



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION**

**CÓDIGO**

**FECHA**

**VERSIÓN**

**PÁGINAS**

1 de 23

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**ASUNTO AUDITADO:**

**ATENCIÓN API OF R0197 "CARTEL CONCILIACIONES AGUAS Y AGUAS", Y MEMORANDO CONTRATACIÓN API 0061 EN LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A.S E.S.P**

**EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A.S E.S.P**

**VIGENCIAS AUDITADAS**

**PERIODO 2016-2020**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA**

**Pereira, Noviembre 25 de 2021**



## **ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**“ATENCIÓN API OF R0197 "CARTEL CONCILIACIONES AGUAS Y AGUAS", Y MEMORANDO CONTRATACIÓN API 0061 EN LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A.S E.S.P”**

**EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A.S E.S.P**

**MILTON RENE CHAVES MOLINA  
Contralor Municipal (E)**

**CARMEN BEATRIZ MONCADA AGUIRRE  
Director Técnico De Auditorias**

**EQUIPO AUDITOR  
Carlos Alberto Gallego Suarez – Líder  
Diana Marcela Rivera Galindo – Técnico  
Frederman Alexandre Agudelo Espinosa - Técnico**



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

3 de 23

### 1. RESULTADO DE LA AUDITORIA

#### 1.1. ALCANCE

La Contraloría Municipal de Pereira de acuerdo al Memorando de Asignación de Auditoría No. 024-21 y el Plan de Trabajo, señala que se realizará el ejercicio de control en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S E.S.P, con base en las áreas asociadas a la Petición y/o al Asunto de Potencial Importancia establecidos.

#### 1.2 OBJETIVO GENERAL Y ESPECIFICOS

La Contraloría Municipal de Pereira de acuerdo al Memorando de Asignación de Auditoría No, 024-21 de septiembre 13 de 2021 y el Plan de Trabajo diseñado para el mismo, contiene como objetivos los siguientes:

##### 1.2.1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA

Verificar y emitir los conceptos producto del proceso auditor, relacionados con el Oficio R0197 de 07 de febrero de 2019, Documento de Prensa recibido como Petición por parte de la DOPPC, relacionado con el "CARTEL CONCILIACIONES AGUAS Y AGUAS" y el Memorando de Contratación No. 0061 API DTA en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S E.S.P.

##### 1.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS}

- Realizar concepto sobre las conciliaciones y demandas para Atender Oficio R0197 de 07 de febrero de 2019 Documento de Prensa Recibido como Petición por parte de la DOPPC relacionado con el "CARTEL CONCILIACIONES AGUAS Y AGUAS
- Verificar mediante un procedimiento, si en el proceso de vinculación de personal se presentaron irregularidades para 19 cargos de los cuales 11 que pertenecían a la Subgerencia Comercial, relacionado en el API Contratación 0061.
- Conceptualizar y evaluar sobre el control fiscal interno existente en las áreas involucradas, específicamente en los procesos evaluados.

#### 1.3 MUESTRA DE AUDITORÍA

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira, rindió 69 procesos judiciales y/o extrajudiciales que mediante el mecanismo de conciliación, la Empresa dirimió sus litigios





## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO FECHA VERSIÓN PÁGINAS

5 de 23

10	Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira	2019/07/04	LINA MARÍA RAMÍREZ	Contrato Realidad	\$ 101,261,342
11	Contrato de transacción	2016/10/21	CAROLINA LOPEZ FORERO	Contrato Realidad	\$ 79,004,397
12	Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira	2018/08/15	GALO FERNANDO BADILLO JÁCOME	Contrato Realidad	\$ 70,000,000
13	Contrato de transacción	2017/03/21	JHON FREDY CORREA MORALES	Contrato Realidad	\$ 57,000,000
14	Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira	2018/08/10	JULIO CESAR BEDOYA ARBOLEDA	Contrato Realidad	\$ 55,000,000
15	Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira	2019/10/01	JORGE ELIECER VILLA GONZÁLEZ	Contrato Realidad	\$ 53,579,792
16	Ministerio de Trabajo	2018/12/20	JEISON ÁLZATE MAZO	Contrato Realidad	\$ 52,783,671
17	Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira	2018/10/29	FERNANDO FRANCO RODAS	Solicitud De Nivelación En Cargo	\$ 6,440,214
18	Ministerio de Trabajo	2018/12/20	WILVER GALVIS OSORIO	Vinculación A La Planta De Personal	\$ 3,000,000
19	Ministerio de Trabajo	2018/12/20	PAULA ANDREA GONZALEZ DIÁZ	Vinculación A La Planta De Personal	\$ 3,000,000
20	Ministerio de Trabajo	2018/12/20	EDERSON PORRAS MORENO	Vinculación A La Planta De Personal	\$ 3,000,000
21	Ministerio de Trabajo	2019/02/06	LUZ MERY MARTÍNEZ VALENCIA	Conciliación Temprana Por Posible Contrato Realidad	\$ 7,300,000

## 2. RESULTADOS DE LA ACTUACION ESPECIAL DE CONTROL FISCAL

### 2.1. CONCILIACIONES Y DEMANDAS

Para entender el trasfondo de los litigios dados por la existencia de contratos realidad en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado S.A.S. E.P.S, es menester tener en cuenta algunas circunstancias que dan cuenta de la génesis del asunto objeto de análisis, lo cual se detalla de la siguiente manera:

Mediante Acuerdo No. 30 de 1996 el Concejo Municipal de Pereira, transformó el establecimiento público Empresas Públicas de Pereira, escindiéndolo en cuatro (4) sociedades por acciones, así: Empresa de Energía de Pereira S.A. E.S.P, Empresa de Aseo de Pereira S.A E.S.P., Empresa de Telecomunicaciones de Pereira S.A. E.S.P. y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P. Igualmente se constituyó la Empresa de Servicios Múltiples compartidos, Multiservicios S.A.



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

6 de 23

Frente a lo anterior, se tiene entonces que algunas actividades se ejercían de manera compartida con Multiservicios S.A, paulatinamente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P. fue desarrollando herramientas y estrategias necesarias para la satisfacción de su deber misional, tendientes a garantizar los estándares de calidad.

Ahora bien, con el crecimiento urbanístico nace la necesidad de expandir la cobertura de servicios, para lo cual la planta de cargos o lo empleos establecidos en su momento, empiezan a demostrar insuficiencia en el entendido de que los empleados no alcanzaban a ejecutar las actividades complejas para la prestación y expansión del servicio en su totalidad y al mismo tiempo mantener el suministro de manera continua, ya requerido.

Se precisa que, según la naturaleza del sujeto de control y lo establecido en el ordenamiento jurídico colombiano, tenía concebido como deber primordial la prestación del servicio público (esencial), razón por la cual se estima la estrategia de contratar los servicios de manera tercerizada.

Los incrementos urbanísticos que se evidencian, conforme a los reportes internos son de zonas como Tokio, Caimalito, Puerto Caldas, Remanso, Villa Verde, y segunda fase de Puerto Caldas, expansiones que se presentaron dentro de las vigencias 2005 a 2011 aproximadamente.

Conforme a los expedientes de conciliación revisados en la muestra, de los cuales se brindará mayor detalle más adelante, se puede comentar que los extremos laborales acusados ante el juez laboral y otros despachos (entes conciliadores), coinciden con la premisa descrita en el párrafo anterior que habla la expansión urbanística, es decir, la mayoría de los accionantes o demandantes que pretenden la declaración y reconocimiento de contrato realidad, se encuentran desde el 2003 al 2016 aproximadamente, elevando las estadísticas de litigios por demandas de contrato realidad.

Se aclara que, se hallan otros casos que inician su relación contractual desde 1998 y la vigencia 2000, pero su porcentaje es mínimo, razón por la cual se centra la atención en los procesos conciliatorios que se tramitan en los extremos más representativos a razón de su cuantía y discusión de la solución de continuidad.

### 2.1.1. RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

Con la finalidad de indagar sobre la gestión fiscal en relación con las conciliaciones realizadas por la entidad, se procedió a realizar estudio de su comportamiento desde las vigencias 2016 a 2020, la limitación temporal estudiada obedece a la vigencia de la acción fiscal en que ostenta la Contraloría Municipal de Pereira, para adelantar trámites de responsabilidad fiscal, según sea el caso. Se anota entonces que en referencia al plan de



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

7 de 23

trabajo del presente ejercicio auditor, se decidió hacer una muestra selectiva de los procesos conciliatorios realizados dentro del periodo en mención.

Desde el año 2015, la principal causa de actividad litigiosa se presenta precisamente por demandas de tipo laboral pretendientes de declarar posibles relaciones de trabajo encubiertas.

Con ocasión a lo anterior, la muestra se consolidó un universo de 68 conciliaciones realizadas durante la vigencia 2016 a 2020 por un valor de \$4.321.422.113 rendidos en Solicitud de Información No. 01 del 21 de septiembre de 2021. Con base a esta información, se seleccionaron 21 conciliaciones que ascienden a un valor de \$2.321.640.845, correspondientes a un porcentaje de participación o materialidad del 53.72%, de igual manera se distribuyeron los procesos, teniendo en cuenta su naturaleza para abarcar un análisis de todas las tipologías de casos dirimidos a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Ahora bien, los expedientes estudiados por su afinidad fáctica, presentan generalmente las siguientes pretensiones como principales:

- 1ª. Se declare a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A. E.S.P. como verdadera empleadora, determinando la existencia de un contrato de trabajo.
- 2ª. De manera generalizada, se solicita que la relación contractual fue terminada de manera unilateral y sin justa causa por parte de la empleadora.
- 3ª. Los demandantes con ocasión a las pretensiones anteriores, requieren a su vez la aplicación de los beneficios aplicables de la convención colectiva del trabajo.
- 4ª. De igual manera, teniendo en cuenta los contratos de tercerización u outsourcing, se requiere que los contratistas que prestaron este servicio, sean tenidos en cuenta como simples intervinientes, pretendiendo sea declarado de manera directa como empleador el sujeto de control.

Se considera de importancia anotar lo anterior, toda vez que representan la línea pretensional estructural litigiosa en cuanto al contrato realidad para la Empresa, sin dejar de lado las demás pretensiones que generan según cada caso, emolumentos para el cómputo de liquidación, entre los cuales tenemos los siguientes: nivelaciones salariales y prestacionales, primas extralegales, reconocimiento de primas legales, cesantías, intereses a las cesantías y especialmente indemnización moratoria y de despido por causa injusta.

En ocasión a las demandas instauradas, se aprecia una adecuada gestión en la defensa judicial de los intereses de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira, toda vez



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

8 de 23

que, satisface la técnica jurídica en la interposición de excepciones tanto previas, como de fondo, tampoco se aprecia omisión de defensa en los términos de traslado de las demandas y en la presentación de recursos.

De igual manera, se aprecia la aplicación de tesis en la defensa que permite ajustar la liquidación de condenas en algunos casos, en los cuales se requiere la solución de continuidad; quiere decir esto, que se entienda la interrupción o falta de relación laboral entre una y otra vinculación con la Empresa, generando como consecuencia la prescripción de algunos derechos reclamados, siempre y cuando estos no hagan parte de los mínimos o conocidos como aquellos que son ciertos e indiscutible.

Cabe anotar que, se presentan las excepciones como: Inexistencia de la obligación, falta de conformación del litisconsorcio necesario, petición de lo no debido e inexistencia de igualdad, buena fe por parte de la demandada, mala fe por parte de la demandante, improcedencia de los reajustes que se solicitan por no ser el empleador, no aplicabilidad de las convenciones colectivas, como también se aprecian otras excepciones tanto nominadas como innominadas. Sin embargo, la tesis generalizada en el Distrito Judicial de Risaralda, tiende a concluir decisión desfavorable para la entidad sujeta de control, esto por tener casos similares en aplicación de antecedentes y precedentes tanto horizontales como verticales.

*“Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales”. Sentencia SU354/17*

Ahora bien, adentrándose en las disyuntivas litigiosas para la declaración de un contrato de trabajo, propendiendo sea declarada la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira SAS E.S.P como empleador directo de los demandantes, se vincula a las empresas con las cuales se suscribió relación contractual (SERVITEMPORALES, ASERVI LTDA, PROCON LTDA, CONEMPLEOS LTDA Y SISTEMORA DEL OCCIDENTE LTDA), con la finalidad de ser llamadas en garantía dentro de los procesos judiciales o como partes dentro de la litis.

En la contestación a la demanda por parte de los llamados a conformar el Litis consorcio necesario, se identifican como empleadores de los demandantes; sin embargo, los procesos que culminan con sentencia de primera instancia, niegan esta proposición y establecen la determinación de ser tenidos en cuenta como simples intermediarios, como



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

9 de 23

consecuencia de la dependencia subordinada demostrada en el proceso a criterio del Juez que configura a la demandada como legítima empleadora.

En síntesis, los demandantes logran probar los requisitos mínimos establecidos por la Ley, la doctrina y la jurisprudencia, consistentes en el deber demostrativo de evidenciar los siguientes elementos: Prestación de manera directa del servicio, subordinación y dependencia, y en algunos casos se argumenta el cumplimiento de horario, aunque este último factor per se no configura la relación de trabajo propiamente.

Hasta este punto se evidencian entonces varias falencias generalizadas, dadas en el manejo interno que tienden a configurar el fenómeno jurídico de contratos subyacentes en el contexto interpretativo de la primacía de la realidad, estimados en la ejecución de aquellas relaciones contractuales “indirectas”, toda vez que, en el acervo probatorio de cada litigio objeto de estudio en el proceso auditor, los accionantes logran dar convencimiento al juzgador de la existencia de una relación laboral dependiente, pues se tienen varias declaraciones, instrucciones dadas de manera directa por medio escrito, integraciones, capacitaciones, dotaciones con plena identificación y eslogan de la Entidad, asignación de un espacio de trabajo tanto físicos como virtual, también se les entregaban elementos tecnológicos propios de la labor, lo cual imposibilita desestimar la declaración de un contrato de trabajo con personas que nunca fueron contratados directamente por la Empresa.

En este orden, se relata los factores causantes de la desnaturalización de la tercerización contractual pretendida, pues lo descrito anteriormente demuestra en el contexto judicial el ejercicio y ánimo patronal en la encomienda de actividades y funciones por parte de la Empresa, que en la mayoría de casos hacían los mismos funcionarios de planta para el momento de los hechos, y se consignaba en estos terceros la realización de actividades carentes de accidentalidad o transición, perdurando por varias vigencias y materializando el tan mencionado contrato de trabajo en virtud de la primacía de la realidad sobre lo formal.

Asimismo, se resalta la existencia de ciclos contractuales entre una temporalidad de 15 años aproximadamente, en la que los trabajadores que generalmente realizaban trabajos operativos eran contratados por empresas temporales y posteriormente eran vinculados por la empresa que suscribió el contrato en la vigencia siguiente, sumando años de prestación de servicios sin solución de continuidad. Lo dicho hasta aquí, forja en la medida en que avanzan los litigios precedente judicial tanto horizontal como vertical en relación a la declaratoria de la relación patronal, finalmente se puede llegar a determinar que las conductas que causa la materialización de la declaratoria de un contrato de trabajo bajo lo fácticos objeto de análisis, son transversales a todas las dependencias de la Empresa y se generalizan a lo largo del tiempo, pues todo inicia desde la planeación del contrato, la revisión jurídica, la actividad gerencial que realiza la suscripción del contrato misma y especialmente en la ejecución contractual, donde también puede verse



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

10 de 23

comprometida la supervisión y designación de actividades por parte de los líderes de cada proceso, según la necesidad preestablecida.

Consecuentemente, es lógico entonces reflexionar sobre las estrategias y metodologías implementadas para la terminación de la Litis, dentro de las cuales se encuentran dos métodos de resolución de conflictos, que para efecto explicativo al tratamiento del Asunto de Potencial Importancia se procede a explicar, así:

✓ **Métodos alternativos de resolución conflictos utilizados por el Sujeto de Control:**

A continuación se describen instrumentos auto-compositivos de conflictos, usados por la Empresa, atenuados por la voluntad concertada entre las partes.

**“La conciliación:** es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas gestionan la solución directa de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado (diferente al juez) denominado conciliador”.

**“La transacción:** El artículo 2469 del Código Civil lo define como; “un contrato en el que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual”. En relación al uso de estos mecanismos, puede llegar a satisfacerse el principio de efectividad, pues una conciliación o una transacción tiene plenos efectos legales para las partes, hace mérito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, finalizando de manera anticipada el litigio y puede establecer un acuerdo en términos positivos para sus intervinientes”.

De igual manera, los términos son mucho más cortos en comparación al trámite judicial, lo cual también economiza gastos de defensa, pago de costas y agencias en derecho.

En este mismo sentido, se encuentra la implementación de políticas y estrategias para evitar o mitigar la causación de daño antijurídico, razón por la cual se adopta la Directiva N°162 del 10 de julio de 2014, donde se expone a groso modo los conceptos y apreciaciones técnicas y jurídicas del tema y se mencionan políticas en materia de prevención del daño antijurídico que evolucionan durante las vigencias siguientes, especialmente las directrices para la celebración de contratos de prestación de servicios y valoración del riesgo legal.

Es importante considerar, que esta política de daño antijurídico consigna el estudio de las acciones de repetición, aclarando temas de la metodología establecida para la valoración de la misma y el término de caducidad el cual para la fecha mencionada en el párrafo anterior, no se encontraba del todo clara.

Por otra parte, a medida en la que se desarrolla análisis de los procesos de conciliación y transacción durante el periodo 2016 - 2020 respectivamente, se encuentra en una



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

11 de 23

evolución notoria en las estrategias para evitar el daño antijurídico, puesto que inicialmente se aprecia que durante la vigencia 2016, se busca agilizar la terminación de controversias judiciales, mediante la transacción, circunstancia que se dirime solamente por las partes, esto no indica necesariamente un manejo arbitrario de este mecanismo en el caso de llegar a un acuerdo con la intención de evitar un futuro litigio, pues si bien es cierto son las partes sin un tercero que juzgue o intérprete la verdad jurídica, la entidad dentro de su plena autonomía puede ejercer este mecanismo sin censura por esta causa, toda vez que, para los casos objeto de análisis, ya se encontraba un antecedente judicial, el cual causa riesgo en el incremento de aquellos emolumento que puede ser condenada la entidad en el escenario judicial.

Se determina como una mejora en las estrategias de daño antijurídico, que a partir de la vigencia 2017, se hace uso de la conciliación por defecto, para dirimir las controversias surgidas. Inicialmente se observa que a la instancia que acudían para conciliar era el Ministerio de Trabajo, garantizando así, mayor transparencia y el apoyo de un tercero neutral, el cual extiende a las partes las posibles fórmulas de acuerdo, que posteriormente son evaluadas y aceptadas según el caso.

Luego, se puede observar la realización de conciliación en los proceso en escenario judicial y extrajudicial, para lo cual el juez efectúa una valoración de legalidad, con la finalidad de determinar la legalidad y la voluntad real de las partes, esto representa un gran avance, toda vez que, en cuestiones laborales, se puede presentar temas no transables o conciliables, en ocasión a la presencia de derechos cierto e indiscutibles, lo cual puede generar un gran riesgo, puesto que puede ser objeto de revisión futura, al no encontrarse avalado por un juez, bajo el concepto de indemnización, se considera cierta mitigación de este.

Se precisa que para la vigencia 2018, se expide la Directiva No. 087 del 21 de marzo, mediante la cual se dictan otros lineamientos sobre la prevención de daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial en materia de configuración de contrato realidad, las estrategias consignadas en dicho acto, se esmeran por evitar la subordinación y dependencia para no derivar un contrato realidad, se exponen las falencias que se pueden presentar en la ejecución de un contrato de prestación de servicios, bajo tales situaciones, se recuerda que la empresa viene en proceso de reestructuración organizacional por fases, de las cuales se debe sesgar las labores operativas de las misionales, lo cual causa confusión de dificultad a la hora de esbozar la defensa judicial frente a este tipo de litigios.

Al mismo tiempo, se habla de no exigir el cumplimiento de horarios, ni requerir al contratista para que ejecute sus labores en las instalaciones de la Empresa, se expone el deber de evitar asignar funciones y actividades similares a las que ejecuta el personal de planta, como también se exige no asignar actividades que hacen parte explícita del objeto contractual, ni someter al contratista a evaluaciones ni mucho menos dirigir la



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

12 de 23

comunicación institucional oficial a estos, finalmente se tiene en cuenta que las falencias descritas son de carácter enunciativo y no taxativo.

Con el objeto de mejorar la estructura de un plan de acción se expide la Directiva No. 398 del 13 de diciembre de 2018, dentro de dicha política se estructura una matriz de análisis de riesgo legal, con la finalidad de evitar o mitigar la posibilidad de ocurrencia de hechos similares al contrato realidad, dicha matriz fue remitida al equipo auditor para su análisis.

### ❖ **SOBRE EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LOS PROCESOS JUDICIALES**

Se explica que el llamamiento en garantía, es una figura procesal que tiene por objeto exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el demandado, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia.

Frente a los hechos que se indagan, se puede reflexionar si la Empresa emprendió entonces debidamente las acciones correspondientes a reclamar aquellas sumas, en las que la relación contractual se tenía suscritas las garantías.

En función de lo planteado, el llamamiento en garantía en primer plano puede tramitarse en casos donde verse un contrato de seguro por ejemplo, se aprecia el escrito solicitando al juez el llamamiento en garantía por parte del apoderado judicial de la Empresa, por ser beneficiarios del contrato de seguros que nace de la relación contractual entre el contratista y la aseguradora.

Desde esta perspectiva, procesalmente es posible la integración de la aseguradora a la Litis, con la finalidad de perseguir el pago de la condena que se cause; sin embargo, en desarrollo de cada proceso analizado, se convierte en una acción contraproducente que aumenta la condena en costas, puesto que siempre queda por fuera de la cobertura de siniestros, debido a que el trámite que se juzga se considera fuera de la legalidad.

Como quiera que se plantee, el contrato de prestación de servicios se encuentra prohibido para ejecutar labores propias de un contrato de trabajo, siendo considerado ilegal, quedando sin cobertura y sin sustento para que el juez condene al garante tal condición de pago de lo condenado.

Lo mencionado anteriormente, se expresa con fines explicativos del trámite surtido en el proceso judicial y la gestión defensiva de la entidad, considerando oportuno mencionar que, si bien es cierto la presencia de actos de reprochados por la normatividad laboral colombiana, esto no quiere establecer que ya sean ajustados los elementos para trámite de responsabilidad fiscal, como más adelante se detallará, tal circunstancia no configura automáticamente la responsabilidad de esta naturaleza.



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

13 de 23

### ❖ FRENTE A LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y SATISFACCIÓN DE SU PRESENTACIÓN

Se destaca que, la verificación de posibles hechos irregulares por parte del equipo auditor se centran especialmente en el manejo que se da a la acciones de repetición, puesto que es el trámite que puede llegar a constituir la acción de responsabilidad fiscal que por acción u omisión, afecte el patrimonio municipal.

*“La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial” (Ley 678 de 2001).*

Se resalta la oración en el párrafo anterior, con la finalidad de aclarar que la acción de repetición es entonces de carácter civil, lo cual difiere de la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, que tiene por objeto el resarcimiento del daño patrimonial siendo esta de un estatus jurídico administrativo, considerando dichas acciones como controles independientes y no subsidiarios.

Sin embargo, bajo el análisis concreto de los procesos de conciliación, no se considera la existencia de una posible colusión para defraudar las arcas presupuestales de municipio, pues cada proceso si bien es cierto, guarda una afinidad fáctica, se encuentra asincronía de aquellas problemáticas que vienen de vigencias anteriores como ya se explicó en la integralidad de este escrito, es decir, cada hecho se constituye en vigencia posterior en contraste a otros casos, desvirtuando una presunta sistematicidad que tenga su génesis en los acuerdos hetero-compositivos, bien sea mediante la conciliación o la transacción.

Por otra parte, como ya se explicó también, no es posible identificar un responsable directo, toda vez que, las razones por las que se concilia durante las vigencias descritas, vienen con una antigüedad de por lo menos de 15 años atrás, sumando factores que desencadenan en contrato realidad, como si fuera una especie de efecto telaraña en relación a cada acto estimado por cada funcionario y dependencia que ejerce según su rol dentro de la Empresa. Se destaca que cambia la gerencia, cambia la supervisión entre un contrato y otro, cambian los funcionarios encargados de cada proceso que impartían instrucciones, lo cual no es dable jurídicamente la atribución de culpa o dolo de una persona determinada, como lo exige la ley y el trámite de responsabilidad fiscal por defecto.

En este orden de ideas, se procedió a realizar análisis de las acciones de repetición, partiendo desde el procedimiento establecido mediante directiva, para el trámite que surten los procesos una vez son pagados de manera efectiva, motivo por el cual se



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

14 de 23

procedió a realizar un estudio de las actas de comité de conciliación de la Entidad con la finalidad de estimar el juicio de tipicidad, si se encuentra jurídicamente justificado o no la presencia de dolo o culpa grave que permita presentar la acción de repetición ante la jurisdicción ordinaria.

*“En desarrollo del artículo 90 superior indicado, la Ley 678 de 2001 se ocupó de regular los aspectos sustanciales de la repetición y al efecto no sólo previó lo relativo al objeto, noción, finalidades y deber de ejercicio de esta acción, sino que, además, al tratar el presupuesto del dolo y culpa grave con las que se califica la conducta del agente, consagró en sus artículos 5 y 6 una serie de definiciones y de “presunciones legales”, con incidencia en la carga de la prueba, que resultan aplicables a las conductas ocurridas en vigencia de dicha norma sustantiva”. Radicación: 110010326000201300153 01 (49.051)*

El Consejo de Estado ha decantado en sus providencias la procedencia de la acción de repetición, determinando los siguientes elementos que tienen que satisfacerse para su presentación, tres (3) de ellos son de orden objetivo y uno subjetivo:

### **Elementos de carácter objetivo:**

- i) La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena.
- ii) La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.
- iii) El pago efectivo realizado por el Estado.

### **Elemento de carácter subjetivo:**

- iv) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

La categorización planteada por el órgano de cierre administrativo, debe ser tenida en cuenta por el Comité de Conciliación, puesto que si no se satisfacen tales requisitos, tiende a ser desestimada por el juez, quien además tiene la obligación a su vez de la verificación y estudio de los mismos.

El continuar con la valoración de la gestión del Comité de Conciliación de la Entidad, se encuentra que mediante radicado No. 2015-150, asignado por reparto al Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, se tramitó medio de control de acción de repetición en contra de Dra. MARIA IRMA NOREÑA, el cual no atiende de manera favorable las pretensiones de la demanda, teniendo como ratio la no satisfacción del iv) requisito, en el deber de demostrar la presencia de dolo o culpa grave; es decir, que no basta solamente con configurarse los elementos objetivos relacionados anteriormente, sino que debe probarse fehacientemente el dolo o culpa grave, encontrado complejo tal ejercicio, debido a que la consecuencia de los contratos realidad en la empresa, nace de la suma de



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

15 de 23

responsabilidades entre dependencias y los encargados de estas, durante mucho tiempo, finalmente como consecuencia, la Entidad es condenada a costas y sin un resultado conveniente.

Como consecuencia, se efectúa con mayor rigor el análisis de estimación de la acción de repetición por parte del Comité de Conciliación. De igual forma, se considera pertinente la acción realizada por la Entidad, de rendir informe sobre las condenas o acuerdos pagados, al Procurador Delegado para Asuntos Administrativos, sobre los cuales la Empresa concluye no presentar la respectiva acción de repetición, toda vez que, el Procurador también ostenta si así lo considera la facultad de tramitar la acción de repetición de manera oficiosa.

Como conclusión, la gestión del proceso de conciliación, valoración y gestión de políticas antijurídicas, defensa técnica y jurídica es considerada **eficiente** por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S. EPS, sin evidenciar irregularidades que amerite trámite de responsabilidad fiscal por la razones expuestas en este concepto y donde jurídicamente no se aprecian maniobras presuntamente irregulares o corruptas.

No obstante lo anterior, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S. E.P.S. debe continuar con su mejoramiento en la articulación entre los miembros del Comité de Conciliación y discutir por lo menos dentro de los seis (06) meses siguientes al pago efectivo de la obligación conforme al artículo 8° de la Ley No. 678 de 2001, si se cumplen los elementos de carácter objetivo y subjetivo con la finalidad de instaurar la respectiva acción de repetición si hay lugar a ella, teniendo en cuenta que la misma es forzosa, de tal manera, se evitan riesgos de prescripción y caducidad, que puedan generar responsabilidad fiscal por omisión.

De igual manera, es importante que la Empresa siempre tenga en cuenta los cuatro (4) elementos contemplados por el Consejo de Estado, para ejercer la acción de repetición, especialmente *“El pago efectivo realizado por el Estado”*, puesto que en los expedientes revisados, si bien es cierto, las partes se declaran *“paz y salvo”*, se debe contener prueba suficiente del trámite del mismo, según la misma corporación de cierre, no basta con la presentación de la resolución o el acto que ordena el pago y el comprobante de pago del mismo, se requiere que la parte acreedora manifieste la satisfacción del cumplimiento de la obligación pactada.

Finalmente, se tiene que los proceso de conciliación efectuadas por la Empresa viabilizadas por el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica, permitieron mitigar condenas judiciales al terminar anticipadamente el litigio y elevar este a un acuerdo entre las partes mediante la aplicación de fórmulas de arreglo, aspecto que permite inferir que la entidad obtiene un costo – beneficio por un valor que puede ser superior a \$1.131.051.804, cuantía que se obtiene de la muestra elaborada de las conciliaciones reportadas dentro del periodo 2016 - 2020; puesto que las pretensiones ascendían a la suma de \$3.452.692.649, donde se constató que la Empresa realmente realizó pagos



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

16 de 23

efectivos por valor de \$2.321.640.845, mediante el uso de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

### 2.2. PROCESO DE VINCULACIÓN DE PERSONAL

Desde finales de la vigencia 2013, la Empresa viene realizando acciones tendientes a la modernización organizacional de la entidad, la cual desde sus inicios ha tenido que afrontar varios inconvenientes financieros, administrativos y de convención colectiva del trabajo, registrados en el diagnóstico realizado por la firma consultora contratada para elaborar el estudio denominado “DESARROLLO DE UN ESTUDIO TECNICO QUE SIRVA DE BASE A UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A. E.S.P.”, donde se destacaba el alto riesgo que afrontaba la empresa con el personal que desde hace varios años ha venido laborando mediante la modalidad de contratación por prestación de servicios. Este riesgo ha venido siendo mitigado mediante acciones empresariales de protección antijurídica, mediante procesos de conciliación judicial y extrajudiciales, donde se ha evidenciado que los efectos financieros han sido considerablemente menos lesivos para la Empresa, según los análisis realizados a la muestra extractada de estos procesos durante el periodo 2016 – 2020.

A finales de la vigencia 2013, se evidenció que la Empresa tuvo la necesidad de aplicar la propuesta de modernización institucional por fases, teniendo en cuenta el estudio de viabilidad financiera en el mediano y largo plazo. Puesto que, si bien es cierto que el estudio establecía la necesidad imperativa de adoptar la estructura organizacional propuesta, esta decisión no podía ser de manera inmediata y por tal motivo, la Administración optó la decisión de hacerla por fases, siendo la primera de ellas mitigar el riesgo frente a la posibilidad futura de inviabilidad y sostenibilidad financiera.

Para ello, la Junta Directiva decide aprobar la realización de un Plan de Retiro Voluntario que permitiera a la Empresa, facilitar el proceso de profesionalizar la planta de personal con el propósito de lograr el mejoramiento continuo y mejorar los niveles de productividad.

En el desarrollo de las dos (2) primeras fases proyectadas para hacer la regularización administrativa, la empresa logra obtener resultados positivos con el Plan de Retiro Voluntario que fue aprobado por la Junta Directiva, donde la relación costo – beneficio fue positivo para la Empresa.

Este Plan igualmente ha permitido que con las vacantes se ajustara y normalizara los cargos del 1º, 2º y 3º anillo, fortaleciendo el área administrativa con personal más capacitado y profesional, tal como estaba contemplado dentro de la propuesta realizada por la firma consultora.



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

17 de 23

Este organismo de control fiscal en auditorias anteriores, pudo constatar que realmente se realizaron varias reuniones con las directivas sindicales, con el objeto de socializar la necesidad de aplicar el proceso de modernización.

Finalmente se logró resultados positivos para la empresa y los cuales son evidentes al hacer el comparativo entre el pliego de condiciones presentado por los Directivos Sindicales y los acuerdos obtenidos al final de las negociaciones elaboradas hasta la fecha, quedando plasmados en las Convenciones Colectivas de Trabajo suscritas.

Es importante resaltar que, con base en las alternativas propuestas por la firma consultora, la Empresa ha tenido ciertos lineamientos sobre mitigación de riesgos legales desde la vigencia 2013, entre los cuales se puede mencionar los siguientes:

- Control a través de la herramienta – sistema de gestión de usuario, para la entrega de bienes y aplicaciones de la Empresa. Existen restricciones para contratistas a comunicación oficial, restricción o autorización controlada a correos institucionales.
- Capacitaciones de formación para una adecuada ejecución contractual a supervisores.
- Aplicación de política de contratación: Actividad profesional mediante contratos de prestación de servicios y actividad operativa mediante contratos de outsourcing.
- Adopción de una nueva estructura organizacional que permite distinguir de mejor manera las funciones propias de la Empresa y la de los contratistas.
- Mejor estructuración de objetivos y alcances contractuales, previa elaboración exhaustiva de estudios de necesidad y conveniencia.
- Se identificaron riesgos críticos y se ha dado tratamiento de áreas.
- Se elaboró una política de prevención de daño antijurídico adoptada conforme a las directrices impartidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, que permitió un mejor control en materia de celebración, ejecución y supervisión a la actividad contractual.
- Se han realizado mesas de trabajo con supervisores y jefes de área para verificar cumplimiento de directrices y lineamientos sobre mitigación de riesgos.
- Se tiene elaborada la política de conciliación temprana.
- Así mismo, con base en estos lineamientos la gerencia ha presentado a la Junta Directiva las propuestas de la ampliación de la planta de cargos.

Uno de los aspectos tenidos en cuenta y recomendada por la Firma Consultora, fue la adopción por parte de la Empresa de establecer un esquema de outsourcing, basados en razones de eficiencia indicando que estos deben garantizar un adecuado proceso de tercerización.

En tal sentido, se considera que las acciones realizadas por parte de las administraciones de la Empresa, han sido aceptables puesto que a pesar de los inconvenientes que posee,



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

18 de 23

han brindado a través de la implementación por fases aprobado por la Junta Directiva, un enfoque de modernización estructural y profesional, con un nuevo manual de funciones donde definen claramente las competencias y responsabilidades para cada cargo. Sin embargo, se hace imprescindible que todos los esfuerzos en la mitigación de los riesgos administrativos, jurídicos y financieros, sean permanentemente evaluados, con el propósito de actualizar las acciones

La Firma Consultora, realizó en su momento el análisis bajo los principios organizacionales que apuntan a un modelo de operación adecuado para la empresa, de acuerdo con las metas de mediano y largo plazo; realizando un análisis del entorno legal en el que opera la empresa.

Igualmente se aplicó un mayor enfoque a todos los procesos relacionados con el talento humano, con la finalidad de conocer cada uno de sus componentes en materia de gestión y administración. Se realizó un análisis detallado de la estructura organizacional de la empresa, identificando los riesgos administrativos, el levantamiento de las cargas laborales implementando la metodología con base en procesos, recurriendo al acompañamiento de los jefes de cada área y aprovechando su conocimiento en cuanto a las actividades que desarrollan los trabajadores frente a los diferentes procesos de la Empresa.

Los problemas estructurales de la empresa en su momento fueron descritos en cada uno de los procesos, donde la Empresa ha venido ajustando y diseñando aquellos instrumentos de planeación e infraestructura. Así mismo, se tuvo en cuenta las limitantes e insuficiencias al tenerse una dependencia de una única fuente de ingresos, con los demás inconvenientes relacionados con la estructuración tarifaria, los elevados costos de infraestructura no compensados con tarifas y el insuficiente ahorro interno para inversión.

Con respecto a la Cultura Organizacional, se puede inferir que la Empresa ha venido adoptando mecanismos de mitigación de riesgos relacionados con la planta de personal y la contratación de prestación de servicios tanto con personas naturales como jurídicas, donde también se ha reducido en cierto grado de importancia la estructura organizacional de los cargos no alineada, como también la injerencia que se tenía en aspectos políticos y sindicales, dando un fortalecimiento a la implementación de competencias laborales y comportamentales.

Otro de los aspectos positivos que ha tenido la Empresa, es el seguimiento y mejoramiento continuo, realizado a los manuales de contratación y de interventoría, obteniendo por parte de este organismo de control conceptos aceptables de su administración y manejo en los últimos procesos auditores realizados, donde se ha realizado ajustes concretos a dichos procedimientos.



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

19 de 23

Finalmente, la consultoría estableció que la empresa registraba fallas en la interventoría y en especial en aspectos relacionados con el área misional y los cuales han sido mitigados con el transcurrir de los años.

En la estrategia emprendida en la parte organizacional de la Empresa descrita anteriormente, se evidenció que esta es basada en los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), donde se pudo establecer que era necesaria la identificación de los procesos, subprocesos y procedimientos documentados en cada una de sus dependencias o áreas, ya que permitiría medir trabajos administrativos y de carácter intelectual.

Uno de los aspectos contemplados por el estudio realizado, recomendó que para cumplir de manera oportuna y ágil los compromisos que la misión le exige, en relación a la gestión del recurso hídrico como bien social y en el mismo sentido la generación de rentabilidad económica, social y ambiental, se hace necesario adoptar un modelo organizacional flexible y moderno.

Como consecuencia de los anterior, se tendría como resultado un posible incremento en el número de cargos a proveer, con énfasis en los niveles técnico, profesional y administrativo, reduciendo sustancialmente los cargos del nivel operativo.

Por tal motivo y basados en los anteriores antecedentes, se evidencia que la Empresa ha venido efectuado el proceso de modernización acorde a las situaciones jurídicas registradas en los últimos años relacionados con los litigios jurídicos encaminados en su mayoría por los demandantes a establecer el contrato realidad y que han sido lesivos financieramente. Situación afrontada mediante los análisis de riesgos antijurídicos planteados por el mismo comité de conciliación y defensa jurídica creada por la Empresa, en donde estas afectaciones se han mitigado adecuadamente, generado efectos positivos para garantizar la viabilidad financiera de la Empresa.

Con la finalidad de brindar concepto de las presuntas irregularidades en la creación de cargos dentro de la planta de personal, efectuadas al inicio de la vigencia 2019, se tiene que esta situación fue producto de un estudio elaborado al estado y avance del proceso de modernización, el cual se solicitó desde la vigencia 2018 a la Subgerencia Comercial por parte de la Junta Directiva y el cual fue presentado en la reunión del Acta No. 11 realizada el 08 de octubre de 2018.

En dicha reunión, se pudo constatar que la Empresa ya venía de un proceso de ajuste estructural organizacional y el cual ya estaba en su segunda fase, la cual parte en un principio de una necesidad de asegurar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en el área del Departamento de Gestión Humana, basados en la necesidad de disponer de seis (6) espacios de trabajo, bajo la argumentación de que estos corresponden a personal que tienen permiso sindical permanente por ser parte de las directivas sindicales y los cuales se hacen indispensables de solucionar, para atender



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

20 de 23

situaciones con riesgo legal y mejoramiento de las condiciones de operación del servicio, puesto que la ausencia de dicho personal registra una ausencia total de sus funciones desde hace muchos años atrás por convención sindical.

Uno de los espacios que se tiene, corresponden al profesional encargado del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, aspecto que ha permitido que se afectara la gestión de dicho subproceso, siendo imposible reasignar a otro personal en dicho espacio, puesto que el mismo Ministerio de Trabajo establece unas condiciones especiales y en la planta de personal no se ha podido identificar dichas características. Esta situación, fue el argumento por quienes realizaron el análisis que se presentó en Junta Directiva, situación que generaría posibles sanciones por incumplimiento normativo de Seguridad Laboral, justificado igualmente en la baja de los indicadores relacionados con esta responsabilidad.

La propuesta presentada, era que el espacio relacionado con el profesional perteneciente al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, se realizará a través de un concurso externo, puesto que de acuerdo a la convención colectiva que se tiene suscrita, estos espacios deben ser cubiertos por personal interno mediante mecanismos ya definidos. Pero como este espacio no puede ser cubierto por personal de la planta debe ser un concurso externo y efectivamente así se cumplió.

En cuanto a los otros cinco (5) espacios ubicados en la Subgerencia de Operaciones, se propuso atender a tres (3) de ellos, mediante el mecanismo de conciliación judicial, puesto que se tienen demandas en los cuales la línea jurídica indica que es muy probable que no logre obtener un resultado positivo y corresponde a personal que lleva más de nueve (9) años realizando actividades misionales y la recomendación del comité de conciliación y defensa jurídica ha aprobado dicha iniciativa, luego del análisis efectuado a cada caso donde se mitigaría la condición de riesgo legal por surgimiento de una relación laboral subyacente.

La evaluación de dicho personal para el espacio de trabajo, es considerada por este organismo de control que fue aceptable y además, se evidenció que eran necesarios para cumplir con las funciones del Departamento de Producción para el caso de dos (2) de ellos y para el otro caso, corresponde a una persona que desarrollaba actividades en un área misional.

En cuanto a los dos (2) espacios restantes, estos serían mediante concursos acorde a los parámetros de la empresa y la misma convención colectiva.

Así mismo, se pudo constatar que se realizó estudios de riesgo jurídico en las demás Subgerencias de la Empresa, donde se destaca la Subgerencia Comercial, la cual en su momento planteó el riesgo jurídico que fue analizado al tener un personal por el sistema de outsourcing con la firma ELATIN S.A.S. y la cual tenía como finalidad la realización de actividades que fueron realizados en su momento por la Empresa Multiservicios S.A. ya



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

21 de 23

liquidada, llegando a la conclusión que el personal realiza labores misionales al prestar el servicio de atención de usuarios en el centro de servicios de la Empresa, teniendo en cuenta que en las actividades realizadas se incluye el procedimiento de proyección provisional de respuestas a reclamos, peticiones y recursos de acuerdo con el Contrato de Condiciones Uniformes - CCU y las demás normas que regulan la materia.

Como una de las políticas adoptadas por la Junta Directiva desde la vigencia 2018, era la de proponer y avanzar en el proceso de modernización organizacional en su fase II, se planteó la posibilidad de poder diseñar un escenario donde no se tuviera ningún tipo de riesgo legal o cero riesgos legales.

Para el caso concreto que se viene describiendo, es importante tener presente que el modelo de outsourcing viene siendo utilizado desde el 2014 y con base en los antecedentes de riesgo que ha registrado la Empresa en los últimos años y actualmente, se hace necesario que se implemente imperiosamente una solución legal que minimice los efectos que pueda tener a futuro la Empresa.

Adicionalmente, uno de los argumentos contemplados dentro del estudio realizado por la Subgerencia Comercial, señala que el 83.5% de las solicitudes se hacen a través de este Centro de Servicios, las cuales son consideradas como transacciones empresariales y el 16.5% corresponden a la prestación o facturación del servicio. Atención que era realizando por el contratista de acuerdo a la demanda existente, con un equipo de siete (7) asesores comerciales y un coordinador del centro de servicios.

Es por ello que, con la finalidad de mitigar el riesgo legal se solicitó la creación de cargos para las Subgerencias que han venido realizando el estudio con la responsabilidad de valorar los cargos, la necesidad y la funcionalidad de estos, teniendo en cuenta la mitigación del riesgo, siendo analizados previamente por la Comisión de Conciliación y Defensa Jurídica creada por la Empresa.

Siendo aprobada por la Junta Directiva en Acta No.11 del 8 de octubre de 2018, los siguientes cargos:

- Por vinculación directa a la planta, donde la propuesta fue incorporar un (1) nuevo cargo de profesional en Servicio al Cliente.
- La incorporación de cinco (5) cargos de Tecnólogo I en para la dicha dependencia con la finalidad igualmente de reforzar y optimizar los procesos de atención y respuesta a los PQR realizados por los usuarios.
- Creación de seis (6) cargos nuevos como auxiliares comerciales.



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

22 de 23

- Para el Departamento de Logística y Servicios un nuevo cargo de Tecnólogo II, en el cual se mitigaría el riesgo legal de demanda por inconsistencias.

La vinculación del personal se realizó con base en valoraciones previas realizadas por los Subgerentes de cada área en cuanto la posibilidad de otra modalidad de contratación, aseguramiento del relevo generacional, profesionalización y especialización del equipo, costo de oportunidad en la curva de aprendizaje, costo de indemnización, posibilidad de vinculación a partir de productividad y resultados y finalmente el estado de salud y condiciones normales de seguridad social. Además, fueron analizados por el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica en cuanto al riesgo legal y los efectos financieros para la Empresa.

Todo este proceso relacionado anteriormente, viene siendo desarrollado por la Empresa desde el momento en que se tuvo el estudio de modernización estructural presentado por la firma consultora en el año 2013, en el cual se tiene la política de realizar en el mediano y largo plazo, siendo evidente que el modelo adoptado integrado a la política de riesgo legal que afronta la Empresa, ha resultado adecuado en los términos de estrategia administrativa, con el propósito de mitigar los efectos negativos de los riesgos legales y financieros.

Finalmente, se concluye que este caso específico es uno de los muchos que se han registrado durante el proceso de implementación de la modernización estructural de la Empresa, basados en alternativas propuestas por el resultado del estudio efectuado por la firma consultora en el año 2013.

### 2.3. GESTION CONTROL INTERNO

El control interno se ha evaluado a los dos (2) procesos tenidos en cuenta en esta actuación especial de control fiscal, donde una vez constatado y verificado los procesos de conciliación objeto de la muestra extractada del periodo 2016 – 2020, se puede considerar que los controles internos a las funciones que debe desarrollar el Comité de Conciliación y Defensa Judicial creada por la Empresa y la cual ha venido siendo actualizada permanentemente, reporta un comportamiento aceptable en su aspecto funcional y estructural. Sin embargo, es importante señalar que hay aspectos puntuales del funcionamiento del Comité que deberán ser ajustados, como es el caso específico del cumplimiento de la asistencia a las reuniones programadas por el Secretario Técnico, puesto que en todas las Directivas expedidas relacionadas con el Comité, se establece que la asistencia es obligatoria e indelegable, a excepción del gerente quien los podrá hacer por escrito a trabajadores del nivel directivo de la Empresa; así mismo, se indica que cuando alguno de los miembros no pueda asistir a una sesión deberá comunicarlo al Secretario Técnico y presentar la respectiva justificación.

Esta observación en la cual se reporta el incumplimiento a esta directriz de la Directiva, se detectó dentro del informe de gestión semestral y/o anual que es elaborado y presentado



## CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

23 de 23

por el Secretario Técnico del Comité en cumplimiento de las funciones asignadas y ratificada mediante la revisión realizada a las diferentes actas del comité de conciliación del periodo 2016 – 2020.

Otro de los aspectos en los cuales el Comité ha venido realizando acciones para subsanar, hace referencia a las debilidades que ha registrado durante las vigencias analizadas y corresponde a los estudios de procedencia del medio de control acción de repetición, los cuales no se vienen realizando dentro de los cuatro (4) meses siguientes al pago. Aspecto que debe ser ajustado en el menor tiempo posible, con el propósito de dar cabal cumplimiento a las políticas y lineamientos internos, que permitan realizar un estudio de fondo sobre los elementos determinados en cada factico bajo los aspectos de culpa grave o dolosa del implicado y evitando así, posibles omisiones que configuren como consecuencia prescripciones de las acciones de los medios de control administrativo.

En términos generales, este organismo de control fiscal considera que el control fiscal interno es efectivo, con algunos aspectos de forma que deben ser objeto de mejoramiento continuo, de conformidad con lo expuesto anteriormente.

### 2.4. EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

En el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, se realizó igualmente evaluación al Plan de Mejoramiento suscrito por la Empresa el 20 de junio de 2018, como producto de la auditoria denominada “Denuncia No. D17-0018-0685-029 relacionado sobre litigios en Aguas y Aguas en la vigencia 2015 – 2017”, el cual luego de la valoración y verificación de los soportes entregados por la Empresa, así como el seguimiento y verificación de los objetivos de la Actuación Especial elaborada, dio como resultado un puntaje de 095, el cual nos indica que se **CUMPLE** con las acciones planteadas en el Plan de Mejoramiento suscrito. En la siguiente matriz se puede visualizar el resultado arrojado.

CALIFICACION PLAN DE MEJORAMIENTO			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	97.5	0.40	39.0
Efectividad de las acciones	93.8	0.60	56.3
<b>CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO</b>		1.00	95.3

0.95

Calificación	Interpretación
0.90 Y 1.0	CUMPLE
0.75 Y 0.89	CUMPLE PARCIALMENTE
0.50 Y 0.74	NO CUMPLE
0.0 Y 0.49	

SANCION