

Bogotá, D.C., 22 de noviembre de 2024
Contraloría de Bogotá
Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Cra. 32A #26A-10, Teusaquillo, Bogotá, D.C.

Referencia: Posible detrimento patrimonial en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB). Presuntas irregularidades en la gestión financiera y administrativa de ETB entre los años 2012 y 2024.

Yo, **JUAN JAVIER BAENA MERLANO**, ciudadano mayor de edad domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C, identificado como aparece al pie de mi firma actuando en nombre propio, actuando en nombre propio y como ciudadano preocupado en que los recursos públicos del Distrito de Bogotá se inviertan de manera eficiente y transparente. Me permito poner en conocimiento de la Contraloría de Bogotá los siguientes hechos que, a mi juicio configuran un posible caso de detrimento en el manejo administrativo y financiero de los recursos públicos de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB).

HECHOS

1. En 2012, bajo la administración del señor Saúl Kattan Cohen como presidente de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), se implementaron proyectos de modernización enfocados en la expansión de la red de fibra óptica, servicios de televisión al hogar y tecnología 4G. Dichos proyectos llevaron a un endeudamiento significativo y desproporcionado, en posible contravención de los principios de sostenibilidad financiera y eficiencia administrativa de los recursos públicos.
2. En el año 2013, ETB emitió bonos internacionales por un valor de **QUINIENTOS TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$530.000.000.000)**, a una tasa de interés del 7% anual. Este endeudamiento generó una carga financiera insostenible, comprometiendo los activos de la compañía y su estabilidad patrimonial, configurándose una posible afectación al interés público.
3. En el año 2013, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) lanzó el Plan "Vive Digital" para fomentar la expansión de los servicios de telefonía móvil 4G. ETB, en aras de participar en la licitación correspondiente, constituyó una unión temporal con Colombia Móvil (TIGO), invirtiendo aproximadamente **CIEN MIL MILLONES DE PESOS (\$100.000.000.000)**, conforme a lo dispuesto en la Resolución 2623 de 2013 del MINTIC.
4. A pesar de que ambas empresas compartían una participación igualitaria en la unión temporal, ETB dependía completamente de la infraestructura de TIGO para operar. Además, el acuerdo

estipulaba que ETB debía pagar a TIGO por el uso de dicha infraestructura, lo que configuró un esquema contractual perjudicial para los intereses patrimoniales de la empresa pública de Bogotá.

5. En noviembre de 2013, ETB enajenó su participación del 25% en TIGO a Colombia Móvil por un monto de **DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DE DÓLARES (USD \$240.000.000)**. Esta operación fue ejecutada sin un análisis técnico adecuado del impacto estratégico para la entidad, resultando en la pérdida de activos clave para su sostenibilidad financiera.
6. En el año 2014, mientras TIGO alcanzaba 897.000 abonados, ETB solo logró captar 16.000 clientes, lo que representó una participación marginal del 0.33% en el mercado móvil, evidenciando el incumplimiento de los objetivos establecidos en el proyecto de incursión en este sector.
7. En el año 2015, ETB alcanzó su mayor número de clientes en el mercado móvil, con 390.000 usuarios, cifra que continuó siendo insuficiente frente al millón de abonados de TIGO ese mismo año.
8. Durante el período comprendido entre 2015 y 2020, ETB acumuló pérdidas superiores a **SEISCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$600.000.000.000)**, derivadas principalmente de su participación en el mercado móvil.
9. En el año 2020, ETB transfirió el espectro adquirido en el marco del Plan “Vive Digital” a TIGO por **SESENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$60.000.000.000)**, una cifra significativamente inferior a la inversión inicial, agravando las pérdidas patrimoniales de la empresa.
10. Entre 2020 y 2024, ETB reportó pérdidas acumuladas por un valor de **SETECIENTOS DIECIOCHO MIL MILLONES DE PESOS (\$718.000.000.000)**, acompañadas de una disminución del 23.94% en sus activos totales, reflejando una inadecuada gestión de los recursos públicos.
11. Durante el período 2020-2023, la empresa adquirió deudas por más de **SEISCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$600.000.000.000)**, evidenciando una dependencia excesiva en créditos para el sostenimiento de su operación.
12. Los gastos de personal representaron el 26% del total de costos operativos, superando ampliamente el promedio del mercado (11%). Además, se registraron incrementos desmedidos en rubros como transporte, que pasó de **CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000)** en 2023 a **OCHO MIL MILLONES DE PESOS (\$8.000.000.000)** en 2024.

13. Los ingresos operacionales por venta y prestación de servicios de ETB aumentaron marginalmente de **SETECIENTOS VEINTISÉIS MIL MILLONES DE PESOS (\$726.000.000.000)** en 2023 a **SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$732.000.000.000)** en 2024, lo que representó un incremento del 1%, insuficiente incluso para cubrir la inflación.
14. ETB reportó ingresos extraordinarios por un monto de **CINCUENTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS (\$51.000.000.000)**, provenientes de actividades no relacionadas con sus fines misionales, como la venta de cobre, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad económica de la empresa.
15. A junio de 2024, ETB acumulaba pérdidas operativas cercanas a **TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL MILLONES DE PESOS (\$396.000.000.000)**. Adicionalmente, la base de clientes disminuyó de 323.000 usuarios en 2020 a 306.000 en 2024, lo que representa una pérdida neta de 17.000 clientes en cuatro años.

ANÁLISIS JURÍDICO

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000¹ define el detrimento patrimonial al Estado como la afectación al patrimonio público que se refleja en la pérdida, menoscabo, deterioro o uso indebido de bienes o recursos públicos, ocasionado por una gestión fiscal antieconómica, ineficiente, ineficaz o inoportuna.

En el caso de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), los hechos aquí enunciados permiten evidenciar que las decisiones de gestión adoptadas entre 2013 y 2024 configuraron una afectación directa al patrimonio público de la ciudad. Estas decisiones incluyeron, entre otras, la emisión de bonos internacionales por \$530.000 millones a tasas de interés elevadas, la incursión en el mercado móvil bajo condiciones contractuales desventajosas y la posterior venta de activos estratégicos, como el espectro y la participación en TIGO, sin el respaldo de análisis técnicos o estratégicos adecuados.

Dichas acciones, por su naturaleza y efectos, constituyen un presunto detrimento patrimonial, al comprometer recursos esenciales en actividades que no cumplieron con los principios rectores de la función fiscal, como lo son la eficiencia, la eficacia y la economía.

¹ **Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. 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.

Por su parte, el artículo 4^{o2} de la misma Ley establece que la responsabilidad fiscal tiene como finalidad el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por conductas dolosas o culposas de quienes ejercen gestión fiscal. En este contexto, los actos administrativos de ETB evidencian una gestión que podría calificarse como culposa, en tanto que carecieron de la diligencia debida y omitieron la realización de estudios técnicos rigurosos para respaldar decisiones estratégicas.

Ejemplo de ello es la dependencia total de la infraestructura de TIGO en el marco del proyecto de telefonía móvil, lo que implicó costos adicionales y perjuicios financieros para la entidad. Adicionalmente, las pérdidas acumuladas superiores a \$718.000 millones en cuatro años reflejan una desviación de los fines misionales de ETB, agravando su situación financiera y comprometiendo los intereses patrimoniales del Estado.

De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política³, la vigilancia y el control fiscal son funciones públicas atribuidas a la Contraloría General de la República, cuyo propósito es garantizar la adecuada administración de los bienes y recursos públicos conforme a los principios de eficiencia, eficacia y economía consagrados en el artículo 209.⁴

En el caso de ETB, las decisiones adoptadas durante el periodo señalado no solo comprometen la sostenibilidad financiera de la empresa, sino que también generan una afectación directa al patrimonio público de la ciudad. Así, la venta de activos estratégicos, como el 25% de la participación en TIGO y el espectro adquirido bajo el Plan Vive Digital, realizada sin estudios técnicos sólidos, representa una afectación al interés general y a la estabilidad patrimonial de ETB como empresa pública de la capital. De modo que estas decisiones no contribuyeron al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, sino que, por el contrario, generaron pérdidas acumuladas y una disminución significativa del 23.94% en los activos de la entidad.

En línea con lo anterior, el artículo 268, numeral 5°, de la Constitución Política faculta a las contralorías para determinar la responsabilidad fiscal derivada de una gestión inadecuada de recursos públicos. Bajo este marco, se presume un nexo causal entre la mala administración de ETB y el daño patrimonial sufrido, evidenciado en la pérdida de recursos públicos, la acumulación de deudas insostenibles y la

² **Artículo 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1º. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

³ **Artículo 267.** La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)

⁴ **Artículo 209.** La función administrativa esta 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.

disminución de la base de clientes en el mercado móvil. La transferencia del espectro a un valor inferior al inicialmente invertido, la emisión de bonos internacionales a tasas elevadas y el incremento desproporcionado de costos operativos, como los gastos de personal y transporte, son ejemplos concretos de actos que contravienen los principios de planeación y racionalidad fiscal, generando un impacto negativo previsible sobre los intereses patrimoniales del Distrito.

Finalmente, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el patrimonio económico estatal debe ser protegido integralmente para garantizar los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, de acuerdo con los artículos 2° y 209 de la Constitución. Las continuas pérdidas generadas por la gestión fiscal de ETB no solo afectan el patrimonio público, sino que también comprometen la prestación eficiente de servicios esenciales a la ciudadanía. Este incumplimiento de los fines estatales configura un posible daño patrimonial que amerita la intervención de la Contraloría General de la República y sus delegaturas para establecer las responsabilidades fiscales correspondientes, imponer sanciones pecuniarias y garantizar la recuperación de los recursos públicos afectados.

En virtud de lo anterior, los hechos denunciados configuran un presunto detrimento patrimonial derivado de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz y culposa. Dichas decisiones, adoptadas entre 2013 y 2024, transgredieron los principios legales y constitucionales aplicables a la administración pública. En consecuencia, se solicita a la Contraloría que lleve a cabo una investigación exhaustiva con el fin de determinar las responsabilidades fiscales, imponer las sanciones respectivas y adoptar las medidas necesarias para el resarcimiento del daño causado al patrimonio público.

SOLICITUD

Con base en los hechos descritos, solicito respetuosamente lo siguiente:

1. Apertura de una investigación fiscal y administrativa:

- 1.1. Que se adelanten las investigaciones correspondientes con el fin de determinar si las decisiones administrativas, financieras y contractuales tomadas en los períodos referidos han configurado un detrimento patrimonial que afecte los intereses del patrimonio público y en especial el heraldo del Distrito.

2. Determinación de responsabilidades:

- 2.1. Que se identifiquen los funcionarios o particulares responsables de las decisiones que resultaron en pérdidas patrimoniales, en particular aquellas relacionadas con:
- 2.1.1. La emisión de bonos internacionales en condiciones desfavorables para la empresa.
- 2.1.2. La enajenación de la participación en Colombia Móvil (TIGO).

- 2.1.3. La incursión en el mercado móvil bajo condiciones contractuales perjudiciales.
- 2.1.4. La gestión presupuestal inadecuada, incluyendo el incremento de gastos operativos y la dependencia excesiva del endeudamiento.
- 2.1.5. Venta y declaración de ingresos producto de la venta de la fibra óptica de la empresa.

3. Auditoría exhaustiva de proyectos y operaciones clave:

- 3.1. Que se revise la ejecución de los proyectos estratégicos y operaciones que generaron pérdidas significativas, tales como:
 - 3.1.1. La participación en el Plan “Vive Digital” del MINTIC.
 - 3.1.2. La venta del espectro electromagnético a TIGO en 2020.
 - 3.1.3. La administración de recursos relacionados con la operación del mercado móvil y los gastos en transporte y personal.

4. Revisión del cumplimiento de los principios de transparencia y eficiencia:

- 4.1. Que se evalúe si las actuaciones de los directivos y funcionarios de ETB durante los períodos señalados cumplieron con los principios constitucionales y legales de eficiencia, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

5. Informe público de resultados:

- 5.1. Que se presenten los resultados de la investigación de manera pública, garantizando la transparencia y el acceso a la información por parte de la ciudadanía, conforme a los principios de rendición de cuentas.

PRUEBAS

- 1. Copia Estados Financieros 2013_2014
- 2. Copia Estados Financieros 2015_2016
- 3. Copia Estados Financieros 2016_2017
- 4. Copia Informe de Gestión Sostenibilidad 2016
- 5. Copia Estados Financieros 2017_2018
- 6. Copia Reporte Integrado 2017
- 7. Copia Estados Financieros 2018_2019
- 8. Copia Reporte Integrado 2018

9. Copia Estados Financieros 2019_2020
10. Copia Reporte Integrado 2019
11. Copia Estados Financieros 2020_2021
12. Copia Reporte Integrado 2020
13. Copia Estados Financieros 2021_2022
14. Copia Reporte Integrado 2021
15. Copia Estados Financieros 2022_2023
16. Copia Reporte Integrado 2022
17. Copia de Reporte Integrado ETB 2023
18. Copia fragmento de prueba de Estados financieros "Otros Ingresos venta de cobre"
19. Copia fragmento de Estados financieros "Ingresos Ordinarios"
20. Copia prueba de costos y gastos recurrentes
21. Copia de la prueba de la venta del espectro e infraestructura instalada por ETB
22. Copia prueba de la participación de la prueba
23. Copia prueba del Acuerdo Comercial (Artículo III Participación en la Subasta)
24. Copia prueba del Acuerdo Comercial (Artículo IV. Explotación del ERE)
25. Copia prueba de la inversión realizada por \$240 millones de USD
26. Copia prueba de la Unión Temporal para participar en la Licitación
27. Copia del Acuerdo de Constitución de la Unión Temporal Colombia Móvil - ETB
28. Copia del proyecto de ETB en operación 4G
29. Copia prueba de pérdidas de ETB durante el primer trimestre de 2024
30. Copia prueba de pérdidas por \$396.286 millones a junio de 2024.
31. Copia del link de la sesión que se llevó a cabo en la plenaria del Concejo de Bogotá el 9 de septiembre de 2024 *"Debate de control político en desarrollo de las siguientes proposiciones "Proposición 1018 aprobada el 08 de agosto de 2024 en sesión Plenaria y la proposición aditiva"*

1071 aprobada el 25 de agosto en la comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público y trasladada a Secretaría General. Tema: Seguimiento y control Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP – ETB. Citantes: Bancada Partido Nuevo Liberalismo. Honorables concejales Juan Javier Baena Merlano, Fernando López Gutiérrez, Jesús David Araque Mejía, Juan Manuel Díaz Martínez, Cristina Calderón Restrepo, Ricardo Correa Mojica. Citados: Alex Javier Blanco, Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB.””
<https://www.youtube.com/watch?v=7UU38WcqD1k>

NOTIFICACIONES

El suscrito, las recibe en la Calle 36 No. 28 A 41 Concejo de Bogotá, oficina 3-07, a los correos electrónicos jjbaena@concejobogota.gov.co.

En mérito de lo expuesto,



JUAN JAVIER BAENA MERLANO

CC. 1.094.893.531

Anexos: Acervo probatorio (2110 Folios)

Copia: N/A