

INFORME DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL CONTRATACIÓN Y OTRAS ACTUACIONES

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A. E.S.P.

PAD 2014

DIRECCIÓN SERVICIOS PUBLICOS

Bogotá, Diciembre de 2014

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.

Contralor de Bogotá	Dr. Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Dra. Ligia Botero Mejía
Director Sectorial	Dra. Joenx Castro Suárez
Subdirector de Fiscalización	Dra. Nidian Viasús Gamboa

Equipo de Auditoría:

Gloria Adriana Ladino Sierra  
Luis Eduardo Cañas Rodríguez  
Eduardo Henry Villarroel Sierra  
Dairo García Bedoya

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	5
<b>2. RESULTADOS DE AUDITORIA</b>	9
2.1 ANALISIS A LA CONTRATACION DE LA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A.-ESP DE LAS VIGENCIAS 2013-2014.....	9
2.1.1 Muestra seleccionada para la evaluación.....	9
2.1.2 Resultados de la evaluación de la muestra.....	11
2.1.2.1 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Fiscal en el Contrato No. 4600011059 suscrito con LOWE SSP3 S.A. ....	12
2.1.2.2 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria al Contrato N° 4600014001 suscrito con la Compañía de Urbanismo Construcciones e Ingeniería Limitada “URBANISCOM LTDA”.....	15
2.1.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria al proceso precontractual del contrato No. 4600013111 con SERVIENTREGA	17
2.1.2.4 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria por la No Publicación de los Contratos en el SECOP-.....	28
<b>3. OTRAS ACTUACIONES</b>	30
3.1 ATENCION DE PQR's .....	30
3.1.1. Peticiones, Quejas, Recursos –PQR´s-. Silencios Administrativos Positivos y Multas	30
3.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, Peticiones, Quejas y Recursos –PQR´s-. Por deficiencias en atención al cliente.....	38
3.1.3. Sanciones impuestas por las Superintendencias de Servicios Públicos –SSPD- e Industria y Comercio –SIC-.....	41
3.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por Sanciones impuestas por las Superintendencias por Silencios Administrativos Positivos e incumplimientos legales.....	42
3.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Inaplicabilidad de la normatividad relativa a la Acción de Repetición.....	49
<b>4. ANEXOS</b>	53
4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.....	53

**1. CARTA DE CONCLUSIONES  
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP.**

Doctor

**SAUL KATTAN COHEN**

Presidente

Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ESP

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

Respetado doctor Kattan:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial a la Evaluación de la Contratación y Otras Actuaciones, en la Empresa de Teléfonos de Bogotá S.A ESP PAD 2014, a través de la verificación del cumplimiento de los principios de planeación, transparencia, economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de auditoría especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación, por lo tanto requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo que reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

### **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el proceso de Contratación y otras actuaciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ESP, no cumple con los

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

principios de planeación, transparencia, publicidad, economía, eficacia, eficiencia y equidad, toda vez que se observa:

En la fase precontractual se observó que la justificación que presenta el estudio de la necesidad de contratar, no es congruente con la magnitud de los recursos que se van a comprometer por parte de la entidad. Así mismo, los términos de referencia generan dudas, incertidumbre y desgastes en el desarrollo contractual.

Se observó, que no hay unidad en la denominación de los documentos que se producen en el desarrollo y ejecución de los contratos lo que es contrario al principio de auditabilidad de que habla la Directiva 0586 de 2011.

De igual manera, la omisión de exigir informes periódicos a los supervisores y la frecuente rotación y cambio de éstos, reduce su eficacia y hace más difícil la trazabilidad de la contratación.

Se observa adiciones y/o prórrogas en algunos contratos, que al momento de su suscripción, inician con cuantías que cumplen requisitos para realizar una invitación y/o selección directa, pero al cabo del tiempo los valores adicionados superan algunas veces el 50% a la suma inicial, situación desfavorable para los intereses de la empresa.

Con relación a la contratación evaluada, se encontraron las siguientes observaciones:

La valoración del contrato No. 4600011059 con LOWE SSP3 SA, demostró que no era necesario el pago de arrendamiento de la bodega SETECSA por un tiempo aproximado de tres años. La ETB S.A E.S.P., tenía espacios propios, en los cuales había podido almacenar dichos elementos publicitarios. Lo anterior, generó una gestión antieconómica en el periodo de ejecución 2011 a 2014, que para el Distrito genera un presunto detrimento patrimonial por su participación en la ETB S.A E.S.P., del 88.4%.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$787.861.451.

El contrato de prestación de servicios No. 4600013654 con el Consorcio BCN GROUP ETB., con el objeto de elaborar los diseños, tramite de permisos y licencias de demolición parcial entre otras, por valor de \$940 millones, se evidenció que la Póliza de Garantía expedida por MAPFRE es posterior a la aprobación de la misma, atentando contra los principios de transparencia, objetividad y eficacia. Por lo cual se incurrió en una observación administrativa.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En la verificación del contrato No. 4600013752 de prestación de servicios, con Domingo Antonio Cárdenas Plata, suscrito por valor de \$60 millones, se dio incumplimiento en la fase post-contractual, originada en la fecha de liquidación, la cual se realizó 4 meses después de lo contemplado en el contrato; lo que origina una observación administrativa.

Evaluado el contrato de obra No. 4600014001 con “URBANISCOM Ltda.”, suscrito el 27 de junio de 2014, por 12 meses y por valor de \$4.729,1 millones, se incumple con el manual de contratación y con los artículos 6, 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, la circular conjunta N° 34 de 2011 y ley 734 de 2002, por adelantar las obras objeto del contrato sin el requisito de la licencia de construcción, corriendo el riesgo de una posible sanción por parte de la Alcaldía Local durante este lapso de tiempo. Por consiguiente se incurrió en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Consultado el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP- se evidenció que la empresa persiste en el incumplimiento con la obligación de publicar su actividad contractual en este sistema. Que aplica a los particulares que administren recursos públicos, como lo señala la Circular Externa 1° de 21 de junio de 2013, en concordancia con el Decreto Nacional 1510 de 2013, *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”*. Por lo cual se incurrió en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Del análisis del proceso precontractual de la Invitación Pública No. 10228651 - Distribución de Facturas-, que finalizó con la suscripción del contrato No. 4600013111 adjudicado a la empresa SERVIENTREGA, se encontraron irregularidades relacionadas con el proceso de selección, configurándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, ya que se incumplió con lo previsto en la Constitución Política artículos 6, 209 y 267, por cuanto las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y la Administración Pública. Además de la inobservancia de su Manual de Contratación - Directiva No. 00612 de 2012.

Un tema crítico en la gestión interna de la ETB S.A. ESP., sigue siendo el alto número de reclamaciones efectuadas por los usuarios de los servicios que presta la empresa, la falta de oportunidad y diligencia en el proceso de trámite de las citadas reclamaciones, así como la falta de puesta a punto de los sistemas o software que es utilizado en dicho proceso.

De acuerdo con los resultados de la presente auditoria, el proceso de trámite y gestión de los PQR's, por parte de la ETB S.A. ESP., sigue siendo ineficiente,

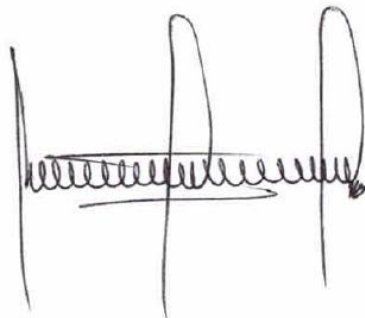
**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

ineficaz y antieconómico, en razón a cifras e indicadores negativos relacionados con el proceso.

Por las sanciones y/o multas ocasionadas por los silencios administrativos positivos por la deficiente atención de sus usuarios, además de la inexistencia de la gestión de recuperación de los recursos públicos, mediante la acción de repetición, se configura una hallazgo administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$1.620.224.217 pesos, teniendo en cuenta la participación del Distrito Capital en la ETB S.A. ESP., que corresponde al 88,4% representadas en acciones ordinarias públicas.

Por lo anterior, se configuraron 7 observaciones administrativas, de las cuales, 2 con presunta incidencia fiscal por valor de \$2.408.085.6675 y 6 con presunta incidencia disciplinaria.

Atentamente,



**JOENX CASTRO SUÁREZ**  
**Directora Sectorial Servicios Públicos**



## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1 ANALISIS A LA CONTRATACION DE LA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A.-ESP DE LAS VIGENCIAS 2013-2014

#### 2.1.1 Muestra Seleccionada para la Evaluación

Según relación de contratación de los años 2013 y 2014, entregada por la Oficina de Planeación de la Contraloría de Bogotá, y la información suministrada por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ESP, de un universo de 541 contratos hasta agosto 30 de 2014, se tomó una muestra selectiva de 15 por un valor de \$127.485.812.789, siguiendo los lineamientos y criterios expuestos en el Memorando de Asignación.

De los 15 contratos se distribuyen según tipología de la siguiente manera:

CUADRO No. 1  
CONTRATOS MUESTRA POR TIPOLOGIA

TIPOLOGIA	Cuenta de TIPOLOGIA	Suma de VALOR
consultoría	1	\$ 922.413.794
contrato de obra	1	\$ 4.599.450.767
otros servicios	3	\$ 70.892.897.035
otros suministros	1	\$ 995.744.449
servicios de mantenimiento	1	\$ 639.479.000
servicios outsourcing	1	\$ 2.574.000.000
Servicios Profesionales	7	\$ 46.861.827.744
multas por pretensiones quejas y reclamos		
<b>Total general</b>	<b>15</b>	<b>\$ 127.485.812.789</b>

FUENTE: Información Suministrada Por Contraloría de Bogotá Oficina de Planeación, SIVICOF

Esta muestra se seleccionó teniendo en cuenta las siguientes características: Información de auditorías anteriores, valor de contratos, objeto contractual y por la tipología de los contratos, particularmente servicios profesionales (226 Contratos), que resulta ser el 41% del total del universo de contratación del año 2014; de los cuales se verificaron 7, que corresponden al 16,5% del valor total de estos contratos. De igual forma, del universo de contratos se tienen 17 tipologías; de las cuales se analizaron 7 de éstas; lo que corresponde al 41%.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**CUADRO No. 2**  
**RELACIÓN DE CONTRATOS AUDITADOS**

	NIT	CONTRATO	NOMBRE DEL CONTRATISTA	OBJETO	VALOR	TIPOLOGIA	FECHA DE SUSCRIPCION	TIPO DE CONTRATACION
1	900.355.682	4600013513	WIPRO TECHNOLOGIES SUCURSAL COLOMBIA	Contratar grupo 1 operación , soporte segundo nivel y capacitacion	\$ 6.910.052.117	Servicios Profesionales	2014/01/07	privado
2	900.304.632	4600013525	ECONTACT COL SAS	El contrato tiene por objeto contratar el servicio de canal telefonico y virtual , para los productos y servicios lte y convergentes.	\$ 2.574.000.000	servicios outsourcing	2014/01/14	contratacion directa
3	900.167.568	4600013808	RETAIL SERVICES SUCURSAL COLOMBIA	Prestacion de servicios y obtencion de permisos y autorizacion para atender la fibra optica en los conjuntos de propiedad horizontal del segmento hogares y negocios pymes y micros al igual que le apoyo necesario para facilitar los procesos de despliegue	\$ 680.384.788	Servicios Profesionales	2013/03/14	contratacion directa
4	830.108.799	4600013600	CONSTRUCTORA DE MARCA S.A.	La contratación de espacios comerciales, publicitarios y de divulgación en medios de comunicación masivos, directos, alternativos y/o comunitarios, con el fin de dar a conocer al público en general las políticas públicas que impulsan los programas...	\$ 226.671.540	Servicios Profesionales	22/01/2014	contratacion directa
5	900.374.398	4600013614	GAMELOFT SUCURSAL COLOMBIA	compraventa de juegos tres online multiplayer LTE	\$ 545.200.000	Servicios Profesionales	2014/01/23	contratacion directa
6	800.102.212	4600013721	MICROMOTORES LTDA	Mantenimiento de tapas de seguridad electromecanicas y el mantenimiento de llaves electronicas (grua levantamiento) en bogota (incluye soacha)	\$ 639.479.000	servicios de mantenimiento	2014/01/24	contratacion directa
7	900.080.081	4600013782	BEAT MARCAS VITALES S A S	Servicio de trade marketing o diseño e implementación de estrategias de marketing dirigidas a canales de ventas que permitan proporcionarles herramientas para aumentar y potenciar las ventas.	\$ 7.261.265.156	Servicios Profesionales	2014/02/19	convocatoria publica
8	800.080.839	4600013963	FABRICA DE EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES	Adquisición de ddf de 120 ohmios para el proyecto colombia móvil iru bogotá.	\$ 45.543.559	otros servicios	2014/05/20	otro
9	830.008.233	4600014001	COMPANIA DE URBANISMO CONSTRUCCIONES EIN	Obras civiles de implementación del proyecto de fachada de la sede principal centro, para las fachadas de la carrera 7 con calle 20	\$ 4.599.450.767	contrato de obra	2014/06/27	otro
10	860.524.513	4600011059	LOWE	Contratar los servicios de estrategia de comunicación publicitaria para campañas de captación, potencialización, fidelización y retención de los diferentes segmentos de clientes etb. .	\$ 31.178.254.143	Servicios Profesionales	17/06/2011	
11	860.512.330	4600013111	SERVIENTREGA SA	Servicio de distribución de facturas etb con anexos y demas documentos con guia de entrega	\$ 17.151.060.960	otros servicios	09/08/2013	
12	1.000.000.861	4600013654	CONSORCIO BCN GROUP ETB	Prestacion de servicios profesionales para la elaboracion de los diseños basicos arquitectonicos basicos de ingeniería, gestiones de viabilidad normativa y tramite de permisos y licencias de demolición parcial, modificación y adecuación de la fachada d	\$ 922.413.794	consultoria	2014/01/23	otro
13	5.559.757	4600013752	DOMINGO ANTONIO CARDENAS PLATA	Emitir un concepto por escrito sobre la procedencia o improcedencia de la acción de repetición respecto de condenas, conciliaciones u otras formas de terminación de conflictos por parte de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ESP, contra sus emp	\$ 60.000.000	Servicios Profesionales	2014/01/24	contratacion directa
14	900.711.074	4600013961	SKG TECNOLOGIA SAS	servicios técnicos y tecnológicos que garanticen al cliente secretaria distrital de movilidad el envío de forma automática y en tiempo real de la información e imágenes de los comparendos diligenciados e impuestos en vía, evidencias registradas y...	\$ 995.744.449	otros suministros	2014/05/14	otro
15	890.399.003	4600013739	EMCALI E.I.C	Suministro de energia no regulada para los previos de etb a nivel nacional	\$ 53.696.292.516	otros servicios	2014/01/01	privado
16			multas por pretensiones quejas y reclamos	PQR'S				
<b>TOTAL:</b>					<b>\$ 127.485.812.789</b>			

FUENTE: Información Suministrada Por Contraloría de Bogotá Oficina de Planeación, SIVICOF

## 2.1.2 Resultados de la evaluación de la muestra.

Para la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ESP: *“El fin de todo procedimiento de contratación que se adelante será el cumplimiento de los objetivos y fines empresariales, el desarrollo de su objeto social, así como la continua y eficiente prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y de comunicaciones en general a cargo de ETB.”*<sup>1</sup>

En la fase precontractual se observó que la justificación que presenta el estudio de la necesidad de contratar, no es congruente con la magnitud de los recursos que se van a comprometer por parte de la Entidad. Así mismo, los términos de referencia generan dudas e incertidumbres en el desarrollo contractual, originando desgastes innecesarios en el proceso.<sup>2</sup>

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-E.S.P., muestra debilidades de control interno por no establecer una denominación unificada a los documentos que se producen en la ejecución de los contratos, lo que para una vicepresidencia es un “Acta Parcial de Recibo”, para otra es una “Orden de Pago” y para otra es “Acta Parcial de Pago”; o el caso de “Orden de Servicio” a la que se le da el nombre de “Adjudicación”, también es el caso del documento de “Acta de Inicio” al que en alguna vicepresidencia se le da el nombre de “Orden de Inicio”. Esta situación, genera confusiones y es contraria al principio de “generación y registro de información”, consignado en el punto 4.1 Administración de la información, de la Directiva 0586 del 6 de julio de 2011<sup>3</sup>.

Un aspecto que deja un vacío en la trazabilidad y reduce el impacto de la gestión de los supervisores es la ausencia de una exigencia a éstos de la presentación de informes periódicos, no obstante la Directiva 0502 del 6 de diciembre de 2006, lo establece en el punto 5: *“ACTIVIDADES Y FUNCIONES DEL SUPERVISOR”*<sup>4</sup>. También debe tomarse en cuenta el efecto que implica la frecuente rotación y cambios de supervisores, lo cual repercute negativamente en el control y seguimiento a los contratos, según lo previsto en la Directiva 612 de 2012. Título IV, Capítulo I y Art. 46 a 52.

Evaluados los contratos de la muestra, se encontraron algunas inconsistencias dando origen a observaciones administrativas, porque la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. – E.S.P., está incumpliendo con su Manual

<sup>1</sup> ETB. Artículo 2 de la Directiva 0612 del 13 de julio de 2012: Fines del procedimiento de contratación.

<sup>2</sup> Este fue el caso de la Invitación Privada N° 10239167 donde ETB tuvo que resolver cien (100) preguntas de los participantes (folios 304 a 312 del Archivo del contrato WIPRO 4600013513).

<sup>3</sup> *“Auditoría: debe facilitar su revisión y verificación. Incluye toda la información registrada en los estados financieros, en los sistemas de información y la que sea insumo para el desarrollo del negocio ETB.”*

<sup>4</sup> Entre otras funciones de los supervisores el ítem 5.1 de la Directiva 0502 dice: *“Elaborar los informes sobre el contrato que requieran las diferentes áreas de la Empresa, y los organismos de control.”*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de Contratación, Directiva Interna 612 de Julio 13 de 2012, Arts. 4. (Principios), 11 (Plazos de procedimiento), 12 (Análisis de Necesidad), 22 (Términos de Referencia), 46. (Supervisión), 49 (Otros Principios), 50 (Finalidades), 52 (Funciones del Supervisor); en los siguientes contratos:

El Contrato No. 4600013654 con el Consorcio BCN GROUP ETB. (Constituido el día 9 de enero de 2014), suscrito el 24 de enero de 2014 e iniciado el 19 de febrero del mismo año, por un plazo de 4 meses a partir de la orden de inicio, por valor de \$810.344.828 más IVA de 129.655.172., para un total de \$940 millones.

Se observó que la Póliza de Garantía fue expedida por MAPFRE con el N° 2201313000178, aprobada el 18 de febrero de 2014, y se detectó que la fecha de expedición de la póliza fue del 11 marzo de 2014 (folio 113 de la carpeta 1); fecha posterior a la aprobación de la misma (folio 112 de la carpeta 1).

Contrato No. 4600013752, suscrito el 24 de enero de 2014, y valor de \$60 millones con el señor Domingo Antonio Cárdenas Plata, por prestación de servicios profesionales para emitir un concepto jurídico por escrito sobre la procedencia de la acción de repetición respecto de condenas, conciliaciones, u otras formas de terminación de conflictos por parte de la ETB S.A. E.S.P, contra sus empleados o exempleados, exceptuando el tema relacionado con multas impuestas por la Súper Intendencia de Industria y comercio, hecho que ya fue definido en el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de ETB S.A. E.S.P. Se inició el 13 de Febrero de 2014.

Se observó el incumplimiento de la norma en la parte post-contractual en la liquidación o terminación del contrato, por cuanto el acta de liquidación con fecha 10 de julio de 2014, se realizó 4 meses después de lo previsto en el contrato. Dicho contrato establece la liquidación del mismo dentro del mes siguiente a su terminación (Penúltimo párrafo del contrato). Se concluye que no existe seguimiento por parte del supervisor del contrato, transgrediendo la Directiva No. 00612 de 2012. Artículo 49 y por tanto no cumple con las obligaciones pactadas en el contrato que es ley para las partes como lo consagra el artículo 1602 del Código Civil Colombiano.

**2.1.2.1 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Fiscal en el Contrato No. 4600011059 suscrito con LOWE SSP3 SA.**

El objeto contratado es: *“El contratista se obliga con la ETB a prestar sus servicios para realizar la estrategia de comunicación publicitaria para las campañas de potencialización, fidelización y retención de los diferentes segmentos de clientes de ETB. Lo anterior, comprende el desarrollo de actividades relacionadas diseño, artes filiales, producción mecánica, fotografía,*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*impresos y artículos promocionales, producción de medios audiovisuales tales como radio, televisión, medios impresos, publicidad exterior, piezas de internet y demás medios alternativos, servicios de almacenamiento de material publicitario, envío de correos, adquisición y entrega de premios, servicios especializados de BTL, activaciones, promociones, eventos de toda clase, así como el personal, los elementos y materiales para su realización, ejecución de evaluaciones y sondeos publicitarios y estrategias comerciales para la ATL y BTL, elaboración de aplicaciones de sistemas, y, en general, toda actividad de comunicación que contribuya a la venta y divulgación de los productos y servicios actuales y futuros prestados por ETB y al posicionamiento de su imagen corporativa ya sea de manera masiva o directa” suscrito el 17 de junio de 2011.*

El contrato se inició el día 22 de junio de 2011, con una duración inicial de 2 años, por valor de \$31.372'786.142, (IVA incluido), por tres (3) conceptos: Contrato, Gastos Reembolsables y Remuneración de Honorarios. Se realizaron tres (3) prórrogas por 19 meses y tres (3) adiciones por valor de \$18.679'284.162, para un valor total de \$50.052'070.304, con corte a noviembre de 2014, se encuentra actualmente vigente, con una ejecución de \$48.994.679.322 equivalente al 98%.

Del objeto del contrato en su cláusula primera se desprende, entre otras funciones: *“...comprende el desarrollo de actividades relacionadas,...servicios de almacenamiento de material publicitario...”,* describiendo en esta actividad el bodegaje de elementos. De acuerdo a la respuesta entregada mediante oficio 02-ETB S.A. E.S.P.-365-14 de noviembre de 2014, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ESP manifiesta: *“Bodegas de propiedad de ETB. Bodega 003 Bajas, Bodega 004 General, Bodega 007 Redes Occidente, Bodega 008 Redes Sur, Bodega 009 Redes Oriente, Bodega 010 Redes Norte, Bodega 011 Redes San Carlos, Bodega 035 Centro Oriente, Bodega 021 Aprovechamiento de Datos”*<sup>5</sup> de acuerdo a esto la ETB S.A, ESP, tiene en existencia 9 bodegas que son de su propiedad y varios lugares o espacios de almacenamiento disponibles. De igual manera, en acta de visita fiscal de fecha 19 de noviembre de 2014, el Vicepresidente de Hogares y Personas respondió: *“ETB, venía haciendo un proceso de reforzamiento estructural, limpieza de áreas, entre otras actividades. En su momento, se hizo un recorrido de sedes con el entonces Vicepresidente de Aseguramiento del Servicio para revisar los diferentes espacios de ETB, se evidenció que había un espacio que podía ser utilizado, y se procedió a dar la instrucción de buscar uno de esos espacios que cumpliera con las condiciones para guardar el merchandising de la empresa. Aclara que, no conoce porque anteriormente no se había tomado esa decisión. Acto seguido, aclara que se aprovechó la oportunidad teniendo en cuenta que le daba beneficio económico a la empresa y mayores eficiencias”*

Según lo descrito anteriormente, el sujeto de control debió utilizar en la sede de Santa Helenita, la bodega que cuenta con un área de 58m<sup>2</sup> (ubicada en el

<sup>5</sup> Memorando Interno ETB S.A. E.S.P, CECO: F5000, con fecha 13 de noviembre 2014.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

segundo piso del edificio), subdividida en dos áreas para almacenaje de material promocional como dotación, papelería, merchandising, etc. Lugar que cumplía con las características adecuadas para dicho fin y que se viene utilizando desde el mes de abril de 2014.

La Directiva Interna 546 del 30 de mayo de 2008, vigente a la fecha de suscripción del contrato, en su artículo 4 establece los siguientes principios: **“Economía:** *El proceso de contratación se adelantará optimizando los costos y gastos de quienes intervengan (...)*”, **“Responsabilidad:** *“(…) los facultados para contratar la idoneidad y efectividad de los procesos y contratos que emprendan y celebren”* y en su artículo 7 de la Planeación de Compras e Inversiones dice: *“La gerencia de Suministros y Adquisiciones hará el seguimiento a la ejecución contractual del plan de compras (...) (...) y serán responsables de someter a consideración el comité de Presidencia, con el soporte del área interesada, las modificaciones a dichos documentos”* incumplió con los principios mencionados, al no realizar un adecuado estudio y análisis de conveniencia antes de la suscripción del contrato, desconociendo la existencia de un espacio propio que no aprovecho durante los años 2011 a abril de 2014, generando un detrimento patrimonial al Distrito Capital, por el uso inadecuado de los recursos públicos a través de una gestión antieconómica por concepto de bodega.

De las actuaciones desplegadas por quienes administran los recursos públicos de la ETB S.A. E.S.P., y que se consignaron en los párrafos precedentes, se evidencia la vulneración a los artículos 3º, 4º y 6º de la ley 610 de 2000, respecto al pago en la ejecución de este contrato por concepto de bodegaje y que en las respuestas de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., manifiesta que no es entendible y desconoce la razón porque antes no lo había hecho (Acta de Visita Fiscal N° 14) y a pesar de ello se pagó al contratista el valor de \$ 891'245.986. (Información suministrada por la entidad auditada).

Esta conducta no cumple los postulados previstos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes, así como la circular conjunta N° 34 de 2011, por lo tanto no se dio cumplimiento a los principios de moralidad administrativa, transparencia, planeación, eficacia, eficiencia, economía, austeridad en el gasto teniendo en cuenta que la mayoría de sus recursos son públicos, así como lo contemplado en la Ley 489 de 1998; artículo 8, Ley 42 de 1993, Manual de Contratación y Directiva N° 00546 de 2008.

Por los argumentos expresados, se configura una observación administrativa con presunta incidencia fiscal, teniendo en cuenta la participación del Distrito en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., por el 88.4%, por valor de \$787'861.451.

Valoración Respuesta:

Una vez analizada la respuesta emitida por la ETB, donde dice: “(...)ETB no contaba con la capacidad operativa ni administrativa para el manejo y control de material publicitario..., establecen: Bodega General: Recepción y almacenamiento de bienes de consumo general(...)”.

En esta respuesta la Entidad, no aporta ninguna evidencia, ni prueba soporte donde demuestre que las bodegas en esa fecha se encontraban llenas u ocupadas, en el informe de estacionalidad con corte a Junio de 2011, no indican que las bodegas estuvieran ocupadas a su máxima capacidad como lo que quieren hacer ver, en el anexo de dicha respuesta.

Por lo expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con su presunta incidencia fiscal.

**2.1.2.2 Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria al Contrato N° 4600014001 suscrito con la Compañía de Urbanismo Construcciones e Ingeniería Limitada “URBANISCOM LTDA”.**

El objeto contractual es: “la ejecución de obras civiles de implementación del cambio de fachadas para la sede administrativa centro propiedad de Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., en Bogotá, de conformidad con el alcance descrito en los Términos de Referencia, la Oferta, Contraofertas Económicas, el Acta de Aclaración de 18 de junio de 2014 y el Manual de Contratación de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.”

Contrato que fue suscrito el 27 de junio de 2014 e iniciado el 11 de julio de 2014, con “URBANISCOM LTDA”, por un plazo de 12 meses a partir de la orden de inicio, por valor de hasta \$4.599.450.767, incluido IVA de \$129.655.172, para un total de \$4.729.105.939, se realizaron 2 cortes de obra con los pagos por valor total de \$1.011’803.672, el porcentaje de su ejecución es del 34% y no tuvo prórrogas ni adiciones.

De la información suministrada por la ETB S.A. E.S.P.<sup>6</sup> y una vez analizados los documentos soportes por esta auditoría, se observó que para el trámite de licencia de construcción la ETB S.A. E.S.P., estableció diseños básicos ante dos instancias a saber: El Instituto Distrital de Patrimonio y la Curaduría Urbana 5 (solicitud licencia de construcción), de manera simultánea, se realizaron los detalles de ingeniería no requeridos por la Curaduría Urbana 5 y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, iniciando la implementación en la fachada, sin tener la licencia de construcción requerida para tal fin.

<sup>6</sup> Acta de visita Fiscal No. 03, 22 de octubre de 2014.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En los argumentos expuestos anteriormente, se observa el incumplimiento al manual de contratación de la ETB S.A. E.S.P.,<sup>7</sup> capítulo segundo, Planeación Contractual, artículo 12, Análisis de la Necesidad, en donde establece en su Parágrafo Primero, *“En desarrollo de los principios de la buena gestión empresarial, el Facultado deberá incluir como especificaciones complementarias los demás análisis que considere necesarios para contratar el bien, obra o servicio”*. En este sentido se observa que en el análisis de conveniencia y necesidad obrante a folio 1, de la carpeta 1 del contrato, en ninguna parte establece la prioridad de realizar antes que nada el trámite correspondiente a la expedición de la licencia de construcción para iniciar la ejecución de la obra contratada.

Mediante documento expedido por la Curaduría Urbana 5, de fecha 29 de septiembre de 2014, se dice: *“(...) determinó que es viable la expedición del acto administrativo mediante el cual finaliza la actuación administrativa.” “... y como requisito previo para proceder a la expedición de la licencia, debe aportar los siguientes documentos:...”. (Fecha en la cual no se tenía la licencia de construcción aprobada).*

Esta situación, al no cumplir con la licencia de construcción exigida como requisito para adelantar las obras, transgrede los artículos 6, 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes, la circular conjunta N° 34 de 2011 y el Manual de Contratación artículo 52, referente a las funciones administrativas del supervisor, numeral 3 que dice: *“Verificar que existan los permisos, licencias, autorizaciones y demás necesarios para la ejecución del objeto contractual”*, De lo anterior se perfecciona una trasgresión a los principios de moralidad administrativa, transparencia, planeación, eficacia, eficiencia, economía, austeridad en el gasto teniendo en cuenta que la mayoría de sus recursos son públicos, así como lo contemplado en la Ley 489 de 1998, artículo 8 Ley 42 de 1993, Art. 44 de la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, artículo 44 Ley 1474 del 2011, respecto de las sanciones a que hubiere lugar.

En conclusión, el hecho de iniciar la obra 8 meses con anterioridad a la expedición de la licencia de construcción de fecha 6 de noviembre de 2014, se evidencia el incumplimiento con las normas urbanísticas del distrito; generando una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

**Valoración Respuesta:**

Una vez analizada la respuesta emitida por la ETB donde manifiestan: *“...las intervenciones corresponden a reparaciones locativas que pueden ser ejecutadas sin licencia de construcción, sin embargo y como quiera que el contrato suscrito con Urbaniscom Ltda. Contempla*

<sup>7</sup> Directiva Interna 612 de Julio 13 de 2012.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*intervenciones que se adelantarán en el actual edificio portal interactivo y edificio 20-00...”. Por este Ente de control, no se acepta la respuesta, por cuanto uno de los fines y objetivos del régimen urbanístico, es la obtención de la licencia de construcción, que pretende garantizar el uso racional del suelo, mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, y la seguridad de los asentamientos humanos. La carencia de dicha licencia para iniciar una obra, conlleva a que se incurra en una infracción urbanística y se presente la posibilidad de la imposición de una sanción, o la demolición de la obra, puesto que se entiende que la construcción no cumple con los requisitos de razonabilidad y seguridad del uso del suelo.*

Se debe tener en cuenta entonces, que la licencia de construcción, constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto expedido por la autoridad encargada, quien velará por el cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y los demás planes parciales que existan.

En este caso, la construcción adelantada, sí requería de una licencia de construcción aprobada, y no meramente el trámite de radicación administrativa, para continuar la obra, teniendo en cuenta que el objeto contractual establece: “... *la ejecución de obras civiles de implementación del cambio de fachadas para la sede administrativa...*”

Por lo expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por lo que se dará traslado al ente competente para que proceda de conformidad.

**2.1.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria al proceso precontractual del contrato No. 4600013111 con SERVIENTREGA.**

El objeto contractual consiste en “*prestar los servicios de distribución de las facturas de ETB S.A. E.S.P., con anexos y demás documentos con guía de entrega, así como los servicios de mensajería expresa para la distribución a domicilio de las peticiones, quejas y recursos y correspondencia en general, en Bogotá D.C; Cundinamarca y a nivel nacional e internacional.*”

El valor estimado del contrato fue de \$17.136.7 millones sin IVA, para el desarrollo del mismo por 2 años a partir de la suscripción. El contrato se firmó el 9 de agosto de 2013 por un valor de \$17.151 millones, y según los soportes documentales comenzó a facturar servicios a partir del mes de noviembre de 2013.

El contrato se surtió mediante una convocatoria pública, en desarrollo de la cual se presentaron un total de cinco empresas (DATA CURRIER, COLENTREGA, CENTAUROS, SERVIENTREGA y la unión Temporal ENVIA-COLVANES).

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En desarrollo de la etapa precontractual, se adelantó el proceso de presentación de ofertas de acuerdo con los términos de referencia de la invitación pública, la etapa de negociación de acuerdo con las ofertas presentadas y la definición de los clasificados, según el cumplimiento de los componentes técnico y económico sometidos al análisis jurídico, técnico y económico por parte de la empresa.

En cumplimiento del proceso y en una primera instancia, el 12 de julio, y de acuerdo con la presentación de oferta y documentos de las cinco empresas, se determina que quedaron descartadas las empresas DATA CURRIER, COLENTREGA y CENTAUROS, por no cumplir las condiciones establecidas, y que clasifican la empresa SERVIENTREGA y la Unión Temporal ENVIA-COLVANES. Hasta esta instancia, y de acuerdo con los documentos del contrato, se observa transparencia en el proceso. Sin embargo, posteriormente se convoca a las dos empresas finalistas para el día 15 de julio, para que presenten una nueva propuesta ajustando los precios, como se puede apreciar en la siguiente comunicación del mismo día.

"Amablemente les informamos que una vez realizado el estudio de su oferta presentada el día 27 de junio de 2013 en el proceso del asunto, ETB S.A. ESP requiere que se mejore los precios unitarios ofertados en la misma, razón por la cual lo invitamos a reunión de negociación de tipo presencial a realizarse en la Cra. 7 No. 20-00 piso 9 Oficina Dirección de Facturación Cartera y Cobranza, el día de HOY a las 2:30 pm."

De acuerdo con sendas comunicaciones, a las 7:24 y 7:25 de la mañana, respectivamente del día 15 de julio, se citó al representante de SERVIENTREGA para las 2:30 pm del mismo día, y al representante de la Unión Temporal ENVIA-COLVANES a las 3:30 pm.

Una vez reunidos, se les solicito la presentación de sendas contraofertas es decir, la entrega de sus nuevas ofertas ajustadas en precios para el día 16 de julio. En cumplimiento de lo anterior, la planilla de recepción de contraofertas de la Vicepresidencia Financiera - Gerencia de Abastecimiento de Bienes y Servicios-, registra la recepción de lo requerido a las 11:01 am de la Unión Temporal ENVIA-COLVANES que presentó la contraoferta en dos (2) sobres y dos (2) CD's, y de la empresa SERVIENTREGA que entrega un sobre a las 11:04 am.

Las contrapropuestas son nuevamente sometidas a estudio técnico y económico.

Conforme con el proceso subsiguiente de análisis de las nuevas propuestas ajustadas, y de la gestión de orden administrativo entre los responsables del proceso, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

1. De correo interno enviado el día 16 de julio a las 12:05 en relación con el proceso de Invitación Pública No. 10228651-Distribución de facturas-. El área de Gerencia de Gestión de Valor- Equipo de estudios Económicos manifiesta *“Por favor solicitamos al oferente SERVIENTREGA S.A., el medio digital.”*
2. De correo interno enviado el día 16 de julio a las 13:45 pm, emanado de la Dirección de Facturación y Cartera, dirigido al área de Gerencia de Abastecimiento-Equipo de Compras Administrativas-, de Asunto: Aclaraciones sobre el comunicado de la Licitación No. 10228651. Se observa la siguiente solicitud:

*“Buenas Tardes...;*

*En relación a la contraoferta presentada por los oferentes solicitamos se realicen claridad y ampliación sobre los siguientes ítem*

*OFERENTE: SERVIENTREGA*

*Numeral 2. Se presenta dos cantidades es importante se aclare cuál de las dos es la que se presenta como oferta dado que se está dando un rango*

*Numeral. 3. Se indica en el párrafo 4 de este numeral el concepto “Modificaciones adicionales requieren tiempo extra”. Se solicita ampliar y hacer claridad sobre el mismo.*

*Numeral 4. Se requiere se amplíe la explicación sobre el tema.*

*Numeral 5. Se debe indicar la aceptación o no del personal adicional solicitado para el proceso de las devoluciones.*

*Numeral 6. Se requiere y se amplíe el número de recurso humano como descripción de los medios tecnológicos a usar, Al igual revalidar el costo de impresión como parte del servicio.*

*Numeral 8. Se solicita que se indique los costos unitarios de los servicios de correspondencia diaria al igual que se especifique las características de la misma*

*Firma...”*

3. De correo interno enviado el día 16 de julio a las 14:51 pm, emanado de la Gerencia de Abastecimiento-Equipo de Compras Administrativas y dirigido a la Dirección de Facturación y Cartera. Con asunto: Aclaraciones sobre el comunicado de la Licitación No. 10228651. Se observa la siguiente manifestación:

*“...Buenas Tardes*

*De acuerdo al acta de negociación enviado por ustedes para la firma por parte de los oferentes, los aspectos negociados se encuentran descritos en forma general y no específicos, por lo tanto el requerimiento no puede ser cursado, en razón a que lo solicitado no se encuentra dentro de lo negociado en el acta.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*Los puntos tratados en la reunión de negociación deben quedar consignados en el acta y estos deben ser específicos y exactos, de tal forma que la respuesta del oferente se de en las mismas condiciones, en razón a esta instancia no podemos entrar a realizar aclaraciones a la misma.*

*Cordial saludo*

*Firma.”*

4. El día martes 16 de julio a las 12:25 pm, una analista de soluciones a la medida de la empresa SERVIENTREGA, vía web envió al área de Gerencia de Abastecimiento-Equipo de Compras Administrativas, un correo así:

*“Cordial saludo,*

*Señora..., teniendo en cuenta los resultados y acuerdos realizados durante la mesa de negociación del día 15 de julio, atentamente remitimos el Anexo financiero con los valores ajustados para PQR.*

*Cualquier inquietud con gusto será atendida*

*Firma”*

5. El miércoles 17 de julio de 2013 a las 7:37 am, se envía un correo vía web emanado del área Gerencia de Abastecimiento-Equipo de Compras Administrativas a la analista de soluciones a la medida y representante legal de SERVIENTREGA en los siguientes términos:

*“...Ref: INVITACIÓN PÚBLICA No. 10228651*

*Buenas tardes*

*La recepción de la contraoferta se efectuó el día de ayer 16 de julio de 2013 a las 11 horas, es decir de 11 a 11y 50 am, de acuerdo a lo establecido en la reunión de negociación efectuada el día 15 de julio de 2013.*

*Como la contraoferta presentada por su empresa no contenía la copia en medio digital y en formato Excel de los anexos requeridos, se procedió a solicitar la entrega de la misma vía correo electrónico, la cual debe ser igual a la presentada físicamente y en sobre cerrado en la fecha establecida. Dicha solicitud se hace con el fin de agilizar el estudio de la contraoferta presentada.*

*De acuerdo con lo anterior, me es imposible recibir el anexo enviado por su empresa por este correo, ya que se encuentra por fuera de los tiempos establecidos.*

*Cordial saludo*

*Firma” Subrayado fuera de texto.*

6. El miércoles 17 de julio de 2013 a las 7:55 am, se envía un correo vía web emanado del área Gerencia de Abastecimiento-Equipo de Compras Administrativas remitido a los encargados de los estudios jurídicos, técnico y económicos con copia a la Vicepresidencia Financiera, Administrativa y de Gestión Humana en los siguientes términos:

*“Asunto: RV. Oferta Económica Mesa de Negociación.*

*Apreciados señores, Buenos días*

*Con extrañeza recibo el día de ayer un correo electrónico (adjunto) enviado por la firma SERVIENTREGA S.A., en el cual realizan un ajuste al anexo entregado como contraoferta y me surge la inquietud en razón a que una vez revisado el tema y realizada la consulta con el equipo jurídico se determinó en forma conjunta con el equipo económico no realizar el requerimiento de confirmación sobre los precios cotizados en la contraoferta presentada por la empresa.*

*Por lo anterior dicho requerimiento nunca se hizo por parte de la Gerencia de Abastecimiento, quienes somos el canal directo para las comunicaciones con los oferentes de los procesos en cursos. Razón por la cual pongo en conocimiento de todo el equipo participante dicha situación.*

*Igualmente anexo la respuesta dada a oferente SERVIENTREGA.*

*Cordial Saludo.  
Firma”*

Pese al anterior recuento de observaciones, el área Gerencia de Abastecimiento-Equipo de Compras Administrativas remitió el día 17 de julio los resultados de los estudios de contraofertas mediante Memorando a la Vicepresidencia Financiera, Administrativa y de Gestión Humana, en los cuales se establece que los oferentes (Unión Temporal ENVIA-COLVANES y SERVIENTREGA S.A.) cumplen con los estudios jurídicos, técnico y económicos con un puntaje de empate de 500 puntos. Oficio recibido el mismo día a las 3:06 pm. (Subrayado Nuestro). Lo anterior, sin tener en cuenta las inconsistencias y desacuerdos manifiestos de los encargados de las valoraciones y calificaciones con el área responsable de los proceso de contratación.

Posteriormente, en fecha 19 de julio de 2013, mediante el Memorando DFC-141-2013, la Vicepresidencia Financiera y Administrativa comunica a la Gerencia de Abastecimiento de Bienes y Servicios, la decisión de adjudicar el contrato a la empresa SERVIENTREGA S.A., por un periodo de dos años a partir del 1 de agosto de 2013. Fecha esta última que no es coherente con la fecha de suscripción del contrato que se firmó el 9 de agosto de 2013.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Del análisis de la segunda fase del proceso precontractual de esta convocatoria pública, se evidencian presuntas irregularidades, contradicciones y decisiones contrarias a la transparencia del proceso, como ejemplo está el hecho de que pese al empate de los oferentes SERVIENTREGA S.A y la Unión Temporal ENVIA-COLVANES, en la fase de entrega de contrapropuestas, nunca se mencionaron o efectuaron observaciones o contradicciones sobre la propuesta presentada por la Unión Temporal, que evidentemente siempre cumplió con los términos exigidos; situación contraria de lo actuado por SERVIENTREGA que no presentó los medios digitales en su momento y como lo exigía las mismas condiciones de la propuesta inicial, es decir en forma física, además de las inconsistencias y dudas presentadas frente a la contrapropuesta presentada por dicha empresa, y que a pesar de todo fue la favorecida con la adjudicación del contrato.

Lo anterior, con el agravante que SERVIENTREGA S.A., venía siendo ya el contratista de la ETB S.A E.S.P., para el desarrollo del mismo objeto, con el contrato No. 4600004302 iniciado el 11 de abril de 2006<sup>8</sup>.

“CUADRO No.6

ACUERDO	MODIFICACION	PLAZO	FECHA DD/MM/AA	VALOR
CONTRATO	NA	12 MESES	11-Abr-06	\$ 3.000.000.000
ACUERDO	PRORROGA ADICION	2 MESES	13-Jun-07	\$ 1.400.000.000
ACUERDO 3	PRORROGA ADICION	24 MESES	10-Jul-07	\$ 10.000.000.000
ACUERDO	PRORROGA ADICION	36 MESES	17-Jul-09	\$ 15.900.000.000
ACUERDO	PRORROGA ADICION	7 MESES	18-Jul-12	\$ 4.495.263.827
ACUERDO	PRORROGA	2 meses	18-Feb-13	\$ -
ACUERDO	PRORROGA ADICION	3 MESES 11 DIAS	19-Abr-13	\$ 2.282.000.000
		<b>84 meses 11 días</b>		\$ 34.795.263.827

Fuente: minutas y documentos entregados al equipo auditor

*Contrato inicialmente pactado por un año con valor inicial de \$3.000.0 millones y que finalizó con 76 meses en prórrogas y adiciones por valor aproximado de \$31.795.2 millones, de las actuaciones adelantadas por la Empresa se observa que no realizaron la etapa de planeación, estudio y análisis de la necesidad lo que conllevó a la empresa a prorrogar y adicionar en tantas veces como se observa en el cuadro de arriba a sabiendas que en el mercado existen otras personas jurídicas y/o naturales que posiblemente pueden prestar ese servicio, violando el derecho a la igualdad de los demás proveedores que seguramente se encuentran inscritos en la base de datos de la ETB.”*

Toda empresa prestadora de servicios que ejecute recursos públicos, está en principio obligada a cumplir en desarrollo de su gestión con los principios de la

<sup>8</sup> Análisis del cual se constituyó un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, como resultado de la auditoria regular PAD 2103 sobre vigencia 2012.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política, al igual que con una debida planeación que conlleve a una ejecución eficiente y transparente de los recursos públicos. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:

*“El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos (...).<sup>9</sup>*

Por el análisis de lo actuado en desarrollo de la etapa precontractual, que condujo a la adjudicación del contrato entre la ETB S.A. E.S.P. y la empresa SERVIENTREGA, es evidente la transgresión al derecho de igualdad frente a las oportunidades que se pueden otorgar a otros posibles proveedores que se presentan en la empresa para prestar sus servicios como lo contempla su Manual de Contratación, así como los principios de la función administrativa.

Lo anterior, permite concluir igualmente que no se cumplió con los principios de la gestión administrativa, según lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, que 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Situación coherente en línea jurisprudencia con la Circular conjunta No. 34 de 2011 emitida por la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General, que establece:

*“La gestión contractual del Estado es un instrumento para 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.*

*Por ello, esta actividad es regulada por principios que buscan evitar decisiones caprichosas, negligentes o interesadas de los administradores públicos, no para anular su VOLUNTAD y criterio frente a las situaciones que deben atender, sino para que en el*

<sup>9</sup> Nota de relatoría: Sobre el derecho al patrimonio público, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 13 de febrero de 2006. Rad. AP-15P94, 6 de septiembre de 2001, Rad. 163, M.P. Jesús María Carrillo, 31 de mayo de 2002, Rad. 13601, MP. Ligia López Díaz, 21 de febrero de 2007, Rad. 2004-0413, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, 21 de mayo de 2008, Rad. 01423, M.P. Ramiro Saavedra Becerra y 12 de octubre de 2006, Rad. 857, MP, Ruth Stella Correa Palacio.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*marco de los postulados que rigen la función administrativa y la gestión fiscal, adopten medidas encaminadas a garantizar, en primer lugar, el interés general, y, en segundo, la adecuada inversión de los recursos públicos. Este axioma quedó claramente expuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 cuando señaló:*

*“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”*

Del citado proceso contractual se infiere que la ETB S.A. E.S.P., no cumple los principios de planeación, igualdad, moralidad administrativa y transparencia, teniendo en cuenta que la mayoría de sus recursos son públicos, en contravía de lo contemplado en la Ley 489 de 1998; artículo 8 Ley 42 de 1993; y Manual de Contratación - Directiva No. 00612 de 2012.

De otra parte, es pertinente reiterar a la ETB S.A. E.S.P., que de conformidad con el fallo del Consejo de Estado<sup>10</sup> donde señala que de acuerdo con la naturaleza jurídica de la ETB S.A. E.S.P., y teniendo en cuenta que subsisten las condiciones por las cuales se constituyó la empresa como lo certifica la Cámara de Comercio, aun le aplican las disposiciones de la Ley 142 de 1994, por cuanto el servicio que presta no tiene incidencia frente a la naturaleza jurídica y no como lo quiere hacer ver la ETB S.A. E.S.P., al precisar que su régimen cambio al entrar en vigencia de la ley 1341 de 2009, pues como lo contempla define los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías y no precisamente desarrolla temas como la naturaleza jurídica, creación y/o existencia de este tipo de empresas.

Además, en sentencia C-713/09, de la libertad de concurrencia, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, *“se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración.”*

De conformidad con el alcance dado al principio de libre concurrencia, lo que garantiza la Constitución es la igualdad de oportunidades de acceso a la participación en un proceso de selección contractual, y la oposición y competencia en el mismo, de quienes tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración, en el marco de las prerrogativas de la libertad de empresa,

<sup>10</sup> Sentencia Consejo de Estado Radicación N°. 11001-03-15-000-2013-00387-00



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

además, que el legislador haya previsto que las condiciones del oferente no son calificables sino verificables, no hacen presumir la selección de un contratista no idóneo para el cumplimiento satisfactorio del objeto del contrato, puesto que es obligación de las entidades establecer en los pliegos las condiciones que en su concepto deben cumplir quienes aspiren a suplir las necesidades de la administración.

Igualmente, se ha precisado por parte de la jurisprudencia, sentencia proferida el 19 de julio de 2001, expediente 12037, que en el proceso precontractual son indispensables los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, en virtud de los cuales surgen, entre otras, la obligación de someter a todos los oferentes y sus propuestas a las mismas reglas del pliego de condiciones.

En conclusión, del análisis del proceso precontractual del presente contrato y como consecuencia de las irregularidades evidenciadas, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, al tenor del Artículo 44 de la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, artículo, 44 Ley 1474 del 2011, respecto de las sanciones a que hubiere lugar.

Valoración de respuesta.

Una vez analizada la respuesta, se encuentra que ésta se centra en contra-argumentar en que no existieron irregularidades y contradicciones entre los diferentes empleados encargados del proceso, sin embargo dichas irregularidades son evidentes.

Se manifiesta igualmente, que no existe empate en la asignación de los puntajes de calificación final, tal vez, como lo argumentan al tener de la respuesta actual y según los términos de referencia, queda esa idea, sin embargo, teniendo en cuenta los mismos argumentos de respuesta al respecto de la calificación, se tienen las siguientes observaciones.

El único Estudio Técnico del proceso se encuentra en el memorando No. DFCC-201307-002 de Fecha 11 de Julio de 2013. Con la particularidad que allí se establece el puntaje general y detallado para los 5 oferentes que se presentaron (DATA-CURRIER, COLENTREGA, CENTAUROS, ENVIA-COLVANES y SERVIENTREGA). En esta evaluación se valoraron 178 ítems técnicos de los cuales presentan un Anexo No. 1 en el cual se evidencia una calificación hasta 100 puntos. ENVIA-COLVANES y SERVIENTREGA, como resultado de dicho proceso obtienen un EMPATE a 100 puntos, superando a los demás participantes.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Igualmente manifiestan que los parámetros técnicos calificables en relación al puntaje técnico dan los siguientes resultados. Dichos resultados se indican en el “Anexo No. 2, así.

OFERENTE	Mínimo requerido	Puntaje técnico
SERVIENTREGA	100	500
ENVIA	100	475

Sin embargo, en esta instancia no se especifica cómo se llegó a dicho resultado. Los anteriores documentos corresponden a los folios 853 a 859 de las carpetas del proceso.

Sin embargo, pese a lo anterior, mediante un Memorando de remisión de estudios de oferta emanado del Equipo de Compras Administrativas y dirigido a la Vicepresidencia Financiera, Administrativa y de Gestión Humana de fecha julio 12 de 2013 remiten los resultados de esa primera etapa del proceso precontractual así:

*“Para su análisis y determinación, adjunto el estudio económico, jurídico y técnico elaborado a las ofertas presentadas por los oferentes descritos en el cuadro a continuación y sus respectivos puntajes.”*

EVALUACIONES	DATA CURRIER S.A.S	CENTAURUS MENSAJEROS S.A.	COLENTREGA S.A.S	SERVIENTREGA S.A.	UNION TEMPORAL COLVANES DISTRIBUIDORES I-2013
ESTUDIO JURIDICO (Cumple/No Cumples)	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
ESTUDIO TECNICO (Cumple/No Cumples)	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
CALIFICACION ESTUDIO TECNICO	64	96	90	100	100
ESTUDIO ECONOMICO (Cumple/No Cumples)	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
VALOR TOTAL DE LA OFERTA	17.580.345.912	17.151.060.960	17.151.060.960	17.572.402.800	17.965.692.000
<b>PUNTAJE OBTENIDO</b>	487,79	500	500	488,01	477,33

Como aquí se puede apreciar, las dos empresas que clasifican son SERVIENTREGA y la Unión Temporal con 488,01 y 477,33 puntos respectivamente. Folios 860 a 863 documentos contenidos en el proceso.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta es una primera parte del proceso precontractual, y que tal como se evidenció en el análisis se presentó una segunda fase en la que se convocó a las dos empresas finalistas clasificadas en el proceso a una presentación de contraofertas, luego de las cuales se

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

finiquitaría el proceso, pero una vez se calificara nuevamente los componentes técnico y financiero.

Transcurrida la segunda fase de presentación de contrapropuestas de ofertas y modificación de aspectos técnicos a la propuesta inicial, mediante el memorando remisión de Estudios de Contra Ofertas sin número, emanado del Equipo de Compras Administrativas y dirigido a la Vicepresidencia Financiera, Administrativa y de Gestión Humana de fecha julio 17 de 2013, recibido a las 3:06 pm., remiten los resultados de la segunda etapa del proceso precontractual así:

EVALUACIONES	SERVIENTREGA S.A.	UNION TEMPORAL COLVANES DISTRIBUIDORES I-2013
ESTUDIO JURIDICO (Cumple/No Cumple)	CUMPLE	CUMPLE
ESTUDIO TECNICO (Cumple/No Cumple)	CUMPLE	CUMPLE
CALIFICACION ESTUDIO TECNICO	500	475
ESTUDIO ECONOMICO (Cumple/No Cumple)	CUMPLE	CUMPLE
VALOR TOTAL DE LA OFERTA	17.151.060.960	17.151.060.960
<b>PUNTAJE OBTENIDO</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

Como se puede apreciar, existen dos parámetros para la calificación del estudio técnico, uno sobre 100 puntos y otro sobre 500 puntos. Folio 895.

Ahora bien, de ésta última calificación se infiere que pese a lo establecido en la calificación del estudio técnico, **el puntaje obtenido** es la consolidación de todo el proceso y ahí se evidencia un empate con 500 puntos. Subrayado nuestro.

Otro aspecto que llama la atención en el desarrollo del proceso, está relacionado con que mediante memorando No. GPF-F8009 emanado del Equipo de Estudios Económicos con destino al Equipo de Compras Administrativas, de fecha 17 de julio, radicado a las 2:15 pm, se remite el resultado del estudio financiero, presentado un empate a 500 puntos y un valor de \$17.151.060.960 pesos como propuesta económica. Folios 927 a 931.

Sin embargo, en el acopio documental no se encuentra la segunda evaluación del estudio técnico teniendo en cuenta las contrapropuestas presentadas por las dos empresas clasificadas, por el contrario se utilizó la calificación del proceso contractual inicial, lo que refleja una irregularidad manifiesta, con el agravante que, como ya se mencionó, no existe unidad de criterio en cuanto al parámetro de calificación, ya que existen dos.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

De otra parte, existe un documento, remitido mediante memorando No. DFCC-201307-003 de fecha julio 17 y recibido el día 18 de julio de 2013, remitido por la Dirección de Facturación, Cartera y Cobranza a la Gerencia de Abastecimiento de Bienes y Servicios, en el cual se remiten en 20 folios los documentos de soportes que complementan las contrapropuestas presentadas, esto de acuerdo con la etapa de negociación surtida por los dos oferentes. En dicho documento se manifiesta “...Durante la etapa de negociación con Servientrega y Unión Temporal Colvanes Distribuciones Envía, estos oferentes propusieron valores agregados a lo solicitado en la oferta los cuales generan eficiencias operativas para ETB en ambos casos. Como son valores agregados no hacen parte de la decisión final ni afectan positiva ni negativamente los puntajes. Los adicionales que estas compañías ofrecieron llegaron por escrito simultáneamente a la contraoferta económica...”

De acuerdo con la respuesta, y de acuerdo con los términos de referencia, se concluye que los puntajes de la valoración técnica y financiera se suman para obtener un puntaje de 1.000 puntos. Sin embargo, en la presentación de los memorandos de respuesta estos valores se determinan de manera independiente y en ningún momento se agregan, aspecto que hubiese permitido tener claridad del proceso.

**En la segunda fase del proceso precontractual no se calificó nuevamente el estudio técnico**, reportando el mismo puntaje de la primera fase (clasificatorio con las 5 empresas que se presentaron), sin tener en cuenta las nuevas condiciones de las contrapropuestas y sus anexos. Es evidente, que el proceso es confuso y no fue transparente como debería ser.

De otra parte, se adjuntan anexos de las Adendas I, II y III que no tienen nada que ver con las observaciones establecidas en el informe.

Pese a la aclaración relacionada con el puntaje, y que al parecer de la Empresa, no existe empate en la puntuación, si son evidentes las inconsistencias de carácter administrativo observadas en el proceso, que no permiten inferir su transparencia.

Una vez analizada la respuesta emitida por la ETB se concluye, que se ratifica el hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**2.1.2.4 Hallazgo administrativo con Presunta Incidencia disciplinaria por la no Publicación de los Contratos en el SECOP.**

Consultado el Sistema Electrónico para la Contratación pública –SECOP- se evidenció nuevamente en esta auditoría, que la empresa persiste en el

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

incumplimiento con la publicación de su actividad contractual, obligación que tienen los particulares que administren recursos públicos, como lo señala la Circular Externa 1 de 21 de junio de 2013 y Decreto Nacional 1510 de 2013.

La publicación de la actividad contractual en este sistema, permite a la ciudadanía conocer el manejo y destino de los recursos públicos de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., en un 88.4% y así poder dar aplicabilidad a los principios de transparencia, libre competencia, publicidad y que se garantice una eficiente gestión fiscal por parte de quienes administran estos recursos públicos.

Este acto administrativo manifiesta que *“Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado la pertinencia a una u otra rama del poder públicos. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos”*.

La empresa faltó a los principios de moralidad administrativa publicidad, responsabilidad y transparencia vulnerando los postulados consagrados en la Constitución Política de Colombia, artículo 3 de la ley 489 de 1998 y el Decreto 1510 de 2013, en concordancia con la Circular Externa No. 1 de junio de 2013, al tenor del Artículo 44 de la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, del artículo 44 Ley 1474 del 2011, respecto de las sanciones a que hubiere lugar.

Una vez analizada la respuesta emitida por la ETB se concluye, que ésta se ratifica en lo expresado en el informe preliminar según lo establecido en la circular externa No 1 de junio de 2013, que dice: *“Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertinencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos”*. El subrayado es nuestro.

De igual manera se estipula que la Agencia Nacional de Contratación recuerda a todas las entidades públicas del Estado la obligación de publicar su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP.

El Decreto Nacional 1510 de 2013 recuerda que las entidades que contraten de acuerdo con regímenes especiales deben publicar la actividad contractual en el SECOP utilizando la clasificación *“Régimen especial”*.

Por lo expuesto, se mantiene el hallazgo con su presunta incidencia disciplinaria.

### 3. OTRAS ACTUACIONES

#### 3.1. ATENCIÓN DE PQR's

##### 3.1.1. Peticiones, Quejas, Recursos –PQR's-. Silencios Administrativos Positivos y Multas.

Uno de los temas críticos en la gestión interna de la ETB S.A E.S.P., sigue siendo el alto número de reclamaciones efectuadas por los usuarios de los servicios que presta la empresa y la falta de oportunidad y diligencia en el proceso de trámite de las citadas reclamaciones, así como la falta de puesta a punto de los sistemas o software que es utilizado en dicho proceso.

En el desarrollo de la presente auditoría, y de acuerdo con el análisis de los soportes documentales relacionados con las -PQR's-, se evidenciaron errores en los trámites escritos de respuesta (como direcciones erradas, situación que genera devoluciones y trámites sin solución); recurrentes inconsistencias de sincronización entre medios de sistemas que a su vez generan constantes incumplimientos de agenda de instalaciones y/o reparaciones, facturaciones incorrectas de planes y servicios, errores de velocidades, cargos fijos, fechas de retiro, suspensiones, reconexiones, así como ausencia de mejoramiento del Tiempo Medio de Respuesta TMR a los usuarios y falta de soluciones de fondo en cuanto a los temas de las reclamaciones, situaciones que se traducen finalmente en el constante retiro de usuarios.

Lo anterior, ocasiona problemas de orden legal para la empresa, que culminan regularmente con la imposición de multas por parte de los organismos de control de regulación de los servicios de telecomunicaciones como la SSPD y SIC<sup>11</sup>, principalmente por la generación de silencios administrativos positivos e incumplimiento de las normas regulatorias del sector.

En conclusión, el proceso de trámite y gestión de los PQR's, por parte de la ETB, sigue siendo ineficiente e ineficaz, además de ser antieconómico, en razón a cifras e indicadores negativos relacionados con el proceso. Además la empresa está lejos de cumplir con los indicadores de calidad en el servicio establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).

**“Oficinas Físicas. Artículo 53.:** *“Los proveedores deben garantizar que en el 80% de las solicitudes de atención personalizada que se presentan en cada mes, el tiempo de espera*

<sup>11</sup> Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Superintendencia de Industria y Comercio.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 No. 26A-10

Código 111321

PBX 335888

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*para comenzar a ser atendida cada solicitud por uno de los funcionarios que atienden en las oficinas, no sea superior a quince (15) minutos”.*

**Líneas gratuitas de atención. Artículo 53.:** *“Los proveedores deben garantizar que en el 80% de las solicitudes de atención personalizada que se presentan en cada mes, el tiempo de espera para comenzar a ser atendida cada solicitud por uno de los funcionarios que atienden la línea gratuita de atención, no sea superior a veinte (20) segundos.”<sup>12</sup>*

Es un proceso ineficiente, porque no logra disminuir significativamente la cantidad de reclamaciones y se presentan consecuencias que causan mayores traumatismos en la prestación de los servicios por parte de la Empresa. Es ineficaz porque no logra cumplir con los objetivos previstos en función de las políticas del buen servicio, es antieconómico en razón a que para la gestión de los –PQR’s-, la Empresa debe asumir unos mayores costos al tener que destacar personal dedicado únicamente al tema y/o suscribir contratos con terceros para gestionar específicamente dichos trámites.

Cuadro No. 4

RELACION Y COMPARATIVO DE PQR's ETB 2012-2014

CATEGORIAS	DEFINICIÓN	Q3 2012	TOTAL 2012	Q3 2013	TOTAL 2013	Q3 2014
PETICIÓN DE INFORMACIÓN	No se registran desde la expedición de la Circular 14 de 2012 por parte de la SIC.	1.340	5.280	-	-	-
PETICIÓN DE TRÁMITES	Corresponde a la instalación, activación o retiro de los diferentes servicios o suplementarios que poseen los servicios que presta la ETB	512.669	1.729.875	347.987	1.210.450	548075
QUEJA POR LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN	Reclamos presentados por los valores registrados en la facturación	1.320	5.684	1.106	8.005	6.265
QUEJA POR LA FACTURACIÓN	Reclamos presentados por la deficiente atención por parte de los funcionarios de la ETB	135.708	384.497	101.265	430.649	140.677
PETICIÓN DE REVISIÓN DE SERVICIOS	Solicitudes de revisión de los de los servicios de línea telefónica e internet.	645.992	2.535.594	550.697	2.159.512	601.091
RECURSO	Revisión de las respuestas emitidas al cliente	3.502	11.680	2.816	10.818	2.389
<b>TOTAL AÑO</b>		<b>1.300.531</b>	<b>4.672.610</b>	<b>1.003.871</b>	<b>3.819.434</b>	<b>1.298.497</b>

Fuente: Datos Vicepresidencia Hogares y Personas. ETB. 17/010/2014

Cuadro No. 5

VARIACIONES PQR's 2012-2013

TIPO	2012		2013		VARIACION ABSOLUTA	VARIACION RELATIVA (%)
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%		
Peticion de informacion	5.280	0,1	-	-		
Peticion de tramites	1.729.875	37,0	1.210.450	31,7	-519.425	-30,0
Queja por la calidad de la Atencion	5.684	0,1	8.005	0,2	2.321	40,8
Queja por la Facturacion	384.497	8,2	430.649	11,3	46.152	12,0
Peticion de revision del servicio	2.535.594	54,3	2.159.512	56,5	-376.082	-14,8
Recurso	11.680	0,2	10.818	0,3	-862	-7,4
<b>TOTAL Año</b>	<b>4.672.610</b>	<b>100,0</b>	<b>3.819.434</b>	<b>100,0</b>	<b>-853.176</b>	<b>-18,3</b>

Fuente: Información ETB Cifras ajustadas a Septiembre 30 de 2014.

<sup>12</sup> Resolución 3066 de 2011 (Mayo 18) por la cual se establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Como se observar en el cuadro, la mayor incidencia de solicitudes de usuarios se enmarca en la petición de revisión del servicio con el 54,3% en el 2012 y 56,5% en el 2013 en relación con el total de reclamaciones de las citadas vigencias. En segunda instancia está la petición de trámites con el 37,0% y 31,7% respectivamente en las vigencias 2012 y 2013, y en tercer lugar la tipología de quejas por facturación con el 8,2% en el 2012 y 11,3% en 2013.

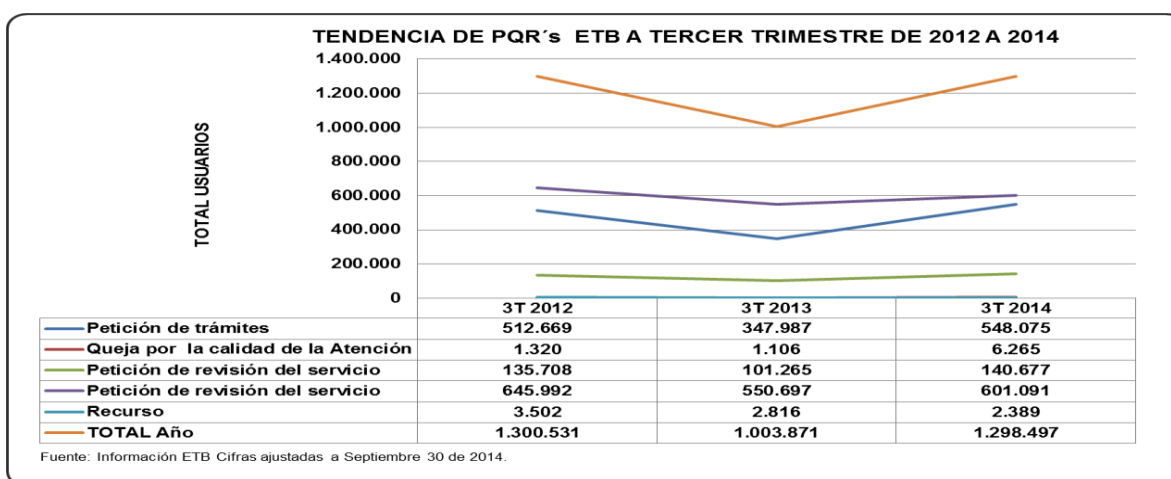
De otra parte, las dos tipologías restantes; queja por la calidad en la atención y recursos, a pesar de sólo representar entre el 0,1 y el 0,3% de las reclamaciones, son los ítems que generan las multas impuestas por las Superintendencias competentes del control del sector telecomunicaciones, actualmente para la ETB S.A E.S.P., la Superintendencia de Industria y Comercio.

Cuadro No. 6

VARIACIONES PQR's A Tercer Trimestre 2012-2014

TIPO	3T 2012	3T 2013	3T 2014	2012-2013		2013-2014	
				VARIACION ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA (%)	VARIACION ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA (%)
Petición de información	1.340	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Petición de trámites	512.669	347.987	548.075	-164.682	-32,1	200.088	57,5
Queja por la calidad de la Atención	1.320	1.106	6.265	-214	-16,2	5.159	466,5
Queja por la Facturación	135.708	101.265	140.677	-34.443	-25,4	39.412	38,9
Petición de revisión del servicio	645.992	550.697	601.091	-95.295	-14,8	50.394	9,2
Recurso	3.502	2.816	2.389	-686	-19,6	-427	-15,2
<b>TOTAL AÑO</b>	<b>1.300.531</b>	<b>1.003.871</b>	<b>1.298.497</b>	<b>-296.660</b>	<b>-22,8</b>	<b>294.626</b>	<b>29,3</b>

Fuente: Información ETB Cifras ajustadas a Septiembre 30 de 2014.



Grafica 1



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

De los cálculos de las variaciones de reclamaciones y/o peticiones al tercer trimestre de las vigencias 2012 a 2014, y como se puede apreciar del anterior cuadro y gráfica, se presenta una tendencia a disminuir de la vigencia 2012 a 2013 y luego a incrementarse nuevamente de 2013 a 2014.

Indicador de Tiempo Medio de Respuesta TRM.

Es uno de los indicadores de atención del cliente. El Tiempo Medio de Respuesta o Reparación TMR del canal escrito, para lo corrido de la vigencia 2014, con corte a septiembre es de 9,25 días por reclamación, indicador que pese a encontrarse ajustado a la Ley<sup>13</sup>, no demuestra efectividad operativa del proceso en la Empresa, en razón a que dicho indicador no ha mejorado significativamente. Al comparar el desempeño de la ETB en este tema, se evidencia una estabilización del indicador en un rango entre 9,25 y 9,30 en los dos últimos años 2013-2014.

Lo anterior, es un aspecto de alta incidencia negativa para la empresa en la prestación del servicio, ya que dicho indicador no refleja una oportuna y efectiva atención y solución de las reclamaciones, peticiones y quejas presentadas por sus usuarios, lo cual perjudica notablemente la gestión en la empresa, por cuanto un cliente insatisfecho es un cliente que siempre buscara la posibilidad de cambiar a un operador que le brinde mejores servicios, lo que a la larga se verá reflejado directamente en la deserción y retiro de abonados en líneas telefónicas e internet banda ancha.

Además, dicha situación va en contra de las políticas de este tipo de empresas, que se deben encaminar hacia la generación de valor agregado socialmente responsable, fomentando la conservación de su única y mayor fuente de ingresos, como son sus clientes y/o usuarios.

---

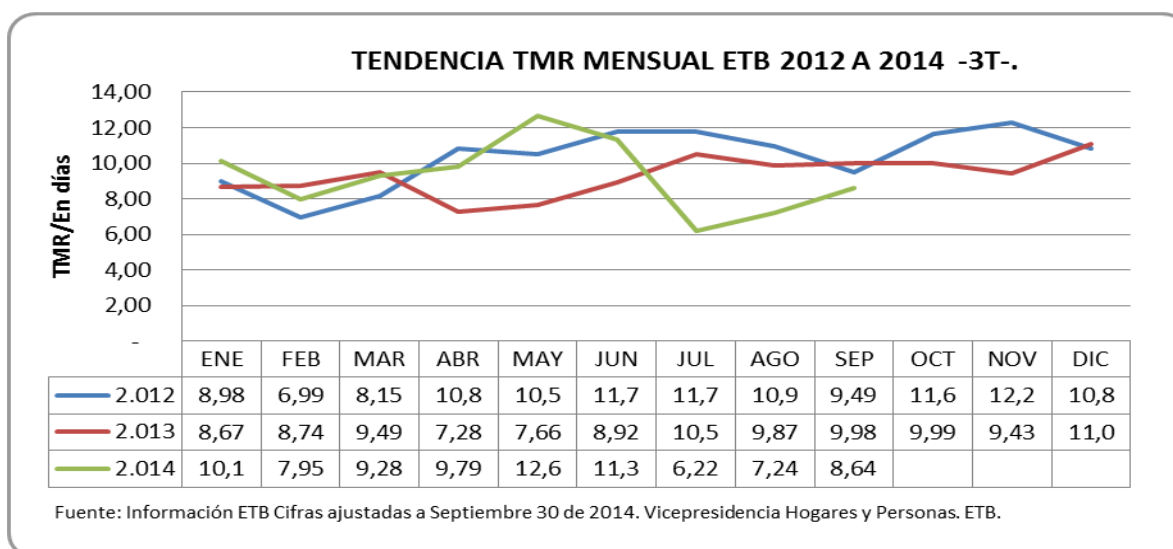
<sup>13</sup> LEY 1437 DE 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Artículo 14. *Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Capítulo I, Título II Derecho de petición. Concordante con la Resolución 3066 de 2011 “Por la cual se establece el régimen integral de protección a los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones” emanada de la CRC Comisión de Regulación de Comunicaciones.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro No. 7**  
**COMPARATIVO TIEMPO MEDIO DE RESPUESTA A SOLICITUDES DE**  
**USUARIOS DE LA ETB 2012-2014**

MES	TRM/Días 2012	TRM/Días 2013	TRM/Días 2014	Variaciones 2012-2013	Variaciones 2013-2014
ENERO	8,98	8,67	10,14	-0,31	1,47
FEBRERO	6,99	8,74	7,95	1,75	-0,79
MARZO	8,15	9,49	9,28	1,34	-0,21
ABRIL	10,84	7,28	9,79	-3,56	2,51
MAYO	10,51	7,66	12,69	-2,85	5,03
JUNIO	11,77	8,92	11,34	-2,84	2,42
JULIO	11,78	10,51	6,22	-1,27	-4,30
AGOSTO	10,96	9,87	7,24	-1,10	-2,62
SEPTIEMBRE	9,49	9,98	8,64	0,50	-1,35
OCTUBRE	11,62	9,99	ND	-1,63	NA
NOVIEMBRE	12,29	9,43	ND	-2,86	NA
DICIEMBRE	10,81	11,09	ND	0,28	NA
<b>PROMEDIO</b>	<b>10,35</b>	<b>9,30</b>	<b>9,25</b>	<b>-1,05</b>	<b>-0,05</b>

Fuente: Datos Vicepresidencia Hogares y Personas. ETB. 17/010/2014



Grafica 2

De otra parte, al analizar el factor de fidelización de usuarios de los diferentes servicios que presta la empresa, podemos observar una creciente tendencia a la deserción, lo cual ha podido ser causado por las deficiencias y la falta de oportunidad en la prestación de los servicios; además de las constantes ofertas de la competencia con mejores productos a precios competitivos.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, es preocupante la tendencia de retiro de usuarios y/o abonados de los diferentes servicios tradicionalmente prestados por la empresa.

Cuadro No. 8

ETB. TENDENCIA DE PERDIDA DE USUARIOS 2010-2014

TIPO DE SERVICIO	2010		2011		2012		2013		2014 *		VARIACION ACUMULADA 2010-2014	
	Usuarios	Variación	Usuarios	Variación	Usuarios	Variación	Usuarios	Variación	Usuarios	Variación	Usuarios	Variación %
Telefonía local	1.923.103	0	1.852.531	-70.572	1.641.147	-211.384	1.529.879	-111.268	1.357.482	-172.397	-565.621	-29,4
Internet (Banda Ancha y Dedicado)	483.456	0	561.162	77.706	551.607	-9.555	534.624	-16.983	431.253	-103.371	-52.203	-10,8
Internet Móvil	24.256	0	40.570	16.314	41.373	803	23.272	-18.101	17.683	-5.589	-6.573	-27,1
<b>TOTAL</b>	<b>2.430.815</b>	<b>0</b>	<b>2.454.263</b>	<b>23.448</b>	<b>2.234.127</b>	<b>-220.136</b>	<b>2.087.775</b>	<b>-146.352</b>	<b>1.806.418</b>	<b>-281.357</b>	<b>-624.397</b>	<b>-25,7</b>

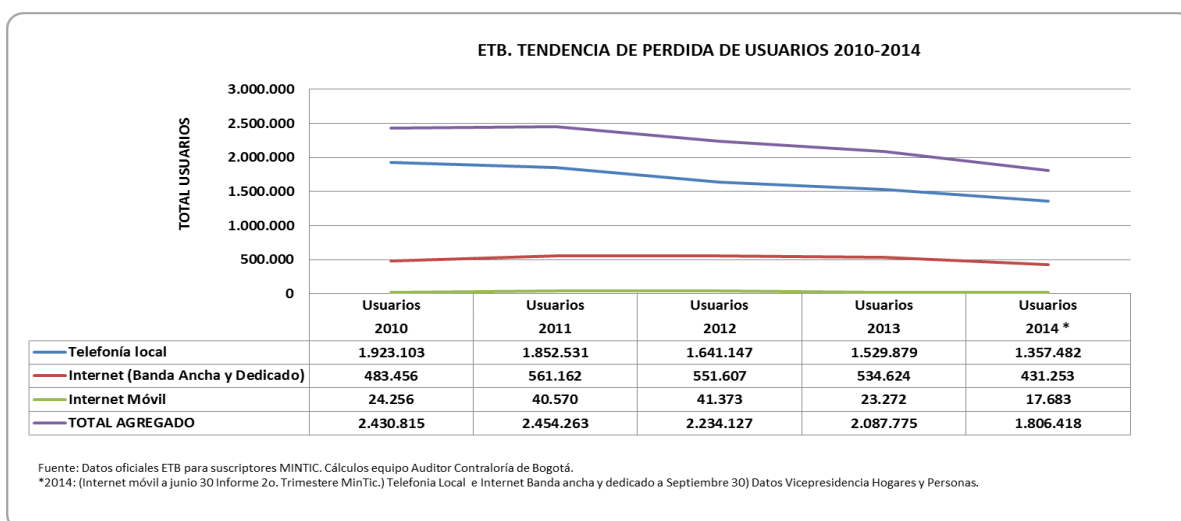
Fuente: Datos oficiales ETB para suscriptores MINTIC. Cálculos equipo Auditor Contraloría de Bogotá.

\*2014: (Internet móvil a junio 30 Informe 2o. Trimestre MinTic.) Telefonía Local e Internet Banda ancha y dedicado a Septiembre 30) Datos Vicepresidencia Hogares y Personas.

Analizado el periodo 2010-2014 a septiembre 30, podemos observar una pérdida de 565.621 usuarios de línea fija, es decir el 29,4% de los usuarios con que contaba la empresa al cierre de 2010.

En la misma línea, en cuanto al servicio de Internet (Banda Ancha y Dedicado) la empresa presenta una pérdida de 52.203 usuarios (10,8%) al cierre del tercer trimestre de 2014, en comparación con la base de usuarios al cierre de 2010.

En cuanto al Internet Móvil, al analizar el periodo 2010-2014 a tercer trimestre, la empresa ha perdido un total de 6.573 usuarios, los cuales representan el 27,1% de los clientes con que contaba al cierre de la vigencia 2010, que era de 24.256.



Grafica 3

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

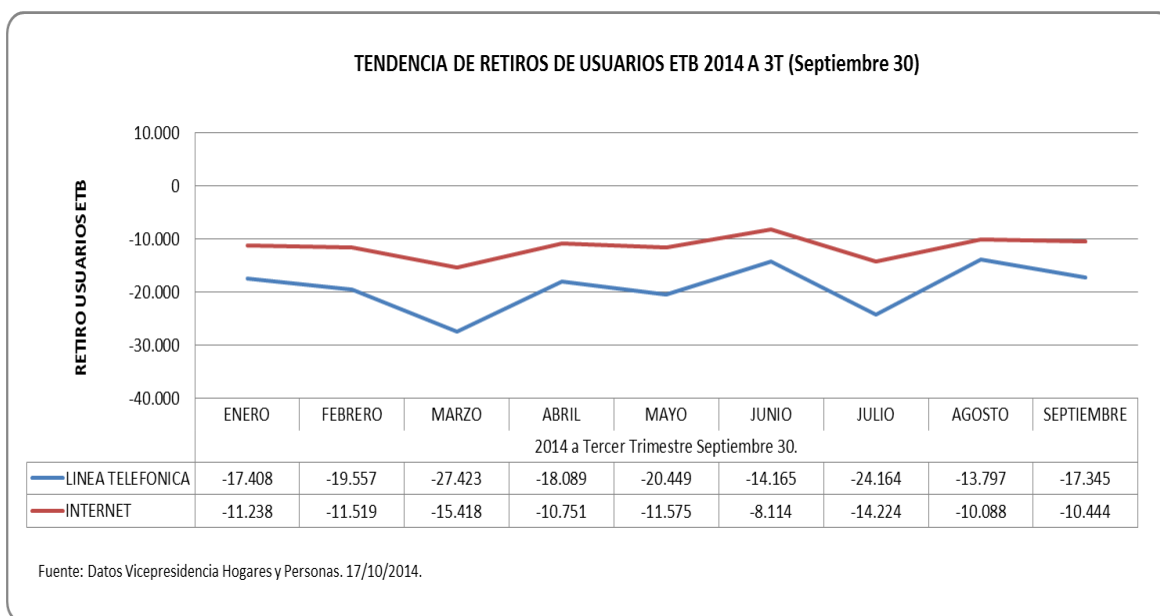
Durante la vigencia 2014, se han presentado al cierre del tercer trimestre (Septiembre 30) un total de retiros acumulados de 275.768 usuarios, esto contando sólo los suscriptores de línea fija e internet. La tendencia es constante y no se observa que mejore la captación de nuevos abonados que contrarresten las deserciones.

Cuadro No. 9

**TENDENCIA DE RETIROS DE USUARIOS ETB 2014.**

RETIROS POR ABONADO	2014 a Tercer Trimestre Septiembre 30.									
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	TOTAL
LINEA TELEFONICA	-17.408	-19.557	-27.423	-18.089	-20.449	-14.165	-24.164	-13.797	-17.345	-172.397
INTERNET	-11.238	-11.519	-15.418	-10.751	-11.575	-8.114	-14.224	-10.088	-10.444	-103.371

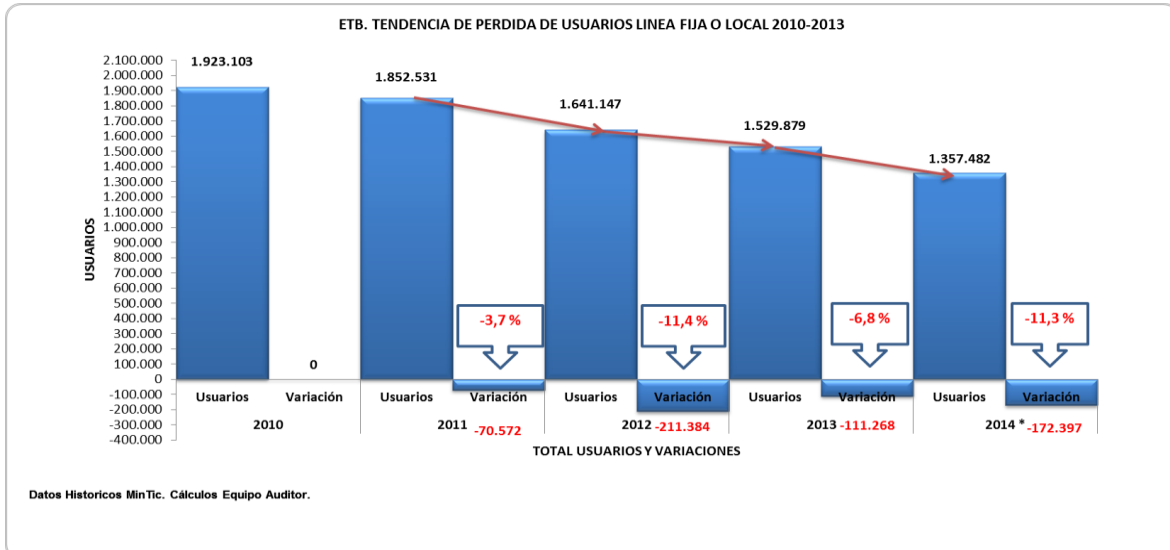
Fuente: Datos Vicepresidencia Hogares y Personas. 17/10/2014.



Grafica 4

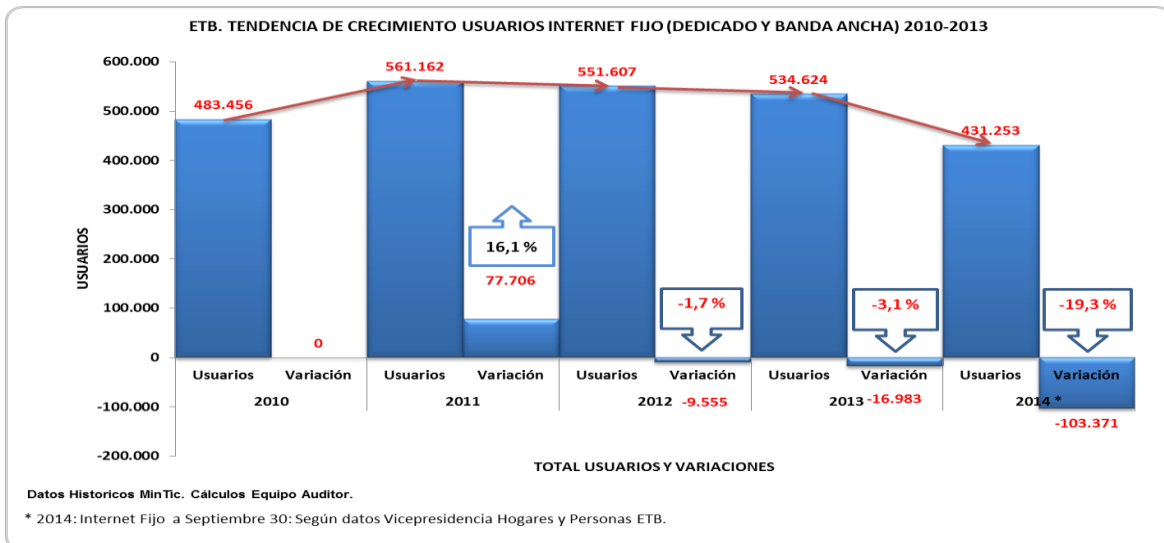
A continuación se pueden observar las tendencias de retiros de usuarios de los servicios prestados por la ETB S.A E.S.P., tales como línea fija, Internet Fijo (Banda ancha y Dedicado) e Internet Móvil, esto durante el periodo 2010-2014 a tercer trimestre (Septiembre 30).

Telefonía Línea Fija.



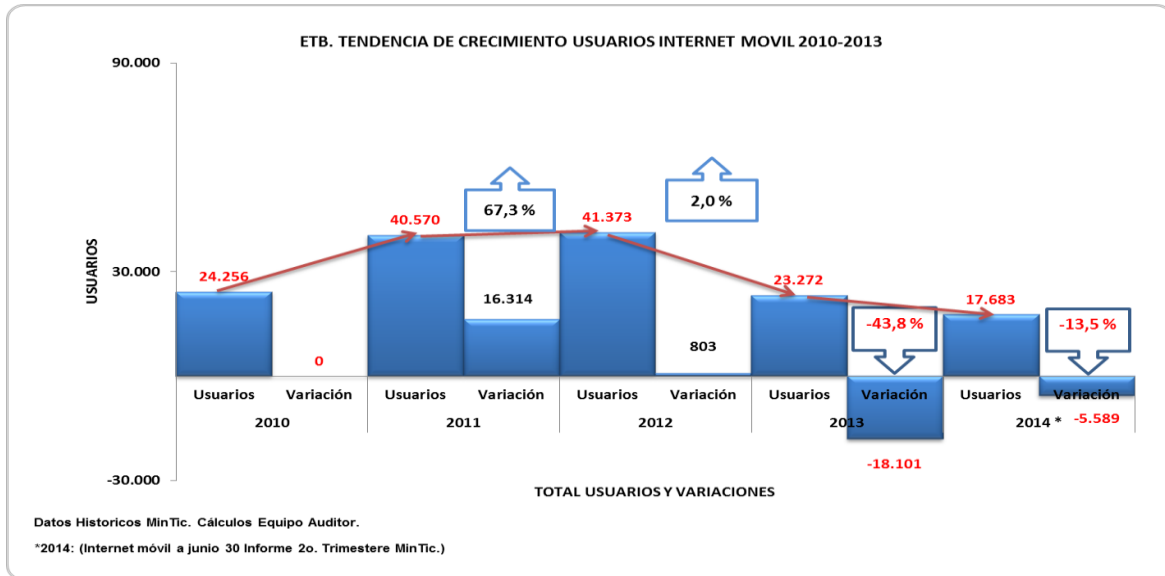
Grafica 5

Internet Fijo (Banda ancha y Dedicado).



Grafica 6

## Internet Móvil.



Grafica 7

### 3.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, Peticiones, Quejas y Recursos –PQR´s-. Por deficiencias en atención al cliente.

De acuerdo con lo planteado en el análisis previo frente a las deficiencias del proceso relacionado con la atención de las -PQR´s-, y la imposición de multas y sanciones por parte de las superintendencias, principalmente a causa de los silencios administrativos positivos, que reflejan debilidades en la eficacia de la gestión y los controles implementados en el proceso de las -PQR´s-, esto, dada la gran cantidad de quejas presentadas en la vigencia evaluada, por causas imputables a la deficiente gestión frente al cliente. Lo anterior, transgrede lo establecido en la Directiva 586 de 2011, por la cual se adopta la política del Sistema de Control Interno de la Empresa y el Código de Buen Gobierno que establece:

**“5.1.2. Frente a nuestros Clientes: ETB existe por y para sus clientes.**

*A continuación algunos principios rectores frente a nuestros clientes:*

- *La razón de ser de la Empresa es superar las expectativas de los clientes en forma rentable.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- *Escuchar en forma permanente la voz del cliente es un imperativo para servirle bien.*
- *La lealtad de los clientes esta en directa relación con el cumplimiento de la promesa de valor.”*

Además se está incumpliendo con lo establecido en la carta de valores de la empresa<sup>14</sup>, que manifiesta:

**“2.2 Responsabilidad Frente a Nuestros Clientes**

- *El tiempo de nuestros clientes es nuestro compromiso. ETB existe por y para sus clientes.*
- *2.2.1 Nos comprometemos ante nuestros clientes a mejorar continuamente nuestros servicios con elevados estándares de calidad, confiabilidad y responsabilidad. Cuando proveemos servicios inferiores a los altos estándares que buscamos, defraudamos a nuestros clientes y lesionamos el nombre de ETB. Nunca comprometemos la calidad de nuestros servicios con el fin de reducir costos.”*

Igualmente, se transgrede lo establecido en Constitución<sup>15</sup>, la Ley<sup>16</sup> y el régimen integral de protección a los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones<sup>17</sup>, esto, teniendo en cuenta que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades, en principio implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante este, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

Por lo tanto, la anterior deficiencia se tipifica como observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria. El carácter disciplinario, al tenor de la norma presuntamente infringida en el Código Único disciplinario Ley 734 de 2002 artículo 35 prohibiciones.

(...) “A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entabrar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

<sup>14</sup> Directiva Interna 00219 (Diciembre 7 de 2000) Carta de Valores.

<sup>15</sup> Artículo 23 CP.

<sup>16</sup> Artículo 13. *Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.* Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución. LEY 1437 DE 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>17</sup> Resolución 3066 de 2011 CRC Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento”

Y el artículo 44 de la Ley 1474 del 2011, respecto de las sanciones a que hubiere lugar.

Valoración de respuesta.

La misma ETB en su argumentación reconoce la premisa en el sentido que *“es posible que existan particulares que prestan servicios públicos y ejerzan función pública o también particulares que prestan servicio público sin que ello implique necesariamente el ejercicio de función pública, o mejor aún, Entidades Públicas a cuyo cargo se encuentra la prestación de servicios públicos y solo transitoriamente el ejercicio de funciones públicas, todo enmarcado dentro de un régimen de derecho privado para la prestación del servicio y de derecho público para el ejercicio de la función pública (por ejemplo, tratándose del régimen de peticiones, quejas, reclamos y recursos de los usuarios del servicio público)*. Subrayado nuestro.

*Sobre este tema, resulta relevante la Sentencia C-037 de 2003 de la Corte Constitucional, M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis y particularmente, sus reflexiones acerca de los conceptos de función pública y de servicio público en la Constitución: “La imposibilidad de hacer equivalentes el ejercicio de funciones públicas y la prestación por un particular de un servicio público”.*

*Solo por excepción este tipo de empresas ejercen función pública y cumplen funciones administrativas, circunstancia que se presenta al tenor de la vía gubernativa que asumen, esto es, en cuanto conocen y deciden sobre las peticiones, quejas, reclamos y recursos presentados por los suscriptores o usuarios, tal como así lo define la Resolución CRC N° 3066 del 18 de mayo de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones “Por la cual se establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones” y particularmente, en los artículos 33 a 53, referidos al Trámite de Peticiones, Quejas y Recursos – PQRS– y mecanismos obligatorios de atención al usuario, así como en las demás normas que la adicionan, modifican o sustituyen.*

*Y es que esta normativa regulativa, desarrolla el tema específico de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones, pero en virtud de la Ley 142 de 1994 había sido previamente establecido, dentro de un capítulo denominado “Defensa de los Usuarios en Sede de la Empresa”, dándole a esta actuación una connotación eminentemente administrativa (función administrativa) y por contera, ejercicio de una función pública, que además prevé una mixtura funcional (ESP-SSPD), en virtud de la cual, las decisiones de las Empresas de Servicios Públicos pueden ser impugnadas en ejercicio del recurso de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (respecto del servicio público de telecomunicaciones, tal facultad la ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio, Cfr. Ley 1341 de 2009).*

Y, sobre el mismo tema, la Corte Constitucional en la Sentencia C-558 de 2001, M. P. Dr. Jaime Araújo Rentería,... que expresamente indicó:



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*“A manera de conclusión puede afirmarse entonces que las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su condición estatal o privada, gozan de un conglomerado de derechos, poderes y prerrogativas de autoridad pública que las habilitan para cumplir funciones administrativas que van desde la resolución de peticiones, quejas y reclamos hasta la decisión del recurso de reposición, ofreciéndose como en una balanza el acervo de facultades de autoridad pública y el control de autotutela que se ve complementado con la revisión superior encomendada a la Superintendencia de Servicios Públicos para la culminación de la vía gubernativa.” (Se subraya)*

En conclusión, ETB es una empresa que, única y exclusivamente respecto de las actividades inherentes al trámite de peticiones, quejas, recursos y reclamos en relación con la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones a que está obligada garantizar física o materialmente como quiera que se trata de un servicio público, se considera que ejerce una función pública, propia de un órgano del Estado del cual es titular el mismo (Ley 1341 de 2009, artículo 10).

Por lo anterior, es concluyente, el que en cumplimiento de una función pública en la prestación de un servicio público, y en desarrollo de la gestión de orden administrativo en el proceso de atención al usuario, la ETB debe evitar el daño patrimonial en razón a la participación de recursos públicos del Distrito Capital en el 88,4%.

Además, para esta Contraloría no es aceptable la argumentación en cuanto a que en desarrollo de su gestión a la ETB no le aplican los principios de la gestión administrativa de que trata el artículo 209 de la CP, y que por lo tanto no son responsables de la gestión del Proceso de PQR's en cuanto a la eficiencia, eficacia y efectividad en la atención al usuario.

Por lo tanto, se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### 3.1.3. Sanciones impuestas por las Superintendencias de Servicios Públicos – SSPD- e Industria y Comercio –SIC-

Es evidente que una de las consecuencias de la deficiente atención a los clientes ha venido generando las multas que impone la SIC en razón a los silencios administrativos positivos, por ese concepto y el incumplimiento de las normas de regulación del sector telecomunicaciones, en el periodo 2012-2014 a Septiembre 30, la ETB S.A E.S.P., pagó un total de \$2.409.2 millones, de los cuales mediante el procedimiento de concertación con el contratista Contact Center Américas S.A., logró recuperaciones por valor de \$576,4 millones, con lo cual finalmente la Empresa presenta una neto pagado de multas por valor de \$1.832,9 millones.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Pese a las recuperaciones con el proveedor Contact Center Américas S.A., al término del Tercer trimestre de 2014 la ETB S.A E.S.P., tiene pendiente por recuperar los demás valores pagados en multas, esto mediante la figura de la Acción de Repetición contra sus empleados que causaron la imposición de las multas generadas por silencios administrativos positivos e incumplimientos de la Ley, lo que evidencia debilidades en la gestión de la recuperación.

Cuadro No. 10  
**PAGOS ACUMULADOS POR PARTE DE ETB MULTAS EN FIRME 2012-2014 A 3T.**  
En Pesos

TIPO DE PAGO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL
<b>TOTAL PAGADO POR LA ETB A SUPERINTENDENCIAS SSPD Y SIC.</b>	<b>2.008.852.400,0</b>	<b>400.389.901,0</b>	<b>2.409.242.301,0</b>
RECUPERACIONES CON CCAm			<b>576.409.476,0</b>
<b>NETO PAGADO POR LA ETB</b>			<b>1.832.832.825,0</b>
PARTICIPACIÓN ETB EN D.C.			<b>88,4</b>
<b>TOTAL RESPONSABILIDAD FISCAL ETB.</b>			<b>1.620.224.217,3</b>

Fuente: Datos SSPD - SIC y ETB

Teniendo en cuenta lo anterior, la responsabilidad fiscal por parte de la ETB S.A E.S.P., es de \$1.620.224.217 pesos. Lo anterior, según el cálculo después de efectuar los cruces y depuraciones de la información obtenida de diversas fuentes, resultado de previos requerimientos sobre las multas impuestas en firme y pagadas en el periodo 2012-2014, descontando las sanciones ya incluidas en otros procesos de responsabilidad fiscal.

Para realizar el análisis previo, se contó con los listados enviados por las Superintendencias de Servicios Públicos Mediante el Oficio No. 20141310704491 de 05/11/2014, Superintendencia de Industria y Comercio mediante oficio No. 14-238318-3-0 de 20/11/2014. Además de los listados e información sobre el tema suministrada por la ETB S.A E.S.P., tales como: oficios No. 02-ETB-331-14 y No. 02-ETB-332-14 del 17/10/2014; oficio No. 02-ETB- 348-14 del 28/10/2014; oficio No. 02-ETB-357-14 del 6/11/2014 y No. 02-ETB-372-14 del 24/11/2014.

3.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria por Sanciones impuestas por las Superintendencias por Silencios Administrativos Positivos e incumplimientos legales.

Para determinar el nivel de cumplimiento y respuesta del proceso de las PQR's, silencios administrativos positivos y multas en la ETB S.A E.S.P., se solicitó por esta auditoría a la administración de la ETB S.A E.S.P., la información pertinente mediante los oficios No.130200-07 de octubre 14, oficio No. 130200-13 de octubre 23, y oficio No. 130200-25 de Noviembre 25.

El deber ser de las empresas de servicios públicos es la efectiva y eficiente prestación de los servicios, esto sin desconocer la existencia de contingencias y fallas que se pueden presentar, pero que sin embargo se deben prever en sus instancias de planeación. Como tal, el nivel de reclamaciones debe ser mínimo cuando existe una gestión comercial y operativa que no genere traumatismos, este escenario es el adecuado cuando una empresa actúa con políticas de responsabilidad social hacia sus clientes y/o usuarios.

Teniendo en cuenta este escenario se procedió a la evaluación integral del proceso de gestión interna de las PQR's en la ETB S.A E.S.P., Con los resultados previamente expuestos en este informe.

Como parte del proceso de evaluación y análisis se verificaron los antecedentes de cada sanción relacionada en los medios electrónicos dónde se registran los datos correspondientes a las sanciones impuestas, los recursos correspondientes, de apelación y las imposiciones y sanciones administrativas de los entes de control, en este caso las SSPD y SIC, además de los listados suministrados por la Dirección de Defensa Jurídica con los antecedentes y estado de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuestos por la administración. Igualmente, se solicitó el listado que certifica el pago y los cobros o cruces de cuenta de los recobros con terceros al área contable.

Es necesario aclarar en esta instancia, que como producto de la deficiente gestión de las reclamaciones, así como de las fallas en el proceso de trámite, se configuran los silencios administrativos positivos cuando no se presenta respuesta oportuna y/o soluciones de fondo frente a las peticiones de los usuarios, lo cual ocasiona las correspondientes multas por los entes de control en la prestación del servicio como es la SIC.

Una vez depurados los listados de multas en firme con sanción pecuniaria por parte de las SSPD y SIC, del archivo maestro recibido de la ETB S.A E.S.P., se procedió a cruzar los datos de relación de multas, obteniendo los valores pagados por ETB S.A E.S.P., por multas en firme.

Del periodo 2012-2014 a Septiembre 30, la ETB S.A E.S.P., pago por concepto de sanciones impuestas por las superintendencias competentes, por silencios administrativos positivos imputables a la administración y a los contratistas ejecutores de la función de atención y trámite de PQRs, por la deficiente gestión del proceso, por valor total de \$2.409.242.299 pesos, de los cuales \$400.389.901 pesos corresponden a intereses de mora causados desde la fecha de la imposición de las multas hasta las fechas de pago.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La gestión de la empresa para recuperar parte de los valores pagados de las citadas multas, con el contratista Contac Center Américas S.A., luego de efectuar reuniones de concertación, logró recobrar un aproximado total de \$576.409.476 pesos. El valor total pagado inicialmente por la ETB S.A E.S.P., ascendió a \$2.409.242.299 pesos, y que una vez descontada la recuperación, el neto pagado fue de \$1.832.832.825 pesos.

Sin embargo, y de acuerdo con la información suministrada por la empresa, no se evidencia el inicio de las acciones de repetición pertinentes para la recuperación de los recursos pagados por efecto de las sanciones impuestas, a los presuntos responsables establecidos por la administración, esto en razón a consideraciones legales internas en contrario, que consideran que el concepto y normatividad de acción de repetición no es aplicable a la ETB S.A E.S.P., por su naturaleza.

Teniendo en cuenta el porcentaje de participación del Distrito en la ETB S.A E.S.P., correspondiente al 88,4% de las acciones, representadas en acciones ordinarias públicas, la correspondencia del valor pagado por concepto de multas, por causas imputables a la gestión de la ETB S.A E.S.P., es de \$1.620.224.217 pesos, los cuales configuran un presunto detrimento al patrimonio público del Distrito Capital en dicha cuantía.

De esta manera, la administración de la ETB S.A E.S.P., incurre en una presunta gestión fiscal antieconómica contraviniendo lo preceptuado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, dado que allí 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 propósitos.

Además se configura un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21, 22 y el artículo 48 falta gravísima, numeral 35. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo, de la Ley 734 de 2002.

Igualmente, y según la Circular Conjunta No.034 de octubre 28 de 2011 emanada de la Procuraduría General y Auditoría General de la Nación, para las entidades no sometidas al estatuto general de la contratación de la Administración Pública señala:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Lo anterior, como mandato constitucional tiene la finalidad de garantizar la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión que se adelante en dicho tipo de empresas, sin interferir en su gestión, máxime cuando administren recursos públicos, lo cual no obstante les permita alcanzar modelos de calidad que permitan cumplir con sus funciones administrativas, técnicas y operativas en un marco legal constitucional que les garantice competir con ventaja en los mercados nacionales e internacionales.

Quienes participan y son responsables de la gestión contractual de las entidades públicas, sometidas o no al Estatuto General de Contratación, están llamados a resolver las situaciones y hechos cotidianos de su labor atendiendo estos postulados, que en muchos casos se concretan en reglas jurídicas contenidas en leyes, reglamentos, estatutos, manuales de funciones, procesos y operaciones, y demás instrumentos regulatorios de una actividad, y, que en otras ocasiones, exigen de un ejercicio de interpretación por falencia o insuficiencia de normas positivas, aplicables para resolver problemas o conflictos específicos<sup>18</sup>

Teniendo en cuenta el anterior postulado, se colige que la entidad debe garantizar la transparencia de la selección del contratista, por ende su idoneidad, de tal manera que la decisión sea por la oferta más favorable para los intereses de la empresa, basada en el principio de igualdad en correlación con el principio de libre competencia. Por lo expuesto, la ETB S.A E.S.P., inobservó lo contemplado en el artículo 7, ley 1434 de 2011 que señala: “constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes”, dado a la falta de atención a las peticiones presentadas por los usuarios y por no atender los principios de la administración pública consagrados en esta misma ley y en la Constitución Política en su artículo 29 y 209 y en los artículos 3 y 4 de la ley 489 de 1998.

Así como lo contemplado en el artículo 34 de la ley 734 de 2002; por lesión al patrimonio público, menoscabo, disminución, detrimento por la acción antieconómica de la ETB como lo contempla el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

<sup>18</sup> Sección tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, el 3 de diciembre de 2007.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*“Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.*

Valoración de respuesta.

Teniendo en cuenta lo argumentado por la ETB, frente a la falta de unidad materia del tema de PQR,s en desarrollo de la presenta auditoria, es necesario manifestar lo anterior no es cierto, y que no le asiste razón a la empresa en esta interpretación.

Lo anterior, por cuanto en el Memorando de Asignación de la Auditoria Especial de No. 210000-15527 de fecha 17/09/2014, se establece “3. OTRAS ACTUACIONES: *Evaluación y seguimiento de otras acciones realizadas en cumplimiento de la gestión de la ETB.*”, y es en este contexto que se evalúan los temas relativos a los PQR´S, esto en concordancia con lo establecido en la Resolución Reglamentaria 055 de 2013, “MEMORANDO DE ASIGNACIÓN: documento suscrito por el Director Sectorial, Director de Reacción Inmediata o Coordinador Grupo TIC resultado de la fase de planeación de auditoría, en el que se define el sujeto de control, el tema, el objetivo de la auditoría, la duración de la auditoría en cada fase y los integrantes del equipo auditor, del PROCEDIMIENTO PARA ADELANTAR AUDITORÍA ESPECIAL O VISITA FISCAL Código formato: 01002002, Código documento: 04023, Versión 4.0 de FECHA: Noviembre 29 de 2013.”

Igualmente, cabe recordar a la ETB como sujeto de control, que es la Contraloría de Bogotá, como en este caso, quien define discrecionalmente los aspectos a evaluar en cumplimiento de su función de control fiscal.

El análisis de la respuesta de la ETB en relación con el tema está centrado en dar relevancia a su gestión en los aspectos administrativos y técnicos en la prestación de servicios a sus usuarios, con el propósito de justificar una debida diligencia en el proceso, manifestando además que, las causas de las multas son parte del proceso de la prestación de los servicios a cargo de la Empresa y son inherentes a la prestación del servicio.

Con el reconocimiento y pago por concepto de sanciones impuestas por las superintendencias competentes, a causa de los silencios administrativos positivos imputables a la administración y a los contratistas ejecutores de la función de atención y trámite de PQR´s, a causa de la deficiente gestión del proceso, también se está vulnerando lo establecido en los artículos 53 y 54 del TITULO. VI, REGIMEN DE PROTECCION AL USUARIO de la Ley 1341 de 2009, concomitante con lo establecido en la Resolución 3066 de 2011, CAPÍTULO III,

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

artículos 39 a 53 de la CRC, Trámite de Peticiones, Quejas y Recursos –PQR’s– y mecanismos obligatorios de atención al usuario.

Se reitera, que la administración de la ETB S.A E.S.P., incurre en una presunta gestión fiscal antieconómica contraviniendo lo preceptuado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, y los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, dado que allí 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 propósitos.

Igualmente, se desconoce lo preceptuado en la Circular Conjunta No.034 de octubre 28 de 2011 emanada de la Procuraduría General y Auditoría General de la Nación, para las entidades no sometidas al estatuto general de la contratación de la Administración Pública.

Además, se configura el carácter disciplinario al tenor del presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público o particular, consagrados en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numerales 1, 21, 22 y el artículo 48 falta gravísima, numerales 35 y 36.

Co respecto al Artículo 55 del TITULO. VII REGIMEN DE LOS PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES de la Ley 1341 de 2009, este establece: *“Régimen jurídico de los proveedores de redes y servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Los actos y los contratos, incluidos los relativos a su régimen laboral y las operaciones de crédito de los proveedores de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cualquiera que sea su naturaleza, sin importar la composición de su capital, se regirán por las normas del derecho privado.”*

Con lo cual se desvirtúa lo interpretado por la empresa, en cuanto a que de acuerdo con la precitada norma y artículo enunciado, se infiere que *“la ETB S.A ESP., es una sociedad privada proveedora de servicios de telecomunicaciones, de régimen jurídico privado, con una participación Estatal en su componente accionario, cuyo presupuesto es de naturaleza privada, precisando que no hace parte, ni del presupuesto de la nación, ni del tesoro público.”* Subrayado nuestro.

Por lo anterior, se ratifica el hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro No. 11

RELACION DE MULTAS IMPUESTAS EN FIRME Y PAGADAS POR LA ETB EN EL PERIODO 2012-2014 A SEPTIEMBRE 30.

2012												
ENTIDAD	SANCIÓN No.	FECHA	VALOR SANCION	INTERESES	TOTAL PAGADO	FECHA DE PAGO	ETB	%	VALOR	EMPRESA	%	VALOR
SIC	7324	16/02/2011	107.120.000,0	14.532.613,3	121.652.613,3	02/01/2012	ETB	100%	121.652.613,3	NA		
SIC	35019	28/06/2011	19.817.200,0	2.345.035,3	22.162.235,3	24/02/2012	ETB	100%	22.162.235,3	NA		
SIC	35666	30/06/2011	53.560.000,0	5.855.893,3	59.415.893,3	22/03/2012	ETB	100%	59.415.893,3	NA		
SIC	39698	28/07/2011	10.712.000,0	1.421.125,3	12.133.125,3	12/01/2012	ETB	100%	12.133.125,3	NA		
SIC	59741	28/10/2011	19.817.200,0	2.444.121,3	22.261.321,3	10/02/2012	ETB	100%	22.261.321,3	NA		
			<b>211.026.400,0</b>	<b>26.598.788,7</b>	<b>237.625.188,7</b>				<b>237.625.188,7</b>	NA		
2013												
ENTIDAD	SANCIÓN No.	FECHA	VALOR SANCION	INTERESES	TOTAL PAGADO	FECHA DE PAGO	ETB	%	VALOR	EMPRESAS	%	VALOR
SSPD	20088400044185	09/10/2008	92.300,0	0,0	92.300,0	09/01/2013	ETB			CCAm	100%	92.300,0
SIC	38810	27/07/2012	28.335.000,0	0,0	28.335.000,0	14/01/2013	ETB			CCAm	100%	28.335.000,0
SIC	53011	31/08/2012	23.234.700,0	0,0	23.234.700,0	07/03/2013	ETB	50%	11.617.350,0	CCAm	50%	11.617.350,0
SIC	52679	31/08/2012	23.234.700,0	0,0	23.234.700,0	07/03/2013	ETB	65%	15.102.555,0	CCAm	35%	8.132.145,0
SIC	55825	26/09/2012	23.234.700,0	0,0	23.234.700,0	07/03/2013	ETB				100%	23.234.700,0
SIC	36578	19/07/2010	10.300.000,0	0,0	10.300.000,0	07/03/2013	ETB	40%	4.120.000,0	CCAm	60%	6.180.000,0
SIC	37757	19/07/2011	107.120.000,0	0,0	107.120.000,0	07/03/2013				CCAm	100%	107.120.000,0
SIC	35614	31/05/2012	56.670.000,0	0,0	56.670.000,0	07/03/2013	ETB	70%	39.669.000,0	SERDAN	70%	NP
SIC	34909	28/06/2011	53.560.000,0	0,0	53.560.000,0	07/03/2013		50%	26.780.000,0	CCAm	50%	26.780.000,0
SSPD	20088150131635	26/06/2008	1.384.500,0	714.175,0	2.098.675,0	27/03/2013	ETB				100%	2.098.675,0
SIC	5954	16/02/2009	4.969.000,0	2.323.829,0	7.292.829,0	24/04/2013	ETB	50%	3.646.414,5	CCAm	50%	3.646.414,5
SIC	15220	20/05/2008	32.305.000,0	18.026.183,3	50.331.183,3	24/04/2013	ETB				100%	50.331.183,3
SIC	42094	29/06/2012	113.340.000,0	0,0	113.340.000,0	28/05/2013	ETB	30%	34.002.000,0	CCAm	70%	79.338.000,0
SSPD	20078150203145	10/12/2007	867.400,0	535.269,0	1.402.669,0	12/06/2013	ETB				100%	1.402.669,0
SSPD	20088150139505	08/07/2008	923.000,0	504.034,0	1.427.034,0	12/06/2013	ETB				100%	1.427.034,0
SSPD	20088150183075	16/09/2008	923.000,0	484.007,0	1.407.007,0	12/06/2013	ETB				100%	1.407.007,0
SIC	23699	23/04/2012	28.335.000,0	0,0	28.335.000,0	05/07/2013	ETB	20%	5.667.000,0	CCAm	80%	22.668.000,0
SIC	17809	27/03/2012	170.010.000,0	0,0	170.010.000,0	18/07/2013	ETB	70%	119.007.000,0	CCAm	30%	51.003.000,0
SIC	27752	27/05/2011	21.115.000,0	0,0	21.115.000,0	18/07/2013	ETB	50%	10.557.500,0	CCAm	50%	10.557.500,0
SIC	74151	29/11/2012	23.234.700,0	0,0	23.234.700,0	01/08/2013				CCAm	100%	23.234.700,0
SIC	74275	30/11/2012	23.234.700,0	0,0	23.234.700,0	20/08/2013	ETB				100%	23.234.700,0
SIC	3615	31/01/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	29/08/2013				CCAm	100%	24.169.500,0
SIC	31501	21/06/2010	4.120.000,0	1.295.049,0	5.415.049,0	06/09/2013	ETB	70%	3.790.534,3	CCAm	30%	1.624.514,7
SSPD/SIC	20098150124115	29/07/2009	496.900,0	123.855,0	620.755,0	06/09/2013	ETB	50%	310.377,5	CCAm	50%	310.377,5
SSPD/SIC	20098150092225	04/07/2009	496.900,0	128.506,0	625.406,0	06/09/2013				CCAm	100%	625.406,0
SIC	3616	31/01/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	17/09/2013	ETB	50%	12.084.750,0	CCAm	50%	12.084.750,0
SIC	3619	31/01/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	30/10/2013	ETB	10%	2.416.950,0		90%	21.752.550,0
SSPD	81004921	10/04/2006	1.432.000,0	93.689,0	1.525.689,0	08/03/2013	ETB	100%	1.525.689,0			
			<b>825.477.000,0</b>	<b>24.228.596,3</b>	<b>849.705.596,3</b>				<b>290.297.120,3</b>			<b>559.408.476,0</b>
2014												
ENTIDAD	SANCIÓN No.	FECHA	VALOR SANCION	INTERESES	TOTAL PAGADO	FECHA DE PAGO	ETB	%	VALOR	EMPRESAS	%	VALOR
SIC	62596	25/10/2012	17.001.000,0	0,0	17.001.000,0	03/01/2014				CCAm	100%	17.001.000,0
SSPD	4948	10/06/2001	129.415.000,0	167.466.566,0	296.881.566,0	30/05/2014		100%	296.881.566,0			
SIC	8576	28/02/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	10/06/2014		100%	24.169.500,0			
SIC	6479	25/02/2013	88.425.000,0	0,0	88.425.000,0	10/06/2014		100%	88.425.000,0			
SIC	3620	31/01/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	10/06/2014		100%	24.169.500,0	CCAm	100%	
SIC	52986	31/08/2012	17.001.000,0	0,0	17.001.000,0	10/06/2014		100%	17.001.000,0			
SIC	74612	30/11/2012	28.335.000,0	0,0	28.335.000,0	10/06/2014		100%	28.335.000,0			
SSPD	5992	22/08/2001	138.138.000,0	77.079.626,0	215.217.626,0	04/07/2014		100%	215.217.626,0			
SSPD	4949	10/07/2001	186.186.000,0	105.016.334,0	291.202.334,0	22/08/2014		100%	291.202.334,0			
SIC	3605	31/01/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	02/09/2014		100%	24.169.500,0			
SIC	34820	31/05/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	11/09/2014		100%	24.169.500,0			
SIC	39401	28/06/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	19/09/2014		100%	24.169.500,0			
SIC	37641	24/06/2013	21.811.500,0	0,0	21.811.500,0	19/09/2014		100%	21.811.500,0			
SIC	2384	30/01/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	19/09/2014		100%	24.169.500,0			
SIC	37557	24/06/2013	24.169.500,0	0,0	24.169.500,0	19/09/2014		100%	24.169.500,0			
SIC	34713	31/05/2013	58.950.000,0	0,0	58.950.000,0	19/09/2014		100%	58.950.000,0			
SIC	45686	31/07/2013	58.950.000,0	0,0	58.950.000,0	26/09/2014		100%	58.950.000,0			
SIC	39383	26/06/2013	58.950.000,0	0,0	58.950.000,0	30/09/2014		100%	58.950.000,0			
			<b>972.349.000,0</b>	<b>349.562.516,0</b>	<b>1.321.911.516,0</b>				<b>1.304.910.516,0</b>			<b>17.001.000,0</b>
<b>ACUMULADOS 2012-2014 A 3T (Septiembre 30)</b>			<b>2.008.852.400,0</b>	<b>400.389.901,0</b>	<b>2.409.242.301,0</b>				<b>1.832.832.825,0</b>			<b>576.409.476,0</b>

Fuentes: Datos respuestas SSSP, SIC y Base de Datos multas y pagos ETB.



### 3.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria Inaplicabilidad de la normatividad relativa a la Acción de Repetición

En desarrollo de la presente auditoria y en cumplimiento de los procesos relacionados con la atención al cliente mediante la gestión de las PQR's, se pudo evidenciar una alta incidencia en la imposición de multas, como causa de deficiencias en la gestión con el cliente, con incidentes de silencios administrativos positivos.

En el ejercicio de funciones administrativas la ETB S.A E.S.P., se debe circunscribir al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos. Esto a pesar que su naturaleza jurídica es el de una empresa de servicios públicos de carácter mixto y que ejerce sus actividades dentro del ámbito del derecho privado, sin embargo, no deben olvidar el origen de sus recursos, pues la mayoría de ellos pertenece al erario público del Distrito Capital en un 88,4%.

Por lo anterior, ante la pérdida de recursos por causales imputables a sus empleados, y en razón a la composición accionaria mayoritariamente pública, la ETB debe repetir contra estos para recuperar dichos recursos.

Sin embargo, la empresa argumenta que:

*“... Ahora bien, se indicó que la función así conferida es amplia y general (de determinar la procedencia de las acciones de repetición), esto es, no está limitada exclusivamente al ejercicio de las acciones de repetición derivadas de las multas y sanciones impuestas por las Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios (en vigencia de la Ley 142 de 1994) y de Industria y Comercio (en vigencia de la Ley 1341 de 2009), ya que en el caso específico de ETB, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de manera unánime en sesión del 27 de diciembre de 2013 acogió la recomendación según la cual, respecto de las sanciones de multas impuestas a ETB, se torna improcedente iniciar acciones de repetición, en contra de sus empleados y ex empleados, ya que principalmente una multa no es equiparable a una condena, un acuerdo conciliatorio, o cualquier otra forma de terminación de conflictos, únicos hechos objetivos que permiten el inicio de este tipo de acciones (de repetición) de conformidad con el artículo 2° de la Ley 678 de 2001.”<sup>19</sup>*

Pese a las consideraciones de interpretación jurídica al interior de la ETB S.A E.S.P., esta Contraloría insiste en que existe suficiente jurisprudencia que obliga

<sup>19</sup> Acta de Visita Administrativa No. 15 de fecha 01/12/2014.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

la acción de repetición como uno de los mecanismos de recuperación de pérdida de recursos públicos, así:

La Constitución Política, el párrafo segundo, artículo 90 señala:

*“en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.”*

Situación que surge en el evento que sea condenado el estado a la reparación patrimonial, el constituyente, a través de esta disposición consagró el deber del Estado, de repetir contra sus funcionarios o antiguos funcionarios, cuando como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de éstos, ha sido condenado judicialmente a reparar los daños antijurídicos causados a los ciudadanos.

De otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 2003 señaló:

*“Al respecto la Corte ha precisado que a los particulares a quienes se ha asignado el ejercicio de funciones administrativas se aplican en relación con el cumplimiento de éstas el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos; de la misma manera sobre sus actuaciones pesa además del control especial ejercido por la autoridad titular de la función, el control de legalidad y el control fiscal en los términos del artículo 267 de la Constitución Política.*

*Este régimen de inhabilidades e incompatibilidades se hace extensivo a los particulares que ejercen funciones administrativas, en virtud del artículo 113 de la Ley 489 de 1998.*

*La acción de repetición, tiene como finalidad la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política, si no fuera esa la finalidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para preservar la moralidad pública”<sup>20</sup>*

Se evidencia el incumplimiento a los preceptos constitucionales y las normativas internas previstas para este fin de la prevención del daño antijurídico, esto a pesar de contar la empresa con los mecanismos e instancias competentes para ello como es el Comité de defensa judicial y conciliación de ETB S.A. E.S.P.<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Corte constitucional, sentencia 832 de 2001.

<sup>21</sup> El actual marco normativo interno del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., está conformado por la Directiva Interna N° 00629 del 10 de septiembre de 2013 **“Asunto: Armonización y Compilación normativa referente al Comité de Defensa Judicial y Conciliación de ETB S.A. ESP”** y por la Directiva Interna N° 00632 del 30 de diciembre de 2013 **“Asunto: Modificación Directiva Interna No. 00629 del 10 de septiembre de 2013”**, documentos expedidos por el Presidente de ETB. S.A. ESP.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La administración en respuesta a otros informes anteriores, acepta que frente al trámite de las PQR's tiene responsabilidades públicas, por lo cual y según lo sustentado en la observación administrativa con presunta incidencia y disciplinaria, debe cumplir los criterios legales indicados para la prevención del daño antijurídico.

De acuerdo con lo indicado por la administración en respuesta anterior:

(...)

*“...Adicionalmente ya se precisó, y ahora se reitera, que ETB solo ejerce función pública, y concretamente, función administrativa, en todo lo relacionado con el trámite y resolución de las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) que presenten los usuarios o clientes del servicio público que presta, pues frente a ellos, por mandato del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y la Resolución CRC 3066 de 2011, se encuentra en el deber de adelantar la actuación administrativa respectiva hasta el agotamiento de la vía gubernativa.*

*De acuerdo con lo anterior queda suficientemente clarificado que solamente tratándose del trámite y resolución de PQR ETB y sus trabajadores ejercen función pública, función administrativa propiamente dicha, y es solamente en este contexto también que es viable la aplicación de la Ley 678 de 2002, pues en los demás eventos serán las normas laborales y comerciales las que rijan la relación de responsabilidad entre ETB y sus trabajadores (Art. 41 ley 142/94 y 73 ley 1341/09), y lo decidido por la Corte Constitucional mediante sentencia C-558 de 2001.”*

Se debe recordar que, la finalidad de la acción de repetición es la protección del patrimonio público integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

De otra parte, a la administración de la ETB S.A E.S.P., por extensión le es aplicable el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que se hace extensivo a los particulares que ejercen funciones administrativas, en virtud del artículo 113 de la Ley 489 de 1998, al tenor del Artículo 44 de la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, artículo, 44 Ley 1474 del 2011, respecto de las sanciones a que hubiere lugar.

Valoración de respuesta.

Según lo expuesto por la ETB, en esta y en reiteradas ocasiones anteriores, se manifiesta que por su régimen jurídico no le son aplicables las normas de carácter general y/o específicas relacionadas con su gestión administrativa, como en este caso la acción de repetición, por regirse por el Derecho Privado.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Es necesario reiterar que la acción de repetición es un mecanismo de recuperación de pérdida de recursos públicos. Recursos del Distrito Capital que maneja la ETB en un porcentaje del 88.4%. Asistiéndole el deber de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Carta magna (Art, 90, 209 y 267), Sentencia C-037 de 2003 de la Corte Constitucional y la Circular Conjunta No.034 de octubre 28 de 2011. Y que por conducta omisiva genera un detrimento o lesión al patrimonio público, (Artículos 27 y 34 de la ley 734 de 2002 y artículo 6 de la Ley 610 de 2000).

En cuanto hace referencia al régimen disciplinario aplicable, se observa las normas contenidas en la Ley 734 de 2002 artículo 27 y 34 numeral 5 y 21, el cual se trae a colación:

*(...) El artículo 27, capítulo cuarto “Formas de realización del comportamiento” en cuanto a la “Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”.*

Así como en el Título IV, Capítulo Segundo “Deberes” en su Artículo 34. “Deberes”, en los numerales 5, en cuanto a “Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos” y el numeral 21, por cuanto se debe “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

Para este ente de control no es justificable por parte de la administración de la ETB, el argumento que no le son aplicables normas resarcitorias de pérdidas ocasionadas en ejercicio de su gestión.

Por las anteriores razones se ratifica el hallazgo administrativo con su presunta disciplinaria.

## 4. ANEXOS

### 4.1. CUADRO DE OBSERVACIONES DETECTADAS Y COMUNICADAS

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR \$ (en pesos)	REFERENCIACION			
			2.1.2.1	2.1.2.2	2.1.2.3	2.1.2.4
1.ADMINISTRATIVOS	7	N/A	3.1.2	3.1.4	3.1.5	
2.DISCIPLINARIOS	6	N/A	2.1.2.2	2.1.2.3	2.1.2.4	3.1.2
			3.1.4	3.1.5		
3.PENALES	0					
4.FISCALES						
Contratación – Invitación Pública. LOWE	1	\$787.861.451	2.1.2.1			
Atención de PQR's - Multas	1	\$1.620.224.217	3.1.4			
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>\$2.408.085.668</b>				