

## INTRODUCCIÓN

Teniendo como fundamento el Plan Anual de Estudios 2007, que fijó lineamientos para la elaboración de estudios de carácter sectorial, que sirvan de insumo para la elaboración del estudio estructural denominado “Niveles de Transparencia Distrital”, la Subdirección de Análisis Sectorial Servicios Públicos, procedió a la elaboración del Plan Detallado de Trabajo, siguiendo las directrices establecidas por la Dirección de Economía y Finanzas Distritales. En desarrollo del mismo, se recaudó y analizó información que diera cuenta de los antecedentes del sector en los últimos años en cuanto a la gestión administrativa por parte de las empresas, al igual que de la política pública fijada por el Gobierno Distrital, entorno a fortalecer la transparencia de los procesos y mitigar el problema de corrupción.

Siguiendo los lineamientos del Informe Estructural, el Capítulo 2 muestra el comportamiento de las Peticiones Quejas y Recursos tramitadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Empresa de Teléfonos de Bogotá, durante la última vigencia.

El Estudio Sectorial abarca las Empresas de Servicios Públicos auditadas en la primera fase del PAE 2007; Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Empresa de Teléfonos de Bogotá, Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemático- COLVATEL, donde el grupo auditor desarrollo el programa de Auditoría diseñado para evaluar los niveles de transparencia en cada empresa, resultado que fue analizado y en muchos casos se solicitó soporte adicional a las empresas para validar los hechos, contando con esta información se procedió a cuantificar los datos en una matriz que será el soporte del indicador de transparencia que resulte para cada empresa.

El capítulo 3 presenta un análisis detallado del resultado de cada Factor evaluado, el Institucional, la Participación Ciudadana y la Visibilidad y Rendición de Cuentas, fundamento para determinar el Nivel de Transparencia de cada empresa evaluada y soporte para consolidar el Nivel de Transparencia Sectorial.

Finalmente se presenta un Capítulo de conclusiones que recogen los resultados del tema evaluado.

## 1. ANTECEDENTES DEL SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

A comienzos del siglo pasado, el gobierno asumió el protagonismo en la inversión, financiación y administración de los servicios públicos domiciliarios, con el propósito de dar acceso a la gran mayoría de la población.

Ante la emergencia de mercados cada vez más competitivos y globalizados, unido a la ineficiencia e ineficacia de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos, se genera una situación de desequilibrio que produce en los años 1960 y siguientes, fuertes discusiones sobre el papel del Estado en la prestación de los servicios públicos. A finales de la década de los 70 existió una gran polémica en el país en torno al tema, así como protestas populares que generaron movilizaciones y paros cívicos. La intervención popular se encontraba motivada por problemas de mala calidad de los servicios y bajas coberturas. A principios de los 80 a pesar de haberse presentado un aumento en los niveles de cobertura, seguía siendo evidente la existencia de la ineficiencia en la gestión de las empresas de servicios públicos, dado los altos costos profesionales, la elevada cantidad de procesos de tipo burocrático, los altos índices de pérdidas, el clientelismo y la manipulación de los objetivos gerenciales por parte de los sindicatos.

La gestión empresarial presentó tendencia a la realización de inversiones no rentables y con escaso beneficio social, pero por el contrario con elevados costos administrativos y financieros, igualmente se registraron altos pasivos pensionales y laborales. La Planeación estratégica fue escasa, truncada continuamente por cambios consecutivos del nivel directivo y gerencial.

El panorama en el sector se torno crítico a finales de la década de los ochenta principios de los noventa: empresas en liquidación, no sostenibles financieramente y con una dependencia casi total de la administración nacional o distrital, lo que originó la preocupación del Gobierno Nacional.

En la Constitución de 1991, recobra importancia el tema de los servicios públicos, se dedica un capítulo completo, donde se señala que la dotación de servicios públicos y el mantenimiento de niveles adecuados de cobertura y calidad, se convierten en tareas fundamentales de los entes municipales.

Posteriormente la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios 142 de 1994, proclama la libre iniciativa económica, lo que significa un incentivo a los particulares para

involucrarse en la prestación de estos servicios y establece perfectamente la diferenciación entre la responsabilidad en la titularidad del servicio y la prestación del mismo.

En la administración del alcalde ANTANAS MOCKUS SIVICKAS 2001-2004, el Gobierno Distrital en su preocupación por mejorar la gestión, definió dentro del marco del programa Cultura de la Probidad y del Control Social, el proyecto “Bogotá Transparente” como un propósito compartido entre las entidades distritales y la sociedad civil.. En virtud de éste, el 14 de diciembre de 2001, expide la Directiva No.08 con la cual entre otros, se obliga a las Empresas del Distrito Capital a *“...promover la Cultura de la Probidad, conformada por hábitos y creencias que reconozcan las actuaciones administrativas probas y castiguen socialmente las ímprobos y facilitar a los habitantes de Bogotá y a sus organizaciones su participación activa en la construcción de lo público”*.<sup>1</sup>

En desarrollo de este programa, las entidades deberán realizar acciones sistemáticas que conformen un código de buenas prácticas para la contratación, la atención de quejas ciudadanas, el control social, el control interno y la rendición de cuentas para la visibilidad, efectividad y democratización de las actuaciones públicas.

Como objetivos del Programa se establecen:

- Adoptar medidas para la transparencia y la efectividad en las actuaciones.
- Realizar y cumplir compromisos éticos para el logro de objetivos institucionales.
- Hacer visibles los resultados de la gestión distrital y de la gestión local.

Para el logro de estos objetivos, las entidades distritales deberán aplicar herramientas y metodologías que contribuyan a la autorregulación institucional y al control social responsable a través de procesos pedagógicos, comunicativos y de formación para el sector público, el sector privado y los ciudadanos en forma integrada.

A continuación citamos algunos apartes de la Directiva No.08 :

“...Para desarrollarlo, las entidades distritales se comprometen con un código de buenas prácticas para la contratación, la atención de quejas ciudadanas, el control

---

<sup>1</sup> Directiva No.08 del 14 de Diciembre de 2007

social y el control interno y la rendición de cuentas. También con procesos pedagógicos, comunicativos y de formación para el sector público, el sector privado y los ciudadanos de forma integrada”.

En la Directiva No.8 el Alcalde Mockus presenta seis lineamientos conceptuales y operativos para el logro de una gestión visible y transparente.

- *Se pretende generar un LIDERAZGO ÉTICO a partir de la construcción de reglas compartidas en torno a la probidad y la integridad. En Bogotá se afianzará la ética de lo público con sólidos compromisos institucionales y con exigencias sobre calidades y conductas de quienes ejercen funciones de autoridad. El liderazgo ético compromete la formulación, concertación y cumplimiento de acuerdos de transparencia por parte de las entidades. En este proceso los secretarios, directores y gerentes y los demás servidores públicos están sujetos a responder por sus acciones ante la ciudadanía. Por esta razón la Administración establecerá mecanismos para evaluar las condiciones de integridad del Distrito Capital y aplicará medidas preventivas y correctivas que superen los factores estructurales de la corrupción*
- *En la CONTRATACIÓN Y LAS COMPRAS, factores fundamentales para la transparencia en la gestión, se superarán las limitaciones tecnológicas y gerenciales que obstaculizan una mayor visibilidad de los procesos. Habrá transparencia informática y se reducirá al máximo el uso de información reservada. Para fortalecer la confianza en las compras y en la contratación las entidades incorporarán herramientas gerenciales ajustadas a un sistema de integridad para identificar y minimizar factores de riesgo. Las herramientas para la gestión contractual estarán estructuradas a partir de procesos de integridad, reglas y prácticas uniformes, automatización y seguimiento. Estas acciones también facilitarán la racionalización de los recursos públicos para la adquisición de bienes y servicios. La Administración rendirá cuentas periódicamente para asegurar que la contratación haya cumplido con estas metas propuestas.*
- *LAS QUEJAS Y SUS SOLUCIONES. Esta Administración tiene el propósito de fortalecer sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas por medio de canales efectivos de interacción. Por esta razón las entidades del Distrito generarán mecanismos para que los reclamos y las quejas se constituyan en una herramienta gerencial y de control social. Para el logro de este objetivo la Administración consolidará un sistema distrital para el registro, trámite y seguimiento de quejas y soluciones donde cada entidad realizará evaluaciones para identificar y dar solución a los principales cuellos de botella. Estas acciones tendrán en cuenta la importancia de la pedagogía y las comunicaciones para que el usuario pueda acompañar efectivamente este proceso.*
- *EL CONTROL SOCIAL. Es un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadanas acceder a la información, tomar parte en las decisiones que los afectan y así aportar para la apropiación y construcción colectiva de lo público. A su vez, el control social permite revelar percepciones, preferencias, necesidades, inconformidades y soluciones para una mejor gestión pública. El ejercicio del control social será estimulado y se facilitará su expresión y su ejercicio responsable y democrático para fortalecer los lazos de confianza*

*entre la Administración y los ciudadanos. Por esta razón, hemos adquirido el compromiso con la formación de ciudadanos y organizaciones y con la generación y el fortalecimiento de espacios ciudadanos para la deliberación y la participación. Estas acciones se deben desarrollar bajo una estricta coordinación interinstitucional con mecanismos modernos de participación interactiva.*

- *EL CONTROL INTERNO, como herramienta gerencial, constituye un elemento fundamental de la política de transparencia. Busca generar procesos a prueba de corrupción. Al estar presente en todas las funciones y cargos y al estar inmerso en todos los procesos de la organización, facilita la evaluación y la autorregulación institucional para obtener mejoras concretas y cuantificables en la gestión. Las acciones para fortalecer el modelo unificado distrital de control interno están dirigidas al desarrollo de autodiagnósticos sistémicos institucionales, sectoriales y distrital, la identificación de riesgos y su administración y la creación de un sistema de indicadores sobre el desempeño de las entidades que permitan el autocontrol en tiempo real y un uso continuo por parte de la ciudadanía.*
- *LA RENDICIÓN DE CUENTAS. Es el proceso permanente de información para la evaluación de resultados de la gestión pública y la utilización de los recursos públicos. Se fundamenta en la responsabilidad de los servidores estatales frente a la ciudadanía. Permite a la Administración pública y a los ciudadanos establecer espacios de diálogo constructivo, facilita la evaluación y el control efectivo, también establece mecanismos para responder a las percepciones ciudadanas. En la presente administración habrá una audiencia anual sobre los logros, avances y dificultades en la ejecución del Plan de Desarrollo y el estado de las finanzas distritales; una audiencia semestral sobre la gestión contractual y formas interactivas de rendición de cuentas por cada entidad. Estos mismos instrumentos serán aplicados a nivel de las localidades.*

De las cuatro (4) Empresas de Servicios Públicos, auditadas en la primera fase del PAD 2007, observamos que tan solo la EAAB en cumplimiento de la Directiva No.08, el 21 de mayo de 2002 suscribe el Convenio Ínter administrativo Sin Número entre la Empresa de Acueducto de Bogotá E.S.P. y la Veeduría Distrital, cuyo objeto según el Convenio es “.. unir esfuerzos para la aplicación conjunta de las herramientas de carácter técnico, pedagógico, metodológico, de los “Procesos de Integridad” a los procesos contractuales específicos seleccionados previamente por las partes, así como el desarrollo e implementación conjunta de las herramientas, que permitan al ACUEDUCTO, asumirlas como parte integral de su gestión contractual..” Ante el requerimiento de información acerca del seguimiento y control al anterior convenio, la EAAB no reporta ninguna gestión.

### 1.1. ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS

Durante la década de los noventa, los informes producto del control fiscal coincidieron en destacar las siguientes observaciones:

- Bajas coberturas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Deficiente calidad en la totalidad de la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- Atraso tecnológico
- Existencia de monopolios en la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- Altos niveles de ineficiencia
- Tarifas no asociadas a costos reales
- Interferencia política en la gestión empresarial
- Falta de coordinación institucional para minimizar los costos y buscar el beneficio de la comunidad en la instalación de redes.
- Rendición de cuentas con bajos niveles de confiabilidad.
- Inexistencia de contabilidad de costos
- Inventarios no actualizados ni valorizados
- Sobre costos en inversiones
- Escaso beneficio social
- Nula participación ciudadana.

Durante la presente década, se evidencia un importante avance en cuanto a niveles de cobertura y calidad del servicio; de otra parte, no se pudo desconocer que la regulación del sector apunta hacia la suficiencia financiera de las empresas, hecho que se ha conseguido, en buena medida, por la aplicación de tarifas que financian casi en su totalidad los gastos de funcionamiento e inversión de las empresas, tarifas que en muchos casos llevan implícitos sobrecostos e ineficiencias que son financiados por los usuarios.

### SECTOR ENERGÉTICO

De acuerdo con la información financiera del sector servicios públicos, el Distrito Capital cuenta con una importante participación, a través del sector energético se obtiene la inversión más representativa. En el siguiente cuadro se puede observar la participación accionaria y las cuentas principales del Balance.

**Cuadro No. 1**  
**INFORMACIÓN FINANCIERA A DICIEMBRE 31 DE 2006**

EMPRESA	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DEL DISTRITO	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA OTROS	ACTIVOS En Miles	PASIVO En Miles	PATRIMONIO En Miles
EEEB S.A.ESP	81,54%	18,46%	5.353.410.590	305.984.923	5.133.924.661
Codensa	51,51% <sup>2</sup>	48,49%	5.037.044.611	1.854.390.465	3.182.654.146
Emgesa	51,51% <sup>3</sup>	48,49%	5.802.031.000	668.106.000	5.133.925.000
Gas Natural	25%	75%	717.749.867	213.656.861	504.093.005

Fuente: Informes de Gestión Empresas.

Las empresas que conforman el sector energético en el Distrito Capital poseen en su conjunto un patrimonio que alcanza los \$13,8 billones de los cuales el distrito capital participa con aproximadamente \$8,3 billones.

Los resultados del Control Fiscal en el sector energético durante la presente década, dejan ver un número considerable de observaciones que, entre otras, muestran la ineficiencia o inexistencia de planes estratégicos coherentes con el Plan de Desarrollo Distrital, igualmente la flexibilidad en los estatutos de contratación lo que pone en riesgo el manejo de los recursos, información financiera sin depurar y por ende poco confiable, inventarios desactualizados, inoportunidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias lo que genera pago de intereses y multas.

Se observó como hecho importante, el logro obtenido por Codensa en lo concerniente a la reducción del índice de pérdidas del 25%, en el año 1997 al 11.5%, al finalizar el año 2000. El siguiente cuadro resume los principales resultados del proceso auditor en las empresas de servicios públicos del sector energético en las tres últimas vigencias:

**Cuadro No. 2**  
**INCIDENCIAS DEL CONTROL FISCAL 2004-2006**

Empresa Concepto	2004				2005				2006			
	EEEB	CODENSA	EMGESA	GAS	EEEB	CODENSA	EMGES A	GAS	EEE B	CODENS A	EMGES A	GA S.
Opinión sobre la Gestión	Observaciones	Desfavorable	Observaciones	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable		Favorable			
Fenecimiento cuenta	Si fenece	No fenece	Si fenece	Si fenece	Si fenece	Si fenece	Si fenece		Si fenece			
Hallazgos Disciplinarios												
Hallazgos administrativos	10	6	10	6	2	1	4		1			
Hallaz. Fiscales		1	1			1						

Fuente: Matrices de seguimiento al PAD 2005-2006 Informes de auditoría 2007

<sup>2</sup> Participación del distrito a través de la EEEB

<sup>3</sup> Participación del distrito a través de la EEEB



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Evidenciamos un progreso en la gestión administrativa del sector, las empresas vienen suscribiendo planes de mejoramiento con el propósito fundamental de subsanar las observaciones e inconsistencias detectadas en el proceso auditor, hecho que soporta la disminución de hallazgos de carácter administrativo y el fenecimiento de las cuentas presentadas. Es de anotar, que todavía los estatutos de contratación permiten gran flexibilidad en el manejo de los recursos, lo que puede generar ineficiencia e ineficacia en el gasto y/o inversión.

### SECTOR TELECOMUNICACIONES

Las empresas que conforman este sector poseen en su conjunto un patrimonio que alcanza los \$2.7 billones de los cuales el Distrito Capital participa con aproximadamente \$2 billones. Las principales cuentas del balance, así como el porcentaje de participación del distrito en cada una de ellas, se puede observar a continuación:

**Cuadro No. 3**  
**INFORMACIÓN FINANCIERA A DICIEMBRE 31 DE 2006**

EMPRESA	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DEL DISTRITO	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA OTROS	ACTIVOS En Miles	PASIVO En Miles	PATRIMONIO En Miles
ETB	86,63%	13,37%	4.645.923.862	2.466.975.099	2.178.948.763
Colombia Móvil	49,99%	50,01%	1.631.212.682	1.151.908.598	479.304.084
Canal Capital	51,51% <sup>4</sup>	48,49%	12.125.457	1.748.835	10.376.922
ColvateL	88,16% <sup>5</sup>	11,84%	49.205.028	12.671.259	36.533.769

Fuente: Informes de Gestión Empresas.

En el siguiente cuadro se evidencian los principales resultados del control fiscal:

**Cuadro No.4**  
**INCIDENCIAS DEL CONTROL FISCAL 2004-2006**

Empresa Concepto	2004				2005				2006			
	ETB	Colombia Móvil	Canal Capital	ColvateL	ETB	Colombia Móvil	Canal Capital	ColvateL	ETB	Colombia Móvil	Canal Capital	ColvateL
Opinión sobre la Gestión	Observaciones	Desfavorable			Con observaciones	Con observaciones	Con observaciones	Con observaciones	Con observaciones	0	0	Favorable
Fenecimiento cuenta	Si fenece	No fenece			Si fenece	Si fenece	Si fenece	Si Fenece	No fenece	0	0	Si fenece
Hallazgos Disciplinarios	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0
Hallazgos administrativos	14	16			26 <sup>6</sup>	14	21	8	53	0	0	2
Hallaz.Fiscales	1	1			1	2		1	4	0	0	0

Fuente: Matrices de seguimiento al PAD 2005-2006 Informes de auditoría 2007

<sup>4</sup> Participación del distrito a través de la EEEB  
<sup>5</sup> Participación del distrito a través de la EEEB

<sup>6</sup> Incluye las observaciones consignadas en dos (2) auditorías especiales y la regular efectuadas vigencia 2005.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

La ETB, a pesar de suscribir planes de mejoramiento, viene incrementando el número de observaciones por su gestión irregular, en CANAL CAPITAL Y COLVATEL, este mecanismo si ha contribuido a la mejora continua.  
SECTOR ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO BÁSICO

Las empresas que conforman el sector de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en el Distrito Capital poseen en su conjunto un patrimonio que alcanza los \$3.7 billones de los cuales el distrito capital es dueño en casi su totalidad, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 5**  
**INFORMACIÓN FINANCIERA A DICIEMBRE 31 DE 2006**

EMPRESA	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DEL DISTRITO	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA OTROS	ACTIVOS En Miles	PASIVO En Miles	PATRIMONIO En Miles
EAAB	100%	0%	6.433.748.887	2.734.141.214	3.699.607.671
UESP	100%	0%	64.977.786	16.732.562	48.245.224
AGUAS BOGOTÁ	99,2%	0,8%	14.135.623	541.810	13.593.811

Fuente: Informes de Gestión Empresas.

Del ejercicio del Control Fiscal a los recursos públicos de este sector, se extraen los siguientes resultados:

**Cuadro No. 6**  
**INCIDENCIAS DEL CONTROL FISCAL 2004-2006**

Empresa Concepto	2004			2005			2006		
	Eva	uesp	Aguas Bogotá	eaab	uesp	Aguas Bogotá	eaab	uesp	Aguas Bogotá
Opinión sobre la Gestión	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Desfavorable	Favorable	0	0
Fenecimiento cuenta	No Fenece	Si Fenece	No Fenece	No Fenece	No Fenece	No Fenece	Si Fenece	0	0
Hallazgos Disciplinarios	1	0	0	3	5			0	0
Hallazgos administrativos	155	1	5	29	80	11	31	0	0
Hallazgos Fiscales	4		0	4	5		0	0	0
Controles de Advertencia	1		1	2	0		0	0	0

Fuente: Matrices de seguimiento al PAD 2005-2006 Informes de auditoría 2007

*Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá*

En la EAAB se observa un gran número de irregularidades en el manejo de los recursos públicos, debilidades en la fijación de tarifas, lo cual generó, por parte de la Contraloría de Bogotá, controles de advertencia y pronunciamientos, que fueron tenidos en cuenta por el organismo regulador del sector, (Comisión de Regulación

de Agua Potable y Saneamiento Básico) que mediante resolución modificó la metodología establecida para la fijación de tarifas, incluyendo algunos parámetros que obliga a las empresas a ser más eficientes.

## ASEO - SANEAMIENTO BÁSICO

### *Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - UESP*

La alta dirección no posee las herramientas financieras ni el poder de decisión para el cumplimiento de sus funciones.

Se evidencian falencias en la planeación y ejecución de los recursos asignados para ejercer la función de control y vigilancia.

La entrega en concesión del servicio de recolección barrido y limpieza, no consultó los costos reales del servicio, lo que generó tarifas con la inclusión de sobrecostos e ineficiencias.

## **2 COMPORTAMIENTO DE PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMACIONES POR SECTOR.**

### 2.1 EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ.

La auditoría efectuada halló debilidades en el sistema de control interno ejercido por la Gerencia de Servicio al Cliente, especialmente en lo relacionado con la Memoria Institucional, en algunos casos no es posible determinar el responsable de atender los Derechos de Petición, se dejan vencer los términos establecidos por la Ley 142 de 1994, y por lo tanto, se origina el reconocimiento del silencio administrativo positivo, lo que genera multas y sanciones que constituyen un riesgo para el patrimonio de la ETB

En cuanto a la atención telefónica al usuario, se observó que de un total de 713.913 llamadas, 146.931 fueron abandonadas en el umbral de los 10 segundos, que equivale al 28.48%, es decir, que los usuarios ante la espera decidieron cortar la llamada.

De otra parte, ETB durante el 2006 para la atención de las líneas de servicio (ASA segundos) utilizó en promedio para los ocho meses reportados, 41 minutos, es decir, el doble de la meta que estaba fijada en 20 minutos, lo cual evidencia debilidades de gestión en la atención de estas líneas.

La administración entregó a la Contraloría de Bogotá tres totales diferentes relacionados con las estadísticas de PQRs vigencia 2007, uno para los reclamos clasificados por tipología, otro para los clasificados por canales y el reportado en la cuenta anual.

Durante el periodo 2006, el grupo auditor observó un importante aumento de las PQR's, que alcanza el 229.78%, con relación al 2005; por silencios administrativos se canceló la suma de \$35.178.133.08 y canceló multas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por la suma de \$349.244.000.

## 2.2 EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ

De acuerdo con el examen practicado por el grupo auditor, en el año 2006 los usuarios de la EAAB-ESP presentaron 101.791 registros documentales, entre peticiones, quejas y reclamos por facturación cifra que fue menor en un 29% a las PQRs presentadas en el año 2005, según información suministrada por la EAAB-ESP. 78.226 fueron por facturación, siendo la zona 1 la que presenta el mayor número de registros, seguida de las zonas 2, 3 y 4.

La cantidad de documentos que se reciben ha tenido un incremento en los últimos cuatro (4) años de más del 330%, al pasar de 300 diarios, en el año 2002, a un promedio de 1.000 diarios, a los que se asocian, en la actualidad, más de 6.200 documentos, tal como lo evidenció el equipo auditor, la empresa esta en riesgo de que el sistema no responda con la rapidez exigida y cause demoras a los usuarios que presentan alguna reclamación.

Los procesos y procedimientos para la recepción, distribución y trámite de la correspondencia comercial y de los que se reciben a través de la línea 116 de la EAAB-ESP son el Proceso Gestión Documental y el procedimiento Recepción y Distribución de correspondencia Externa- flujo comercial; los dos (2) procedimientos, hacen parte de la recepción y trámite, así como de la solución a los requerimientos comerciales del cliente; aún así, éstos no están desarrollados en un aplicativo electrónico independiente.

Por otra parte, la correspondencia para la EAAB-ESP es radicada por funcionarios del área de administración documental; sin embargo, ésta no llega a 100 registros diarios, lo que demuestra que la saturación del aplicativo CORI y la afectación de los tiempos de respuesta al usuario es producto del desarrollo de los procedimientos y la atención de las PQRs de índole comercial, el que abarca más

del 90%, aspecto que genera complicaciones electrónicas en la radicación del documento, saturación del aplicativo, lo cual afecta sustancialmente los tiempos de respuestas y conlleva demoras en la atención de los usuarios.

La EAAB canceló a la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, en el año 2006, un total de \$701.2 millones, por concepto de multas por silencios administrativos éstas se incrementaron en más de un 58% respecto a la vigencia 2005, en la cual la SSPDs las impuso por un valor de \$407.8 millones. Aún así, tal como se muestra en el cuadro siguiente, la mayor parte corresponden a la gestión de vigencias anteriores.

**CUADRO NO. 7**  
**ESTADÍSTICA DE SILENCIOS ADMINISTRATIVOS**  
**VIGENCIA 2006**

	SILENCIOS 2006		SILENCIOS VIGENCIAS ANTERIORES		T O T A L	
	Cantidad	Abonos a Usuarios por Silencios	Cantidad	Abonos a Usuarios Vigencias	Silencios	Abonos a Usuarios
Zona 1	11	32.620.140	69	52.854.761	80	85.474.901
Zona 2	10	16.495.737	96	27.684.754	106	44.180.491
Zona 3	23	44.630.479	104	61.564.618	127	106.195.097
Zona 4	19	1.196.883	76	20.739.037	95	21.935.920
Zona 5	4	1.276.241	44	11.364.159	48	12.640.400
<b>TOTAL:</b>	<b>67</b>	<b>96.219.480</b>	<b>389</b>	<b>174.207.329</b>	<b>456</b>	<b>270.426.809</b>

Fuente: EAAB. Gerencia corporativa de Servicio al Cliente

Si se analizan las estadísticas de silencios administrativos del periodo comprendido entre los años 2002 y 2006 se denota su reducción en la vigencia analizada (2006) lo cual es uno de los objetivos: disminuir el número silencios al igual que el de quejas y reclamos. Aún así, las multas se incrementaron, aunque debe reconocerse que la mayor parte corresponden a una gestión diferente a la del año 2006, es decir, vigencias anteriores.

Durante la vigencia de 2006, se configuraron y reconocieron 456 silencios administrativos positivos por cuantía de \$701.2 millones, siendo responsabilidad del gestor, \$111.8 millones e imputable a la labor directa de la EAAB-ESP, el 84%, es decir, \$589.4 millones Vale decir que aquellos imputables a la labor del gestor le fueron descontados en la factura de pago que le hace la empresa.

Conforme al análisis efectuado se debe indicar que de las multas a la EAAB-ESP, por valor de \$701.2 millones, el 92% corresponden a vigencias fiscales anteriores (\$648.3 millones), dado que para el año 2006 el valor de éstas fue de \$52.8 millones.

**CUADRO NO. 8**  
**PQRs REGISTRADAS Y SILENCIOS ADMINISTRATIVOS AÑOS 2002 A 2005**  
**EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PQRs</b>	234.470	333.577	261.143	144.766	101.971
<b>SILENCIOS</b>	59	63	291	518	84
<b>PQRs VS. SILENCIOS</b>	0,03%	0,02%	0,11%	0,36%	0,08%

Fuente: Gerencia Corporativa de Servicio al Cliente y Unidad de Apoyo Comercial EAAB

Los 456 silencios administrativos del 2006, muestran un menor número con respecto a la vigencia anterior, cuando se determinan 518; igual sucedió con los PQRs del 2006; éstos disminuyeron frente al año anterior en un 29 %, tal como se comentó.

### **3. NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO CAPITAL.**

Las empresas que conforman el sector servicios públicos son de naturaleza pública, privada y/o mixta. Dependiendo de su composición accionaria, su normatividad jurídica y presupuestal es diferente, razón por la cual la evaluación de los niveles de transparencia se efectuará a continuación por cada una de las empresas, objeto de auditoría durante la primera fase del PAD 2007, teniendo en cuenta para cada una de ellas la normatividad aplicable a su naturaleza jurídica.

#### **3.1 EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ-ESP**

Empresa industrial y comercial del Distrito Capital, prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. De conformidad con lo previsto en el artículo 3o de la Ley 689 de 2001, que modificó el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, los contratos que celebre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, se regirán por el derecho privado y por las disposiciones que en materia de contratación

expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, o por las normas especiales que, según el caso, los regulen expresamente.

El cumplimiento de la normatividad anterior; las acciones emprendidas por la empresa entorno a la planeación y ejecución de los recursos públicos; su gestión en cuanto a la rendición de cuentas y elementos aportados a la participación ciudadana, se constituye en fundamento del grupo auditor y del analista sectorial para determinar los niveles de transparencia en cada uno de los factores evaluados en la EAAB

### *3.1.1 Factor Institucional*

Para evaluar este factor, se tomaron como premisas fundamentales: la capacidad para autofinanciar su operación, así como la oportuna, eficiente y eficaz planeación y ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de su misión; el cumplimiento de la normatividad aplicable a sus procedimientos, al igual que el grado de fortalecimiento del sistema de control interno institucional, aspectos que fueron evaluados por el grupo auditor y calificados por la Subdirección de Análisis Sectorial.

La matriz que conjuga la evaluación de este factor se presenta en el anexo No.1 de este informe, donde se puede observar que la EAAB cumplió a cabalidad con los procedimientos y plazos señalados en la normatividad vigente en cuanto a la elaboración y aprobación del presupuesto vigencia 2006, por lo que obtuvo un puntaje del 100%.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, la empresa obtiene un puntaje del 90%; sin embargo, se evidencia que no es oportuna la ejecución real de los recursos, aplazando el beneficio social esperado con los recursos asignados en la vigencia 2006.

En cuanto al desempeño fiscal, es de anotar que la empresa financia su operación vía tarifas, en este sentido tiene garantizada su operación presente y futura ya que por esta vía se recaudan los dineros para financiar el gasto de funcionamiento e inversión presente y futuro de la empresa. El porcentaje de transferencias para su funcionamiento e inversión es relativamente pequeño; en cuanto al gasto, se demuestra eficiencia en su ejecución “sin embargo” sus ingresos corrientes no alcanzan un peso significativo dentro del total de ingresos igualmente, el porcentaje de inversión no es muy significativo al compararlo con el total del gasto, lo que indica que la empresa no está aunando esfuerzos para que su presupuesto

se dirija en buena medida a la inversión social, situación que incide en que, en cuanto al desempeño fiscal la entidad se ubique en un nivel de transparencia medio, con el 75%.

En lo que respecta al cumplimiento de las normas, procesos y procedimientos para la contratación, la empresa se ubica en un nivel de transparencia medio (81%), por cuanto no realiza acciones tendientes al conocimiento por parte de contratistas y ciudadanía en general de las actividades que pretende contratar y su destinación específica.

La EAAB cumple con las normas y procedimientos contables, por lo que la fidelidad de la contabilidad se ubica en un nivel de transparencia alto, sin embargo, la Contraloría de Bogotá ha encontrado falta de oportunidad en la actualización de inventarios e inobservancia o falta de gestión para subsanar algunas de las observaciones formuladas producto de auditorías, aspecto que desmejora la gestión contable y por ende la ubican en un nivel medio de transparencia.

Se percibe una mejora continua respecto a la implementación del sistema de control interno, sin embargo, aún no se alcanzan los niveles óptimos.

Teniendo en cuenta la Evaluación de los elementos anteriores y la calificación porcentual obtenida para cada uno de ellos, se concluye que en cuanto al Factor Institucional la EAAB se ubica en un nivel medio de transparencia de acuerdo con el porcentaje obtenido (88,46%).

### *3.1.2 Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*

Para evaluar este factor, se tomaron como premisas fundamentales ocho elementos que tienen que ver con la efectiva y eficaz infraestructura con que cuenta la empresa para dar a conocer a la ciudadanía en general acerca de su misión, igualmente, sobre los bienes y servicios que ofrece; así como sobre los mecanismos que facilitan la presentación de quejas y reclamos por parte de los usuarios en general. Una vez evaluados estos elementos por el grupo auditor, se desprende el siguiente análisis:

Un elemento fundamental para dar a conocer acerca del quehacer de la EAAB es precisamente su página Web. De acuerdo con el examen practicado por el grupo auditor, la EAAB cuenta con esta herramienta y se considera un mecanismo apropiado para que la comunidad consulte sus inquietudes y se entere acerca de

su gestión, también cuenta con instrumentos adecuados y sistemas de información, para la atención del usuario y la recepción de quejas y reclamos, por lo que se considera que en la operatividad de estos elementos la empresa se encuentra en un nivel de transparencia alto. Sin embargo, pese a contar con una adecuada infraestructura estos instrumentos no son utilizados para una apropiada rendición de cuentas, hecho que incide en que la calificación porcentual del nivel de transparencia baje, sin que se salga del porcentaje que lo ubica en un nivel de transparencia alto (85,63%).

### *3.1.3 Factor Participación Ciudadana*

Los elementos que inciden en la evaluación de este factor tienen que ver con el compromiso, los medios físicos y financieros que la empresa pone a disposición de la comunidad para facilitar su participación en el desarrollo empresarial. Una vez analizados, evaluados y calificados, determinamos que la empresa se halla en un nivel medio de transparencia con una calificación porcentual del 58%.

Una vez conocido el puntaje obtenido en cada factor, nos permite determinar que la EAAB muestra un índice promedio ponderado de Transparencia del 81,64% lo que la ubica en un rango moderado que indica que la empresa tiene un desempeño susceptible de mejorar en todos los indicadores y por lo tanto su nivel de riesgo es controlable, el siguiente cuadro muestra la calificación por factor y el promedio ponderado de su índice de transparencia.

### *3.1.4 Índice de Transparencia en la EAAB*

Al observar la calificación obtenida en cada factor, es evidente que la empresa demuestra haber cumplido con la planeación y ejecución de los recursos, igualmente planea y ejecuta sus compras, cumple con sus procedimientos contractuales y mantiene activo su sistema de control interno, persisten debilidades en cuanto a la aplicación de mecanismos para divulgar su gestión respecto a los procesos de contratación, también se observa que la inversión no es muy representativa frente al gasto total, hechos que junto con la escasa participación ciudadana en los procesos de control social, elaboración y aprobación del presupuesto, hacen que el nivel de transparencia sea Medio (80,51%) con un nivel de riesgo controlable.

La calificación obtenida por factor y el promedio ponderado que resulta de la sumatoria de los índices de transparencia por factor, dividido por la sumatoria de los elementos evaluados se representa en el Cuadro No.9 y gráfica No.1



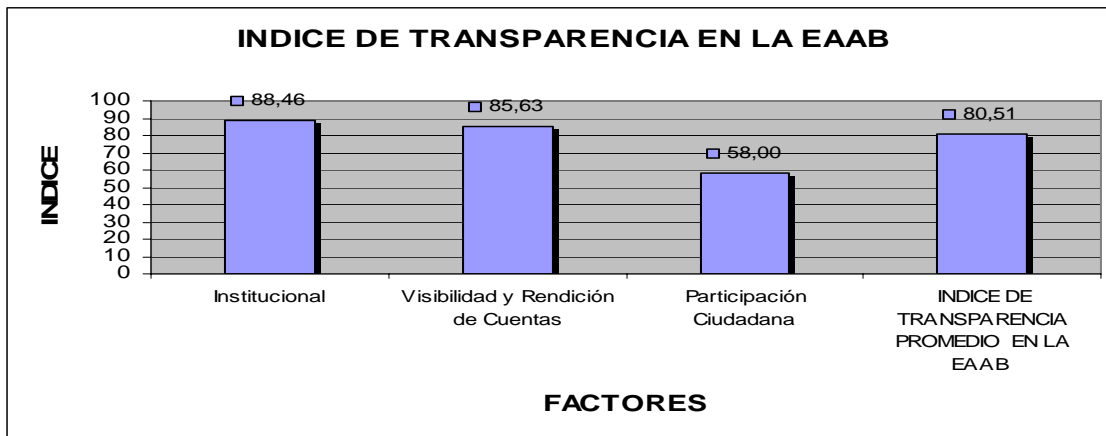
**Cuadro No.9**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LA EAAB
factor Institucional	88,46	9	796,14
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	85,63	8	685,04
Factor Participación Ciudadana	58,00	5	290,00
		22	1771,18
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>80,51</b>

Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

\*Resultado de 1637,70/20

**Gráfica No.1**



Fuente: Matriz de auditoría por factores

### 3.2 EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ D.C.

La evaluación de los niveles de transparencia en la ETB, esta soportada en el programa de auditoría diseñado para tal fin, desarrollado por el grupo auditor, además del análisis sobre la información requerida y otros aspectos que tuvo en cuenta el analista sectorial. Es de anotar que se parte de la normatividad aplicable a la empresa, Manual de Contratación, Ley 142 de 1994, Códigos Civil y de Comercio y las normas que las modifiquen, así como de las disposiciones expedidas por la CRT y demás normas especiales que le sean aplicables por la naturaleza jurídica y su actividad social.

### 3.2.1. *Factor Institucional*

Con relación a la aprobación del presupuesto es de anotar que la ETB se rige por lo consagrado en sus estatutos, en tal sentido, el presupuesto anual fue discutido y aprobado dentro de los términos establecidos por la Junta Directiva. De acuerdo con los resultados que presenta la matriz (ver anexo 5) la ejecución del presupuesto en la ETB presenta una cobertura del 90%, porcentaje que se sustenta en una sobre ejecución de ingresos y gastos de operación, sin embargo, la ejecución de gastos de inversión tan solo llegó al 70%.

En cuanto el desempeño fiscal, la ETB financia su operación con recursos propios, no recibe transferencias; el peso de la inversión en su gasto total fue relativamente pequeño en la vigencia 2006.

Siguiendo la metodología diseñada para evaluar la gestión contractual en la ETB, está alcanza un nivel de cobertura del 100% es decir, cumple con los procesos y procedimientos establecidos en su manual de contratación, efectúa la selección de las propuestas más favorables, examina la habilitación para contratar y tiene preferencia por las ofertas nacionales.

La ETB cumple con las normas y procedimientos contables, por lo que, en cuanto a la fidelidad de la contabilidad la empresa se encuentra en un nivel de transparencia alto, sin embargo, la Contraloría de Bogotá a encontrado falta de oportunidad en la actualización de inventarios e inobservancia o falta de gestión para subsanar algunas de las observaciones formuladas producto de auditorias, afectando su gestión contable.

Teniendo en cuenta la Evaluación de los elementos anteriores y la calificación porcentual obtenida para cada uno de ellos, se concluye que el Factor Institucional en la ETB es bueno y por lo tanto su nivel de riesgo es controlable. (85,3%).

### 3.2.2 *Factor Visibilidad y Rendición de cuentas*

La ETB cuenta con un elemento primordial su Página web para dar a conocer a la ciudadanía en general los productos y servicios que ofrece y la forma de adquirirlos; igualmente, presenta información de su organización interna y de los trámites que deben realizar los usuarios para acceder a sus productos, también mediante este medio proporciona información a sus agentes externos, cuenta con una línea de atención al usuario, con un sistema de quejas y reclamos y sistemas de información que le permiten mejorar su gestión; la empresa es asequible en la

entrega de información y oportuna en su rendición de cuentas al organismo de control. Es de anotar que dentro de su organización no se prevé la rendición de cuentas a la ciudadanía en general; sin embargo, participa en las rendiciones de cuentas programadas por la Veeduría Distrital.

Partiendo del análisis anterior y con fundamento en los resultados de la matriz de auditoría, la ETB se encuentra en un nivel de transparencia del 87% considerado alto con un nivel de riesgo mínimo.

### *3.2.3 Factor Participación Ciudadana*

La ETB viene asignando recursos de su presupuesto a la promoción de la participación Ciudadana, atiende las citaciones a audiencias públicas de la Veeduría Distrital, las convocadas por las Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal, todas relacionadas con la prestación del servicio de telecomunicaciones en las 20 localidades de Bogotá.

Es de anotar que en la ETB no ha existido vigilancia alguna de su gestión por parte de Veedurías Ciudadanas y los pactos de transparencia que ha firmado han sido al interior de su organización para garantizar la transparencia en los procesos. Como producto del control fiscal la ETB sí ha firmado Planes de Mejoramiento en los cuales no tiene participación la ciudadanía.

Pese a que se evidencian acciones para promover la participación ciudadana, es mucho lo que falta por fomentar entorno a robustecer la democracia participativa, en las empresas de servicios públicos tal como lo ordena la Constitución Política. De la matriz aplicada, tan solo 3 elementos son aplicables para evaluar este factor: Inversión en Participación Ciudadana, Control Social y Compromiso con la Transparencia, los resultados obtenidos dejan ver que la ETB invierte recursos de su presupuesto en la participación ciudadana y demuestra compromiso por la transparencia, sin embargo el control social es nulo, hecho que incide en que la empresa tiene un desempeño susceptible de mejorar y un nivel de riesgo controlable, el indicador del factor muestra un nivel de transparencia del 57%

### *3.2.4 Índice de Transparencia en la Empresa de Teléfonos de Bogotá ESP*

Tomando como fundamento el resultado por factor y el número de elementos evaluados en la matriz de auditoría, la Empresa de Teléfonos de Bogotá ESP. Tiene un desempeño susceptible de mejorar en todos los factores medidos, por lo

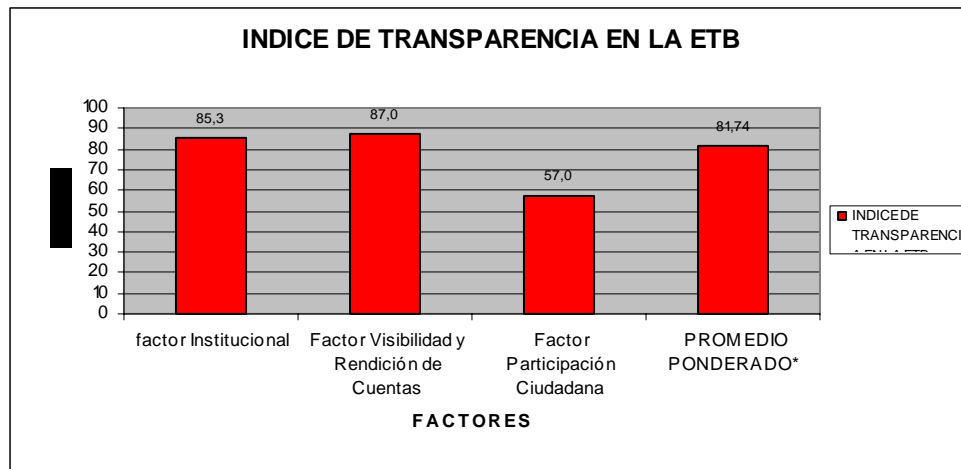
que su nivel de riesgo es controlable, su Índice de Transparencia es de 81,74% tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 10**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LA ETB**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LA ETB
factor Institucional	85,3	9	767,7
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	87,0	8	696,00
Factor Participación Ciudadana	57,00	3	174,00
Sumatoria		20	1634,70
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>81,74</b>

Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

**Gráfica No.2**



Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

### 3.3 EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE BOGOTÁ

#### 3.3.1 Factor Institucional

Al igual que lo manifestado anteriormente, por su condición jurídica en la EEB no aplica la evaluación de los elementos formulados en la matriz denominados: Plazos de aprobación del presupuesto y existencia del plan de compras.

De acuerdo con los resultados que presenta la matriz (Ver anexo 4,5 y 6) la ejecución del presupuesto en la EEB presenta una cobertura del 100%, ubicándola en un nivel de transparencia alto.

En cuanto el desempeño fiscal, la EEB financia su operación con recursos propios, no recibe transferencias; sin embargo, se evidenció que el peso de la inversión en su gasto total fue relativamente pequeño en la vigencia 2006, tampoco se evidencian esfuerzos por fortalecer sus ingresos corrientes, el mayor peso de los ingresos los obtiene por su portafolio de inversiones lo que lo ubica en un nivel de cobertura del 62% de transparencia en el elemento evaluado.

Siguiendo la metodología diseñada para evaluar la gestión contractual en la EEB, esta alcanza un nivel de cobertura del 100% que la ubica en un nivel alto de transparencia.

La EEB cumple con las normas y procedimientos contables, por lo que en cuanto a la fidelidad de la contabilidad la empresa se encuentra en un nivel de transparencia alto.

Teniendo en cuenta la Evaluación de los elementos anteriores y la calificación porcentual obtenida para cada uno de ellos, se concluye que la EEB se ubica en un nivel de transparencia alto (95,9%)

### *3.2.2 Factor Visibilidad y Rendición de cuentas*

La empresa cuenta con Página web, a través de ella presenta a la comunidad en general información de su organización, también utiliza este mecanismo para divulgar sus informes de gestión y estados financieros y de resultados, de acuerdo con un objeto social No tiene una relación directa con la comunidad puesto que no presta directamente servicios públicos domiciliarios.

Para evaluar este factor se tomaron en cuenta 6 de los elementos constitutivos de la matriz Página WEB, línea de atención al usuario, sistemas de información para la gestión, rendición de cuentas a la ciudadanía, rendición de cuentas a Organismos de Control y entrega de información, de los cuales se puede concluir que la EEB se encuentra dentro del rango de transparencia alto (87%).

### *3.2.3 Factor Participación Ciudadana*

Para evaluar este factor, tan solo se tienen en cuenta dos elementos de los integrantes de la matriz de auditoría: Control Social y compromiso por la Transparencia, partiendo del fundamento que por su naturaleza jurídica y objeto social, la EEB no tiene contacto directo con la ciudadanía.

La EEB a pesar de que maneja una importante participación accionaria del Distrito Capital, no registra control social alguno; como producto del ejercicio de control fiscal se han firmado planes de mejoramiento, en los cuales no tiene acceso la comunidad. Con base en los resultados de la matriz se deriva un indicador de transparencia bajo del 35%.

Es de anotar que por mandato constitucional es imperiosa la necesidad de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos,

### 3.3.4 Índice de Transparencia en la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá ESP

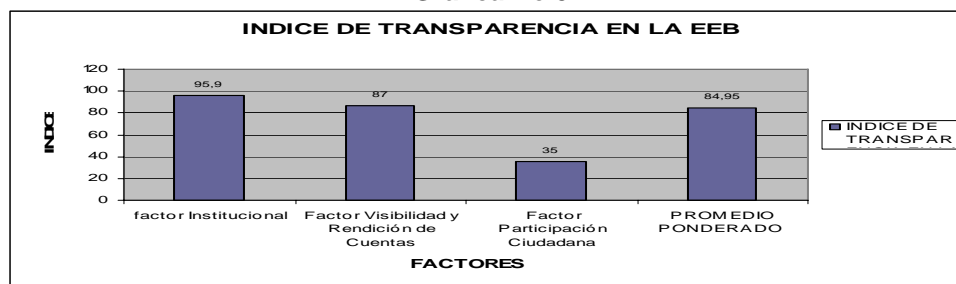
Partiendo del resultado por factor y el número de elementos evaluados en la matriz de auditoría, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá ESP, tiene un desempeño susceptible de mejorar en todos los factores medidos, por lo tanto su nivel de riesgo es controlable, su Índice de Transparencia es del 84,95% tal como se puede apreciar a continuación:

**Cuadro No.11**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LA EEB**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LA EEB
factor Institucional	95,90	8	767,2
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	87,00	6	522
Factor Participación Ciudadana	35,00	2	70
Sumatoria		16	1359,2
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>84,95</b>

Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

**Grafica No.3**



Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

### 3.4. COMPAÑÍA COLOMBIANA DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO Y TELEMÁTICOS -. COLVATEL S.A. ESP.

#### 3.4.1 *Factor Institucional*

Para evaluar este factor, se tuvo en cuenta que COLVATEL esta catalogada como una Empresa de Servicios Públicos Mixta, en materia de contratación le es aplicable el derecho privado y en cuanto al manejo presupuestal se rige de conformidad con sus estatutos.

Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo con los resultados del equipo auditor, se logró establecer que el presupuesto anual es discutido y aprobado dentro de los términos establecidos por la Junta Directiva de la empresa; del análisis efectuado al mismo, se logra establecer que su nivel de ejecución fue bueno, evidenciando mayor grado de ejecución al finalizar la vigencia. En cuanto a su desempeño financiero, se observa que los gastos de operación ocupan más del 50% de sus ingresos y la inversión es relativamente poca, la gestión en cuanto a su contratación y manejo contable, al igual que la operabilidad del sistema de control interno son buenos.

Es de anotar que las debilidades en el desempeño financiero de ColvateL, como el dictamen desfavorable que la Contraloría de Bogotá emitió en la vigencia anterior, inciden en un menor puntaje en estos elementos, sin que se vea afectado el índice de transparencia del Factor Institucional, el cual se ubica en 92,2%, considerado alto y con un bajo riesgo de corrupción.

#### 3.4.2 *Factor Visibilidad y Rendición de cuentas*

La empresa cuenta con un mecanismo importante su Página web para dar a conocer los productos y servicios que ofrece y la forma de adquirirlos, igualmente presenta información de su organización interna y de los pasos que deben realizar los usuarios para acceder a sus productos, cuenta con una línea de atención al usuario, con un sistema de quejas y reclamos y sistemas de información que le permiten mejorar su gestión, la empresa es asequible en la entrega de información y oportuna en su rendición de cuentas al organismo de control. Es de anotar que dentro de su organización no se prevé la rendición de cuentas a la ciudadanía en general.

Partiendo del análisis anterior y con fundamento en los resultados de la matriz de auditoría, COLVATEL se encuentra en un nivel de transparencia del 94% considerado alto con un nivel de riesgo mínimo.

### 3.4.3 Factor Participación Ciudadana

La participación Ciudadana es escasa casi nula en ColvateL; ésta empresa no asigna partida alguna de su presupuesto para promover esta labor, aduciendo su naturaleza jurídica. En la evaluación practicada se logra establecer que la empresa cuenta con elementos que facilitan a la comunidad en general enterarse de los bienes y servicios que presta, igualmente con mecanismos para dar a conocer acerca de su gestión empresarial y un correo electrónico habilitado para que el usuario exponga sus inquietudes; sin embargo, no se evidencia acción alguna para promover la participación ciudadana en el desarrollo de su gestión.

Es de anotar que la Carta Política fortaleció la democracia participativa, vio la imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones y su control permanente, por lo que establece nuevos mecanismos de participación, espacios de participación de la comunidad y nuevos procedimientos para garantizar su realización; señaló la especial atención de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos,

### 3.4.4 Índice de Transparencia en COLVATEL ESP

Teniendo en cuenta el resultado por factor y el número de elementos evaluados en la matriz de auditoría, la Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemáticos – ColvateL ESP, alcanza un buen desempeño en el conjunto de los factores evaluados y presenta un bajo riesgo de corrupción, logra obtener un Índice de Transparencia del 86,93% tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

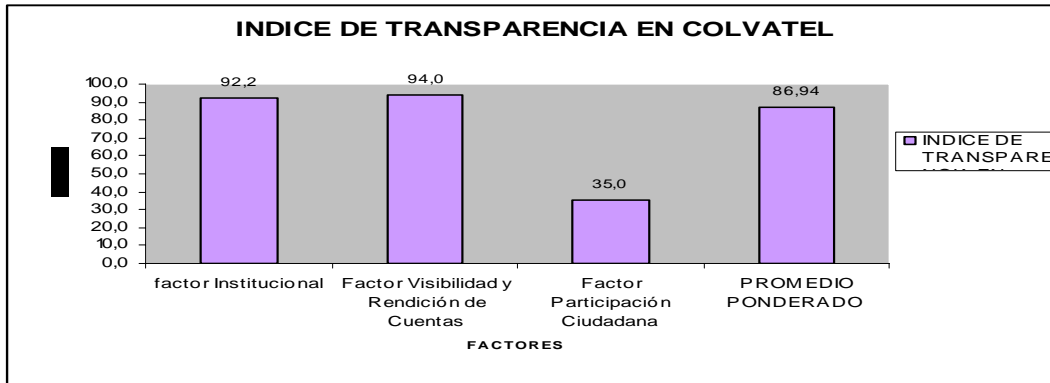
**Cuadro No. 12**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN COLVATEL**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN COLVATEL
factor Institucional	92,20	9	829,8
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	94,00	8	752
Factor Participación Ciudadana	35,00	2	70
Sumatoria		19	1651,8
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>86,93</b>

Fuente: Programa de Auditoría, información ESP Calculo SAS Servicios Públicos



**Grafica No. 4**



Fuente: Programa de Auditoría, información ESP Calculo SAS Servicios Públicos

#### 4. NIVELES DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS.

Se resalta de nuevo el hecho que este estudio solo tomó como referencia las empresas de servicios públicos evaluadas en la primera fase del PAD 2007; Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, Empresa de Servicios Públicos domiciliara de carácter oficial, Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemáticos – COLVATEL S.A. ESP , Empresa de Teléfonos de Bogotá ESP y Empresa de Energía de Bogotá, catalogadas éstas últimas a la luz de la Ley 142 de 1993 como de naturaleza mixta.

Teniendo en cuenta lo anterior y obedeciendo a la normatividad aplicada a cada una de ellas, se presenta a continuación el nivel de transparencia percibido en el sector servicios públicos:

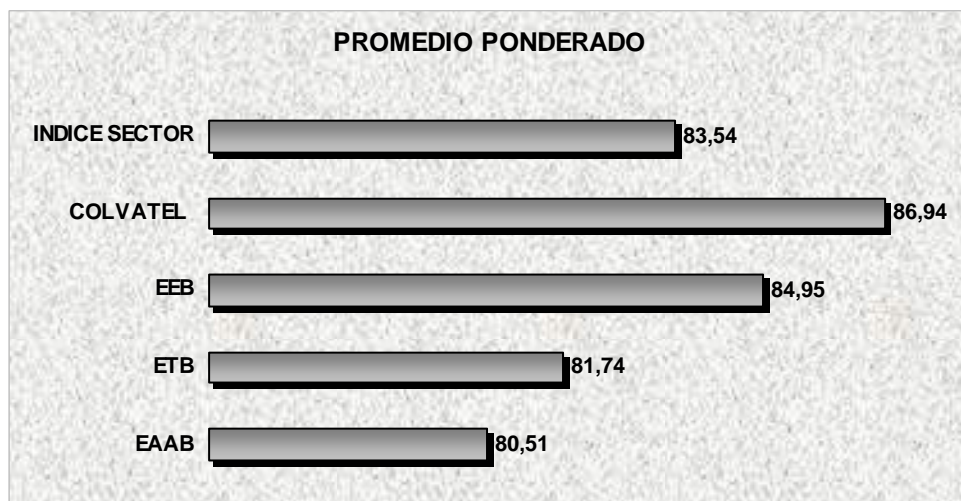
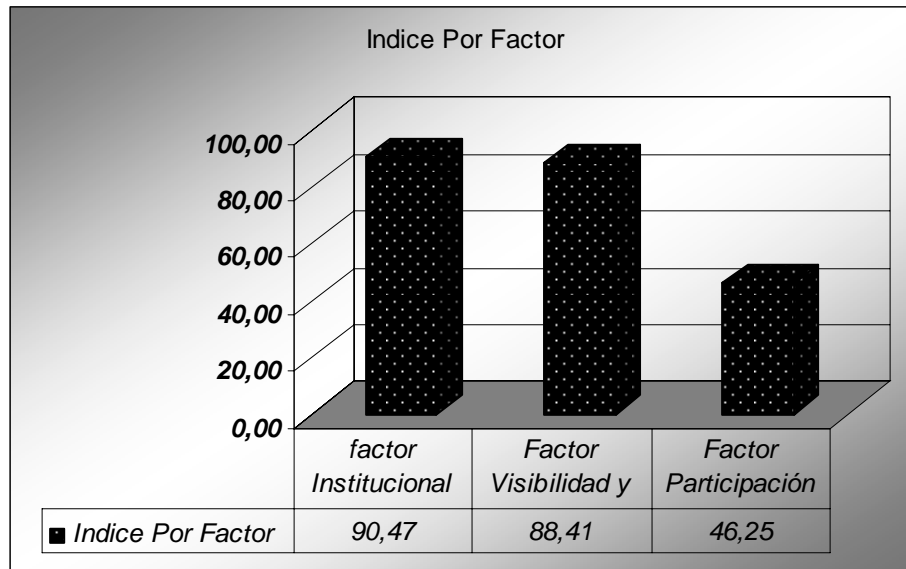
**Cuadro No.3**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL<sup>7</sup>**

FACTOR EVALUADO	EAAB	ETB	EEB	COLVATEL	Indice Por Factor
factor Institucional	88,46	85,30	95,90	92,20	90,47
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	85,63	87,00	87,00	94,00	88,41
Factor Participación Ciudadana	58,00	57,00	35,00	35,00	46,25
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>	<b>80,51</b>	<b>81,74</b>	<b>84,95</b>	<b>86,94</b>	<b>83,54</b>

Fuente: Matrices de Auditoría, Información ESP

<sup>7</sup> Producto de la evaluación en cuatro Empresas del Sector Servicios Públicos

**Grafica**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR FACTOR Y PROMEDIO PONDERADO**  
**DEL SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS**



De acuerdo con la metodología de cálculo aplicada, el Sector Servicios Públicos obtiene un índice de transparencia del 83,54%, que lo ubica dentro de un nivel medio de transparencia, indicando con esto que su desempeño es susceptible de

mejorar en todos los indicadores y factores medidos y por lo tanto su nivel de riesgo en controlable.

El Factor Institucional resulta ser el de mayor índice de transparencia (90,47), indicando con esto que las empresas evaluadas alcanzan un muy buen desempeño de los elementos, se destaca en este sentido la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y Colvatel. En general, las empresas cumplen con la planeación y ejecución de los recursos de su presupuesto, son autosostenibles financieramente, cumplen con la normatividad aplicable a los procesos de contratación y registros contables y mantienen una actitud de mejora continua en su sistema de control interno. Sin embargo empresas como la EEB, EAAB y Colvatel deben aunar esfuerzos por fortalecer sus niveles de inversión ya que su peso resulta ser pobre con respecto al gasto total.

En cuanto al Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas, el Sector Servicios Públicos ésta dentro del nivel alto de Transparencia (88,41%), las empresas evaluadas se destacan por contar con una página WEB dinámica y capaz de dar información a la ciudadanía en general acerca de su organización empresarial y sobre los bienes y servicios que presta, la atención al usuario es oportuna en su fase inicial, cuenta con sistema de información que agilizan los procesos y mantienen una actitud positiva frente a los requerimiento de información y rendición de cuentas al Organismo de Control, sin embargo es de anotar que el grupo auditor detectó inobservancia a realizar procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía en general y en la EAAB y la ETB desorganización y demora en resolver las PQR lo que genera multas y sanciones en detrimento del erario público,

El Factor Participación Ciudadana resultó ser el de menor grado de transparencia en el sector (46,25%), lo que indica que en este sentido su desempeño es deficiente, requiere fortalecer la gestión en las áreas evaluadas de manera que pueda contralar y prevenir el alto riesgo de corrupción al que esta expuesto, de acuerdo con los factores evaluados, sin embargo es de anotar, que fueron muy pocos los elementos que se pueden evaluar en este sentido, por cuanto las empresas de servicios públicos de naturaleza mixta aducen no tener la obligatoriedad de incorporar la participación ciudadana en sus procesos de contratación, igualmente no se promueve ni se incentiva el control social.

## 5. CONCLUSIONES

- De acuerdo con los antecedentes del Sector Servicios Públicos, en cuanto a su gestión administrativa y financiera, es viable inferir que hasta mediados de la década de los 90, los procesos y procedimientos aplicados por las Empresas de servicios Públicos Domiciliarias, adolecieron de mecanismos de control y transparencia efectivos, que velaran por la eficiencia, eficacia y economía en la inversión de los recursos públicos, solo con la expedición de la Ley 142 de 1994 el Gobierno Nacional fija mecanismos para el Control de la Gestión y Resultados y en desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, establece la obligatoriedad del Control Social mediante la creación de los “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”.

El Control Social no muestra avances significativos, es evidente que se han adelantado gestiones e invertido recursos para la conformación de los “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”, sin embargo su gestión no ha sido eficiente ni eficaz, no se evidencia un compromiso decidido por parte de la administración para brindar el apoyo que se requiere.

- Durante la Administración 2001-2004 el Gobierno Distrital, definió dentro del marco del programa Cultura de la Probidad y del Control Social, el proyecto “Bogotá Transparente” como un propósito compartido entre las entidades distritales y la sociedad civil para la promover la cultura de la probidad y la construcción de lo público, en torno a esto el 14 de diciembre de 2001, expide la Directiva No.08 donde las entidades distritales se comprometen con un código de buenas prácticas para la contratación, la atención de quejas ciudadanas, el control social, el control interno y la rendición de cuentas, también con procesos pedagógicos, comunicativos y de formación para el sector público, el sector privado y los ciudadanos de forma integrada.

De las Empresas evaluadas, tan solo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá el 21 de mayo de 2002, firma el Convenio Interadministrativo SN con la Veeduría Distrital, del cual la administración no reporta resultados ni cumplimiento a las obligaciones pactadas por las partes, igualmente no da cuenta del comité de seguimiento ni de acción alguna entorno a su cumplimiento, por lo que no permite evaluar ni

dictaminar acerca de su desarrollo, por el contrario si se convierte en fundamento para determinar que no se cumplen las directrices del gobierno distrital entorno al desarrollo del proyecto “Bogotá Transparente” .

- En el manejo de las Peticiones Quejas y Recursos, las Empresas cuentan con mecanismos y sistemas de información para atenderlas, sin embargo la auditoría fiscal desarrollada en la ETB deja ver debilidades en el Sistema de Control Interno, vencimiento de términos en la respuesta oportuna a los usuarios, incremento en el tiempo promedio de atención al usuario; como resultado se tiene que durante la vigencia 2006, el grupo auditor observó un importante incremento de PQR's, alcanza el 229.78%, con relación al 2005, por silencios administrativos se canceló la suma de \$35.178.133.08 y por multas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la suma de \$349.244.000, lo que indica que se deben examinar los procesos y procedimientos establecidos para detectar las debilidades ya que se constituyen en un riesgo inminente para la empresa.

En la EAAB a pesar de que se registra una disminución del 29% en PQR por facturación con respecto al 2005, se viene incrementando significativamente el número de documentos que se radican por diferentes conceptos, de acuerdo con lo manifestado por el grupo auditor, el sistema puede no estar respondiendo con la rapidez requerida, generando complicaciones electrónicas en la radicación del documento y saturación del aplicativo, afectando sustancialmente los tiempos de respuesta de las PQR. La EAAB canceló a la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, en el año 2006, un total de \$701.2 millones, por concepto de multas por silencios administrativos, valor que se incrementó en un 58% respecto a la vigencia 2005, siendo responsabilidad del gestor, \$111.8 millones e imputable a la labor directa de la EAAB-ESP, el 84%, es decir \$589.4 millones en su mayoría por acciones impropias de vigencias anteriores.

- Aplicada la metodología diseñada para medir los Niveles de Transparencia en el Sector Servicios Públicos, los resultados dejan ver que el sector se encuentra en un índice de transparencia del 83,54%, ubicándolo dentro de un Nivel de transparencia Medio que indica que el desempeño del sector en cuanto al Factor Institucional, Visibilidad y Rendición de cuentas es susceptible de mejorar en todos sus elementos evaluados y por tanto su nivel de riesgo es controlable, sin embargo existen debilidades y falencias en el factor participación ciudadana, revelando con esto que el sector tiene



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

un desempeño deficiente en cuanto a los elementos evaluados, requiere fortalecer la gestión sectorial de manera que la participación ciudadana se convierta en un mecanismo esencial en el control y prevención del riesgo de corrupción.