



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES No. 032 – 2018**

**INFORME DE AUDITORÍA EXPRES No. 032 – 2018**

**EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P.**  
ABIGAIL LEÓN NIEVES  
Gerente (S)

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**7 DE NOVIEMBRE DE 2018**



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES No. 032 - 2018**

**EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P.**  
**ABIGAIL LEÓN NIEVES**  
Gerente (S)

**JORGE GÓMEZ VILLAMIZAR**  
Contralor Municipal de Bucaramanga

<b>JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS</b>	<b>Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental</b>
<b>DIANA PATRICIA DURÁN ORTEGA</b>	<b>Profesional Universitaria (Líder)</b>
<b>ANDRES HIGINIO ROMERO BECERRA</b>	<b>Profesional Universitario</b>
<b>LEIDY JULLIETH PRADA ÁLVAREZ</b>	<b>Profesional Universitaria</b>

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
**7 DE NOVIEMBRE DE 2018**



## IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA EXPRES No. 032 - 2018

<b>ENTE AUDITADO:</b>	EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA – EMAB S.A. ESP
<b>MOTIVO DE LA AUDITORÍA EXPRES:</b>	Por medio de la Queja Ciudadana No. DPD-18-1-070, la Oficina de Participación Ciudadana de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con Radicado No. 04533E con fecha 10 de Agosto de 2018, presentada por NEFTALÍ OSORIO PABÓN, Presidente de SINTRASERVIPUBLICOS, relacionada con <i>“malos manejos en la administración de la EMAB por parte del señor José Manuel Barrera y la presunta existencia de nómina paralela de dicha empresa”</i>
<b>INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR Y LIDER DE AUDITORÍA EXPRES:</b>	<b>DIANA PATRICIA DURÁN ORTEGA</b> Profesional Universitaria (Líder). <b>ANDRÉS HIGINIO ROMERO BECERRA</b> Profesional Universitario <b>LEIDY JULLIETH PRADA ÁLVAREZ</b> Profesional Universitaria
<b>OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRES:</b>	Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas en la EMAB S.A. ESP por parte del señor José Manuel Barrera, así como la presunta existencia de una nómina paralela por dicha empresa, según lo denunciado por SINTRASERVICIOSPUBLICOS.
<b>ALCANCE DE LA AUDITORÍA EXPRES:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verificar las presuntas irregularidades y malos manejos en la administración de la entidad, en cabeza del señor José Manuel Barrera según lo denunciado.</li><li>• Llevar a cabo una revisión a las inversiones de la EMAB S.A. ESP en parque automotor, subcontratación de vehículos e infraestructura del Carrasco.</li><li>• Determinar el alcance a lo denunciado, respecto a una presunta nómina paralela en la EMAB S.A. ESP.</li><li>• Verificar la legalidad de la nueva propuesta de planta de personal en la EMAB S.A. ESP, así como revisar los estudios necesarios y la aprobación de la Junta Directiva para su implementación en la entidad.</li><li>• Verificar la legalidad de los incrementos salariales para la planta administrativa y directiva, según la denuncia del sindicato.</li></ul>



- Revisar los contratos de trabajo, fechas de renovación y actas de la junta directiva, donde se nombra al señor José Manuel Barrera como Gerente de la entidad.

**NÚMERO DE QUEJA: DPD-18-1-070**

**CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA CON LA EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB S.A. E.S.P.**

El control fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad, bien pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política, lo que permite concluir que el elemento que permite establecer si una entidad de carácter pública, privada o mixta se encuentra sometida al control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del mismo Municipio.

La Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P, surge del proceso de ruptura societaria de las Empresas Públicas de Bucaramanga, su vida jurídica se materializa mediante Escritura Pública N°. 3408 de 1998, como sociedad por acciones, de economía mixta del orden municipal, regida por la Ley 142 de 1994 y vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De esta manera se constituyó la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P; cuyo objeto social es la prestación integral y regulación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bucaramanga y la realización de actividades complementarias a dicho servicio, en el marco del cumplimiento de la Ley 142 de 1994.

La EMAB S.A. E.S.P. es una entidad descentralizada del orden Municipal que está legalmente constituida como empresa de servicios públicos domiciliarios, según clasificación que hace Ley 142 de 1994, del tipo sociedad anónima por acciones de Carácter Mixto, del orden municipal, con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio autónomo, con personería Jurídica, de nacionalidad colombiana, **con domicilio en la ciudad de Bucaramanga, según consta en el certificado de existencia y representación legal con Nit. 804006674-8**, regulada por los estatutos sociales, por la Ley 142 de 1994, por las normas consagradas en el Código de Comercio para las matrículas mercantiles en general y para las sociedades anónimas en particular, según lo regulado por los decretos correspondientes y las normas concordantes. La EMAB S.A. ESP se constituyó mediante la escritura pública N° 3408 de 1998 de la Notaría Primera del círculo de Bucaramanga, como consecuencia del proceso de escisión de las Empresas Públicas de Bucaramanga.

La conformación accionaria de la empresa se encuentra conformada de la siguiente forma:

ACCIONISTA	PORCENTAJE
Municipio de Bucaramanga	99.99993082%.



Área Metropolitana de Bucaramanga	0.00001729%
Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INVISBU	0.00001729%
Caja de Previsión social Municipal de Bucaramanga.	0.00001729%
Cooperativa de empleados de las Empresas Publicas de Bucaramanga Ltda.	0.00001729%
<b>Total:</b>	<b>100%</b>

Tal como lo establece la Constitución y la Ley 42 de 1993, el control fiscal se ejerce sobre los dineros públicos, por tanto, para que el mismo sea procedente se requiere que los bienes fondos o valores comporten este carácter, sin que para nada se tenga como requisito que la entidad sea pública. Dicho en otras palabras, la función fiscalizadora se realiza sobre el Erario Público, el cual puede estar administrado por servidores públicos o particulares, por lo tanto en nada influye la naturaleza jurídica de la entidad que los maneje, así entonces tenemos que la facultad conferida a la Contraloría Municipal de Bucaramanga se efectúa sobre la gestión fiscal de los dineros de la administración ya sea manejada directamente por el municipio, o ya sea que el erario se encuentre representado en acciones dentro de una entidad privada.

Ahora bien, para determinar el órgano de control fiscal competente en las empresas de servicios públicos de la naturaleza de la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB S.A. E.S.P., se debe tener en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado en concepto 1662 de 31 de agosto de 2005 al resolver sobre la competencia para ejercer el control fiscal de sociedades en que participan entidades públicas de distintos niveles, y aplicándolo al caso concreto, soluciona la controversia sometiendo el control y vigilancia de la entidad privada a la contraloría territorial del municipio al que se integra la sociedad según los estatutos sociales de la misma empresa, "el domicilio principal de los negocios de la sociedad pública o mixta, de mayor jerarquía entre las entidades socias".

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza y composición de la **EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB S.A. E.S.P.**, además del domicilio de la entidad y el lugar donde desarrolla su objeto social, se concluye que la entidad es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

### HECHOS

Por medio de la Queja No. DPD-18-1-070, la Oficina de Participación Ciudadana de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación con Radicado No. 04533E, con fecha 10 de Agosto de 2018, presentada por NEFTALÍ OSORIO PABÓN, Presidente del Sindicato de Empleados Oficiales Trabajadores Privados y Contratistas de los Servicios Públicos - SINTRASERVIPUBLICOS, relacionada con "*malos manejos en la administración de la EMAB por parte del señor José Manuel Barrera y la presunta existencia de nómina paralela de dicha empresa*".

El señor NEFTALI OSORIO PABÓN con cedula de ciudadanía No. 13.833.263 de Bucaramanga, allega el día 08 de agosto de 2018, mediante oficio según Radicado No. 2622R, donde denuncia ante el despacho del Señor Contralor lo siguiente:

*"(...) Respetuosamente allegamos a su despacho para dar a conocer una más de las tantas fallas que atendido la administración de la empresa dirigida por José Manuel Barrera Arias (...)*



*en estos primeros días de agosto nos encontramos con la sorpresa de una nueva propuesta en la planta de personal (propuesta nueva alineación estratégica junio 2018) contratos por cuatro (4) meses no estamos en contra de la vinculación de personal que sea regulada su vinculación, y no solamente como lo presentó lo que se refleja en esta comunicación es una nómina paralela por el valor de (\$1.083.000) mil ochentaitres millones lo que significa que la empresa en manos de este gerente la llevaba a la muerte (envió copia allegada a esta oficina) conocedores de su gestión en el cuidar de los recursos públicos solicitamos se investigue para esclarecer estos hechos (...) la preocupación que nos acontece es que sin inversión la empresa día a día se va deteriorando y con la contratación de esta nomina la empresa va a sufrir serios problemas financieros por su inflación en el personal nuestro objetivo es revertir este paralelismo puesto que la empresa tiene un organigrama de personal inscrito legal institucional que merece ser revisado por los entes de control para su buen funcionamiento. También se revise el salario de todo el nivel administrativo ya que ellos a principio del año se aplican lo que el gobierno determina para el salario mínimo y si en este evento el señor gerente les aumento serian dos (2) aumentos en el año si este goza de legalidad hacer caso omiso."*

### **ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR**

El Equipo Auditor procedió a recopilar el material probatorio referenciando lo siguiente:

- El 15 de Agosto de 2018 con Radicado No. 4591E, el Equipo Auditor fue asignado mediante oficio con consecutivo interno No. 00528-18, donde se comunicó el inicio de la Auditoría Exprés No. 032 de 2018.
- El día 15 de Agosto de 2018, el Equipo Auditor procedió a informar a la Dra. Abigail León Nieves, Gerente (S) de la EMAB S.A. ESP, la asignación de la Auditoría Exprés No. AX-032-2018.
- El 24 de Agosto de 2018, según Radicado No. 4784E, el Equipo Auditor solicitó Mesa de Trabajo con el Dr. Andrés Alfonso Mariño, Asesor del Despacho de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, para recibir orientación respecto al alcance de la presente auditoría.
- El día 28 de agosto de 2018 y posteriormente el día 3 de septiembre de 2018; el Equipo Auditor se reunió con el Dr. Andrés Mariño, Asesor del Despacho del señor Contralor de la Contraloría de Bucaramanga, en las instalaciones de la misma, para debatir los temas propios, motivo de la presente auditoría Exprés.
- El día 07 de Septiembre de 2018, se hace citación mediante oficio según Radicado No. 5017E, al señor LUIS EDUARDO BAUTISTA SOLANO, contratista en la vigencia 2016 de la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP.
- El día 10 de septiembre de 2018, se solicita información a la Gerente de la EMAB S.A. ESP, respecto de las nóminas canceladas en los meses de mayo a agosto de la presente anualidad.
- El día 11 de septiembre de 2018 se hace entrevista al señor LUIS EDUARDO BAUTISTA SOLANO, contratista de la EMAB S.A. ESP.
- El día 11 de septiembre de 2018, mediante oficio según Radicado No. 5083E se solicita información a la Gerente (s), Dra. Abigail León Nieves, sobre los soportes y análisis correspondientes a la reestructuración de la planta del personal administrativo. Asimismo, mediante correo electrónico del 12 de septiembre se solicitó a la Dra. Abigail León, hacer alcance al mismo oficio, solicitando que la Dra. Irma Barrera Galán como Revisora Fiscal de la Empresa, presente concepto sobre qué actividades o informes realizó durante el proceso y posterior reestructuración de la Empresa.



- El día 14 de septiembre de 2018, se recibe respuesta de la Gerente (S) de la EMAB S.A. ESP, mediante Radicado No. 3174R, y se procede a evaluar la información allegada.
- El día 2 de octubre de 2018 el Equipo Auditor radica el Informe de Observaciones Rad.5423E
- El 10 de octubre de 2018 se recibe respuesta del Sujeto de Control con Radicado No. 3478R para ser analizadas las respuestas por el Equipo Auditor designado.
- Entrevistas realizadas el día 25 de octubre de 2018 a: Leomarina Bustos Antolínez, Isabel Cristina Pacheco Ramírez, Irma López Galán y Elda Yadira Espinosa Gómez.
- Mesa de trabajo con el Asesor de Despacho y Asesor de la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga el día 6 de noviembre de 2018.
- Solicitud vía correo electrónico institucional de nóminas canceladas en septiembre y octubre de la presente anualidad.
- Consulta de normas aplicables.

### CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

La Contraloría Municipal de Bucaramanga con base en sus facultades conferidas por los Artículos 119 y 267 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 42 de 1993, es competente para vigilar la gestión fiscal de la administración y los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación y para atender el asunto en referencia.

El Equipo Auditor una vez recopilada la documentación requerida, entrevistas y demás documentales probatorias pone a consideración lo siguiente:

La Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP, tiene como Objetivo General el prestar de manera eficaz, eficiente y efectiva el servicio público domiciliario de aseo (barrido, recolección y transporte, disposición final y tratamiento de residuos sólidos) minimizando el impacto ambiental y afectación a la comunidad.

Que teniendo en cuenta la "LEY 489 DE 1998 "... Artículo 102. Inhabilidades e incompatibilidades. Los representantes legales y los miembros de los consejos y juntas directivas de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta en las que la Nación o sus entidades posean el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, estarán sujetos al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, y responsabilidades previstas en el Decreto 128 de 1976 y demás normas que lo modifiquen o adicionen"

Que teniendo en cuenta la Sentencia C-736-07 VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE, punto 2.3 "(...) todas las sociedades en cuyo capital haya cualquier proporción de participación pública deben ser consideradas como sociedades de economía mixta pertenecientes a la Rama Ejecutiva y a la estructura de la Administración (...)"

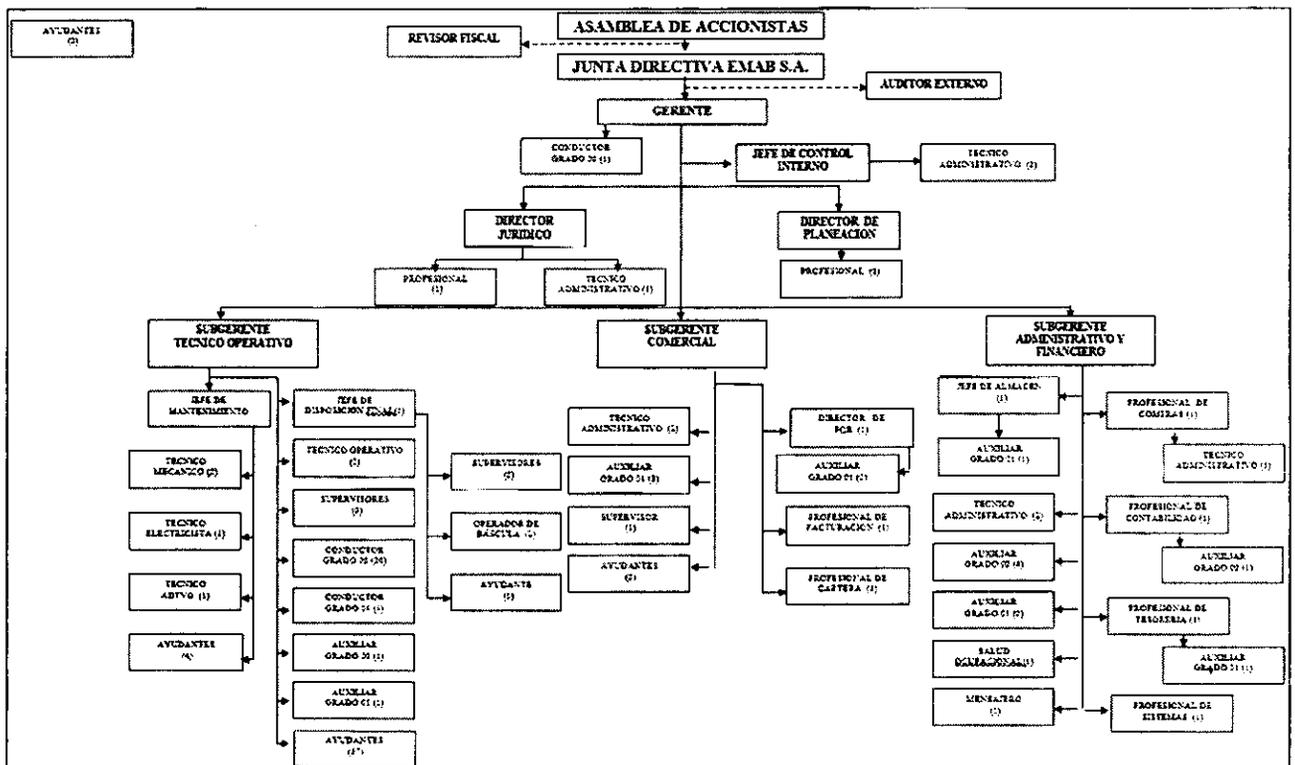
Y del punto 3.2.2 La pertenencia de las sociedades de economía mixta a la Rama Ejecutiva del poder público "(...) Estas consecuencias derivadas de la vinculación de las sociedades de economía mixta a la Rama Ejecutiva han sido destacadas por la jurisprudencia de esta Corporación, que al respecto ha vertido los siguientes conceptos:





“... es posible concluir que las sociedades de economía mixta, pese su naturaleza jurídica específica (regulación basada en las normas del derecho privado, ejecución de actividades industriales o comerciales, ánimo de lucro, entre otros aspectos) no pierden su carácter de expresiones de la actividad estatal, amén del aporte público en la constitución del capital social y la consiguiente pertenencia a la administración pública, en la condición de entidades descentralizadas. De esta manera, no es acertado sostener que la participación de particulares en la composición accionaria y la ejecución de actividades comerciales en pie de igualdad con las sociedades privadas sean motivos para excluir a las sociedades de economía mixta de la estructura del Estado y de los controles administrativos que le son propios y cuya definición hace parte de la potestad de configuración normativa de que es titular el legislador. Con base en esta última consideración, la sentencia C-629/03 concluyó que “la propia Constitución, como se ha visto, determina consecuencias directas de la circunstancia de que una sociedad comercial tenga el carácter de sociedad de economía mixta y hace imperativa la vigilancia seguimiento y control de los recursos estatales, cualquiera sea la forma de gestión de los mismos, en los términos que prevea la ley.”.[32]

## ORGANIGRAMA DE LA EMPRESA



Fuente: <https://emab.gov.co/estructura-organizacional/>

La Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P, se rige por expresa disposición de las leyes 142 de 1994, donde sus actos y contratos son regulados por el derecho privado. En todo caso se sujetan a los principios de la función administrativa y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto por el estatuto de Contratación.



Ley 80 de 1993, Ley 142 de 1994, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 115 de 1996, Decreto 734 de 2012 y Decreto 019 de 2012 y demás disposiciones reglamentarias vigentes, Manuales de Interventoría y Contratación aplicables.

En cuanto al cumplimiento del objetivo del proceso de reestructuración debió surtir una modificación sustancial para ser presentada por la Gerencia ante la Junta Directiva, donde se evidenció que no se tuvo en cuenta el estudio de viabilidad financiera en el mediano y largo plazo.

Si bien es cierto la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB S.A. ESP soporta dicho procedimiento de reestructuración en el producto de un contrato realizado en el año 2016, cuyo objeto fue: *“Diseñar un plan estratégico corporativo como modelo de negocio autosostenible para generar crecimiento y desarrollo futuro a la empresa”*. Éste no contempla el análisis requerido para una nueva estructura organizacional como la que se llevó a cabo. Para esto, el Equipo Auditor en observancia de Auditorías similares, resalta el Informe de la Auditoría Exprés realizada por la Contraloría Municipal de Pereira a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. ESPD, en donde expresan:

*“(…) la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P., planteó la modernización y reorganización institucional con base en un prediagnóstico, donde en el Acta de Junta Directiva N°148 de julio 30 de 2012, la gerencia en su exposición hace un esbozo general señalando que la estructura organizacional de la empresa no ha sido actualizada desde el año 1.999 y en consecuencia no está acorde a los procesos, cargos, perfiles, niveles, competencias y modelos de negocios; aspecto considerado como una de las principales causas del elevado nivel de riesgo existente.*

*Por tal motivo, esta estructura organizacional es considerada densa en el nivel asistencial y ligera en el nivel profesional, permitiendo que se dificulte la gestión gerencial con visión futurista dentro del sector e igualmente establecer la brecha existente para un óptimo desarrollo del Plan Estratégico.*

*Así mismo, dentro de la argumentación realizada para la obtención de la autorización que permitiera contratar el estudio técnico para alinear la estructura organizacional al nuevo plan estratégico de la empresa, la gerencia planteó las políticas de gobierno en cuanto a un adecuado proceso de selección de personal con la finalidad de no afectar la productividad; otro aspecto fue mostrar la evolución de los ingresos operacionales así como el pasivo pensional, donde los ingresos presentan un comportamiento inferior al alto porcentaje que registra el costo de los gastos de personal, evidenciado durante los últimos años dentro del análisis de la ejecución presupuestal de esta empresa por parte del organismo de control fiscal.*

*Obtenida la autorización por parte de la Junta Directiva, se inicia el proceso de realizar un estudio técnico mediante la certificación expedida por el Secretario General el 10 de agosto de 2012, teniendo como primer paso dar la apertura a través de la promulgación del pliego de condiciones Invitación Privada No. SFA-02-12 del 31 de agosto y con cierre el 18 de septiembre de 2012; dicha invitación contempló como objeto “Contratar un estudio técnico que sirva de base a un proceso de Modernización Administrativa, en el que se recomiende la adopción de una nueva estructura organizacional, alineada al Plan Estratégico de la Empresa 2012-2015 y se proponga la planta de personal óptima que requiere una empresa de las características de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P”.*





*Dentro de los alcances del objeto, se planteó lo siguiente:*

- a) Adelantar el proceso de recolección y análisis de la información primaria y la normatividad relacionada con las funciones de la empresa y del personal.*
- b) Benchmarking comparativo de los principales actores del sector, así como un Benchmarking con las mejores prácticas empresariales.*
- c) Estudio de cargas laborales.*
- d) Diseño de la estructura organizacional macro y detallada, así como la propuesta de planta de personal óptima, alineada con el Plan Estratégico de la Empresa 2012 – 2015.*
- e) Manual de Responsabilidades por cargo y perfiles de competencias.*
- f) Estimación de costos y efectos financieros (Viabilidad Financiera).*
- g) Aseguramiento jurídico para su implementación.*
- h) Modelo para la Gestión del Cambio.*

## **DESARROLLO DE LA AUDITORÍA**

**Punto No. 1:** Para dar respuesta al peticionario, respecto a las presuntas irregularidades y malos manejos en la administración de la entidad, en cabeza del señor JOSE MANUEL BARRERA ARIAS, el Equipo Auditor se permite manifestar que teniendo en cuenta lo solicitado por medio del memorando de asignación de Auditoría Exprés No. 032 de 2018 donde se solicita verificar lo antes enunciado, se hace necesario informar al señor NEFTALI OSORIO PABÓN Presidente del sindicato SINTRASERVICIOSPUBLICOS que la Contraloría de Bucaramanga por medio del Plan General de Auditorías de la vigencia 2017 y 2018 realizó auditoría a los temas mencionados en su misiva, para lo cual se realiza el presente resumen después de terminado cada uno de los procesos auditores:

### **PGA 2017 Vigencia 2016:**

- Se expidió el memorando de asignación No. 034 de 2017 Auditoría Regular a la EMAB S.A. ESP, el cual después del desarrollo del proceso Auditor se pudo evidenciar que el mismo arrojó el resultado de 71 hallazgos Administrativos de los cuales 31 con alcance Disciplinario, 15 con alcance fiscal, 9 con alcance penal y 2 con alcance sancionatorios, los cuales fueron trasladados a cada ente de control competente en las fechas estipuladas.
- Se expidió el memorando de asignación No. 072 de 2017 Auditoría Exprés EMAB SA ESP "(...) la EMAB pagó 334 millones de pesos por la fallida invitación publica para El Carrasco", y Seguimiento al Contrato No. 096-2016, según la Auditoria Regular No. 034 - 2017 a la EMAB S.A. E.S.P. del cual el Equipo Auditor asignado concluyó presentado un informe, el cual arrojó la suma de 9 hallazgos Administrativos de los cuales 9 con alcance Disciplinario, 2 con alcance fiscal, 2 con alcance penal y 1 con alcance sancionatorios los cuales fueron trasladados a cada ente de control competente en las fechas estipuladas.

### **PGA 2018 Vigencia 2017:**

- Se expidió el memorando de asignación No. 005 de 2018 Auditoria Regular a la EMAB S.A. ESP, el cual después del desarrollo del proceso Auditor se pudo evidenciar que el mismo arrojó el resultado de 77 hallazgos Administrativos de



los cuales 24 con alcance Disciplinario, 6 con alcance fiscal, los cuales fueron trasladados a cada ente de control competente en las fechas estipuladas.

**Punto No. 2:** Referente a llevar a cabo una revisión a las inversiones de la EMAB S.A. ESP en parque Automotor, subcontratación de vehículos, e infraestructura del Carrasco.

En este punto es importante mencionar que la Contraloría de Bucaramanga en Auditoría Regular a la Vigencia 2016 PGA 2017 emitió Informe de Auditoría, el cual concluyó los temas mencionados en Auditoría Regular 034 de 2017 plasmando 71 hallazgos Administrativos de los cuales 31 fueron con alcance Disciplinario, 15 con alcance fiscal, 9 con alcance penal y 2 con alcance sancionatorios; asimismo, en Auditoría Regular a la Vigencia 2017 PGA 2018 se pudo evidenciar que el mismo arrojó el resultado de 77 hallazgos Administrativos de los cuales 24 con alcance Disciplinario, 6 con alcance fiscal, los cuales fueron trasladados a cada ente de control competente en las fechas estipuladas.

Por lo expuesto anteriormente, se da por desarrollado los puntos 1 y 2 solicitados por el peticionario, asimismo se pone de presente que los informes antes mencionados pueden ser vistos en la página de la Contraloría Municipal de Bucaramanga. [www.contraloriabga.gov.co/informes/informes-de-auditorias](http://www.contraloriabga.gov.co/informes/informes-de-auditorias)

**Puntos No. 3, 4, 5 y 6:** Sobre la reestructuración, incrementos salariales y contrato de trabajo del señor JOSE MANUEL BARRERA ARIAS, basado en la Nueva Propuesta de Planta de Personal de la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP, referenciada en la Propuesta de Estructura Organizacional, se desarrolla a continuación.

## OBSERVACIONES

### **HALLAZGO No. 01 ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO (Obs. N° 1 Falta de Legalidad en Reestructuración.**

En revisión de los documentos allegados el día 14 de Septiembre con radicado 3174R por parte de la EMAB SA ESP y teniendo en cuenta la entrevista realizada al Señor LUIS EDUARDO BAUTISTA SOLANO el día Septiembre 11 de 2018, donde se le solicitó informara, si él, había sido contratado para realizar un proceso de reorganización o reestructuración de la Empresa de Aseo de Bucaramanga, el Equipo Auditor pudo evidenciar, que si existe un documento denominado plan estratégico, el cual fue entregado por parte del Consultor LUIS EDUARDO BAUTISTA SOLANO, que es un insumo o una herramienta estratégica para la empresa.

Es así, como la EMAB S.A. E.S.P. no presentó los ítems requeridos para dicha decisión de reestructuración de planta de personal, teniendo en cuenta que aunque su naturaleza jurídica sea de entidad descentralizada del orden Municipal, legalmente constituida como empresa de servicios públicos domiciliarios, según clasificación que hace Ley 142 de 1994, del tipo sociedad anónima por acciones de Carácter Mixto, del orden municipal, con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio autónomo y con personería Jurídica, la participación accionaria del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA sobre ella es del 99.999993082%, lo que la obliga,



pese a regirse en algunos sentidos por el derecho privado, a seguir los lineamientos dados a Entidades Públicas por su mayoría accionaria y en especial, al cumplimiento de los principios rectores para el cumplimiento de los fines del Estado, lo que produjo un mayor incremento del presupuesto de gastos administrativos y por ende, una posible disminución de la inversión en el componente ambiental y parte operativa de la Entidad al aumentar cargos administrativos sin un fundamento claro ni soportado de análisis de cargas laborales.

Así las cosas, se evidencia una falta de planeación dentro la entidad al momento de tomar decisiones administrativas las cuales pueden generar una serie de inconsistencias institucionales poniendo en riesgo a la entidad de cara al incumplimiento de la normatividad vigente.

Lo anteriormente expuesto posiblemente por el desconocimiento de los principios de la Función Administrativa enmarcados en la Constitución Política de Colombia tales como eficiencia, eficacia, economía, entre otros y la Ley 734 de 2002.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

La **EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB., EMAB S.A. ESP.**, es una empresa de servicios públicos, de carácter Mixto, descentralizada del orden municipal, con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio autónomo, regulada por la Ley 142 de 1994 y los estatutos sociales; constituida mediante la escritura pública N°3408 de 1998 de la Notaría Primera del círculo de Bucaramanga, como consecuencia del proceso de escisión de las Empresas Públicas de Bucaramanga cuya composición accionaria es:

RAZÓN SOCIAL	NIT	NO. ACCIONES	PARTICIPACIÓN
Municipio de Bucaramanga	890201222-0	1.734.728.880	99.999993082%
Área Metropolitana de Bucaramanga	890210581-8	30	0.00001729%
Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INVISBU	804001897-0	30	0.00001729%
Caja de Previsión social Municipal de Bucaramanga.	890204851-7	30	0.00001729%
Cooperativa de empleados de las Empresas Publicas de Bucaramanga Ltda.	800093901-1	30	0.00001729%
		<b>1.734.729.000</b>	<b>100%</b>

La **EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB.SA.ESP** fue creada para cumplir los fines del estado en materia de prestación del servicio público de aseo en todos sus componentes de una manera eficiente, eficaz y continua, además debe generar ganancias económicas a sus accionistas, ya que se está prestando el servicio de aseo en la ciudad de Bucaramanga bajo la modalidad de libre competencia. Lo que se fundamenta con la Sentencia C-736/07 que versa:

*“El constituyente quiso definir que las personas o entidades que asuman la prestación de los servicios públicos tendrán no sólo un régimen jurídico especial, sino también una naturaleza jurídica especial; esta particular naturaleza y reglamentación jurídica encuentra su fundamento en la necesidad de hacer realidad la finalidad social que es definida por la misma Carta como objetivo de la adecuada prestación de los servicios públicos. De lo anterior se desprende que cuando el Estado asume directamente o participa con los particulares en dicho cometido, las entidades que surgen para esos efectos también se revisten de ese carácter especial y quedan sujetas a la reglamentación jurídica particularmente diseñada para la prestación adecuada de los servicios públicos. Otro tanto sucede cuando los particulares asumen la prestación de servicios públicos. Así las cosas, las sociedades públicas, privadas o mixtas cuyo objeto social sea la prestación de los servicios en comento, antes*



*que sociedades de economía mixta, sociedades entre entidades públicas o sociedades de carácter privado, vienen a ser entidades de naturaleza especial."*

*"... "El Congreso ha establecido como regla general que tanto las sociedades de economía mixta como **las empresas de servicios públicos están sujetas a un régimen de derecho privado**. La razones de esta decisión legislativa tienen que ver con el tipo de actividades industriales y comerciales que llevan a cabo las sociedades de economía mixta, y con la situación de concurrencia y competencia económica en que se cumplen tales actividades, así como también con el régimen de concurrencia con los particulares en que los servicios públicos son prestados por las empresas de servicios públicos, circunstancias estas que implican que, por razones funcionales y técnicas, se adecue más al desarrollo de tales actividades la vinculación de sus trabajadores mediante un régimen de derecho privado."* (Negrilla fuera de texto)

*Conforme a lo anterior, la Empresa de Servicios Públicos de Bucaramanga EMAB S.A. ESP., debe aplicar en caso de no estar reglado en la Ley 142 de 1994, el derecho privado, en todos los actos que ella surta, en el desarrollo normal de su objeto social y no estipula que, en caso de vacío jurídico, sea aplicado el derecho público.*

*Es importante mencionar que la EMAB S.A. ESP., por encontrarse en un mercado de libre competencia, busca estrategias organizacionales con el fin de fortalecer sus niveles de competitividad, debiéndose tener presente frente a ello que la EMAB S.A. E.S.P. para finales del año 2015 retoma el 100% de la operación.*

*Razón por la cual mediante contrato No. 1171 del 3 de octubre de 2016, suscrito con el consultor Luis Eduardo Bautista Solano, se requirió "Diseñar un plan estratégico corporativo como modelo de negocio autosostenible para generar crecimiento y desarrollo futuro a la empresa". En cumplimiento del objeto contractual, el consultor generó "Proyecto de Formulación del Plan Estratégico Corporativo".*

*Este informe fue puesto en conocimiento a la Honorable Junta Directiva, conforme al acta de Junta Directiva No. 184 suscrita el 2 de febrero de 2017, según el orden del día establecido en el punto 6, se realizó la presentación del Plan estratégico corporativo, en donde el ing. Rodolfo Hernández, presidente de la Junta, manifiesta que "este documento es un buen instrumento para la ejecución de gobierno de la entidad".*

*Con base en este informe de Planeación, surtió la iniciativa de adelantar las acciones necesarias, a fin de cumplir los objetivos y metas estratégicas, atendiendo a las necesidades del servicio, los nuevos retos a los que se enfrenta la entidad, aspectos éstos que entre otras muchas razones, hacen necesaria la reestructuración de la entidad, buscando fortalecer, modificar y crear, las áreas necesarias para el crecimiento, competitividad y mejorar la eficiencia de las actividades adelantadas por la empresa, en el cumplimiento de su misión, visión y MEGA.*

*La Gerencia, a cargo del Dr. José Manuel Barrera, con base en estudios realizados al interior de la empresa, elaboró "Propuesta Estructura Organizacional", que fue presentada ante la Honorable Junta Directiva el día 18 de diciembre de 2017 y que, por motivos de Ley de garantías, los miembros de Junta, se abstuvieron de su aprobación, pero manifestando que está bien estructurada. (Acta No. 189).*

*En acta No. 193 de 2018, los Honorables miembros de la Junta Directiva, aprueban por unanimidad la nueva Estructura Organizacional de la EMAB S.A. ESP. y solicitan realizar modificaciones al manual de funciones, las cuales deben presentarse nuevamente a la Junta para su aprobación en reunión extraordinaria.*

*Que mediante Acta No. 194 suscrita el 19 de Julio de 2018 los Honorables miembros de la Junta Directiva, aprueban el manual específico de funciones y requisitos de los diferentes*

<sup>1</sup> Sentencia C-736/07



*cargos de la planta de personal de la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP. los cuales apoyaran el cumplimiento del Alineamiento Estratégico, que busca la sostenibilidad de la compañía, su competitividad, rentabilidad y líder en el sector.*

*Queda clara la observancia a los principios de planeación, economía y eficiencia tenida por la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P. en su proceso de Alineamiento estratégico, por medio del cual se actualizo un modelo estructural y manual de funciones adoptado en el año 2001, decisiones estas enmarcadas en términos de responsabilidad, transparencia y resultados en el manejo de recursos públicos, propendiéndose por que la EMAB SA ESP tuviese herramientas para afrontar los modelos actuales del mercado, cumplimiento de esta forma con su objeto Misional y el Plan Estratégico Corporativo de la Compañía, evitando con ello desventaja competitivas a nivel organizacional.*

*Es importante resaltar que el proceso de reestructuración de la Empresa de aseo de Bucaramanga, busca repercutir de un lado, en el cumplimiento de su misión, visión y objetivos corporativos y, de otro, en sus trabajadores, a quienes se les han respetado sus derechos fundamentales conforme a la Constitución y a la Ley.*

*Con todo lo anterior, la EMAB S.A. ESP., contando con Autonomía Administrativa y acatando la Constitución y Ley, realizó la reestructuración de su planta de personal, a fin de fortalecer sus procesos y subprocesos conforme a los cambios competitivos que trae el desarrollo de su objeto social, basados en su Alineamiento estratégico.*

*Así las cosas se sustenta y evidencia la observancia por parte de la Empresa de Aseo de Bucaramanga, al principio de planeación y a los principios de la Función Administrativa, al momento de adoptar el Alineamiento Estratégico y su nueva estructura.*

#### **CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

Revisada la respuesta de la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA – EMAB S.A. E.S.P. respecto a la reestructuración de la planta de personal fundamentada en el “Proyecto de Formulación de Plan Estratégico Corporativo” contratado en el 2016 mediante la Consultoría de Luis Eduardo Bautista Solano, aunado a los estudios realizados como el de “Propuesta Estructura Organizacional”, que fue presentada ante la Junta Directiva, quienes aprobaron por unanimidad nueva Estructura Organizacional de la EMAB S.A. ESP. y modificaciones al manual de funciones, bajo el sustento que el caso no está reglado en la Ley 142 de 1994, y que les rige el derecho privado; se tiene que la respuesta no logra desvirtuar la observación, pues aunque pretenden mostrar una planeación con dichos documentos y amparados en el derecho privado que los rige, es claro para el Equipo Auditor, que por su participación accionaria del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA del 99.999993082%, obliga, pese a regirse en algunos sentidos por derecho privado, a seguir los lineamientos dados a Entidades Públicas y a la observancia de los principios rectores para el cumplimiento de los fines del Estado, de manera que dicha reestructuración, contara con un verdadero soporte de análisis de cargas de trabajo que definiera efectivamente las necesidades de personal, análisis real del personal actual y de la propuesta con su proyección de costos, y en general un análisis completo y profundo que fundara dicha decisión.

En igual sentido, no es válido siquiera, aceptar a la Entidad que el “Proyecto de Formulación de Plan Estratégico Corporativo” presentado en el 2016 por el contratista Bautista Solano fue el inicio de los demás estudios para dicha reestructuración, pues no sólo carecía de los análisis necesarios, sino la propuesta presentada, sólo sugería cuatro cargos, COORDINACIÓN DE TECNOLOGÍA, COORDINACIÓN DE PROYECTOS, CALIDAD y COMMUNITY MANAGER; de los cuales, solo se tuvo en





cuenta la creación de la COORDINACION DE PLANEACIÓN Y PROYECTOS, en la reestructuración, los demás cargos no fueron tomados en cuenta por la Gerencia, y que la reestructuración finalmente, además no tuvo que ver con la parte operativa que es el deber ser de la Entidad, sino la creación de cargos administrativos e incremento del presupuesto de gastos de esa línea, que en nada aportan al crecimiento operacional de la entidad, sino al contrario, generan una posible disminución de la inversión en el componente ambiental y parte operativa de la Entidad.

Lo anterior, es corroborado y confirmado en oficio Rad. 1300-2018-09-071 de fecha Septiembre 11 de 2018 suscrito por Jefe de Control Interno de la EMAB a la Gerente (E), en el que, entre otras cosas, manifestó, que:

- *“No se involucra a los directivos ni personal competente en el proceso conocedores de las necesidades y cargas laborales de cada dependencia.*
- *No se tuvo en cuenta los cargos actuales para la adecuación y reingeniería de acuerdo a las funciones que realmente realiza cada trabajador.*
- *Se requería realizar un análisis por competencias y cargas laborales entre otros para conformar los grupos de trabajo y cantidad de personal de acuerdo a las tareas, actividades y funciones que se realizan en cada dependencia.*
- *Se incrementa la planta de personal de la EMAB S.A. E.S.P., donde careció de Planeación, análisis a tiempo real y estudio de necesidad de reclutamiento de personal.*
- *(...)*
- *Se desconoce en qué se basa para modificar la estructura organizacional en cuanto a denominación de cargos de nivel jerárquico medio ascendente altos, en esta nueva reestructuración.*
- *No se vislumbra un estudio financiero “costo-beneficio” de los cargos y salarios a los nuevos trabajadores incluidos dentro de la planta de personal, en esta nueva reestructuración.*
- *No se presentó un estudio y/o propuesta actualizada al Manual de Funciones, como acción correctiva a la no conformidad resultado de Auditoría desde la vigencia 2012 realizada por la Contraloría Municipal.*
- *(...)*”

Asimismo, la Revisora Fiscal, Irma López Galán, en oficio de fecha 10 de septiembre de 2018, dirigido a los miembros de la Junta Directiva de la EMAB S.A. ESP, presentó una serie de observaciones dentro de las que se destacan, (dentro del punto 2 Alineamiento Plan Estratégico);

*(...) al terminar la reunión, pregunté al Doctor José Manuel Barrera Arias, ¿si se había tenido en cuenta el ajuste en el presupuesto año 2018?, ya que observé que no fue socializado a los miembros de la Junta Directiva el Manual de personal específico de funciones, sin embargo, se comenzó la firma de los contratos por cuatro meses para el período de este año, atendiendo las sugerencias expresadas por el Alcalde Ingeniero Rodolfo Hernández.*

*(...) muy respetuosamente recomiendo efectuar los ajustes de las funciones específicas y generales de cada contrato, acorde a los cargos y perfil de cada uno de los trabajadores, al mismo tiempo que el cargo que se desempeña sea el asignado y otro, evitando problemas a futuro ante posibles demandas laborales.*

*Y examinar si realmente la empresa requiere de ciertos cargos creados en la nueva contratación (...)*”

Así las cosas, se evidenció claramente, la flagrante falta de planeación dentro la entidad al momento de tomar decisiones administrativas, las cuales pueden generar una serie de inconsistencias institucionales poniendo en riesgo a la entidad de cara al incumplimiento de la normatividad vigente, desconociendo los principios de la Función Administrativa enmarcados en la Constitución Política de Colombia tales como eficiencia, eficacia, economía, entre otros y la Ley 734 de 2002.



Por lo anterior, se tipifica un hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria, en atención al desconocimiento de los principios de la Función Administrativa enmarcados en la Constitución Política de Colombia como eficiencia, eficacia, economía y falta de planeación y Administrativo para que sea incluido en el Plan de Mejoramiento Vigencia 2018 y se determinen las decisiones administrativas bajo un sustento legal y con estudios serios que no pongan en riesgo el crecimiento operacional de la Entidad.

#### DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:

**Alcance del Hallazgo:** ADMINISTRATIVO  
**Presuntos Responsables:** EMAB S.A. E.S.P.

**Alcance del Hallazgo:** DISCIPLINARIO  
**Presuntos Responsables:** GERENTE EMAB S.A. ESP (Época de los hechos)  
José Manuel Barrera Arias -  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Principales)  
Rodolfo Hernández Suárez – Presidente  
Jesús Rodrigo Fernández Fernández  
Melba Fabiola Clavijo de Jácome  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Suplentes)  
Olga Patricia Chacón Arias  
Juan Diego Méndez Larrañaga  
Ligia Martínez Duarte.

**Presuntas Normas Violadas:** Constitución Política de Colombia  
Ley 734 de 2002, Artículo 34, Numeral 1, 2

#### **HALLAZGO No. 02 ADMINISTRATIVO (Obs. N° 2 Deficiencia Control Interno)**

El día 14 de Septiembre de 2018 la EMAB S.A. ESP, dio respuesta a la información solicitada por parte de la Contraloría de Bucaramanga referente al proceso de Reestructuración adelantado en la EMAB S.A. ESP, en el mismo se pudo evidenciar que la Oficina de Control Interno no dio respuesta a lo solicitado por el Equipo Auditor, en donde se le pidió informe sobre el proceso que adelantó esta oficina referente a la reestructuración de la Entidad.

Lo anterior, denota una deficiencia administrativa por parte de la Oficina de Control Interno, así como una obstrucción al proceso Auditor si se tiene en cuenta que no dio respuesta a lo solicitado por este Ente de Control, conforme lo establece la Ley 42 de 1993 artículo 18,101 y Ley 87 de 1993, ley 734 de 2002.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia un presunto incumplimiento por parte de la oficina de Control Interno, lo cual pone en riesgo a la Entidad al no dar aplicabilidad a la normatividad vigente.

#### RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

*Requerida el área de Control Interno de la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P. por parte de esta Gerencia, se recibió respuesta por parte de la Dra. LEO MARINA BUSTOS ANTOLINES informado que: el día 14 de Septiembre de 2018 la*



*EMAB S.A. E.S.P., dio respuesta a la información solicitada por parte de la Contraloría de Bucaramanga referente al proceso de Reestructuración adelantada en la EMAB S.A. E.S.P, en el mismo se pudo evidenciar que la Oficina de Control Interno no dio respuesta a lo solicitado por el Equipo Auditor, en donde se le pidió informe sobre el proceso que adelantó esta oficina referente a la reestructuración de la Entidad.*

*Lo anterior, denota una deficiencia administrativa por parte de la Oficina de Control Interno, así como una obstrucción al proceso Auditor si se tiene en cuenta que no dio respuesta a lo solicitado por este Ente de Control, conforme lo establece la Ley 42 de 1993 artículo 18, 101 y Ley 87 de 1993, Ley 734 de 2002.*

*Por lo anteriormente expuesto, se evidencia un presunto incumplimiento por parte de la Oficina de Control Interno, lo cual pone en riesgo a la Entidad al no dar aplicabilidad a la normatividad vigente.*

*La Oficina de Control Interno se permite informar que el día cuatro (4) de Octubre del año en curso, remitió la respectiva respuesta de la misma a la Contraloría Municipal, donde se recibió con No. Radicado 003427 por el Ente de Control.*

#### **RESPUESTA DE JEFE DE CONTROL INTERNO:**

- *Como es de conocimiento general actualmente las Oficinas de Control Interno, no cuentan con la función de emitir Controles de Advertencia desde vigencias anteriores.*
- *Dentro de las funciones propias de esta dependencia no se ejecutan actividades de coa ministrar decisiones tomadas por parte de los competentes.*
- *Por lo anteriormente expuesto no fui participe de contextualizar y/o toma de decisiones al respecto en el proceso desarrollado sobre la "Reestructuración de la planta de personal administrativo", según Acta de Junta Directiva No. 193 del 25 de Junio de 2018.*

*Sin embargo posteriormente la Oficina De Control Interno de la EMAB s.a. ESP realizó las siguientes solicitudes y revisiones:*

- *En fecha Agosto 22 de 2018, se solicita a través de correo email a la Coordinación de Gestión Humana copias de la estructura organizacional aprobada en Junta Directiva Acta No. 193 25 de junio de 2018.*
- *El 11 de septiembre de 2018 se solicita a gestión humana relación de nuevos trabajadores, cargos asignados y salario.*
- *Se procede a realizar una revisión ocular a la nomina de julio y agosto de 2018 del cual se remite según radicado interno 1300-2018-09-071 a la Alta Dirección las apreciaciones de los cambios presentados.*
- *En fecha septiembre 13 de 2018 según radicado interno 1300-2018-09-074 se remite a la Alta Dirección lo solicitado en comunicación radicado No. E2018003542 punto 6 solicitado por la Contraloría Municipal.*

*Lo anterior se soporta en cinco (5) folios, dando respuesta en atención a su solicitud.*

#### **CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

Revisada la respuesta de la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA – EMAB S.A. E.S.P. frente a ésta observación, y pese a obrar respuesta de Control Interno mediante Oficio Rad. 003427 del 04 de octubre de 2018, en el que se adjuntan 5 folios, los cuales contienen comunicaciones fechadas de agosto y septiembre de 2018; no se logra desvirtuar la observación, toda vez que la misma radica en conocer cuál había sido la



actuación adelantada por la Oficina de Control Interno concerniente a la Reestructuración de la Entidad, es decir, actuaciones en las vigencias 2016, 2017 - 2018, soportes que nunca fueron allegados.

Así las cosas, se evidencia una deficiencia administrativa por parte de la Oficina de Control Interno, toda vez que ésta Oficina no aportó al Equipo Auditor en el momento que se requirió, los Informes de Auditorías realizados respecto a este proceso, en lo cual según lo manifestado en el cuerpo de este informe data desde la vigencia 2016.

Por lo anterior, se tipifica un Hallazgo Administrativo, por la deficiencia administrativa por parte de la Oficina de Control Interno, al no dar respuesta de fondo a lo solicitado por este Ente de Control.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:**

**Alcance del Hallazgo:** ADMINISTRATIVO  
**Presuntos Responsables:** EMAB S.A. ESP

#### **HALLAZGO No. 03 ADMINISTRATIVO (Obs. N° 3 Deficiencia Revisoría Fiscal)**

En fecha 12 de Septiembre de 2018 el Equipo Auditor por medio de correo electrónico Institucional dio alcance al oficio de fecha 11 de Septiembre de 2018 en el cual solicitó se le informara a la Revisora Fiscal de la EMAB SA ESP Dra. IRMA GALAN un concepto o informe sobre el proceso de reestructuración de la Empresa durante y después del proceso.

En correo de fecha 25 de Septiembre de 2018 la Gerencia (s) de la EMAB S.A. ESP, manifiesta al Equipo Auditor: El día jueves 20 de septiembre se le notificó telefónicamente y a través de WhatsApp a la Dra. Irma López Galán sobre el requerimiento realizado por ustedes, en donde ella se declaró enterada y para lo cual se recalcó el compromiso de dar la respuesta pertinente a más tardar el día lunes 24 de septiembre.

Así las cosas, y con lo anunciado por la EMAB SA ESP se denota una obstrucción al proceso Auditor si se tiene en cuenta que por parte de la Revisoría Fiscal no se dio respuesta a lo solicitado por la Contraloría de Bucaramanga.

Todo lo anterior denota un presunto incumplimiento por parte de la Revisoría Fiscal de la EMAB S.A. E.S.P, lo cual pone en riesgo a la Entidad al no dar aplicabilidad a la normatividad vigente, tal y como lo enmarca el Código de Comercio artículo 207 numeral 3 y ley 42 de 1993.

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

#### **POR PARTE DE LA EMAB:**

*"Por parte de esta Gerencia, una vez se recibió el oficio objeto de la presente atención se requirió para tal fin a la Dra. IRMA LOPEZ GALAN, acompañándose copia íntegra*



*del oficio a ser atendido. Como constancia de lo anterior, se anexa copia de la constancia de envío / Guía de envío No. RA020925257CO.*

*De igual forma en razón a la prórroga otorgada por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, se procedió a reiterar el requerimiento vía correo electrónico. Para constancia de ello se anexa copia del pantallazo respectivo.”*

**POR PARTE DE LA REVISORA FISCAL, IRMA LÓPEZ GALÁN:**

*“Manifiesta en la observación que mi supuesto actuar denota un presunto incumplimiento por parte de la Revisión Fiscal de la EMAB S.A. ESP, frente a lo cual es necesario manifestar:*

*El día 20 de septiembre mediante llamada telefónica efectuada por la señora Mayra Malagón Barajas y a través de mensaje de WhatsApp recibido del dispositivo móvil de Camilo Díaz, se me comunicó:*

*En virtud de lo anterior, expresé la necesidad de que se me enviara copia del oficio de la auditora express de fecha 11 de septiembre de los que avanzan, para conocer de forma concreta los requerimientos por Ustedes efectuado.*

*Copia de este oficio no me fue remitida por correo físico, ni por ningún otro medio.*

*Pese a lo anterior, con fecha 12 de septiembre entregué comunicación escrita contentiva de observaciones varias en la cual al punto tercero “ALINEAMIENTO PLAN ESTRATÉGICO” correspondiente a la información que requiero para proceder a efectuar un pronunciamiento definitivo sobre el plan estratégico aprobado por la Junta Directiva en reunión del 19 de julio de 2018 contenida en el acta No. 194.*

*Esta comunicación es dirigida a la Gerente(s) y miembros de la Junta Directiva de la EMAB S.A. ESP.*

*Con fecha 20 de septiembre de 2018 radique ante los miembros de Junta Directiva de la EMAB S.A. ESP, escrito sobre las observaciones varias y al punto 2 de este escrito están las observaciones sobre el reciente aprobado plan estratégico.*

*Con fecha 5 de octubre de 2018 recibí por primera vez el escrito de observaciones del cual estoy descorriendo el traslado a la observación No. 3.*

*Hecha la trazabilidad anterior se observa que si en pasado no respondí el requerimiento del 10 de septiembre de 2018, esto obedece a que no se me entregó o notificó en legal forma el mismo.*

*Ahora bien, sobre el plan estratégico aprobado por la junta directiva en reunión del 19 de julio de 2018 contenida en el acta no. 194, me permito manifestar que conocí el mismos el día de la reunión de junta directiva en el cual fue aprobado al ser presentado por la Gerencia, en esta reunión realicé algunas observaciones y con posterioridad he remitido las misivas antes relacionadas a la Gerencia y miembros de Junta con la finalidad de obtener la información que se requiere para un pronunciamiento final.*

*Es muy importante resaltar que dentro de la función de la revisoría fiscal de conformidad con el estatuto comercial es la de cerciorarse que las operaciones que se*



*celebran cumplan las prescripciones de los estatutos, las decisiones de las Asamblea General y Junta Directiva.*

### **CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

Revisada la respuesta de la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA – EMAB S.A. E.S.P. frente a ésta observación y recibido el Oficio Rad. N° 003519R del 16 de Octubre suscrito directamente por IRMA LOPEZ GALÁN en su condición de Revisora Fiscal de la EMAB S.A. E.S.P., que pese a estar presentado extemporáneamente por diferentes razones expuestas, de las que se hará caso omiso, se tendrán en cuenta en aras de respetar el debido proceso y las garantías dentro de este trámite administrativo, se tiene que se manifestó, entre otras cosas:

*“(…) sobre el plan estratégico aprobado por la junta directiva en reunión del 19 de julio de 2018 contenida en el acta N° 194, me permito manifestar que conocí el mismo el día de la reunión de junta directiva en el cual fue aprobado a ser presentado por la Gerencia, en esta reunión realicé algunas observaciones y con posterioridad he remitido las misivas antes relacionadas a la Gerencia y miembros de Junta con la finalidad de obtener información que se requiere para un pronunciamiento final.*

*Es importante resaltar que dentro de la función de la revisoría fiscal de conformidad con el estatuto comercial es la de cerciorarse que las operaciones que se celebran cumplan las prescripciones de los estatutos, las decisiones de las (sic) Asamblea General y Junta Directiva.”*

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto, nota con extrañeza el Equipo Auditor, que la Revisora Fiscal, sólo hace referencia a una sola de sus funciones como tal, contemplada en el numeral 1 del Art. 207 C.Cio.; sin embargo, olvida los demás numerales, relacionados a continuación:

*“ARTÍCULO 207. <FUNCIONES DEL REVISOR FISCAL>. Son funciones del revisor fiscal:*

- 1) Cerciorarse de que las operaciones que se celebren o cumplan por cuenta de la sociedad se ajustan a las prescripciones de los estatutos, a las decisiones de la asamblea general y de la junta directiva;*
- 2) Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad y en el desarrollo de sus negocios;*
- 3) Colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección y vigilancia de las compañías, y rendirles los informes a que haya lugar o le sean solicitados;*
- 4) Velar por que se lleven regularmente la contabilidad de la sociedad y las actas de las reuniones de la asamblea, de la junta de socios y de la junta directiva, y porque se conserven debidamente la correspondencia de la sociedad y los comprobantes de las cuentas, impartiendo las instrucciones necesarias para tales fines;*
- 5) Inspeccionar asiduamente los bienes de la sociedad y procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación o seguridad de los mismos y de los que ella tenga en custodia a cualquier otro título;*
- 6) Impartir las instrucciones, practicar las inspecciones y solicitar los informes que sean necesarios para establecer un control permanente sobre los valores sociales;*
- 7) Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente;*
- 8) Convocar a la asamblea o a la junta de socios a reuniones extraordinarias cuando lo juzgue necesario,*
- 9) Cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes o los estatutos y las que, siendo compatibles con las anteriores, le encomiende la asamblea o junta de socios.*
- 10) <Numeral adicionado por el artículo 27 de la Ley 1762 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero las operaciones catalogadas como sospechosas en los términos del literal d) del numeral 2 del artículo 102 del Decreto-ley 663 de 1993, cuando las adviertan dentro del giro ordinario de sus labores.” (Subraya y negrilla fuera de texto.)*



Así las cosas, es claro que lo expuesto y lo aportado no desvirtúa la observación planteada, respecto a la solicitud de información a la Revisora Fiscal sobre concepto o informe del proceso de restructuración de la Empresa durante y después del proceso, y al contrario denota una falencia Administrativa si se tiene en cuenta que por parte de la Revisoría Fiscal aunque se presentaron ciertas observaciones al proceso de Reestructuración tales como:

- (...) *al terminar la reunión, pregunté al Doctor José Manuel Barrera Arias, ¿si se había tenido en cuenta el ajuste en el presupuesto año 2018?, ya que observé que no fue socializado a los miembros de la Junta Directiva el Manual de personal específico de funciones, sin embargo, se comenzó la firma de los contratos por cuatro meses para el período de este año, atendiendo las sugerencias expresadas por el Alcalde Ingeniero Rodolfo Hernández.*
- (...) *muy respetuosamente recomiendo efectuar los ajustes de las funciones específicas y generales de cada contrato, acorde a los cargos y perfil de cada uno de los trabajadores, al mismo tiempo que el cargo que se desempeña sea el asignado y otro, evitando problemas a futuro ante posibles demandas laborales. Y examinar si realmente la empresa requiere de ciertos cargos creados en la nueva contratación (...)*

Lo anterior, evidencia falencias administrativas por parte de la Revisoría Fiscal si se tiene en cuenta que lo solicitado por parte del Equipo Auditor fueron informes realizados respecto a este proceso, en lo cual según lo manifestado en el cuerpo de este informe data desde la vigencia 2016; por lo anterior, se tipifica un Hallazgo Administrativo, y la Empresa deberá suscribir en el plan de mejoramiento las acciones correctivas que subsanen lo evidenciado por el Equipo Auditor.

#### **DICTAMEN DEL EQUIPO AUDITOR:**

**Alcance del Hallazgo:** ADMINISTRATIVO  
**Presuntos Responsables:** EMAB S.A. ESP

#### **HALLAZGO No. 04 ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO (Obs. N° 4 Mayor valor pagado nómina gerente.**

Revisado el contrato de trabajo con el señor JOSE MANUEL BARRERA ARIAS de fecha 21 de Junio de 2016, se observa que en el mismo se establece fecha de terminación 1 año, asimismo se evidencia en la cláusula segunda: Remuneración, la cual es del valor del salario actual más el IPC regional más el 0,5%.

Por otra parte, en el Acta de Junta Directiva No. 193 del 25 de Junio de 2018 se plasmó dentro del punto de Lineación Estratégica que los miembros de Junta Directiva autorizan prolongar por un (1) año más el contrato del señor José Manuel Barrera Arias, como Gerente y que se modifique el valor del sueldo según lo aprobado y se suscriba un nuevo contrato.

Por lo expuesto anteriormente, el Equipo Auditor no encontró respuesta a lo solicitado en oficio de 11 de Septiembre de 2018 por medio del cual requería información sobre el nuevo contrato laboral, tal y como lo menciona el Acta de Junta





No. 193 del 25 de Junio de 2018, así como el sustento a la modificación del sueldo del directivo.

De esta manera, la EMAB S.A ESP, no tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia, lo cual conlleva a una presunta falta de planeación Administrativa al no dar cumplimiento a la normatividad vigente para la EMAB S.A. ESP, de otra parte presuntamente existe una violación a la ley 610 del 2000 por un aumento injustificado en la nómina.

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

*Con relación a esta observación, los Honorables miembros de la Junta Directiva a través de acta No. N° 193 del 25 de junio de 2018, autorizó prolongar un año más la vinculación al Dr. JOSE MANUEL BARRERA ARIAS, como gerente de la Empresa de Aseo de Bucaramanga, por un periodo igual al inicialmente pactado a partir del 21 de junio de 2018; tal como se establece en el CAPITULO VIII ARTICULO 56 de los estatutos de la EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA EMAB S.A. E.S.P. De igual forma autorizan que se modifique el valor del sueldo, según lo aprobado en la nueva estructura organizacional.*

*De esta manera la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P, sustenta el aumento de salario del Gerente, de acuerdo a las instrucciones dadas por la Junta Directiva, en el Acta N° 193 del 25 de junio de 2018, quedando sustentado y evidenciado la observancia por parte de la Empresa de Aseo de Bucaramanga, los principios de la Función Administrativa, no existiendo en ningún momento aumento injustificado en la nómina de la compañía.*

#### **CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

En atención a la relación laboral del Señor Gerente de la EMAB S.A. E.S.P. JOSE MANUEL BARRERA ARIAS, revisado el contrato de trabajo de fecha 21 de Junio de 2016, se observó que establecía fecha de terminación de 1 año con aumento de remuneración por salario actual más el IPC regional más el 0,5%; sin embargo, en Acta de Junta Directiva No. 193 del 25 de Junio de 2018, la Junta Directiva autorizó prolongar por un (1) año más el contrato del señor gerente, modificando el valor del sueldo según lo aprobado y ordenando se suscribiera un nuevo contrato.

De lo anterior, el Equipo Auditor no evidenció la existencia de un nuevo contrato laboral, ni el sustento legal, claro ni específico sobre la modificación de aumento del sueldo directivo; pues el fundamento que alega la EMAB S.A. E.S.P. es la misma Reestructuración Laboral que ha sido cuestionada y que ha dado lugar a los hallazgos expuestos.

De esta manera, una vez más, la EMAB S.A ESP, no tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia, lo cual conlleva a una presunta falta de planeación Administrativa al no dar cumplimiento a la normatividad vigente para la EMAB S.A. ESP, de otra parte presuntamente existe una violación a la ley 610 del 2000 por un aumento injustificado en la nómina, la cual hará parte de la sumatoria total del daño en el siguiente acápite u Observación.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:**

**Alcance del Hallazgo:**

**ADMINISTRATIVO**



**Presuntos Responsables:** EMAB S.A. E.S.P.

**Alcance del Hallazgo:** DISCIPLINARIO

**Presuntos Responsables:** GERENTE EMAB S.A. ESP (Época de los hechos)  
José Manuel Barrera Arias -  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Principales)  
Rodolfo Hernández Suárez – Presidente J.D.  
Jesús Rodrigo Fernández Fernández  
Melba Fabiola Clavijo de Jácome  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Suplentes)  
Olga Patricia Chacón Arias  
Juan Diego Méndez Larrañaga  
Ligia Martínez Duarte.

**Presuntas Normas Violadas:** Constitución Política de Colombia  
Ley 734 de 2002, Artículo 34, Numeral 1, 2

**HALLAZGO No. 05 ADMINISTRATIVO – DISCIPLINARIO – FISCAL (Obs. N° 5  
Incremento en el pago de la nómina.**

El Equipo Auditor con base en la información allegada a la Contraloría de Bucaramanga por parte de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP el día 14 de Septiembre de 2018, donde se informó que la Reestructuración se realizó por medio de tres principales estudios:

- Plan Estratégico Corporativo / Dr. Luis Eduardo Bautista Solano.
- Propuesta Estructura Organizacional – Buenas Prácticas que se pueden aplicar en la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP / Informe elaborado por la Ingeniera Laura Isabel Rodríguez Cardozo.
- Alineamiento Estratégico – Nueva Estructura EMAB SA ESP/ Informe Elaborado por Gerencia Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP y grupo de Apoyo.

Después de revisada la información anterior, para el Equipo Auditor no existe un estudio claro y completo sobre la Reestructuración realizada en la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP, toda vez que si bien es cierto existen los documentos antes mencionados, los mismos son un insumo, más no son los soportes únicos al momento de realizar una reestructuración.

Lo anterior, se trae a colación puesto que no se adjuntó por parte de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP un estudio completo, donde se determine un análisis por empleado sobre cargas laborales dentro de la Empresa y que identificara los puntos estratégicos en los cuales se necesita o no vinculación de personal. Por otra parte, no existe una proyección financiera teniendo en cuenta que la creación de estos nuevos cargos genera un gasto para la Empresa y se debe tener un ingreso adicional para soportar una nueva erogación para la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, se presenta el incremento en la nómina de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP con la Reestructuración establecida:



<b>VALORES CANCELADOS POR NOMINA EN LA VIGENCIA 2018</b>			
<b>MAYO</b>	<b>JUNIO</b>	<b>JULIO</b>	<b>AGOSTO</b>
\$115.901.413	\$114.082.351	\$233.221.503	\$292.975.719

Fuente: EMAB SA ESP

Así las cosas, a partir del mes de Julio de 2018 donde fue aprobada la Reestructuración mediante Acta de Junta Directiva No. 193 del 25 de Junio de 2018 se evidencia un aumento significativo en la Nómina por valor de \$177.074.306 que equivale al 153%, comparando los meses de Mayo y Agosto de 2018, haciendo claridad que se llevó a cabo la comparación entre estos dos meses, teniendo en cuenta que durante los meses de Junio y Julio existe el pago de primas y en el mes de Julio empezó el proceso de ingreso a la nómina de los nuevos cargos y el ajuste salarial.

De igual manera, revisada la información suministrada por la Entidad, evidencia el Equipo Auditor que a fecha 14 de Septiembre de 2018 existían 29 cargos nuevos, de los cuales más del 90% son cargos Administrativos y la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP es una empresa Operativa, lo anterior impactará significativamente el presupuesto de la entidad, si no se tiene un ingreso mayor que pueda soportar estos nuevos gastos.

Lo anterior, denota que la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP no tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia, lo cual conlleva a una presunta falta de planeación Administrativa al momento de hacer uso adecuado de las normatividad vigente, así como, presuntamente una violación a la Ley 610 del 2000 por el aumento injustificado de personal e incremento en el pago en la nómina.

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

*"Con respecto a esta observación, muy respetuosamente me permito resaltar que existían varias actividades propias de la entidad, que, debido a la no existencia de personal de planta disponible, debían ser atendidas por personal mediante Contrato de Prestación de Servicios "CPS", los cuales fueron evidenciados por la Contraloría Municipal, a través de las auditorías realizadas en vigencias anteriores. Razón por la cual, en cumplimiento de la Ley y en aras de evitar posibles demandas laborales, y dada la necesidad del servicio, se incorporaron estos, en los cargos propuestos en la nueva estructura organizacional, que brinda apoyo en el cumplimiento de la alineación estratégica.*

*Es importante anotar la existencia de demandas laborales motivados por contratistas quienes argumentan la realización de funciones a cargo de empleados de planta directa, los cuales provocarían daños fiscales en los pagos que se deba incurrir. Muestra de lo anterior es el proceso que en la actualidad cursa el juzgado quinto laboral del circuito de Bucaramanga bajo radicado N. 522 de 2018, interpuesto por la señora Brenda Corina Gómez, cuya cuantía se estima en trescientos millones de pesos (\$300.000.000).*

*La Empresa de Aseo de Bucaramanga, conforme a los estados financieros certificados y dictaminados, ha venido presentando utilidad operacional en las últimas vigencias, lo cual soporta la nueva estructura organizacional contratando personal eficiente y competente para el cumplimiento de los objetivos corporativos propuestos.*

*Por otra parte, con relación a "...Lo anterior, denota que la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP no tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia, lo cual conlleva a una presunta falta de planeación*





*Administrativa al momento de hacer uso adecuado de la normatividad vigente, así como, presuntamente una violación a Ley 610 del 2000 por el aumento injustificado de personal e incremento en el pago de nómina.”*

*Si bien es cierto que la EMAB S.A. ESP., por la calidad del servicio que presta, ejerce función administrativa, es claro que los trámites y procedimientos que ejecuta deben sujetarse a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), Razón por la que en los procedimientos adelantados por la EMAB S.A. ESP., se acataron y respetando los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*Con relación a la presunta violación de la Ley 610 de 2000, nos permitimos resaltar que esta ley establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y hasta la fecha, por estas actuaciones la Contraloría no ha probado que la EMAB S.A. ESP., haya actuado con Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, Un daño patrimonial al Estado, y Un nexo causal entre los dos elementos anteriores, elementos esenciales para configurar una responsabilidad fiscal. Razón por la que no entendemos nuestra presunta violación a esta Ley.”*

## **CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:**

Si bien es cierto la existencia de demandas laborales como la citada en la repuesta entregada por la entidad, lo mismo no da pie para que se tomen decisiones administrativas las cuales pueden generar presuntos daños fiscales tales como la reestructuración de la entidad sin un estudio completo tal y como se ha referido en las respuestas de las observaciones de la Oficina de Control Interno y Revisora Fiscal; asimismo del contratista Luis Eduardo Bautista, quien ejecutó el objeto “*Diseñar un plan estratégico corporativo como modelo de negocio auto sostenible para generar crecimiento y desarrollo futuro a la empresa*”; quien manifestó en entrevista al preguntarle si el “Proyecto de Formulación del Plan Estratégico Corporativo”, entregado por él a la empresa, es la herramienta para presentar la reestructuración de personal en una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios?, a lo que respondió: “No, la estructuración de un plan estratégico, lleva directrices, focos. Una propuesta de valor que para ser ejecutada se recomendó incorporar algunos cargos, nada de reestructuración, es decir quitar cargos y colocar otros no. Se dieron cuatro sugerencias: COORDINACIÓN DE TECNOLOGIA, COORDINACION DE PROYECTOS, CALIDAD Y OTRA RELACIONADA CON COMMUNITY MANAGER. Cargos que no existían y no tengo conocimiento si se llevó a cabo”. (Cursiva y subrayado fuera de texto)

En otro aparte de la misma entrevista, el consultor responde a la pregunta del Equipo Auditor de que según su experiencia, cuáles son los pasos metodológicos por los cuales se puede hacer una reestructuración en una Empresa de Servicios Públicos domiciliarios?, Contesta: “Si se hiciera una reestructuración, primero se haría análisis de cargos, carga laboral, la aspiración de la empresa, es decir, su capacidad de funcionamiento. Pero este no era el caso de la EMAB. Debe hacerse un análisis profundo (matriz DOFA) ahí se deduce qué le hace falta a la empresa, y a partir de ahí se propone los cargos que le hacen falta, etc. Debe existir un pronóstico de ingresos que sería la proyección financiera. El proyecto no tenía nada que ver con reestructuración, porque el MACRO de la EMAB es la parte operativa. Yo no hice la propuesta de reestructurar”.





De igual manera, no se evidenció en ningún momento que la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. ESP, para la nueva estructura organizacional involucrara y/o realizara reuniones con la Convención Colectiva de Trabajadores, con el objeto de socializar la necesidad de aplicar el proceso en mención.

Todo lo anterior sustenta aún más lo evidenciado por el Equipo Auditor al no encontrar un estudio completo sobre la Reestructuración realizada por parte de la EMAB S.A. ESP, al crear una serie de cargos los cuales han aumentado significativamente el gasto de nómina en la Empresa, tal y como se manifestó en la presente observación llevando a un incremento hasta del 153% lo cual podría generar un desequilibrio económico si se tiene en cuenta que no se presentó un plan financiero donde se observe o sustente la relación gastos vs. ingresos para soportar esta nueva carga prestacional, lo anterior no denota una nómina paralela puesto que fueron cargos que aunque no existen estudios completos hacen parte de la nómina de la empresa.

De esta manera, se presenta a continuación el cambio financiero (Pago de nómina) que se da una vez puesta en marcha la reestructuración de personal.

VALORES CANCELADOS POR NOMINA EN LA VIGENCIA 2018					
MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE
\$115.901.413	\$114.082.351	\$233.221.503	\$292.975.719	\$298.631.821	\$301.544.401

Revisada la tabla anterior se toman valores de referencia a partir del mes de Julio de 2018 donde queda en firme por medio de Acta de Junta 193 del 25 de Junio de 2018, la reestructuración en la Empresa, así:

Se toma como referencia la nómina del mes de Mayo de 2018, la cual se pagó por valor de **\$115.901.413** antes de entrar en firme la Nueva Estructura Organizacional de la EMAB S.A. ESP.

Para los meses siguientes se tomará la diferencia entre el mes de Mayo y el mes respectivo, con el propósito de tomar el valor cancelado de más, después de la Reestructuración y así configurar un presunto daño fiscal.

Mayo: \$115.901.413  
Julio: \$233.221.503  
**Diferencia: \$117.320.090 ----- Presunto Daño Fiscal**

Mayo: \$115.901.413  
Agosto: \$292.975.719  
**Diferencia: \$177.073.803 ----- Presunto Daño Fiscal**

Mayo: \$115.901.413  
Septiembre: \$298.631.821  
**Diferencia: \$182.730.408 ----- Presunto Daño Fiscal**

Mayo: \$115.901.413  
Octubre: \$301.544.401  
**Diferencia: \$185.642.988 ----- Presunto Daño Fiscal**





**TOTAL PRESUNTO DAÑO FISCAL \$ 662.767.289 con corte a 31/10/2018**

De esta manera, una vez más, la EMAB S.A ESP, no tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia, lo cual conlleva a una presunta falta de planeación Administrativa al no dar cumplimiento a la normatividad vigente para la EMAB S.A. ESP, de otra parte presuntamente existe una violación a la ley 610 del 2000 por un aumento injustificado en la nómina por valor de **\$ 662.767.289**

**DICTAMEN DEL EQUIPO AUDITOR:**

- Alcance del Hallazgo:** ADMINISTRATIVO  
**Presuntos Responsables:** EMAB S.A. E.S.P.
- Alcance del Hallazgo:** DISCIPLINARIO  
**Presuntos Responsables:** GERENTE EMAB S.A. ESP (Época de los hechos)  
José Manuel Barrera Arias -  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Principales)  
Rodolfo Hernández Suárez – Presidente J.D.  
Jesús Rodrigo Fernández Fernández  
Melba Fabiola Clavijo de Jácome  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Suplentes)  
Olga Patricia Chacón Arias  
Juan Diego Méndez Larrañaga  
Ligia Martínez Duarte.
- Presuntas Normas Violadas:** Constitución Política de Colombia  
Ley 734 de 2002, Artículo 34, Numeral 1, 2  
Ley 610 de 2000, Artículo 6
- Alcance del Hallazgo:** FISCAL  
**Presuntos Responsables:** GERENTE EMAB S.A. ESP (Época de los hechos)  
José Manuel Barrera Arias -  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Principales)  
Rodolfo Hernández Suárez – Presidente J.D.  
Jesús Rodrigo Fernández Fernández  
Melba Fabiola Clavijo de Jácome  
JUNTA DIRECTIVA EMAB S.A. E.S.P (Suplentes)  
Olga Patricia Chacón Arias  
Juan Diego Méndez Larrañaga  
Ligia Martínez Duarte.
- Presuntas Normas Violadas:** Ley 610 de 2000, Artículo 6
- Cuantía:** Seiscientos setenta y dos millones setecientos sesenta y siete mil doscientos ochenta y nueve pesos (\$662.767.289)





## SOPORTES Y EVIDENCIAS APORTADAS

- Información preliminar sobre Reestructuración de la EMAB S.A. ESP de fecha 8 de agosto de 2018
- Memorando de Asignación No. 032 de 2018 Radicado No. 4591E del 15 de agosto de 2018
- Oficio Queja No. DPD-18-1-070 con soportes de denuncia, con fecha 10 de agosto de 2018 Radicado No. 4533E
- Comunicación de Auditoría Exprés No. 032 de 2018 a Gerente EMAB (s) de fecha 15 de agosto de 2018, Radicado No. 4602E
- Oficio Traslado por Competencia Control Preventivo al Dr. Libardo Álvarez García Procurador Regional de Santander, Radicado No. 4740E del 23 de agosto de 2018.
- Solicitud Mesa de Trabajo, Asesor del Despacho de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, Radicado No. 4784E de fecha 24 de agosto de 2018.
- Acta de mesa de Trabajo No. 01 y No. 02 de fechas 28 de agosto y 3 de septiembre de 2018.
- Citación a Entrevista al señor Luis Eduardo Bautista Solano, consultor. Fecha 7 de septiembre de 2018 bajo Radicado No. 5017E
- Solicitud de información a la Gerente (s) de la EMAB S.A. ESP del 10 de septiembre de 2018 Rad. No. 5020E
- Formato de Entrevista del 11 de septiembre de 2018 realizado al Consultor Luis Eduardo Bautista Solano.
- Solicitud de información a la Gerente (s), del 11 de septiembre de 2018 Radicado 5083E.
- Respuesta del oficio Radicado No. 5020E, con fecha 12 de septiembre de 2018 Radicado No. 3142R
- Complemento de la respuesta antes mencionada Radicado No. 3146R del 13 de septiembre de 2018
- Respuesta al Radicado 5083E, de 14 de septiembre de 2018 radicado 3174R.
- Informe de Observaciones del 2 de octubre de 2018, Radicado 5423E.
- Solicitud de prórroga presentación informe de observaciones 4 de octubre de 2018 Rad. No. 3425R
- Respuesta a las Observaciones por parte de la Oficina de Control Interno Radicado No. 3427R de 4 de octubre de 2018
- Solicitud de prórroga a Informe de Observaciones del 5 de octubre de 2018, Rad. 3446R
- Respuesta Certificado valor nómina cancelada en el mes de septiembre. 8 de octubre de 2018 Rad. 3455R
- Respuesta de Revisoría Fiscal del 16 de octubre de 2018 Rad. 3519R
- Respuesta al Informe de Observaciones del 10 de octubre de 2018 Rad. 3478R
- Entrevistas del día 25 de octubre de 2018 a: Leomarina Bustos Antolinez, Isabel Cristina Pacheco Ramírez, Irma López Galán y Elda Yadira Espinosa Gómez.
- Respuesta al Oficio del 24 de octubre de 2018 sobre contratos suscritos en el proceso de reestructuración.
- Mesa de trabajo con el Asesor de Despacho y Asesor de la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga el día 6 de noviembre de 2018.
- Respuesta a la solicitud de nómina cancelada en octubre 2018 (vía mail 7/11/2018)
- Fotocopia Informe de Auditoría Modalidad Especial Contraloría Municipal de Pereira "Proceso de reestructuración de la Empresa Aguas y Aguas de Pereira e impacto en la estructura de gastos de personal" de diciembre de 2015.





**TABLA DE HALLAZGOS**

EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA									
CUADRO DE PRESUNTOS HALLAZGOS AUDITORIA EXPRES No.032 - PGA 2018									
N°	DESCRIPCIÓN	CLASE DE HALLAZGO					PRESUNTO RESPONSABLE	CUANTIAS	PÁG.
		A	D	F	P	S			
1	Falta de planeación dentro la entidad al momento de tomar decisiones administrativas, las cuales pueden generar una serie de inconsistencias institucionales poniendo en riesgo a la entidad de cara al incumplimiento de la normatividad vigente, desconociendo los principios de la Función Administrativa enmarcados en la Constitución Política de Colombia tales como eficiencia, eficacia, economía, entre otros y la Ley 734 de 2002	X	X				EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. ESP  JOSE MANUEL BARRERA ARIAS RODOLFO HERNANDEZ SUÁREZ JESÚS RODRIGO FERNÁNDEZ F. MELBA FABIOLA CLAVIJO OLGA PATRICIA CHACÓN ARIAS JUAN DIEGO MÉNDEZ LARRAÑAGA LIGIA MARTÍNEZ DUARTE.		10
2	Se evidenció una deficiencia administrativa por parte de la Oficina de Control Interno, toda vez que ésta Oficina no aportó al Equipo Auditor en el momento que se requirió, los Informes de Auditorías realizados respecto a este proceso, en lo cual según lo manifestado en el cuerpo de este informe data desde la vigencia 2016.	X					EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. ESP		15
3	Falencias administrativas por parte de la Revisoría Fiscal si se tiene en cuenta que lo solicitado por parte del Equipo Auditor fueron informes realizados respecto a este proceso, en lo cual según lo manifestado en el cuerpo de este informe data desde la vigencia 2016	X					EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. ESP		17
4	La EMAB S.A ESP, no tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia, lo cual conlleva a una presunta falta de planeación Administrativa al no dar cumplimiento a la normatividad vigente para la EMAB S.A. ESP, de otra parte presuntamente existe una violación a la ley 610 del 2000 por un aumento injustificado en la nómina	X	X				EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. ESP  JOSE MANUEL BARRERA ARIAS RODOLFO HERNANDEZ SUÁREZ JESÚS RODRIGO FERNÁNDEZ F. MELBA FABIOLA CLAVIJO OLGA PATRICIA CHACÓN ARIAS JUAN DIEGO MÉNDEZ LARRAÑAGA LIGIA MARTÍNEZ DUARTE		20
5	No se evidenció sustento o estudio completo sobre la Restructuración realizada por parte de la EMAB S.A. ESP, al crear una serie de cargos los cuales han aumentado significativamente el gasto de nómina, demostrando una falta de planeación al no tener en cuenta los principios de la función administrativa contemplados en la Constitución Política de Colombia y una presunta violación a la Ley 610 de 2000 por un aumento injustificado de nómina.	X	X	X			EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. ESP  JOSE MANUEL BARRERA ARIAS RODOLFO HERNANDEZ SUÁREZ JESÚS RODRIGO FERNÁNDEZ F. MELBA FABIOLA CLAVIJO OLGA PATRICIA CHACÓN ARIAS JUAN DIEGO MÉNDEZ LARRAÑAGA LIGIA MARTÍNEZ DUARTE	\$ 662.767.289	22
<b>TOTAL DE HALLAZGOS</b>		<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		<b>\$ 662.767.289</b>	





Bucaramanga, 7 de noviembre de 2018

Atentamente,



**DIANA PATRICIA DURÁN O.**  
Profesional Universitaria -Líder

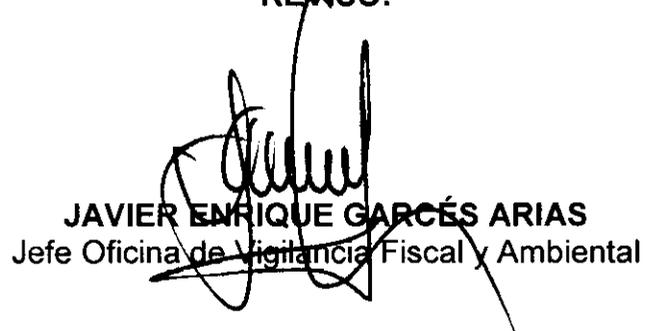


**ANDRÉS HIGINIO ROMERO B.**  
Profesional Universitario



**LEIDY JULIETH PRADA ALVAREZ**  
Profesional Universitaria

REVISÓ:



**JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS**  
Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental

