de 2011. La presente prórroga se extiende hasta la finalización de la Fase 1.

Forma de Pago: En la cláusula quinta del contrato: *“FORMA DE PAGO.-ETB pagará el precio establecido en la cláusula tercera, así: a) licenciamiento del software para producción: EL 100% del valor del licenciamiento del software, se pagará en pesos colombianos a la Tasa Representativa del Mercado (TRM) vigente en la fecha contractualmente prevista para la puesta en producción de la respectiva fase, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura de cobro del contratista y el Acta de aceptación provisional de la fase respectiva a entera satisfacción, la cual debe estar suscrita por el Interventor del contrato.*

b) licenciamiento de software para desarrollo: EL 100% del valor del licenciamiento del software, se pagará en pesos colombianos a la Tasa Representativa del Mercado (TRM) vigente en la fecha contractualmente prevista para el recibo de las licencias debidamente instaladas, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura de cobro del contratista y el Acta de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

recibo de las licencias debidamente instaladas a entera satisfacción, la cual debe estar suscrita por el Interventor del contrato.

c) servicios de soporte y mantenimiento: EL 100% del valor de los servicios de Soporte Técnico y Mantenimiento, se pagará en pesos colombianos en cuatro (4) cuotas trimestrales vencidos sobre el costo de licencias adquiridas a la Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio del respectivo trimestre, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura de cobro del contratista y el Acta de recibo del servicio a satisfacción, la cual debe estar suscrita por el Interventor del contrato.

d) servicios profesionales: El 100% del precio de los servicios profesionales de cada una de las 3 fases se pagará así: 1- El 15% del valor de los servicios profesionales, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura comercial acompañada del Acta de aceptación del diseño detallado de la solución para la fase respectiva a entera satisfacción, la cual debe estar suscrita por el interventor del contrato. 2. El 30% del valor de los servicios profesionales, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura comercial acompañada del Acta de aceptación de la instalación, configuración, desarrollos y pruebas unitarias para la fase respectiva a entera satisfacción, la cual debe estar suscrita por el interventor del contrato. 3- El 45% del valor de los servicios profesionales, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura comercial acompañada del Acta de aceptación provisional de la puesta en producción de la solución para la fase respectiva a entera satisfacción, la cual debe estar suscrita por el interventor del contrato. 4. El 10% restante del valor de los servicios profesionales, a los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la radicación, en la Coordinación Cuentas por Pagar de ETB, de la factura comercial acompañada del Acta de aceptación definitiva de la fase respectiva a entera satisfacción, la cual debe estar suscrita por el interventor del contrato”.

1.2.2 Contrato 4600007161 Ernst & Young

El objeto del contrato es “ejercer la consultoría consistente en la interventoría del contrato adjudicado y celebrado con INDRA Sistemas S.A. el 21 de diciembre de 2007, previa invitación pública No 10063504, y en la dirección de los proyectos asociados al Programa Somos, de conformidad con lo previsto en la oferta, la matriz de acuerdos de la negociación y las condiciones de invitación.”

Se firmó el 25 de enero de 2008, con una duración de 30 meses por valor de \$3.999.994.337,00. El contrato presenta 7 acuerdos y fue adicionado en la suma \$10.086.188.378,19, para un valor total de \$14.086.182.715,19; igualmente presentó prórrogas de 24 meses y 19 días para la Interventoría, como se puede observar a continuación en el cuadro 2.

CUADRO 2
Contrato No 4600007161 Ernst & Young

En pesos

CONTRATO/ T Y VALOR	DURACIÓN (MESES)	VALOR	IVA	TOTAL	OBSERVACIÓN
Contrato	30 (Inicio Enero 25 de 2008 y termina 25 de julio de 2010)	3.448.270.980,00	551.723.357,00	3.999.994.337,00	Aplica para interventoría del Contrato INDRA y Dirección Somos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO/ T Y VALOR	DURACIÓN (MESES)	VALOR	IVA	TOTAL	OBSERVACIÓN
Acuerdo 1	12 (No cambia fechas)	2.340.000.000,00	374.400.000,00	2.714.400.000,00	Tiempo no aplica para la interventoría del contrato INDRA
Acuerdo 2	2 (Del 10 de agosto al 17 de Octubre de 2010)	621.196.459,56	118.323.135,16	739.519.594,72	Para interventoría del Contrato INDRA y subprograma Integración y Gestión Organizacional.
Acuerdo 3	2,19 (12 de octubre hasta el 30 de noviembre de 2010).	235.889.358,20	37.742.297,31	273.631.655,51	Para la Interventoría del Contrato INDRA y Dirección del Programa Somos.
Acuerdo 4	1,12 (19 de octubre hasta el 30 de noviembre de 2010)	133.000.000,00	21.280.000,00	154.280.000,00	PMO Somos Subprograma de Integración
Acuerdo 5	15 (1 de diciembre de 2010 hasta el 1 de marzo de 2012)	4.333.296.000,00	693.327.360,00	5.026.623.360,00	Para el PMO del Programa SOMOS, Interventoría del Contrato INDRA, PMO del subprograma de Integración,
Acuerdo 6	3 (2 de marzo a 1 de junio de 2012)	851.887.731,00	136.302.036,96	988.189.767,96	Aplica para interventoría y Dirección Somos
Acuerdo 7	2 (1 de junio de 2012 a 1 agosto de 2012)	163.400.000,00	26.144.000,00	189.544.000,00	Aplica para la interventoría del Contrato INDRA de las fases 1b y 1c del proyecto CRM-INDRA
Total	67,31	12.126.940.528,76	1.959.242.186,43	14.086.182.715,19	Para la Interventoría del Contrato INDRA son 54 meses y 19 días.

Fuente: Contrato No. 4600007073 Ernst & Young ETB, S.A. ESP.

El contrato de interventoría 4600007161 Ernst & Young, está distribuido, así: Para la Interventoría del contrato 4600007073 con INDRA Sistemas S.A. el valor es de \$4.367.463.782,58 y \$10.086.188.378,19 está distribuido como se presenta en el cuadro 3 al 30 de abril de 2012.

CUADRO 3
Contrato No 4600007073 Ernst & Young
En pesos

ERNST AND YOUNG	VALOR
Interventoría	4.367.463.782,58
Dirección Somos	4.208.837.451,30
PMO Subprograma Integración	4.048.281.481,11
PMO Subprograma Gestión del Cambio Organizacional	1.218.000.000,00

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ERNST AND YOUNG	VALOR
Recurso Adicional	243.600.000,00
Total	14.086.182.714,99

Fuente: Contrato No. 4600007073 Ernst & Young. ETB, S.A. ESP.

2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1 CONTRATO 4600007073 INDRA SISTEMAS S.A

En el análisis y evaluación del contrato de Indra Sistemas S.A, efectuado por este ente de control, se evidenció lo siguiente:

2.1.1 Hallazgo Administrativo - Acuerdos adicionales.

En las consideraciones del contrato de transacción suscrito el 11 de octubre de 2010, entre la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP. E INDRA SISTEMAS S.A respecto de la FASE 1A² del contrato 4600007073, en el numeral 4 señala: *“La Etapa de Diseño de la Fase 1 que concluyó el 30 de mayo de 2009, presentó... un retraso de 21 semanas. De común acuerdo entre la interventoría contratada por la ETB (Ernest & Young) y el CONTRATISTA (Indra) se verificó que las causas del atraso son atribuibles tanto a éste como a ETB y se produjo un documento detallado que arrojó como resultado que el 56.7% de los atrasos son atribuibles a INDRA y el 41.3% a ETB”.*

Es de señalar que en la cláusula segunda del citado contrato de transacción estipularon las concesiones mutuas, e incorporaron otros acuerdos adicionales al contrato 4600007073; situaciones que fueron corroboradas, mediante acta de visita fiscal N°. 1 realizada por el equipo auditor el 28 de junio de 2012, a la Vicepresidente de Informática y al Gerente Programa Somos de la ETB, en donde indican:

“El acuerdo se hace con el propósito de cerrar de manera definitiva los aspectos relativos a la etapa de diseño la cual se cerró en mayo de 2009 y llegar a un acuerdo que beneficie la ejecución del contrato. Se aclaran las responsabilidades en los retrasos del proyecto, los cuales son atribuibles a INDRA y ETB” y explican la siguiente metodología aplicada, así: *“...la resta de los porcentajes de responsabilidad imputable a cada parte, lo que arroja un 17,4%. (3.65 semanas), sobre lo cual el Comité da su aprobación de imponer a INDRA la multa de apremio por el retraso en el cronograma con base en la diferencia entre el porcentaje de retrasos que le son atribuibles a INDRA y ETB, es decir por 17,4% (58,7% - 41,3%), esto es: \$1.013.470.269 (valor de la etapa de análisis y diseño) x 1,5% x 3,65 semanas = \$55.548.305...”*

Para la segunda etapa: instalación, configuración, desarrollos y pruebas unitarias, se realizó el Acuerdo 2³. Por incumplimiento del plazo de ejecución del contrato, se aplica la cláusula penal

² ETB, en el Comité Directivo del 30 de julio 2008 se aprobó la modificación de la fase 1 en tres subfases 1A, Desarrollo de nuevos productos, ventas, trámites, calidad de datos de clientes y todos los productos menos datos. 1B Productos de Datos. 1C Mercadeo & Fidelización y de acuerdo con la planeación propuesta por INDRA aprobada en comité Directivo del 2 de junio de 2011 se espera finalizar el 28 de mayo de 2013.

³ Acuerdo N°. 2. Al Contrato 4600007073 suscrito entre Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP. e Indra Sistemas S.A del 30 de noviembre de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

pecuniaria sobre el precio total de los servicios profesionales de la fase 1, deduciendo el precio de la etapa de análisis y diseño, esto es: $\$13.709.634.122 - \$2.056.445.118 = \$11.653.189.004 \times 20\% = \$2.330.637.801^4$,

Dado que INDRA ha tenido que realizar actividades adicionales (denominados controles de cambio)⁵ algunas por cambios regulatorios y nuevas ofertas, se acuerda compensar el valor de la multa con los controles de cambio cuyo valor es $\$2.280.529.414$. Quedando a favor de ETB el siguiente valor: $\$2.330.637.801 - \$2.280.529.414 = \$50.108.286$ a favor de ETB”.

Con relación a la prórroga del plazo de ejecución del contrato N°. 4600007073 aprobada mediante Acuerdo N°.1 del 22 de julio de 2011 hasta el 28 de mayo de 2013, en la cláusula segunda establece: “La presente prórroga corresponde hasta la finalización de la Fase 1 del contrato N°. 4600007073. Las fases 2 y 3 del contrato N°. 4600007073 no se han planeado en el momento en que se haga dicha planeación se extenderá el contrato N°. 4600007073 por el tiempo adicional...”.

Es de señalar que en el numeral 4 de las consideraciones del Acuerdo N° 1, se cita que “... la puesta en producción de la Fase 1 era el 16 de enero de 2009...”. Con lo anterior, se evidencia un atraso en la fecha de este informe de más de tres (3) años y medio para la puesta en marcha del proyecto “Implantación de la solución CRM, integración y Calidad de Datos para ETB” que resuelva las necesidades prioritarias de los clientes y el entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones como quedó plasmado en el punto 4 “ANTECEDENTES/PROBLEMA/NECESIDAD/OPORTUNIDAD” de la formulación de Proyectos⁶.

Respecto a lo anterior, la Contraloría de Bogotá evidenció el no cumplimiento en el tiempo establecido del proyecto citado, tal como lo señala el artículo 13 de la Ley 42 de 1993, que dice: “ARTÍCULO 13. El control de resultados es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado”. Situación generadora de hallazgo administrativo.

Al no cumplir con el tiempo establecido en el contrato para su ejecución conllevaría a que el proyecto SOMOS no arroje los resultados esperados en el tiempo proyectado ni resuelva las necesidades de ETB hacia sus clientes.

2.1.2 Hallazgo Administrativo – Avances del Contrato.

En los informes realizados por Ernst & Young a Indra Sistemas S.A. el avance real del contrato presentó un comportamiento oscilatorio como se pudo evidenciar, así: Presentó un avance real del 52% a octubre de 2008

⁴ Cifra estipulada en la cláusula segunda del Acuerdo 2 por los perjuicios generados con ocasión del incumplimiento parcial al plazo de ejecución del contrato 4600007073 con Indra Sistemas S.A.

⁵ Ver anexo 2 del Acuerdo 2 del 30 de noviembre de 2011. Detalle de controles de cambio aprobados por Comité Directivo con corte 7 de octubre de 2011: relación controles de cambio puestos en producción con el Piloto Girardot por valor de \$ 422.336.088 + relación controles de cambio para puesta en producción Bogotá Fase 1ª por valor de \$ 1.858.193.326 para un valor total de \$ 2.280.529.414.

⁶ PSF02-Formulación de Proyecto. Coordinación de Proyectos-Gerencia Gestión de valor. Vicepresidencia Financiera. Ficha de Formulación de Proyecto Funcional del Proyecto CRM-SOMOS. Código 331030025 PMO 2011-01.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

alcanzando un 80% a junio de 2009, pero se registra un avance del 70% a diciembre de 2009, seguidamente, al mes de junio y diciembre de 2010 presenta resultados del 89% y 90% respectivamente. Para junio de 2011 se registra un avance real del 79%, para luego en diciembre de 2011 registrar un avance del 90%.

Evaluada la anterior situación, el equipo auditor realizó visita fiscal el 11 de julio del 2012, haciendo la siguiente pregunta: ¿Sirva explicar los motivos por los que se presenta este comportamiento.?

La ETB, dio respuesta⁷, en los siguientes terminos: “...

- *Con respecto a la primera disminución que ustedes referencian en su comunicado de diciembre de 2009, se atribuye a un cambio de ruta crítica del proyecto, aprobada en Comité Directivo del 3 de noviembre de 2009, con lo cual se realizó una replaneación al cronograma. El acta de Comité Directivo se encuentra en la carpeta 5.a.*
- *En lo relacionado con la segunda disminución referenciada por ustedes a junio de 2011, se atribuye a un control de cambio al cronograma realizado el 3 de mayo de 2011, aprobado como consta en el documento 2011-001_SC_CRM INDRA 2011 05 03.pdf que se encuentra en la carpeta 5.a.*

Aclaremos que al realizar un control de cambio al cronograma, se incluyen nuevas actividades que están en ejecución, las cuales aumentan el número total de actividades sobre las cuales se calcula el avance total y por lo tanto al recalcular dicho avance, se genera un avance menor al que se había reportando anteriormente”.

Revisada, la ejecución física del proyecto se encontró en visita fiscal que se efectuaron 13 cambios de cronogramas o planes de trabajo en lo que va corrido de la ejecución, sustentados en los incumplimientos presentados en los acuerdos suscritos así como en las mayores cantidades de servicios profesionales incorporados a la ejecución del contrato.

Además de las continuas reprogramaciones de la línea base que han generado fluctuaciones u oscilaciones en los indicadores de avance y cumpliendo diseñados para el control de la ejecución del proyecto, los cuales pueden subvalorar el alcance o cumplimiento real de los objetivos y obligaciones contractuales, en consecuencia materializando el riesgo de sesgar los avances y decisiones de ajuste o multa por posible incumplimiento de las actividades que no se puede ver reflejado por los cambios continuos incurridos.

Este ente de control fiscal, evidenció que el contrato con Indra Sistemas S.A. no contó con una planeación eficaz, al variar sus cronogramas de ejecución, establecidos en el proyecto citado, tal como lo señala el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, con lo cual no permitiría maximizar los resultados del contrato, situación generadora de hallazgo administrativo.

⁷ Oficio ETB 001480 del 14 de julio de 2012, 2:58, Secretaria General.

2.2 CONTRATO No 4600007161 ERNST & YOUNG

Mediante actas de visita fiscal y solicitud de información, la ETB allegó a este equipo auditor los informes del contrato de interventoría con Ernst & Young. Es de señalar que el supervisor de ETB, para este contrato realizó llamados de atención de su labor en más de cien (100) oportunidades, tal como se informó en el oficio VPI-146-2012 con radicado 001480 del 14 de julio de 2012, los cuales fueron atendidos por la interventoría.

La estructura de los informes presentados por Ernst & Young, contienen análisis general del estatus del Proyecto INDRA, análisis del avance de desembolso del contrato, avance sobre el cronograma del Proyecto INDRA, expresado en los índices de rendimiento según el cronograma aprobado y análisis sobre los retrasos del cronograma del Proyecto INDRA.

En el Informe de enero de 2010, Ernst & Young recomienda aplicar a INDRA multa por los incumplimientos según los atrasos que le son atribuibles. En este se enfatiza *“...la falta de experiencia del Equipo INDRA en Telcos... igualmente se evidencia en la entrega de documentos falta de contenido y con enfoque hacia las prácticas de procesos de telecomunicaciones. Además de evidenciar más problemas de INDRA y también de ETB...”*. Situaciones que se protocolizaron hasta el 30 de noviembre de 2011 con el Acuerdo N° 2, como se cito en los párrafos precedentes.

2.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO ASPECTOS FINANCIEROS

La Empresa, con el propósito de lograr un mayor entendimiento de las necesidades de los clientes actuales y potenciales y asegurar su permanencia y crecimiento en el mercado, se propuso desarrollar el proyecto SOMOS para implantar una solución CRM como plan de modernización tecnológica, a través del cual estableció la adquisición de licencias de software de CRM, licencias de EAI/ Gestión de Procesos, licencias de Calidad de Datos – CDI, Servicios de Implantación de Herramientas de CRM, Integración, CDI y Calidad de Datos Servicios de Consultoría de Manejo de Proyectos, Rediseño de procesos y Gestión del Cambio, Adquisición de Equipos de Hardware, servicios de soporte y mantenimiento técnico de la solución en producción, entre otros.

El proyecto que estaba concebido para iniciar su producción a partir del 2009, con una proyección de siete (7) años y con la premisa de aumentar los ingresos constantes en \$25.821 millones anuales por la venta de servicios y una reducción en los costos operativos constantes en \$13.000 millones anuales a partir del 2011 proyectado al 2013, no se cumplió, al evidenciar que en la ejecución del contrato su puesta en producción se ha dilatado en el tiempo hasta la vigencia 2012 y solamente algunos de los procesos de la fase 1 tienen avance.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De lo anterior se puede establecer que la expectativa planteada en la formulación del proyecto no se ha cumplido con el agravante que la empresa ha perdido la oportunidad de obtener los ingresos esperados correspondientes a las vigencias 2009 al 2011 por \$51.640 millones⁸.

Adicionalmente, la necesidad de generar los costos de soporte y mantenimiento de las aplicaciones que debieron permanecer en producción y no ocurrió debido a las demoras en la implementación de la solución CRM y los costos generados en los procesos de ventas y atención al cliente, reducción estimada por la empresa en \$26.000 millones.

En este sentido, se establece que la ETB presenta deficiencias de gestión en los procesos de planeación y ejecución del proyecto de la solución CRM, y los objetivos planteados en la estructuración y justificación del proyecto, poniendo en riesgo la participación en el mercado, frente a las estrategias y capacidad instalada de la competencia de las telecomunicaciones, incumpliendo lo contemplado en el numeral 3 del artículo 2 principios orientadores de la Ley 1341 de 2009 y con fundamento en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, situación generadora de hallazgo administrativo.

Para materializar este proyecto se suscribió el contrato 4600007073 con la firma INDRA Sistemas S.A⁹ por \$35.137 millones, los cuales están distribuidos en los siguientes conceptos en pesos colombianos: licenciamiento de uso de software con \$6.094 millones un (17%), servicios de soporte y mantenimiento de \$1.320.4 millones con (3.75%), y servicios profesionales con \$27.724 millones el (78.9%), por lo que es el ítem más significativo de este contrato.

Desde la firma del acta de inicio 14 de enero de 2008 a junio de 2012, la ETB ha cancelado al contratista \$14.051,3 millones, que corresponden a licenciamiento de software por \$7.606.6 millones, servicio de mantenimiento de \$242 millones y servicios profesionales \$6.202.7 millones; al comparar esas cifras con lo determinado contractualmente se observa que por el licenciamiento del software superó en un 25% más su valor, debido a las diferentes licencias adquiridas para el desarrollo y producción del software, es decir que durante el tiempo transcurrido se ha ocasionado cambios que afectaron este ítem en particular en relación con lo inicialmente previsto. Respecto a los servicios profesionales, a la fecha se ha cancelado el 22.37%.

⁸ Ficha Formato de Estructuración del proyecto del 7 de diciembre de 2007 - ETB. Estimación costo oportunidad.

⁹ Fuente: contrato 4600007073 suscrito el 21 de diciembre de 2007 y oficio emitido por la Gerencia de Proyectos de Tecnología Informática No. GPTI/063/2012, así como con el contrato de Ernest & Young El contrato de Indra esta dado para el licenciamiento de software y servicios de mantenimiento en dólares. , Para efectos de comparación entre los valores contratados y lo ejecutado se tomo la TRM correspondiente para el día 14 de enero de 2008 de \$1,985,35 fecha en la cual se da inicio al mismo. (tomada de la Tabla del Histórico del 2008 TRM dólar en Colombia BusinessCol.com (consulta internet)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para este contrato se realizaron modificaciones técnicas, administrativas, en valor y reflejadas en las reservas presupuestales de las vigencias 2009, 2010 y que muestran los diferentes conceptos sobre los cuales aun no se ha efectuado el giro, como tampoco los registros contables.

De las cifras anteriormente citadas como son las definidas en el contrato frente a los giros reales se ha ejecutado el 40% de los recursos.

Para la interventoría con INDRA Sistemas S.A. y demás componentes suscritos con ERNST AND YOUNG del contrato efectuado con ETB para el proyecto SOMOS ha girado \$14.202 millones.

A la fecha se ha realizado una inversión de \$28.253 millones en los contratos de INDRA Sistemas S.A. y Ernst & Young los cuales no se ven reflejados en el incremento de los ingresos ni reducción en los costos, en relación a lo planificado con la implementación del proyecto. Contrariamente sus ingresos operacionales muestran una disminución del 3.1% en el 2009 y 2.1% para el 2011, excepto para el 2010 presentó un incremento del 2%, mientras que sus costos de ventas de bienes y servicios se han aumentado. De estas cifras se infiere que a la fecha no se ha tenido los resultados esperados, pese a que se realizan desembolsos de recursos a partir del 2008, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 4
VARIACION DE INGRESOS Y COSTOS**

En millones de pesos

CUENTA	2008	2009	2010	2011
INGRESOS OPERACIONALES	1.483.542,37	1.437.699,87	1.467.027,07	1.436.663,59
VARIACIÓN		-45.842,50	29.327,20	-30.363,48
%		-3,1	2,0	-2,1
COSTO DE VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS	888.333,47	905.011,34	934.605,21	945.967,35
VARIACIÓN		16.677,87	29.593,87	11.362,14
%		1,9	3,3	1,2

Fuente: Registros Contables Información tomada de SAP R/3

2.4 ASPECTO TÉCNICO CONTRATO INDRA No. 4600007073

2.4.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Mayores cantidades de licenciamientos.

Revisada la estructuración inicial del contrato No. 4600007073 con INDRA y según los objetivos de la oferta presentada por el proponente INDRA en la Oferta Técnica y con base en los términos de referencia RFP *“El objetivo fundamental de la presente propuesta es ofertar a la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., en adelante ETB, los servicios de INDRA en respuesta a la petición de oferta para la contratación del proyecto “TERMINOS DE REFERENCIA INVITACIÓN*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PÚBLICA No 10063504” cuyo objeto es: “Adquisición de una solución integral de administración de las relaciones con el cliente que incluye el licenciamiento y/o derecho de uso de software, los servicios profesionales, mantenimiento y soporte técnico”, (subrayado fuera de texto), ... Para facilitar la comprensión de la oferta presentada por INDRA, el objetivo de este documento, es la descripción de la oferta técnica para: - La implantación de la solución del componente 1, CRM – CDI. – La implantación de la solución del componente 2, EAI – Gestión de Procesos”; según el documento final Negociación solución CRM con INDRA del 28 de noviembre de 2007, ETB requiere en la ficha de Condiciones Técnicas Item: Licencias requeridas para los ambientes de desarrollo y pruebas de los componentes I y II, “... Es necesario que el oferente precise y justifique en forma detallada la cantidad de licencias a adquirir de cada uno de los componentes para los ambientes de desarrollo y pruebas. Adicionalmente Indra debe discriminar por separado la cantidad estimada de licencias de base de datos Oracle necesarias para estos ambientes, las cuales ETB adquirirá directamente al fabricante.”, a lo que INDRA indica “La cantidad estimada de licencias necesarias para el Componente I es de 20 licencias de desarrollo y 200 licencias de Base de Datos. En cualquier caso Indra se compromete a entregar de forma detallada y justificada la cantidad exacta de licencias necesarias al finalizar la revisión y racionalización de la infraestructura necesaria para el proyecto.”

Posteriormente, en Comité Directivo del 28 de marzo de 2008, después de una revisión del licenciamiento de Siebel requerido para los ambientes de desarrollo y pruebas, por parte de INDRA, se concluyó que se requería un licenciamiento superior al inicialmente estimado y se aprobó su adquisición así como se observa en el cuadro No.5:

**CUADRO 5
LICENCIAS**

Fecha acta de recibo: 20/06/2008				
Descripción	Métrica	Cant.	Vir Unitario US\$	Valor
				Total US\$
CRM- licencias de administrador y configurador desarrollo	Usuario Nombrado	13	4375	56.875,00
CDI - licencias de administrador y configurador desarrollo	Usuario Nombrado	1	4375	4.375,00
CDI - licencias de usuario final desarrollo, pruebas y capacitación	Registro cliente	200.000	0,11	22.000,00
Calidad de datos - licencias de administrador y configurador desarrollo	Usuario Nombrado	2	4375	8.750,00
Calidad de datos - licencias de usuario final desarrollo, pruebas y capacitación	Procesador	4	4572	18.288,00
			Subtotal US\$	
			IVA US\$	17.646,08
			Total US\$	

Fuente: Acta de Recibo a Satisfacción del 20 de junio de 2008 – Contrato 4600007073 - ETB

Por lo anterior, se planteó anticipar una parte del desembolso (USD\$ 22.272) de las licencias de los ambientes de producción de Oracle con el fin de suplir las necesidades inmediatas de desarrollo y pruebas.

En ese sentido, la administración a solicitud del contratista, redistribuye la cantidad de licenciamiento inicialmente previsto de acuerdo con la métrica requerida, lo que le implica en el caso de las licencias con métrica de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

procesador incurrir en la aplicación de mayores recursos por el costo unitario de las licencias de este tipo en cuantía de US\$914,08 más IVA, adicionales a lo inicialmente pactado.

Posteriormente, se adquirieron licencias en ejecución de los componentes 1 y 2 de la Fase 1a, como mayores cantidades de licenciamiento con relación a lo inicialmente previsto, los cuales se resumen en los siguientes cuadros Nos. 6 a 10.

**CUADRO 6
LICENCIAS**

Fecha acta: 02/12/2011				
Descripción	Métrica	Cantidad	Vir Unitario US\$	Valor
				Total US\$
Herramienta CRM - Licenciamiento Usuarios finales	Usuario Nombrado	250	828,06	207.015
Herramienta CDI - Licenciamiento Usuarios finales	Registro cliente	1.150.000	0,1054	121.210
Herramienta Calidad de datos - Licenciamiento Usuarios finales	Procesador	2	5029,2	10.058
			Subtotal USD\$	USD 338.283,4
			IVA USD\$	USD 54.125,34
			Total USD\$	USD 392.408,74

Fuente: Acta de Recibo a Satisfacción del 2 de diciembre de 2011 – Contrato 4600007073 – ETB

**CUADRO 7
LICENCIAS**

Fecha acta: 02/12/2011	
Descripción	Valor
	Total US\$
Componente TIBCO	470.813,16
Subtotal USD\$	USD 470.813,16
IVA USD\$	USD 75.330,11
Total USD\$	USD 546.143,27

Fuente: Acta de Recibo a Satisfacción del 2 de diciembre de 2011 – Contrato 4600007073 – ETB.

**CUADRO 8
LICENCIAS**

Fecha acta: 14/12/2011				
Descripción	Métrica	Cantidad	Vir Unitario US\$	Valor
				Total US\$
Herramienta CRM - Licenciamiento Usuarios finales	Usuario Nombrado	1800	828,06	1.490.508,00
Herramienta CDI - Licenciamiento Usuarios finales	Registro cliente	1.850.000	0,1054	194.990,00
			Subtotal USD\$	1.685.498,00
			IVA USD\$	269.679,68

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

			Total USD\$	1.955.177,68

Fuente: Acta de Recibo a Satisfacción del 14 de diciembre de 2011 – Contrato 4600007073 – ETB

CUADRO 9 LICENCIAS

Fecha acta: 29/03/2012				
Descripción	Métrica	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total USD\$
			USD\$	
TIBCO iProcess Workspace	Name User	17	\$500 USD	\$ 8.500 USD
			Subtotal USD\$	\$8.500 USD
			IVA USD\$	\$1.360 USD
			Total USD\$	\$ 9,860 USD

Fuente: Acta de Recibo a Satisfacción del 29 de marzo de 2012 – Contrato 4600007073 - ETB

CUADRO 10 LICENCIAS

Fecha acta: 13/04/2012				
Descripción	Métrica	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total USD\$
			USD\$	
Call Center	Name User	1.126	\$ 828,06	\$ 932.395,56
Sales	Name User	8	\$ 828,06	\$ 6.624,48
Socios	Name User	30	\$ 828,06	\$ 24.841,80
TOTAL		1.164	Subtotal USD\$	\$963.861,84 USD
			Iva USD\$	\$ 154,217.89 USD
			Total USD\$	\$ 1,118,079.73 USD

Fuente: Acta de Recibo a Satisfacción del 13 de abril de 2012 – Contrato 4600007073 - ETB

Como se puede observar en los cuadros que anteceden, la administración adquirió en lo que lleva la ejecución de la implementación de la solución CRM (Análisis y Diseño Fase 1 y Construcción y Producción Fase 1a) en términos de cantidad de licenciamiento, aproximadamente 3.254 licencias para usuario nombrado y procesador y 3.200.000 para registro cliente; sin contar con las que se requieren en las fases 1b y 1c y las fases 2 y 3 que están contempladas en el proyecto independientemente de que se tome la decisión o no de continuar con el mismo contratista, el diseño las considera como parte integral de la solución.

Con ello se evidencia en cantidades un incremento de 161.7 veces más de licencias sin contar con las adquiridas para registro cliente, las cuales implicaron la erogación de recursos que no estaban previstos al inicio del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

proyecto y que a continuación se relacionan con el fin de visualizar la ejecución real de este aspecto del contrato objeto de estudio.

**CUADRO 11
PAGOS LICENCIAS Y SOPORTE Y MANTENIMIENTO**

CONCEPTOS	ACTA DE NEGOCIACIÓN 29 DE NOVIEMBRE DE 2007	VALOR CONTRATO DICIEMBRE DE 2007	ACTA DE ENTREGA 12 DE JUNIO DE 2008	ACTA DE ENTREGA 1 DE DICIEMBRE DE 2011	ACTA DE ENTREGA 13 DE DICIEMBRE DE 2011	ACTA DE ENTREGA 25 DE MARZO DE 2012	ACTA DE ENTREGA 12 DE ABRIL DE 2012	TOTAL	MAYOR VALOR	
	USD\$	USD\$	USD\$	USD\$	USD\$	USD\$	USD\$	USD\$	USD\$	
LICENCIAMIENTO DE SOFTWARE	2.646.389,16	2.646.389,16	110.288,00	809.096,56	1.685.498,00	8.500,00	963.861,84	3.577.244,40	930.855,24	
COMPONENTE 1 (CRM-CDD) SIEBEL	2.175.576,00	2.175.576,00	110.288,00	338.283,40	1.685.498,00		963.861,84	3.097.931,24	822.355,24	
COMPONENTE 2 (EAI) TIBCO	470.813,16	470.813,16		470.813,16		8.500,00		478.313,16	8.500,00	
			ACTA DE RECIBO 20 DE NOVIEMBRE DE 2008	ACTA DE RECIBO 12 DE FEBRERO DE 2009	ACTA DE RECIBO 3 DE ABRIL DE 2009	ACTA DE RECIBO 3 DE JULIO DE 2009	ACTA DE RECIBO 24 DE ABRIL DE 2012	ACTA DE RECIBO 19 DE JUNIO DE 2012	TOTAL	VALOR POR EJECUTAR
SERVICIOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO	572.789,35	572.789,35	6.065,84	6.065,84	6.065,84	6.065,84	42.146,25	42.146,25	108.555,86	464.233,49
COMPONENTE 1 (CRM-CDD) SIEBEL	478.626,72	478.626,72	6.065,84	6.065,84	6.065,84	6.065,84	18.605,59	18.605,59	61.474,54	417.152,18
COMPONENTE 2 (EAI) TIBCO	94.162,63	94.162,63					23.540,66	23.540,66	47.081,32	47.081,31
									TOTAL	MAYOR VALOR
TOTAL LICENCIAMIENTO Y SOPORTE	3.219.178,51	3.219.178,51	116.353,84	815.162,40	1.691.563,84	14.565,84	1.006.008,09	42.146,25	3.685.800,26	930.855,24
IVA	515.068,56	515.068,56	18.616,61	130.425,98	270.650,21	2.330,53	160.961,29	6.743,40	589.728,02	74.659,46
IVA LICENCIAMIENTO	423.422,26		17.646,08	129.455,45	269.679,68	1.360,00	154.217,89		572.359,10	-148.936,84
IVA SERVICIOS DE SOPORTE Y MANITO	91.646,30		970.5344	970.5344	970.5344	970.5344	6743,4	6743,4	17.368,94	74.277,36
		2.646.389,16						3.577.244,40	930.855,24	35,17
IVA		423.422,26						572.359,10	148.936,84	35,17
TOTAL		3.069.811,42						4.149.603,50	1.079.792,08	35,17

Fuente: Información tomada de liquidación de pagos y modificaciones del contrato No.4600007073 - Cálculos Equipo Auditor

Con base en las cifras registradas en el cuadro respecto a la ejecución del contrato, cifras expresadas en dólares como está pactado, se puede evidenciar que la administración presenta deficiencias en la gestión efectiva del proyecto, dado que desbordó la aplicación y utilización de los recursos planeados y presupuestados para cada una de las fases y aspectos considerados en el alcance de la solución CRM, en la ejecución de solo la fase 1a que representa la tercera parte de la fase 1 del alcance total de la solución, reflejados en mayores cantidades de licenciamiento y por ende de soporte y mantenimiento del mismo.

En consecuencia y de acuerdo con la verificación de la ejecución financiera y física de la solución contratada se evidencia la aplicación de mayores valores como consecuencia de la adquisición de mayores cantidades de licenciamiento y redistribución del mismo, que no fue señalado desde el inicio del contrato a pesar que el RFP y la oferta del proponente contratado contempla los aspectos y herramientas necesarias en la implementación de la solución. Así mismo, la adquisición de este licenciamiento implica la adquisición adicional de los servicios de soporte y mantenimiento requeridos, y por ende genera mayor ejecución de recursos, esfuerzo en tiempo y servicios profesionales, ampliando el horizonte de puesta en marcha de la solución.

Lo anterior, impacta los recursos planeados, previstos y presupuestados en el proyecto, dado que lo apropiado inicialmente de cada uno de los conceptos se han excedido, con el agravante que el soporte y mantenimiento no se ha ejecutado en su totalidad según lo contratado, dado que una parte de él debe

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ejecutarse una vez culminadas las etapas de estabilización de cada una de las fases diseñadas. A la fecha se encuentra un mayor valor ejecutado en licenciamiento de USD\$930.855,24, y en IVA total de USD\$74.659,46 respecto a lo inicialmente proyectado, reflejando un desfase del 35.17%, independientemente que los recursos disponibles para la totalidad de las fases que contemplan que la solución no se hayan agotado.

La ampliación y extensión en tiempo y recursos económicos que la implementación de la solución CRM ha requerido, han originado demoras en la salida al mercado de nuevos servicios, necesarios para que la Empresa cumpla con los objetivos planteados para la solución de la problemática y capacidad tecnológica de respuesta a las necesidades del mercado y las nuevas necesidades de servicio a los clientes, que se materializarían en mejores expectativas de ingresos y mayor captación de clientes mejorando sus niveles de productividad, servicio, disminuyendo tiempos de respuesta, entre otros, con la aplicación de las tecnologías que prevé la solución para lo cual fue adquirida

Todo lo anterior, incide en la afectación del Equilibrio de la oferta, por lo cual se vulnera el principio de selección objetiva en el proceso de contratación de la solución CRM y por ende el principio de equidad de los demás proponentes (ORACLE, UT-EVERIS, e IBM), así como su impacto en el equilibrio económico de los recursos presupuestados para la ejecución del proyecto, transgrediendo lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de la CRC del 30 de julio de 2009 y lo contemplado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, y por ende un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Lo anterior está fundamentado en el siguiente análisis: con base en el fallo del 3 de febrero de 2000, en el cual la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló: *“Para la Sala tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o términos de referencia que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una perspectiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular (...) De ahí el acierto de que se tenga como la ‘ley del contrato’.”* (...) Dada la trascendencia de los pliegos de condiciones en la actividad contractual, la normatividad en materia pasada y presente, **enfatiza que todo proceso de contratación debe tener previamente unas condiciones claras, expresas y concretas que recojan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas a que hayan de acomodarse la preparación de las propuestas y el desarrollo del contrato.** (...)” (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2000) (Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente a esta limitante del ejercicio de las facultades de dirección y control en cabeza de la entidad de economía mixta contratante que administra

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

recursos públicos, también se encuentra el límite que impone los derechos de los administrados, incluyendo dentro de tal afirmación aquellos interesados en participar en el proceso de contratación correspondiente¹⁰, de allí que se aplique en ésta materia principios como el de libertad e igualdad en la concurrencia de los oferentes, principios que tienen relación de medio a fin para la efectividad de aquellos de expresa configuración legislativa, como son los principios de transparencia y el de selección objetiva.

“Son por tanto elementos fundamentales del proceso licitatorio: la libre concurrencia, la igualdad de los oferentes y la sujeción estricta al pliego de condiciones”¹¹. La libre concurrencia permite el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con el Estado, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a licitar. Es un principio relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente. La igualdad de los licitadores, presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, se traduce en la identidad de oportunidades dispuesta para los sujetos interesados en contratar con la Administración.

Y la sujeción estricta al pliego de condiciones es un principio fundamental del proceso licitatorio, que desarrolla la objetividad connatural a este procedimiento, en consideración a que el pliego es fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y de los proponentes. En efecto, el pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. Es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de ejecución y en la fase final del contrato”¹² (Resaltado fuera de texto).

La ampliación o extensión del proceso en los términos expuestos anteriormente, teniendo en cuenta que, como quedó expuesto, con las modificaciones sustanciales que se han realizado en la ejecución del contrato y la consecuente dilatación en el tiempo de la puesta en marcha de la solución total a como estaba establecida, no se podrán alcanzar los fines estatales últimos perseguidos pues, como lo impone la realidad, el proceso no va a obtener resultados en el corto ni mediano plazo por las continuas reprogramaciones y los reprocesos generados que han implicado entre otros mayores erogaciones de recursos, situación que pudo haberse previsto y subsanado con la evaluación profunda de otras alternativas o mejores prácticas planteadas por todos los proponentes que ofrecieron posibilidades

¹⁰ Artículo 26 Ley 80 de 1993.- Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a **proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que pueden verse afectados por la ejecución del contrato.** “(...)”. (Subrayado), y en concordancia lo establecido en el artículo 4. Principios, del Manual de Contratación vigente de la ETB.

¹¹ Para Dromi, son principios jurídicos esenciales de la licitación los dos primeros (Licitación Pública, pág.134); para Enrique Sayagués Laso, son elementos fundamentales los dos últimos (Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Montevideo 1963; pág. 553.).

¹² Así lo ha precisado la Sala en abundantes providencias, entre otras, las sentencias 10399 del 3 de febrero de 2000 y 12344 del 3 de mayo de 1999.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

convenientes que se adecuaran a los intereses de la administración pública y que le permitieran escoger, con objetividad, entre un amplio abanico de propuestas, la que más conviniera.

Se ven completamente ineficaces los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en tanto 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, función administrativa que tiene entre sus mecanismos el de la contratación estatal, la cual, por ende, se encuentra también al servicio del interés general, persigue el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellos en la consecución de dichos fines.

2.4.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Mayores cantidades en servicios profesionales (controles de cambios).

Con base en la información suministrada por la administración y revisada la ejecución de los servicios profesionales contratados a INDRA para la implementación de la solución CRM, se evidencia en lo transcurrido en las etapas de Análisis y Diseño de las subfases 1a, 1b y 1c, así como en las etapas de construcción, producción y estabilización de la subfase 1a, la aplicación de mayor esfuerzo o cantidades de servicios profesionales respecto de los contemplados en el objeto contractual y los previstos en la oferta, según lo considerado y sustentado en las modificaciones suscritas y en el soporte de los controles de cambio solicitados.

Para la ejecución de los servicios profesionales de acuerdo con el contrato y sus modificaciones se distribuyó en 3 fases, de las cuales la fase 1 se redistribuyó en 3 subfases (1a, 1b, 1c), asignando porcentajes de participación de cada una de las subfases como lo indica el siguiente cuadro:

(Espacio en blanco)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO.12
PAGOS, NIVEL DE AVANCE Y APLICACIÓN DE RECURSOS EN SERVICIOS
PROFESIONALES**

CONCEPTOS	ACTA DE NEGOCIACION 29 DE NOVIEMBRE DE 2007		VALOR CONTRATO DICIEMBRE DE 2007		CONTRATO DE TRANSACCION 11 DE OCTUBRE DE 2010	ACUERDO 2 DEL 30 DE NOVIEMBRE 2011		ENTREGABLES DESARROLLADOS AL 19 JULIO 2012		OBSERVACIÓN	% RESPECTO AL TOTAL DE SERVICIOS PROFESIONALES	AVANCE EFECTIVO	
	%	VALOR	%	VALOR		%	VALOR	%	No.				
FASE 1	57	13.709.634.122,00	15	13.709.634.122,00	*	247.016.743,16		13.709.634.122,00					
Análisis y Diseño					**	42.842.606,63		2.056.445.118,00	100	147	Entregables recibidos	9%	
1 a							69,1%	9.479.869.254,51				40%	35,0%
a. Construcción							35,29		100	223	Entregables recibidos		
b. Puesta en Producción							52,94		100	116	Entregables recibidos		
							11,76				Las subfases 1b y 1c no han iniciado ni Construcción ni Puesta en Producción según Memorando VPI-158-2012 del 19 de julio de 2012		
c. Aceptación Definitiva								1.114.832.624,33					4,7%
1 b						156.435.232,00	10,66%	1.448.491.393,16					6%
a. Construcción							35,29						
b. Puesta en Producción							52,94						
c. Aceptación Definitiva							11,76						
1 c								5,3%	724.828.356,03				3%
FASE 2	28	6.609.321.842,00	30	6.609.321.842,00	***	47.738.904,53		6.609.321.842,00				28%	
FASE 3	15	3.581.044.036,00	45	3.581.044.036,00				3.581.044.036,00				15%	
SERVICIOS PROFESIONALES	100	23.900.000.000,00		23.900.000.000,00				23.900.000.000,00				100%	

* Cuantía acordada por las partes de los requerimientos funcionales y técnicos que no pudieron ser cumplidos parcialmente o totalmente
 ** Cuantía establecida por las partes para la Etapa de Análisis y Diseño de la Fase 1
 *** Cuantía establecida por las partes para las Etapas de Análisis de las otras fases
 Nota: Valores sin IVA
 Fuente: Información tomada de liquidación de pagos y modificaciones del contrato No.460007073 - Cálculos Equipo Auditor

Como se puede observar, el nivel de avance de la ejecución de los recursos para servicios profesionales con las nuevas clasificaciones, alcanza a la fecha un avance aproximado del 35% de la fase 1a que representa el 40% del total de los servicios profesionales; teniendo en cuenta que la etapa de estabilización aún se encuentra en ejecución y a la fecha no se ha aceptado ningún entregable dado que están pendientes problemas e incidentes que no han sido solucionados, según lo informado por la administración en visita fiscal y por estar pendientes de revisión soluciones temporales implementadas para procesos de prueba antes de producción que no aseguran su funcionamiento adecuado una vez sea liberado el proceso.

El nivel de avance presentado se afecta aún más si se tiene en cuenta que hay actividades pendientes de ser ejecutadas por INDRA, y que se encuentran en revisión del plan de trabajo para su ejecución, según lo mencionado por la administración en la respuesta del 23 de julio de 2012 dada el acta de visita del 17 de julio de 2012. Los aspectos pendientes señalados son los siguientes:”...

- Línea base de aplicación y datos de los ambientes de prueba y aseguramiento de calidad actualizados con la productiva. Incluye programas de migración
- Transferencia de conocimiento para realizar los despliegues
- Alineación con la arquitectura técnica de la solución
- Reprocesos de objetos (datos retenidos x extracción / datos rechazados x cargue) – cargue de data
- Informe de consistencia entre datos entre Siebel y sistemas legados
- Cumplimiento de performance y tiempos de respuesta de flujos de procesos de Ventas y trámites (incluye toma de tiempos de respuesta de flujos de procesos de Ventas y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tramites (incluye toma de tiempos de procesos en la operación después de la puesta en producción.)

- *Comunicación de todos los cambios por medio de mensajes a los usuarios*
- *Cierre de Incidencias Pruebas PIE y UAT (Informe de pruebas PIE Bogotá, Informe de pruebas UAT Bogotá)*
- *Continuidad del negocio (generar el acta de modificación de alcance)*
- *Carga Masiva de órdenes*
- *Asignación y reasignación individual o masiva de requerimientos*
- *Sincronización Siebel con Exchange*
- *Facturación y Pagos*
- *Parametrización de ANS y ANSOS en la Herramienta*
- *Pruebas de volumen y restauración para las funcionalidades pendientes*
- *Casos de prueba clasificados como otras tipologías (UCM)*
- *Cronograma del proyecto alineado con la realidad de las actividades de estabilización y puesta en producción (se ha solicitado generar un control de cambio al cronograma para que refleje la realidad del proyecto, sin embargo, INDRA no ha efectuado dicha acción)*
- *Las siguientes funcionalidades deben estar operando correctamente:*
 - *Reportes*
 - *Creación personalizada de portales*
 - *Auditoria*
 - *Funcionalidad relacionada con el portal de socios*
 - *Importar/exportar estándares de reglas de negocio*
 - *Formatos/plantillas de Comunicación*
 - *Funcionalidad para usuarios móviles*
 - *Administración de inventario*
 - *Selección dinámica de socios*
 - *Acceso a funciones externas*
 - *Consultas de históricos a través de integración (pagos, ajustes, financiamiento de productos, financiamiento de deuda, etc.)*
 - *Envío del pedido de servicio administrativo a integración/sistemas back.*
 - *CTI (falta formalizar que no se incluye en esta subfase)”*

Estas actividades pueden implicar mayores esfuerzos en términos de mayores valores jornadas/hombre y en consecuencia mayores valores en cumplimiento de los objetivos y obligaciones previamente establecidas.

La ETB suscribió el acuerdo No.2 con INDRA el 30 de noviembre de 2011, en el cual en su cláusula cuarta obliga el desarrollo y puesta en producción de 71 controles de cambio en cuantía de \$2.280.529.414,00 antes de IVA, solicitados e identificados con corte a octubre 7 de 2011, de los cuales a noviembre de 2011, se encuentran en producción 27 equivalentes a \$442.336.088 antes de IVA y 44 que a la misma fecha se encontraban en producción de la subfase 1a, que ascienden a \$1.858.193.326 antes de IVA.

Se verificó con corte al 13 de julio de 2012, el estado de los controles de cambio establecidos y cuantificados en el acuerdo No.2, evidenciando que solamente a la fecha se encuentran en producción 30, es decir, que en aproximadamente 8 meses solo se han liberado a producción 3 controles de cambios más, y los restantes 41 se encuentran en desarrollo.

Adicionalmente, en visita fiscal se evidenció que se han solicitado y aprobado 45 controles de cambio más, soportados en actas de comité directivo o de integración, que ascienden aproximadamente a \$368.678.650,00. Según lo informado por la administración y las verificaciones realizadas, ninguno de los controles de cambio se han pagado, a pesar de estar comprometido y cuantificado su pago en el acuerdo mencionado, así como su cruce de cuentas con el valor impuesto como multa al contratista. Así mismo, no se encontró evidencia del pago o soportes de causación o cruce de cuentas de lo efectivamente entregado y recibido contra la parte correspondiente de la multa impuesta.

Por otra parte, en Acuerdo de transacción suscrito en octubre de 2010 la ETB reconoce al contratista en cuantía de \$560.175.000 por los servicios profesionales de tres funcionalidades desarrolladas en la etapa de diseño que inicialmente no estuvieron comprendidas en el alcance del objeto del contrato, constituyéndose en mayores cantidades y valores por servicios profesionales a lo inicialmente contratado.

Todo lo anterior, impacta aún más los esfuerzos y tiempo invertidos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, generando incertidumbre de un tiempo final de ejecución de lo pactado y de los recursos necesarios para concluir con la implementación definitiva de la solución dadas las modificaciones y ajustes significativos y continuos incorporados a la ejecución del contrato objeto de estudio. Con ello se pone en riesgo el cumplimiento a cabalidad de los fines del estado y la administración y el equilibrio económico de los recursos disponibles y necesarios para el desarrollo del proyecto, transgrediendo lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de la CRC del 30 de julio de 2009, lo establecido en el artículo 4. Principios, del Manual de Contratación vigente de la ETB y lo contemplado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, y por ende un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002. Situación generadora de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.4.3. Hallazgo Administrativo. Riesgo de incumplimiento por la falta de formalización o acuerdo de otros controles de cambio que no están incluidos en el acuerdo 2.

En visita fiscal se evidenció que se han solicitado y aprobado 45 controles de cambio más, soportados en actas de comité directivo o de integración, los cuales no se incluyeron en la modificación suscrita en el Acuerdo No.2, y tampoco se encontró evidencia de su formalización ni autorización por acto administrativo alguno, situación que podría generar el riesgo de incumplimiento

de los aspectos aprobados en las correspondientes instancias por no estar formalizados para asegurar su obligatorio cumplimiento.

Ante lo anterior, se evidencia el incumplimiento a los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en tanto 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, función administrativa que tiene entre sus mecanismos el de la contratación estatal, la cual, por ende, se encuentra también al servicio del interés general, persigue el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellos en la consecución de dichos fines.

En contravía con lo establecido en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de la CRC del 30 de julio de 2009, lo establecido en el artículo 4. Principios del Manual de Contratación vigente de la ETB y lo contemplado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Situación generadora de hallazgo administrativo.

2.4.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Análisis de decisión tomada frente a adopción de una solución comercial o una hecha a la medida.

Revisada la estructuración inicial del contrato No. 4600007073 con INDRA y según los objetivos de la oferta presentada por el proponente INDRA en la Oferta Técnica y los términos de referencia RFP “... la ETB en su objetivo de garantizar la gestión integral de las relaciones con sus clientes y aliados, a través del correcto funcionamiento y disponibilidad de los sistemas, capacidad de evolucionar en función de las necesidades del negocio y mejora de los niveles de servicio actuales. Esta oferta presenta una proposición de valor sobre la gestión integral de la administración de las relaciones con el cliente y aliados, ofrece soluciones y respuestas a la problemática actual de ETB y da la oportunidad a la compañía de afrontar sus próximos retos desde una posición privilegiada. Esta oferta contempla con principal interés el aseguramiento de la calidad en todos los procesos de negocios de la compañía, potenciando la imagen de excelencia en el servicio que ETB procura reflejar en el mercado. Los objetivos de negocio de ETB que INDRA considera dar respuesta en esta propuesta de valor son: - Desarrollo de una estrategia de clientes que permita tomar acciones enfocadas al incremento de valor a través de la fidelización y el aumento de consumo. Dichas acciones estarán alineadas con la aportación de valor de cada cliente y su tratamiento específico a través de los distintos canales de relación. –Redefinición de procesos de negocio tomando como referencia las mejores prácticas del mercado, alineados con la estrategia de clientes.-Integración de los partners en el negocio, canal de distribución, aliados y terceros. – Visión única de clientes a través de la integración de las operaciones de negocio con los sistemas analíticos. – Gestión centralizada del conocimiento para dar mensajes únicos a clientes y partners. – Incremento de la capacidad de lanzamiento de productos, servicios y tecnologías al mercado. – **Implantación de una Plataforma Tecnológica robusta, flexible y escalable, capaz de soportar las necesidades de negocio de ETB y su desarrollo en un entorno competitivo y tecnológico en constante evolución.**” (negrilla fuera de texto).

En este sentido, la empresa consideró que la mejor alternativa de solución en el proceso de selección fue la adquisición y adopción de una solución estándar del mercado adecuada a este tipo de procesos y problemáticas, sin embargo en la verificación de la ejecución del contrato se evidenció que la solución adquirida fue desarrollada y adaptada a las condiciones organizacionales, estructurales y comerciales de la ETB, lo que implicó la implementación de una solución a la medida sobre plataformas conocidas como mejores prácticas en el sector, las adquiridas.

No obstante, lo que para una solución estándar se requiere en la fase de planeación y estructuración del proyecto difiere de la necesaria para la implementación de soluciones a la medida, que implica la determinación y especificación más especializada de todos los aspectos relacionados con el flujo de información y la trazabilidad de los procesos inherentes a la problemática de incorporación de nuevas tecnologías en los trámites de atención a clientes, relación e información de los mismos, estrategias comerciales, entre otros, acordes con las necesidades que el cliente y la competencia le exigen, así como el Know How del recurso humano o usuarios finales que harán uso de la solución, para generar valor agregado que retorne en beneficios de la inversión realizada. Aspectos que de cierta forma se ven reflejados en algunas de las actividades realizadas en lo corrido de la ejecución del contrato y por lo cual se ha dilatado en el tiempo su ejecución, perdiendo el enfoque del proceso de contratación iniciado.

Las implicaciones de la decisión tomada para la ETB, generaron deficiencias en el alcance de la solución planteada en términos de tiempo y cantidades, evidenciando una subestimación del horizonte de planeación y ejecución del proyecto con las correspondientes deficiencias en el dimensionamiento de los productos planeados que aseguraban el cumplimiento de los fines y la solución de las problemáticas planteadas. En este sentido, la empresa presenta deficiencias de gestión en las fases de planeación y ejecución contractual incumpliendo lo preceptuado en el numeral 3 y 8 del artículo 2 de la Ley 1341 de la CRC del 30 de julio de 2009, lo establecido en el artículo 4. Principios, del Manual de Contratación vigente de la ETB y lo contemplado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, lo estipulado en el Artículo 9, 12, 37, 42 y 43 del capítulo 2 de la Resolución 305 de 2008 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y por ende un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002. Situación generadora de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

2.4.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Pérdida de oportunidad de derechos adquiridos en la implementación de licenciamiento

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Revisadas las condiciones y obligaciones pactadas en el contrato y sus modificaciones acerca de la forma de licenciamiento y pago del soporte y mantenimiento del licenciamiento; según el documento final Negociación solución CRM con INDRA del 28 de noviembre de 2007, ETB requiere en la ficha de Condiciones Técnicas Item: Licencias requeridas para los ambientes de desarrollo y pruebas de los componentes I y II, *“... Es necesario que el oferente precise y justifique en forma detallada la cantidad de licencias a adquirir de cada uno de los componentes para los ambientes de desarrollo y pruebas. Adicionalmente Indra debe discriminar por separado la cantidad estimada de licencias de base de datos Oracle necesarias para estos ambientes, las cuales ETB adquirirá directamente al fabricante.”*; a lo que INDRA indica *“La cantidad estimada de licencias necesarias para el Componente I es de 20 licencias de desarrollo y 200 licencias de Base de Datos. En cualquier caso Indra se compromete a entregar de forma detallada y justificada la cantidad exacta de licencias necesarias al finalizar la revisión y racionalización de la infraestructura necesaria para el proyecto. **Para el Componente II ETB no necesitará adquirir licencias adicionales para estos ambientes dentro del marco establecido de un despliegue ilimitado de las mismas durante los primeros 18 meses del proyecto**”* (negrilla fuera de texto) (...) Acuerdo Logrado: *...Las licencias de desarrollo para el componente II no tendrá costo adicional para ETB”*.

INDRA en cumplimiento de estos objetivos plantea la necesidad de adquirir licencias adicionales para estos ambientes dentro del marco establecido de un despliegue ilimitado de las mismas durante los primeros 18 meses del proyecto.

En ejecución de la adquisición de licencias, la ETB el día 1 de diciembre de 2011 recibe formalmente por parte de INDRA las licencias del componente TIBCO en cuantía de USD\$546.143, 27 incluye IVA, equivalente a \$1.064.165.614,45 IVA incluido, soportado para pago con Acta de Recibo a Satisfacción del 2 de diciembre de 2011 y girado con subpedido No. 4800003512 del 12 de enero de 2012.

De acuerdo con el despliegue ilimitado de licencias ofertado por el contratista, este implica que *“...Una licencia de proyecto de 18 meses da derecho a ETB a determinar durante los primeros 18 meses que productos y que número de licencias son necesarias y proceder a su instalación. Los productos serán identificados en la lista ofertada. Cuando dichos 18 meses expiran, las licencias instaladas quedan en propiedad de ETB a perpetuidad, quedando sujetas tan solo al mantenimiento anual. Si pasados los 18 meses. ETB identificase que necesita más licencias adicionales la adquisición de estas tendría el coste reflejado en la lista oficial de precios vigente en su momento. Esto no debería pasar si durante los primeros 18 meses se ha realizado correctamente el análisis correspondiente.”*

Se observa que la ETB adquirió posterior al término de los 18 meses las licencias antes mencionadas, las cuales estaban previstas y contempladas desde la presentación de la oferta y con evidencia en las fichas o anexos financieros I y II de la negociación de noviembre 29 de 2007, por ende la empresa ya tenía identificadas estas necesidades de licenciamiento, que no adquirió dentro del período en que estas licencias no tenían costo para la empresa según lo establecido en la negociación arriba señalada, a causa de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

las dilataciones y extensión en el tiempo de la ejecución del contrato, también por incumplimientos del contratista y la administración señalados por la misma en los acuerdos suscritos.

Por lo anterior, la administración incurre en una presunta gestión fiscal antieconómica contraviniendo lo preceptuado en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000, los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en tanto 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, función administrativa que tiene entre sus mecanismos el de la contratación estatal, la cual, por ende, se encuentra también al servicio del interés general, persigue el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellos en la consecución de dichos fines y en especial en contravía con lo establecido en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de la CRC del 30 de julio de 2009, lo establecido en el artículo 4. Principios, del Manual de Contratación vigente de la ETB y lo contemplado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y por ende un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002. Situación generadora de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

3. CONCLUSIONES

En cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional y en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, la Contraloría de Bogotá realizó el seguimiento de los contratos 4600007073 Indra Sistemas S.A y el 4600007161 Ernst & Young, y con base en la información suministrada por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá y en las visitas fiscales realizadas por el equipo auditor comisionado, se concluye lo siguiente:

Se evidencia un atraso a la fecha de este informe de más de tres (3) años y medio para la puesta en marcha del proyecto *“Implantación de la solución CRM, integración y Calidad de Datos para ETB”* que resuelva las necesidades prioritarias de los clientes y el entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones.

El proyecto que estaba concebido para iniciar su producción a partir del 2009, con una proyección de siete (7) años y con la premisa de aumentar los ingresos constantes en \$25.821 millones anuales por la venta de servicios y una reducción en los costos operativos constantes en \$13.000 millones anuales a partir del 2011 proyectado al 2013, no se cumplió; al evidenciar que en la ejecución del contrato su puesta en producción se ha dilatado en el tiempo hasta la vigencia 2012 y solamente algunos de los procesos de la fase 1 tienen avance.

De lo anterior se puede establecer que la expectativa planteada en la formulación del proyecto no se ha cumplido con el agravante que la empresa ha perdido la oportunidad de obtener los ingresos esperados correspondientes a las vigencias 2009 al 2011 por \$51.640 millones.

Al evaluar las respuestas presentadas por la ETB, en el cual argumentan que los hallazgos administrativos con incidencia disciplinarios notificados en el informe preliminar no son aplicables a la naturaleza de la entidad de acuerdo con lo estipulado por el artículo 55 de la Ley 1341 del 2009.

De acuerdo con lo anterior, este ente de control considera que esta circunstancia excepcional entraría a definirse por las autoridades competentes, a lo cual se les dará el traslado bajo el entender de *“... No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias...”*.¹³ En efecto este ente de control no considera pertinente eliminar los hallazgos con esta incidencia.

¹³ Artículo 53 Sujetos Disciplinable Ley 734 de 2002 .

4. ANEXOS

ANEXO 4.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	8	NA	2.1.1, 2.1.2, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5.
FISCALES	1	\$1.064,2	2.4.5.
DISCIPLINARIOS	4		2.4.1, 2.4.2, 2.4.4, 2.4.5.
PENALES	0	NA	

NA: No aplica.

Como anexos y soportes de este informe se elaboraron seis (6) actas de visita fiscal a la Vicepresidencia de Informática y Gerencia del Proyecto SOMOS de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP.