

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**INFORME DE LA VISITA FISCAL
GESTIÓN DE INCONSISTENCIAS DE FACTURACIÓN
INCOBRABLES DEFINITIVOS**

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

**PLAN DE AUDITORÍA 2012
CICLO II**

SEPTIEMBRE 2012



**INFORME DE LA VISITA FISCAL
GESTIÓN DE INCONSISTENCIAS DE FACTURACIÓN
INCOBRABLES DEFINITIVOS
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 Auditoria	Ana Janeth Bernal Reyes Líder Claudia Marcela Espinosa S. Dairo García Bedoya



CONTENIDO

	Página
1. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN.....	4
1.1 ANTECEDENTES.....	4
1.2 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN	5
1.2.1 Gestión de Inconsistencias de Facturación con Operadores	5
1.2.2 Trámite de Incobrables Definitivos.....	13
2. RESULTADOS OBTENIDOS	15
2.1 DEFICIENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE INCONSISTENCIAS ...	15
2.1.1 Hallazgo Administrativo - Deficiencias de Control en la Gestión de Inconsistencias .	15
2.2 DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE TRÁMITE DE INCOBRABLES.....	16
2.2.1 Hallazgo Administrativo – Diferencias en Registros de Facturación vs. Contables ...	16
2.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria – Deficiencias de Control en el Tratamiento de Incobrables a Operadores.....	20
2.2.3 Hallazgo Administrativo con posible Incidencia Disciplinaria y Fiscal – Pago de Incobrables a Operadores.....	25
3. CONCLUSIONES	27
4. ANEXOS	28
ANEXO 4.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	28

1. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Teniendo en cuenta el alcance de la visita fiscal de evaluar la gestión de inconsistencias del proceso de facturación en el marco de la ejecución de los contratos de interconexión con los distintos operadores y la gestión de mitigación del riesgo de generación de incobrables definitivos y una vez materializado, la gestión de identificación de responsables y determinación de causas para iniciar procesos de recuperación o resarcimiento de las pérdidas que se generen, para el tráfico correspondiente al período comprendido entre enero de 2008 y junio de 2012, y de conformidad con lo establecido en la Resolución 014 del 15 de junio de 2012, la cual adopta el procedimiento para adelantar la Visita Fiscal, se solicitó por parte de la Contraloría de Bogotá a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB- S.A. ESP, información relacionada con el desarrollo de estas operaciones, y se practicaron entrevistas sustentadas en cinco (5) actas de visita fiscal a las dependencias involucradas en la gestión de inconsistencias y control de fraude, así como del proceso de conciliación con operadores. Los documentos solicitados fueron analizados y evaluados por parte del equipo auditor con el siguiente resultado:

1.1 ANTECEDENTES

Teniendo en cuenta los indicios de auditorías anteriores así: *“Dentro del proceso de facturación, se presentan inconsistencias que corresponden a tráfico cursado que no es posible facturar; si después de seis intentos correspondientes a seis meses en el proceso de facturación, el tráfico no se pudo asociar a un cliente, se convierte en incobrable definitivo y el servicio se queda sin cobrar. No obstante los operadores “dueños” de las llamadas que se convirtieron en incobrables definitivos reclaman el pago de dichos valores a ETB, cuando las causas no son imputables a ellos sino a ETB¹”.*

Y con base en información suministrada a través de derechos de petición, los cuales señalan hechos, comportamientos e indicios relevantes acerca de las temáticas objeto de evaluación, que advierten posibles gestiones antieconómicas en aplicación de los recursos públicos, por lo cual se determinó el ejercicio de control fiscal presente.

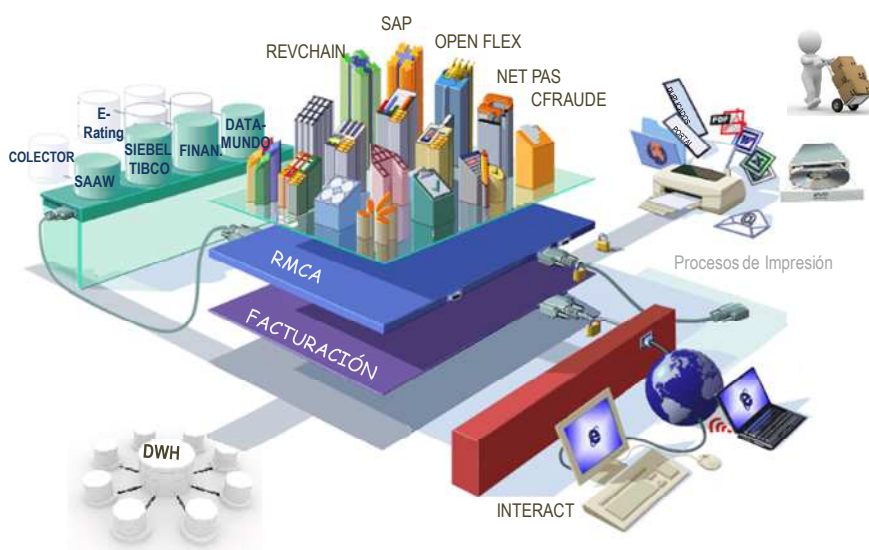
¹ Informe auditoría especial a Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP – ETB- sistemas de información relacionados con la facturación y que afecta directamente la relación de la ETB con los clientes. Período Auditado 2007. PAD- 2008 Fase II.

1.2 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

1.2.1 Gestión de Inconsistencias de Facturación con Operadores

Para contextualizar los procedimientos de recepción y tratamiento de la información insumo para la Facturación, en los siguientes esquemas se muestra la arquitectura global del sistema y el diagrama funcional del Recolector de Datos a través de los cuales se transmite y procesa el flujo de información del tráfico² que se genera en el uso de los servicios de interconexión de los diferentes operadores y las líneas de propiedad de ETB.

CICLO DE INGRESOS - ARQUITECTURA INFORMÁTICA



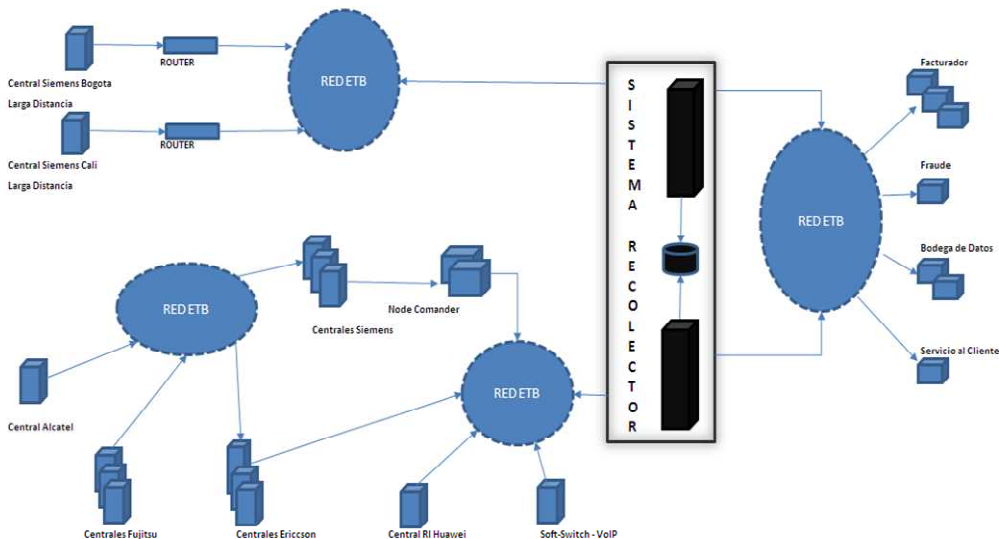
etb

² Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúe a través de una red de telecomunicaciones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

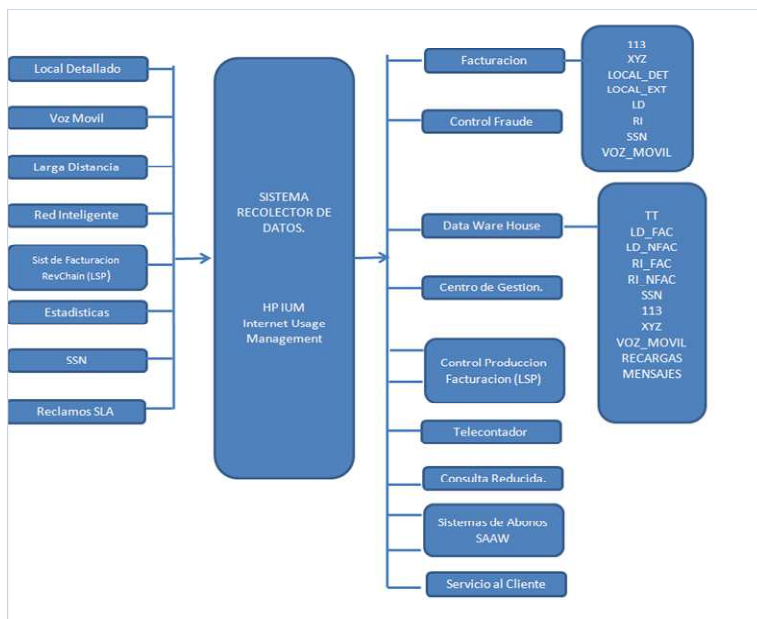
RECOLECTOR DE DATOS

ARQUITECTURA GLOBAL



RECOLECTOR DE DATOS

Diagrama Funcional

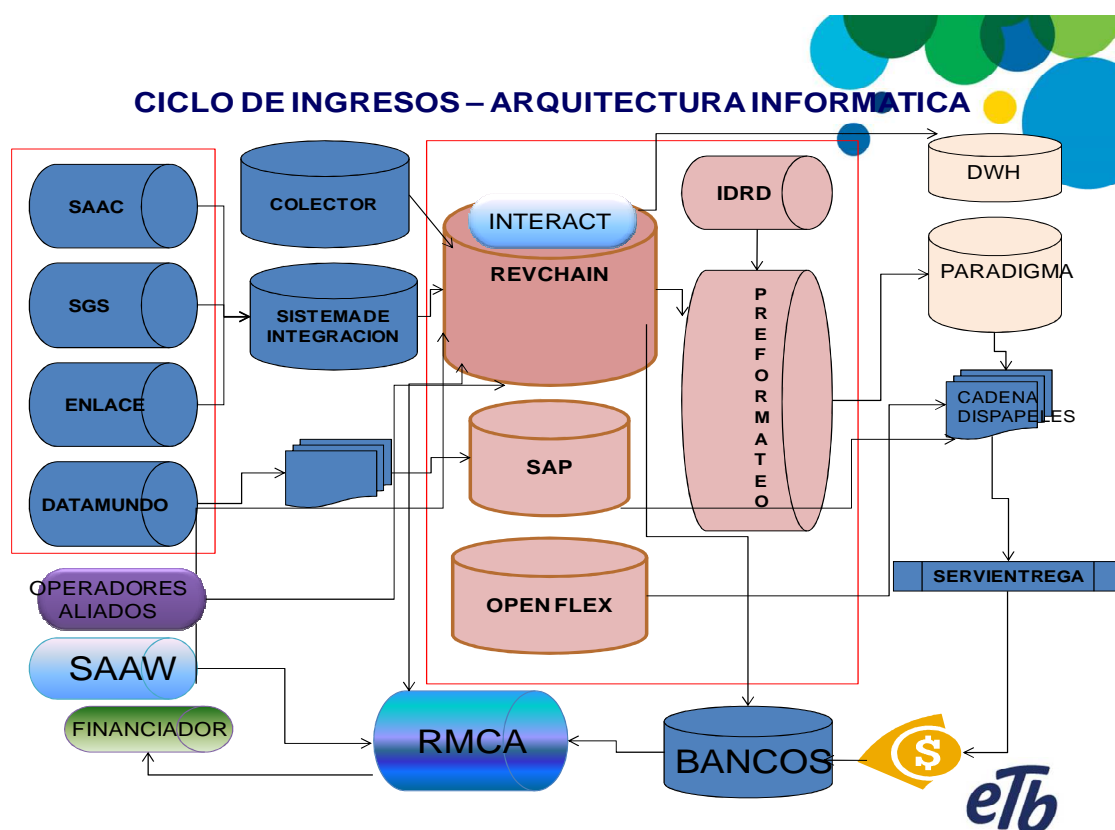


“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para las llamadas realizadas desde una línea fija ETB a una móvil u otra fija por Larga Distancia Internacional ó Nacional, entre otros servicios de interconexión; se realiza recepción de los archivos de los operadores y sus memorandos, se hace una verificación inicial de los valores y registros enviados por cada operador y los reportados en el memorando, finalmente se cargan al sistema facturador.

Cuando se producen las llamadas (todo el tráfico tanto de entrantes como salientes) son canalizadas en las centrales a través de un router al colector de datos. El colector de datos tiene definidas unas reglas y de acuerdo a ellas se envía la información para el facturador, el Datawarehouse (Bodega de Datos), el control de fraude y el servicio al cliente según corresponda a la tipología de la inconsistencia detectada³.

En los esquemas contiguos se observa la arquitectura informática del ciclo de ingresos para culminar en el proceso de producción de facturación.



³ Directiva 535. Procedimiento para incobrables definitivos y política contable para el registro. 25 de Marzo de 2008.

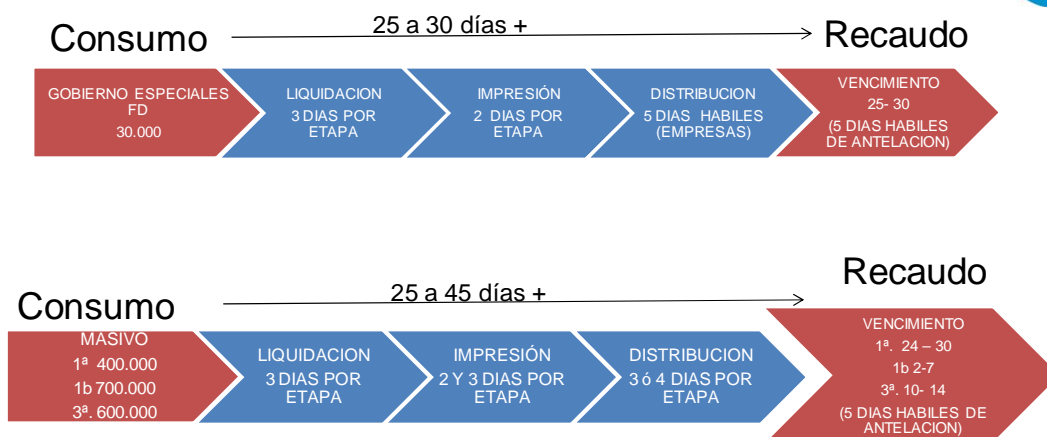
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PRODUCCION FACTURACION



eTb

CRONOGRAMA DE FACTURACION Y RECAUDO



Cientes Especiales: Vencimiento Entre 30 y 90 días
Regional Llanos: Vencimiento entre el 13 – 20 de cada mes

eTb



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los registros de llamadas tarifadas por los operadores, que al efectuar el cargue son aceptados en la base de datos de ETB, pero que al intentar facturarse generan un error que impide la generación de la factura, se denominan *inconsistencia*, que pueden ser de acuerdo a su tipología, atribuibles a ETB o al operador.

Las validaciones consisten en la verificación de valores, minutos por valor minuto igual al valor total, verificación de fechas de los registros sea menor a seis meses y menor a la fecha actual, que los teléfonos pertenezcan a ETB, que los servicios estén activos, inactivos o en retiro dejando el registro en estado completo o errado.

Una vez validados estos son direccionados al usuario y/o cliente, según sea identificado, realizando al del mes un cierre de operadores, generando los totales de facturados, rechazos, inconsistencias e incobrables definitivos, y reciclaje.

Los registros de inconsistencias, son gestionados y reprocesados varias veces dentro del mes con el fin de que se realice el paso a facturables, las inconsistencias son direccionadas a las áreas para su solución.

Una vez extraídos los registros que no se pueden facturar se procede a abrir tickets en la mesa de servicio de la Vicepresidencia de Informática, para los casos catalogados como solucionables por ésta Vicepresidencia, para que sean gestionados por el grupo de inconsistencias, a su vez la Gerencia de Facturación valida mensualmente la información de las inconsistencias por operadores, identificando los no gestionados y no solucionables, al tiempo que, establece los incobrables definitivos.

Cuando se determinan los incobrables definitivos, la Gerencia de Facturación procede a remitir en forma mensual a la Vicepresidencia de Regulación, Calidad y Negocios con Operadores, al Equipo de Gestión Contable de la Gerencia de Cartera y a la Dirección Auditoria Control Fraude, el reporte de incobrables definitivos.⁴

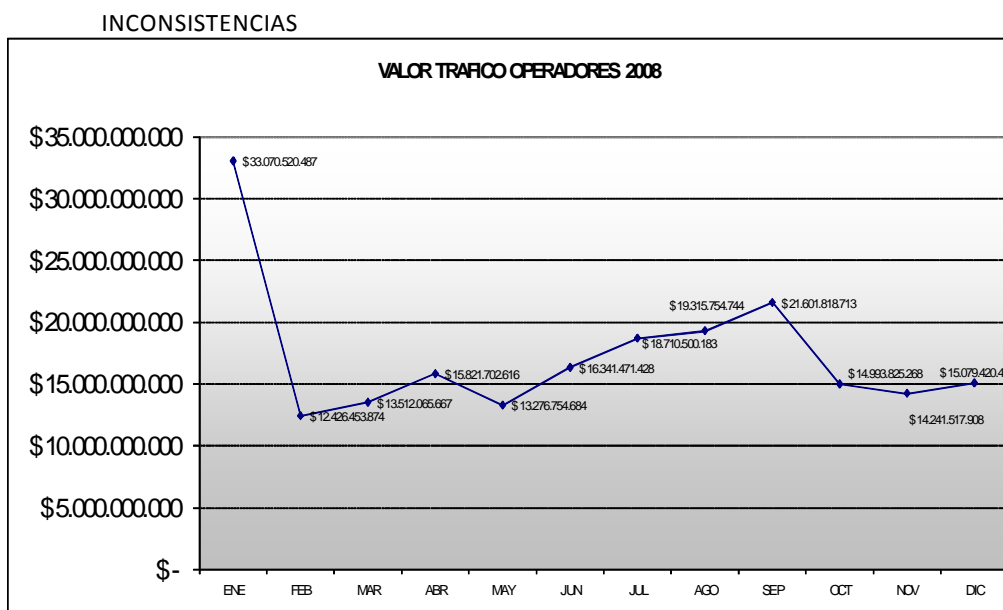
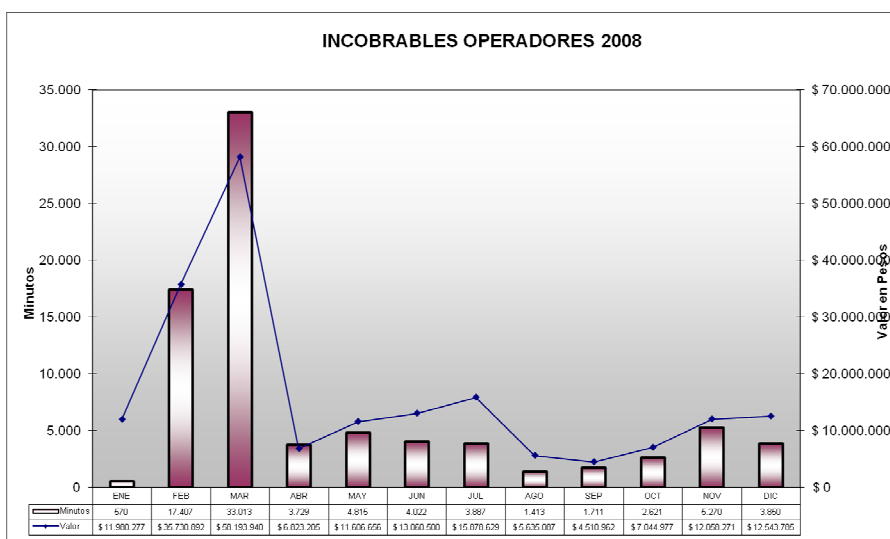
Según lo indicado en la Coordinación de Protección de Ingresos, *como acción de mejora derivada de la auditoría realizada por la Contraloría en el PAD-2008, hacia adelante se operacionalizó la directiva 535 de 2008, mediante la implementación de un proceso de gestión de inconsistencias y una matriz de tipologías de inconsistencias que permite identificar las áreas hacia dónde se debe direccionar para que gestionen las inconsistencias y así evitar que se conviertan en incobrables.*

⁴ Directiva 535. Procedimiento para incobrables definitivos y política contable para el registro. 25 de Marzo de 2008.

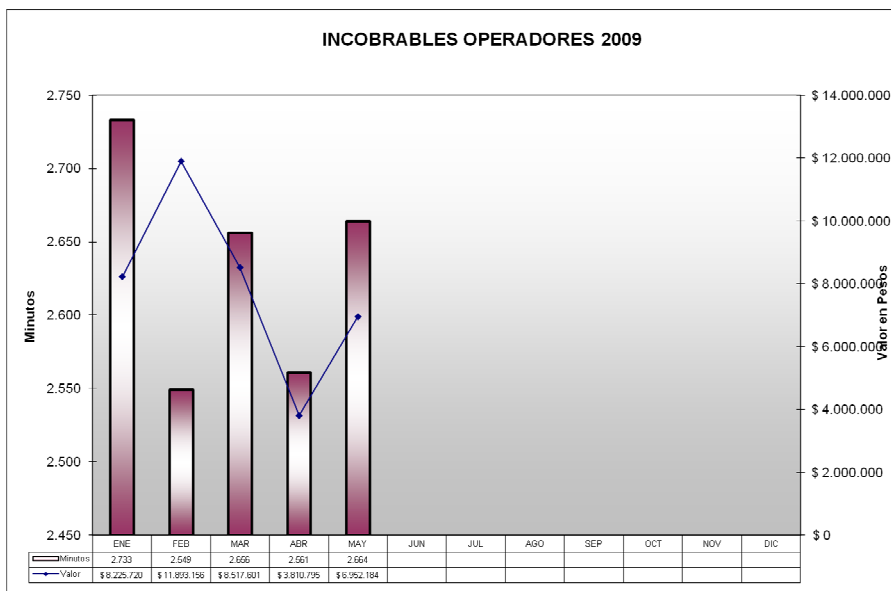
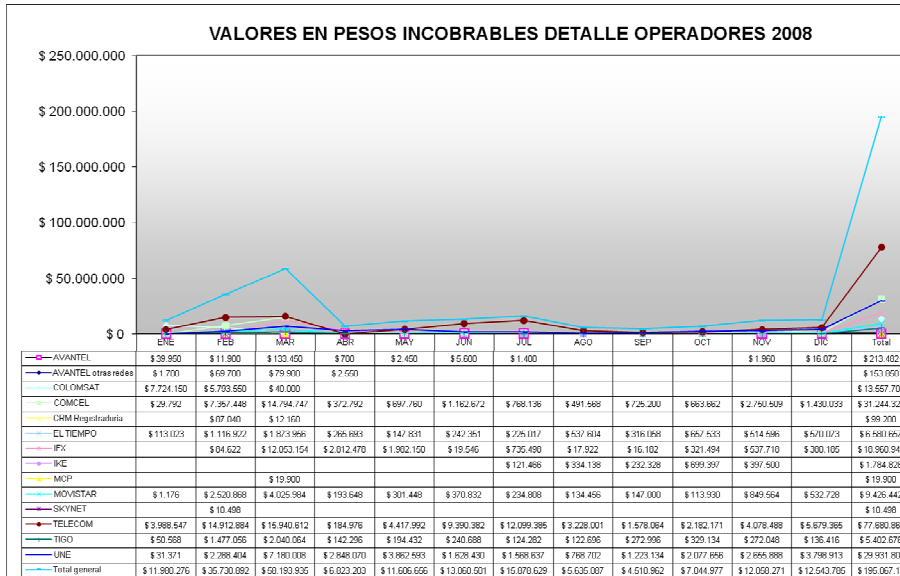
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

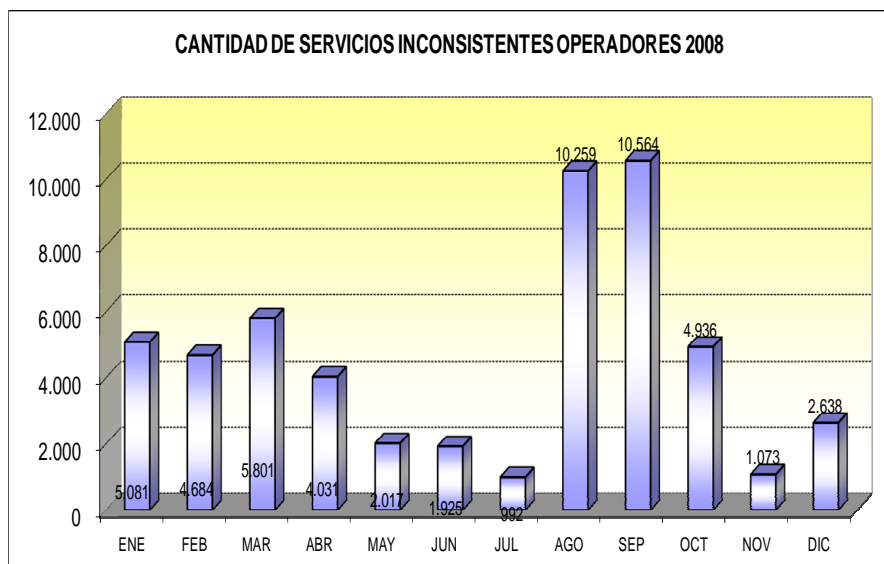
Para monitorear la efectividad del proceso implementado se definieron controles mensuales para medir el nivel de inconsistencias e incobrables.

A continuación se muestran ejemplos y registros del control que implementados para analizar, gestionar y monitorear las inconsistencias, con el fin de minimizar los incobrables.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”





Fuente Gráficos anteriores: Seguimiento Coordinación Aseguramiento de Ingresos. ETB.

Después de mayo de 2009 Aseguramiento dejó de pertenecer a la Gerencia de Facturación y la gestión la continuó realizando el grupo de control producción facturación.

Las personas encargadas de ejecutar el proceso comunicaban las inconsistencias a las áreas a través de correo electrónico y los resultados se recibían por correo electrónico. Es importante mencionar que la gestión se priorizaba por valor y cantidad de registros para mejorar la oportunidad y minimizar el impacto.

Las personas que trabajan en la revisión de inconsistencias son dos (2), y el volumen es de aproximadamente 7.300.000 (Siete millones trescientos mil pesos en promedio).

Cuando la inconsistencia se detecta como una línea en uso y no hay soporte en ningún sistema, desde Facturación se envía a control fraude y ellos la remiten al área técnica, si el área técnica identifica que no hay soportes, a la línea se le realiza una suspensión por ente administrativo, es decir se bloquea entradas y salidas a diferencia por la suspendida por falta de pago que solo se restringe el tráfico saliente. La orden para el proceso de suspensión por pago se genera un trámite desde el post-facturador (rmca) hacia Siebel y Siebel hacia el configurador, quien envía los comandos adecuados hacia cada una de



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

las centrales dependiendo de la tecnología (Ericsson(axe), siemens(ewsd), fetex).

Posterior al bloqueo de la línea por ente administrativo. Desde Control Fraude no se realiza ninguna investigación con el fin de dar con algún responsable de la irregularidad al interior de la empresa, ni en específico en las áreas técnicas⁵.

1.2.2 Trámite de Incobrables Definitivos

Con el objeto de evaluar la eficacia de los controles implementados que mitigan la generación de incobrables definitivos, la identificación de posibles responsables y la determinación de las causas que los generaron, se revisó el proceso de gestión de inconsistencias que concluyen con la determinación de los incobrables definitivos.

ETB recicla los registros de inconsistencias de tráfico que no se puede facturar porque no se tiene identificado el cliente al cual cobrar o éste no está activo, hasta por seis periodos de facturación (seis meses) y si no logra facturarlos se convierten en incobrables definitivos.

En los contratos de interconexión con cada uno de los operadores se estipula una cláusula de inconsistencias y se pacta su tratamiento y cobro, por lo cual los operadores dueños de las llamadas que se convirtieron en incobrables definitivos, reclaman el pago de dichos valores a ETB cuando las causas no son imputables a ellos sino a ETB.

Para efectos de ésta auditoría se tomaron los incobrables definitivos imputables a ETB del año 2008, 2009, 2010, 2011 y hasta junio de 2012.

Una vez revisados los registros de incobrables definitivos de las mencionadas vigencias, suministrados por la Gerencia de Facturación de la ETB al equipo auditor, se observó que la tipología de inconsistencia de éstos es la identificada con el código No.101110073 “No se encontró número de conexión en Guiding cache/base de datos con ct numbert type”, que se presenta cuando la línea de origen de la llamada no está activa, la cual puede estar suspendida o ser una línea libre con marcación; por esta razón después de 6 intentos se completan seis (6) meses de antigüedad y la inconsistencia se configura como Incobrable Definitiva, la Gerencia de Facturación envía el correspondiente reporte a la Vicepresidencia de Regulación, Calidad y Negocios con Operadores, al Equipo de la Dirección Auditoría Control Fraude; para posteriormente conciliar con el operador estos valores que se pagan por ser responsabilidad de ETB.

⁵ Acta de Visita Administrativa Fiscal No.5 en la Gerencia de Facturación con el Coordinación de Protección de Ingresos. PAD-2012. Agosto 31 de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Después de que sale el archivo de incobrables del área de facturación, los remite al equipo de Gestión Contable de la Dirección de Facturación, Cartera y Cobranzas, que se encarga de realizar el registro mensual de estos en el SAP/R3, en la cuenta No.51820901- Otros Gastos Extraordinarios, inconsistencias e incobrables contra la cuenta por pagar del operador respectivo cuenta No.24110898. Una vez se concilia, se va cerrando o pagando el valor al operador. Mensualmente se remite esta información a la Vicepresidencia de negocios con operadores.



2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1 DEFICIENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE INCONSISTENCIAS

En el análisis y evaluación de los procedimientos de Gestión de Inconsistencias en el desarrollo del proceso de Producción de Facturación del tráfico de llamadas en el marco de la ejecución de los contratos de interconexión con operaciones, efectuado por este ente de control, se evidenció lo siguiente:

2.1.1 Hallazgo Administrativo - Deficiencias de Control en la Gestión de Inconsistencias

Mediante actas de visita fiscal y solicitud de información, la ETB allegó a este equipo auditor los reportes de la última gestión de inconsistencias y los registros que se tienen del seguimiento a las diferentes gestiones de algunos ciclos de facturación frente a los errores e inconsistencias identificadas y la documentación soporte de los procedimientos involucrados.

Dados los registros y soportes analizados, se evidencia que no obstante la gestión de seguimiento implementado para la minimización de la ocurrencia de incobrables definitivos, se observa en el primer semestre de 2012 un incremento del 18% con respecto a los niveles de incobrables determinados en la vigencia 2011, lo que refleja debilidades en la eficacia de los controles implementados, con el agravante que el monitoreo del comportamiento de las inconsistencias y la gestión de los errores, ya no se hace con la misma eficiencia que se venía haciendo en vigencias anteriores, incrementando la probabilidad de materialización del riesgo de pago de incobrables definitivos.

Lo anterior, transgrede lo establecido en la directiva 586 de 2011 por la cual se adopta la política del Sistema de Control Interno.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la administración mediante Oficio No.02-ETB-321-12, el 97,33% de las inconsistencias son gestionadas y solucionadas, sin



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

embargo ésta afirmación no es coherente con lo afirmado en la misma respuesta y en las actas de visita administrativa fiscal, cuando se indica que la gestión de inconsistencias se prioriza por valor y cantidad de registros, es decir que no se verifica el 100% de las inconsistencias, y no todas son solucionables en los primeros intentos de corrección, identificación y/o facturación.

Adicionalmente, según las visitas realizadas e información de estadísticas que se tienen, no se evidencia la gestión de la totalidad de las inconsistencias detectadas, por lo cual no se pueden considerar los niveles señalados de eficacia.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta de la administración y se mantiene el hallazgo con la incidencia indicada.

2.2 DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE TRÁMITE DE INCOBRABLES

Mediante actas de visita fiscal y solicitud de información, la ETB allegó a este equipo auditor los reportes de incobrables y los registros correspondientes a las cuentas de gasto y de cuentas por pagar y la documentación soporte de los procedimientos involucrados.

2.2.1 Hallazgo Administrativo – Diferencias en Registros de Facturación vs. Contables

Analizados los registros de los movimientos contables en la cuenta del gasto de las vigencias evaluadas (2008 a junio de 2012), que ascienden a \$1.802.710.675,87, descontando los registros de los ajustes de la vigencia 2007 que suman \$748.636.963,90 resultan \$1.054.073.711,97, que comparables a la cuantía de los registros reportados por la Gerencia de Facturación de Incobrables Definitivos, que ascienden a \$329.460.571,27⁶, evidencian diferencias por \$724.613.140,70 que implican incoherencia en los registros de las áreas mencionadas, con el agravante que la Gerencia de Facturación es la fuente para la comunicación a las diferentes áreas que gestionan y concilian con operadores los incobrables, incurriendo en desinformación que puede causar reprocesos en la gestión de los controles y deficiencias en la toma de decisiones, que impiden garantizar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

⁶ Se aclara que este valor comprende las llamadas determinadas como incobrables definitivos, reportadas por la Gerencia de Facturación del período correspondiente a julio de 2008 a enero de 2012 teniendo en cuenta las fechas de las llamadas, y de enero 2009 a junio 2012 según las fechas del reporte en estado de incobrables.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se refleja en los cuadros No. 1 y 2, donde se agregan por operador y vigencia los incobrables definitivos.

Cuadro No. 1
Movimientos Cuenta No. 51820901
Otros Gastos Extraordinarios, Inconsistencias e Incobrables

OPERADOR	2008	2009	2010	2011	jun-12	TOTAL
AVANTEL	6.007.082,00	204.232,00	152.239,71	18.011,17	709,76	6.382.274,64
COMCEL	99.200,00	30.777.672,44	11.410.491,15	14.897.862,43	17.925.998,94	75.111.224,96
MOVISTAR	9.029.880,00	10.415.841,00	3.532.826,40	3.873.938,81	4.932.861,43	31.785.347,64
TIGO	5.474.498,00	9.275.299,49	2.151.907,94	1.182.726,28	1.868.979,00	19.953.410,71
TUTOPIA - IFX	653.181,00	3.171.175,00	266.480,00	20.996,00		4.111.832,00
UNE	10.574.293,43	16.123.460,08	9.250.271,25	3.662.331,03	106.296,01	39.716.651,80
OTROS	1.451.324.002,75	97.420.847,15	46.895.795,08	17.844.134,28	12.165.154,86	1.625.649.934,12
TOTALES	1.483.162.137,18	167.388.527,16	73.660.011,53	41.500.000,00	37.000.000,00	1.802.710.675,87

Fuente: Registros Gestión Contable de la Gerencia de Cartera – ETB. Agosto 2012.

Cuadro No. 2

TOTAL INCOBRABLES POR OPERADOR Y POR FECHA					
OPERADOR	2009	2010	2011	jun-12	TOTAL
AVANTEL	\$ 204.232	\$ 152.240	\$ 18.011	\$ 1.065	\$ 375.548
COLOMBIA M				\$ 17.381.863	\$ 17.381.863
COMCEL	\$ 30.777.672	\$ 11.410.491	\$ 14.829.725	\$ 24.485.923	\$ 81.503.812
INFRACEL			\$ 29.822		\$ 29.822
MOVISTAR	\$ 10.415.841	\$ 3.532.826	\$ 3.873.939	\$ 6.860.872	\$ 24.683.478
ORBITEL	\$ 16.123.460	\$ 9.250.271	\$ 3.662.331	\$ 207.046	\$ 29.243.108
TELECOM	\$ 96.002.816	\$ 46.384.370	\$ 16.480.600		\$ 158.867.786
TELMEX	\$ 1.275.551	\$ 510.986	\$ 2.054.151	\$ 925.774	\$ 4.766.462
TIGO	\$ 9.275.299	\$ 2.151.908	\$ 1.181.484		\$ 12.608.692
TOTALES	\$ 164.074.872	\$ 73.393.092	\$ 42.130.064	\$ 49.862.543	\$ 329.460.571

FUENTE: ARCHIVO INCOBRABLES SUMINISTRADO POR ETB GERENCIA DE FACTURACION, CARTERA Y COBRANZAS AGOS 21 DE 2012

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la administración mediante Oficio No.02-ETB-321-12, en los incobrables de facturación no se incluyeron los correspondientes a la vigencia 2008, por lo cual este valor no es comparable con lo presentado por contabilidad, y esta cifra se elimina de la comparación (\$1.483.162.137,18), dado que de acuerdo con la información suministrada se estaban tomando las fechas de la realización de las llamadas y no las fechas de los reportes como incobrables y adicionalmente en la información de facturación estos valores no estaban incluidos.

En la cuenta del gasto no están incluidos unos valores de incobrables de terceros (\$3.634.872), que según lo indicado por la administración en la



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

respuesta al informe preliminar, ni en la visita ni en la información suministrada habían sido señalados ni aclarados, sin embargo se tienen en cuenta en la comparación de las cifras. Por otra parte, en la información reportada de gastos se incluyeron \$13.862.314 que corresponden a incobrables generados hasta mayo de 2012, por lo cual no pueden ser tenidos en cuenta para ser comparables. Finalmente, la administración acepta que aún existen diferencias entre los registros verificados.

Por lo anterior, se acepta parcialmente la respuesta de la Administración, se retira la incidencia disciplinaria y de acuerdo con lo evidenciado y afirmado por la administración y las diferencias que persisten, estas serán objeto de ajuste en el plan de mejoramiento, según lo indicado en la respuesta.

De igual manera ocurre con cuentas por pagar código contable 24110898 que para las mencionadas vigencias asciende en las partidas de naturaleza crédito a \$1.308.009.392,17 y no son correlativas con la contrapartida en la cuenta Otros Gastos Extraordinarios - Inconsistencias e Incobrables código contable 51820901, que ascienden a \$1.802.710.675,87, mostrando una diferencia de \$494.701.283,70, aún cuando se trata del mismo concepto de partidas de reconocimiento de incobrables definitivos, impidiendo la razonabilidad de las cuentas que pueden generar sesgos e interpretaciones análogas y subvaloración de las mismas, causando desinformación que puede incurrir en reprocesos de la gestión y deficiencias en la toma de decisiones, que impiden garantizar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Como se refleja en los cuadros No. 1 y 3, donde se agregan por operador y vigencia los incobrables definitivos.

Cuadro No. 3
Movimientos Cuenta No. 24110898
CUENTAS POR PAGAR - INCOBRABLES

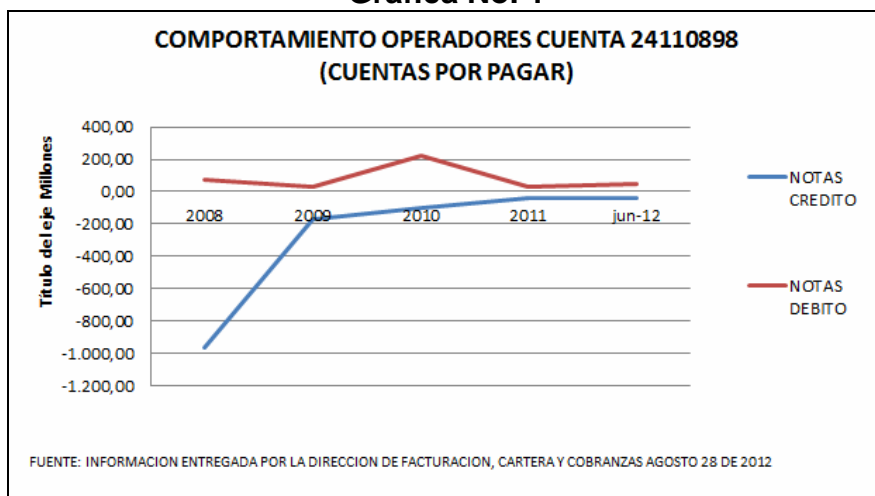
AÑO	PARTIDAS DE NATURALEZA CRÉDITO	AJUSTES QUE DEBITAN LA CUENTA (PAGOS)	TOTAL X AÑO
2008	\$ (961.865.032,20)	\$ 75.660.541,55	\$ (886.204.490,65)
2009	\$ (167.388.527,16)	\$ 31.214.527,69	\$ (136.173.999,47)
2010	\$ (96.939.191,86)	\$ 222.061.775,50	\$ 125.122.583,64
2011	\$ (42.044.360,03)	\$ 30.031.416,79	\$ (12.012.943,24)
jun-12	\$ (39.772.280,92)	\$ 44.558.523,74	\$ 4.786.242,82
TOTAL	\$ (1.308.009.392,17)	\$ 403.526.785,27	\$ (904.482.606,90)

FUENTE: INFORMACION ENTREGADA POR LA DIRECCION, CARTERA Y COBRANZAS AGOSTO 28 DE 2012

La gráfica No.1 muestra la cuenta 24110898 correspondiente a cuentas por pagar,



Gráfica No. 1



Lo anterior con fundamento en lo preceptuado acerca de las características cualitativas de la información contable según lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública adoptado mediante la Resolución 354 del 05 de septiembre de 2007 de la CGN, por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación, modificada por la Resolución de la CTDGN 237 de 2010, y en específico las características de: “...la *Confiabilidad* es consecuencia de la observancia de la *Razonabilidad*, la *Objetividad* y la *Verificabilidad*...104 *Razonabilidad*. La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad...105 “*Objetividad*. La información contable pública es objetiva cuando su preparación y presentación se fundamenta en la identificación y la aplicación homogénea de principios, normas técnicas y procedimientos, ajustados a la realidad de las entidades contables públicas, sin sesgos, permitiendo la obtención de resultados e interpretaciones análogas. El grado de subjetividad implícito en el reconocimiento y revelación de los hechos, se minimiza informando las circunstancias y criterios utilizados conforme lo indican las normas técnicas del PGCP... 106. *Verificabilidad*. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública... 113. *Consistencia*. La información contable pública es consistente cuando los criterios que orientan su elaboración se aplican de manera coherente y uniforme.”

En contravía de lo contemplado en los principios de contabilidad pública y en especial los de: “...Los principios constituyen pautas básicas o macrorreglas que dirigen la producción de la información en función de los Propósitos del SNCP y de los Objetivos de la información Contable Pública, sustentando el desarrollo de las normas técnicas y del Manual de Procedimientos. Los principios hacen referencia a los criterios de medición de las transacciones, hechos y operaciones; al momento en el cual se realiza el reconocimiento contable; a la forma en que deben revelarse los hechos; a la continuidad del ente público; a la esencia de las transacciones y a la correlación entre ingresos, costos y gastos, entre



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

otros...”...116. Registro. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento, con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública, 117 Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.”, así mismo en lo preceptuado en Plan de Contabilidad para prestadores de servicios públicos domiciliarios de la Superintendencia de Servicios Públicos, en cuanto a lo indicado de características de la información contable sus principios.

Adicionalmente incumple lo establecido en la directiva 586 de 2011 por la cual se adopta la política del Sistema de Control Interno.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la administración mediante Oficio No.02-ETB-321-12, efectivamente se observaron registros diferentes a la causación mensual de incobrables definitivos reportados por facturación, por ajustes realizados en procesos de conciliación y en consecuencia no se presenta un movimiento correlativo entre las dos cuentas.

Sin embargo, de acuerdo con el análisis realizado a los movimientos de las cuentas, este ente de control no acepta la respuesta de la administración en este aspecto, dado que la cuenta según las visitas realizadas corresponden a la contrapartida la una de la otra, y en la misma cuenta por pagar se deben reflejar los ajustes disminuyéndola cuenta correspondiente, por lo cual en este sentido y como lo indica la administración como acción de mejoramiento en la respuesta, la empresa realizará mensualmente un proceso de conciliación entre la información causada como incobrable y los valores registrados en las cuentas contables, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el procedimiento.

2.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria – Deficiencias de Control en el Tratamiento de Incobrables a Operadores

De la información suministrada por la empresa con origen en la Gerencia de Facturación, los cuales fueron 217.737 registros por concepto de Incobrables Definitivos, identificados entre las vigencias 2009 a junio de 2012, según la fecha del reporte, se identificó que los operadores con cifras de incobrables más significativos, durante estas fechas, fueron TELECOM con un valor de

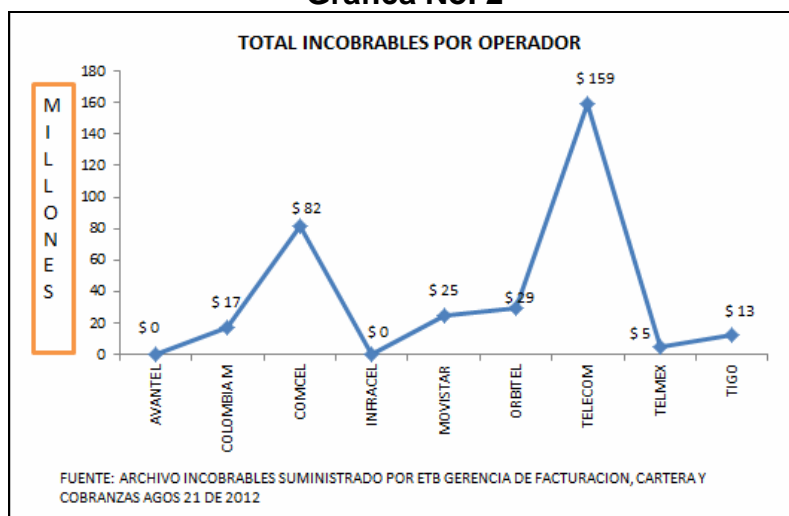


“Por un control fiscal efectivo y transparente”

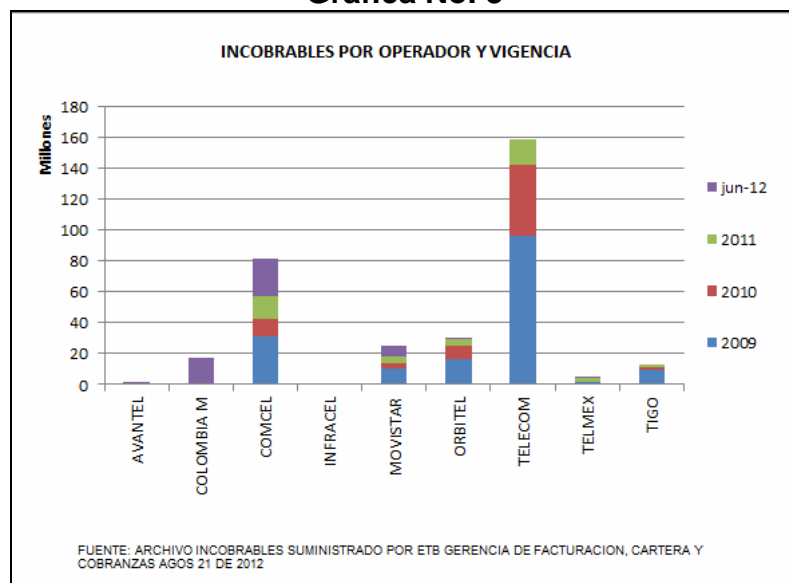
\$158.867.786,05 y COMCEL con valor de \$81.503.811,92 de los operadores de incobrables existentes.

Con base en los datos del cuadro No.2, en la gráfica No.2 se observan los totales de los distintos operadores que se encuentran como incobrables durante las distintas vigencias, los cuales los más representativos en porcentaje son: TELECOM correspondiente al 48,2% y COMCEL 24,7% para un total del 73% del total de incobrables definitivos por la ETB, los otros operadores suman el 27%.

Gráfica No. 2



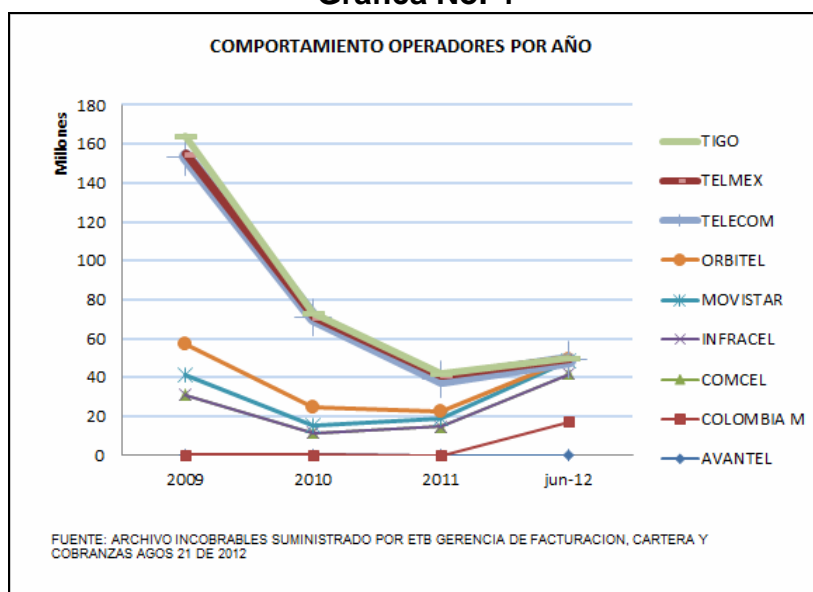
Gráfica No. 3



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la gráfica No.3 se muestra cual ha sido el comportamiento de los incobrables por operadores demostrando que el operador con más inconsistencias fue TELECOM durante el 2011, y el menos representativo TELMEX ya que AVANTEL solo se tiene como muestra hasta junio del 2012. Los únicos que han aumentado durante la vigencia 2012 han sido COMCEL Y MOVISTAR.

Gráfica No. 4



En la gráfica No.4 se muestra la tendencia de los distintos operadores durante los años 2009, 2010, 2011 y 2012, de los cuales los que muestran una tendencia significativa a disminuir fueron TIGO, TELMEX Y TELECOM hasta la vigencia 2010 frente a los niveles alcanzados al inicio del 2009, a su vez se observa que los niveles de incobrables en el primer semestre de 2012 aumentan en promedio en un 18% con respecto a los niveles de incobrables determinados en la vigencia 2011, lo que refleja debilidades en la eficacia de los controles implementados, con el agravante que el monitoreo del comportamiento de las inconsistencias y la gestión de los errores, ya no se hace con la misma eficiencia que se venía haciendo en vigencias anteriores, incrementando la probabilidad de materialización del riesgo de pago de incobrables definitivos.

Por otra parte, analizando la información se encontró que existen números telefónicos que se presentan de manera reincidente⁷ con la característica o estado de incobrables definitivos, a lo largo del tiempo en meses continuos y discontinuos y en diferentes vigencias. Como muestra se seleccionaron los de

⁷ **Reincidencia** es la reiteración de una misma culpa o defecto. Como concepto de derecho penal es un agravante de la responsabilidad criminal, aplicado al que reincide en cometer un delito análogo a aquél por el que ya ha sido condenado.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mayor número de repeticiones (mayores a mil, en el período evaluado) durante todos estos periodos dando como resultado:

Cuadro No. 4
Números Telefónicos Incobrables y Veces que se Repiten

NUMERO	VECES QUE SE REPITE
13795060	8671
15000000	2207
13080151	2201
16167199	2190
16296660	1548
14160493	1492
13139400	1442
17269683	1353
16853244	1336
12706964	1219
16291100	1194
14203255	1063
14112310	1024
17239045	1009

Fuente: Clasificación Equipo Auditor del reporte de Incobrables de la Gerencia de Facturación – ETB. 2012.

Realizadas visitas administrativas fiscales, se evidenció que la ETB no ha implementado los mecanismos de control adecuados para identificar, alertar y/o bloquear oportunamente en caso de ser necesario las líneas que están generando reiterativamente llamadas incobrables por tiempos prolongados superiores a los períodos de evaluación o seguimiento.

Situación que presentada por el equipo auditor en visita administrativa fiscal, la administración indicó: *“La gestión de inconsistencias se prioriza sobre las registros que son susceptibles de gestionar, es decir los que no se han convertido en incobrables y teniendo en cuenta los valores y la cantidad de registros. Una vez detectada esta deficiencia en esta auditoría, el área como plan de mejoramiento se compromete a realizar análisis de los registros incobrables para minimizar la reiteratividad”.*

No se evidencia la implementación de alertas o gestiones relacionadas para la investigación o seguimiento de estas líneas atípicas sobre las cuales radica la mayor parte de los errores que culminan en incobrables.

Posterior al bloqueo de la línea por ente administrativo. Desde Control Fraude no se realiza ninguna investigación con el fin de dar con algún responsable de la irregularidad al interior de la empresa, ni en específico en las áreas técnicas.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Consultadas las áreas competentes a través de requerimiento escrito, no se encontró evidencia del adelanto de investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no alguna responsabilidad a cargo del trabajador, ni de su comunicación a la Gerencia de Asuntos Contenciosos ni de la gestión de los resultados de la valoración judicial del asunto y las conclusiones del caso.

Por lo tanto, se evidencia inaplicabilidad de los procedimientos establecidos para desarrollar actuaciones conducentes a la minimización de la generación de incobrables definitivos aumentando la probabilidad de materialización del riesgo de presentación de incobrables y por ende el reconocimiento y pago de los mismos a los operadores correspondientes.

Lo anterior transgrede lo establecido en el Código de Buen Gobierno de la ETB: *“El objetivo de dicho control es buscar la protección de los ingresos en todos los niveles; minimizar los riesgos en los activos productivos y estratégicos; aumentar la capacidad productiva de la Sociedad; optimizar la gestión de los clientes y acentuar y fomentar el autocontrol como práctica regular, aplicando sus propios mecanismos de verificación y evaluación”*, la Directiva 535 del 25 de marzo de 2008 que reglamenta el Procedimiento para incobrables definitivos y política contable para el registro, la Directiva 586 de 2011 por la cual se adopta la política del Sistema de Control Interno especialmente el numeral 3. Actividades de Control, 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.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la administración mediante Oficio No.02-ETB-321-12, efectivamente se observó que existen números telefónicos que se presentan de manera reincidente en estado de incobrables definitivos, a lo que la administración indica que ha dado prioridad a la gestión de inconsistencias por valor y cantidad de registros, por lo que no han gestionado este tipo de inconsistencias.

Adicionalmente, no han solicitado investigaciones internas para determinar los posibles responsables de estos incobrables por que consideran que los niveles y porcentajes de ocurrencia de los incobrables no ameritan investigaciones; contrario a lo establecido en la Directiva 535 de 2008 mencionada como criterio del hallazgo.

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa el hallazgo y se mantiene con la incidencia indicada. Para lo cual la administración en la respuesta acepta que se presentan los hechos y que le dará alcance a la observación y se implementará un proceso de control para analizar este tipo de inconsistencias.



2.2.3 Hallazgo Administrativo con posible Incidencia Disciplinaria y Fiscal – Pago de Incobrables a Operadores

Revisadas las conciliaciones y los registros contables de las vigencias evaluadas (2008 a junio de 2012), suministrados por la administración, se estableció que la empresa ha reconocido incobrables definitivos a los operadores por valor de \$1.802.710.675,87, con fundamento en los registros de la cuenta Otros Gastos Extraordinarios - Inconsistencias e Incobrables código contable 51820901, y ha pagado por concepto de incobrables definitivos la suma de \$403.526.785,27, por causas imputables a la gestión de la ETB. La diferencia entre lo reconocido y pagado asciende a \$1.399.183.890,6 y no ha sido conciliado con los operadores.

La ineficacia de los controles implementados para la mitigación de los riesgos asociados a los procesos de gestión de inconsistencias, producción de facturación, activación, bloqueo y/o suspensión de las líneas que presentan esta problemática en las áreas competentes incrementan las probabilidades de generación de incobrables definitivos.

Por lo expuesto, la administración incurre en una presunta gestión fiscal antieconómica en cuantía de \$356.701.173,9, teniendo en cuenta el porcentaje de participación del Distrito en ETB, correspondiente al 88,39591% de las acciones, representadas en acciones ordinarias públicas, 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 concordancia con lo establecido en el Código de Buen Gobierno de la ETB: *“El objetivo de dicho control es buscar la protección de los ingresos en todos los niveles; minimizar los riesgos en los activos productivos y estratégicos; aumentar la capacidad productiva de la Sociedad; optimizar la gestión de los clientes y acentuar y fomentar el autocontrol como práctica regular, aplicando sus propios mecanismos de verificación y evaluación”*, así mismo, se transgrede la Directiva 535 del 25 de marzo de 2008 que reglamenta el Procedimiento para incobrables definitivos y política contable para el registro, la Directiva 586 de 2011 por la cual se adopta la política del Sistema de Control Interno especialmente el numeral 3. Actividades de Control



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con la respuesta de la administración mediante Oficio No.02-ETB-321-12, según la información agregada en el cuadro No.1 Valores a facturar por terceros operadores, inconsistencias e incobrables, enero de 2009 a junio de 2012. Se indica que de la cifra \$433.714.320.242 relacionada como el Total enviado a facturar por operadores, solo el 0.1% son incobrables definitivos, y que ello se traduce en eficiencia del proceso de gestión de inconsistencias.

En este sentido, este ente de control considera pertinente llamar la atención sobre el verdadero impacto que generan los incobrables en la gestión de los recursos por parte de la administración de la ETB, dado que las pérdidas ocasionadas por los incobrables definitivos afectan los ingresos reales de la empresa que como se indica en la respuesta ascienden a \$12.333.000.000 por concepto de el suministro de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo, actividad que hace parte del objeto de los contratos de interconexión. Entonces los incobrables definitivos reconocidos (\$1.802.710.675,87) disminuyen los ingresos por instalación esencial en un 15% y la pérdida por los efectivamente pagados (\$403.526.785,27) representa el 3.3% de los ingresos mencionados.

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa el hallazgo y se mantiene con la incidencia indicada.



3. CONCLUSIONES

1. Este ente de control evidencia que la ETB no es eficaz ni eficiente en el proceso de inconsistencias y trámite de incobrables ya que se presentan los números telefónicos en forma reincidente en estado de incobrables definitivos por períodos continuos y discontinuos y varias vigencias, sin que la administración actúe para evitar que estas líneas atípicas sigan consumiendo incobrables definitivos.
2. La ineficacia de los controles implementados para la mitigación de los riesgos asociados a los procesos de gestión de inconsistencias, producción de facturación, activación, bloqueo y/o suspensión de las líneas que presentan la problemática de error por series no identificadas o no corresponden, libres con marcaciones o suspendidos con marcaciones, en las áreas competentes, incrementan las probabilidades de generación de incobrables definitivos.
3. Por concepto de incobrables de las vigencias 2008 a junio 2012 la ETB ha pagado a los diferentes operadores el valor de \$403.526.785,27.
4. No se evidenció que la administración efectúe los procesos de investigación necesarios a fin de determinar si existe o no alguna responsabilidad a cargo del trabajador, ni de su comunicación a la Gerencia de Asuntos Contenciosos ni de la gestión de los resultados de la valoración judicial del asunto y las conclusiones del caso.
5. Se evidencia debilidad en los procesos de monitoreo y estadísticas de inconsistencias y niveles de incobrables que permitan mejorar los procesos de tratamiento y mitigación de los riesgos asociados a ésta problemática, que de continuar en incremento puede aumentar las probabilidades de materialización de los riesgos que pueden culminar en pérdidas mayores.
6. Ésta Contraloría dará traslado del presente informe a los diferentes entes que regulan y vigilan las actuaciones de la ETB que correspondan, según su competencia.



4. ANEXOS

ANEXO 4.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	4	N.A.	2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3
FISCALES	1	\$356,7	2.2.3
DISCIPLINARIOS	2		2.2.2, 2.2.3
PENALES	0	N.A.	-

N.A.: No aplica.

Como anexos y soportes de este informe se elaboraron cinco (5) actas de visita fiscal a las áreas de Aseguramiento de Ingresos, Aseguramiento del Servicio, Gestión de Inconsistencias, Gerencia de Facturación, Cartera y Cobranzas, Dirección de Auditoría Control de Fraude, Vicepresidencia de Regulación, Calidad y Negocios con Operadores y Gestión Contable de la Gerencia de Cartera de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP.