

CONTRALORIA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES



CONTROL EFECTIVO PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD EXPRES 1.04-2019**

INFORME DEFINITIVO

**INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE
MANIZALES -INFI-MANIZALES
VIGENCIA 2018**

**AGEI-EXP 1.04 2019
Marzo de 2019**



**AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD EXPRES**

MUNICIPIO DE MANIZALES

**INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE
MANIZALES -INFI-MANIZALES**

**ANA CRISTINA JARAMILLO GUTIERREZ
Contralora Municipal**

**GILDARDO ARLEN CANO LÓPEZ
Director de Planeación y Control Fiscal**

**LUIS ERNESTO BETANCOURT SANCHEZ
Líder de Auditoría**

**JORGE LUIS VALDES OROZCO
Auditor**

**JOSÈ DANIEL SÀNCHEZ PATIÑO
Funcionario Enlace**

**JULIAN ANDRÉS VALENCIA VALENCIA
Funcionario Enlace**

CONTENIDO

1.	ALCANCE DE LA AUDITORIA.....	5
2.	OBJETIVOS DE LA AUDITORIA.....	5
3.	METODOLOGÍA APLICADA	6
4.	LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA.....	7
5.	CONTEXTO DE LOS PROCESOS AUDITADOS	7
5.1.	ORIGEN DEL PROYECTO “CABLE AÉREO CAMINO DE LA PALMA ESTACIÓN ECO PARQUE LOS YARUMOS”	7
5.1.1.	Contrato para Desmonte del Cable Aéreo los Yarumos.	15
5.2.	BIENES	16
6.	EVALUACIÓN DE LOS CONTROLES ASOCIADOS A LOS PROCESOS AUDITADOS.....	21
6.1.	AL DESMONTE DEL “CABLE AÉREO TURÍSTICO CAMINO DE LA PALMA ESTACION ECO-PARQUE LOS YARUMOS”	21
6.2.	Análisis de los controles inherentes al proceso bienes y su gestión	21
7.	RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA AUDITORIA.....	25
8.	COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS	25
9.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	27
10.	CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	43
11.	MUESTRA DE CONTRATOS AUDITADOS	44

Manizales, marzo 15 de 2019

Doctor
JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
Alcalde de Manizales

Doctor
MAURICIO ANDRES GRISALES FLOREZ
Gerente General
INFI-MANIZALES
Manizales

Asunto: Informe Final auditoría Exprés AGEI-EXP 1.04 -2019

Cordial saludo.

La Contraloría General del Municipio de Manizales, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Exprés al Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales Infi-Manizales, con el fin evaluar la Gestión Fiscal y Resultados en el marco del acatamiento de la orden judicial para el desmonte del Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque los Yarumos y las actuaciones iniciadas o a iniciar en contra de los responsables de las obras. Igualmente, para establecer la correcta administración y controles de los bienes inmuebles de propiedad de Infi-Manizales en la vigencia 2018. El alcance de la auditoría en el marco de los objetivos citados podrá tener efectos sobre otras vigencias.

Lo anterior responde a temas sensibles de los grupos de interés ciudadanos y de los medios de comunicación que han venido refiriéndose en los últimos días a los temas objetos del presente proceso auditor como son: desmonte del sistema Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque los Yarumos y los bienes inmuebles improductivos del sujeto auditado.

Es responsabilidad de la entidad el contenido de la información suministrada, la cual fue solicitada y analizada por el equipo auditor de la Contraloría General del Municipio de Manizales designado para dicha labor de auditoría; también es responsable por la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros, además de garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación. La responsabilidad de la Contraloría General del Municipio de Manizales consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría contenidas en la Guía de Auditoría Territorial adoptada por la Contraloría de Manizales, mediante Resolución 037 de enero 22 de 2013, por tanto, requirió acorde con las citadas normas de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluye el examen y análisis de los registros y documentos que soportan el asunto auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría General de Municipio de Manizales.

1. ALCANCE DE LA AUDITORIA

La auditoría tiene como alcance evaluar la gestión fiscal realizada por Infi-Manizales, respecto al cumplimiento de la orden del Tribunal Administrativo de Caldas para el desmonte del Cable Aéreo los Yarumos y las actuaciones iniciadas o a iniciar en contra de los responsables de las obras. Y, establecer la correcta administración de los bienes inmuebles de propiedad de Infi-Manizales, verificando los controles asociados a los procesos auditados mediante la valoración de la gestión, resultados, legalidad y cumplimiento de procedimientos. Así como de los principios fiscales, de los asuntos bajo examen, y podrá tener alcance sobre hechos relevantes que se detecten de otras vigencias.

2. OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

2.1 Objetivo General:

Verificar el cumplimiento de proceso llevado a cabo para el desmonte del Cable Aéreo los Yarumos y las actuaciones iniciadas o a iniciar en contra de los responsables de las obras. Establecer la correcta administración de los bienes inmuebles de propiedad de Infi-Manizales.

2.2 Objetivos Específicos

- a. Establecer en qué términos se ordenó por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, el desmonte del Cable Aéreo los Yarumos y los responsables de hacerlo.
- b. Verificar los factores de evaluación, así como los criterios de adjudicación y/o selección de contratistas para el desmonte del Cable Aéreo los Yarumos.

- c. Validar soportes que respaldan el presupuesto para procesos de contratación.
- d. Verificar la constitución de pólizas y su aprobación al igual que los soportes de pago de estampillas.
- e. Verificar el cumplimiento contractual frente al plazo, vigencia, valor, forma de pago y designación de supervisión.
- f. Establecer si se han iniciado procesos o actuaciones en contra de los responsables de la obra que fue objeto de desmonte.
- g. Verificar la existencia y actualización de los bienes inmuebles del instituto y si sobre ellos existen de los contratos de administración.
- h. Evaluar el desempeño en la administración de los bienes inmuebles y de los contratos de administración.
- i. Evaluar el costo beneficio que le representa los contratos de Administración al instituto.
- j. Evaluar los controles implementados para el inventario de los bienes del instituto.
- k. Elaborar un informe claro y concreto sobre los resultados obtenidos.

3. METODOLOGÍA APLICADA

En acatamiento a lo establecido en la Ley 42 de 1993, la Contraloría de Manizales realizó la evaluación a la gestión fiscal y resultados de Infi-Manizales en la vigencia 2018, en el marco del objetivo general y específicos determinados por este órgano de control fiscal. Lo anterior a partir de los controles desarrollados por la entidad auditada, utilizando la Contraloría para los fines propuestos metodologías de evaluación fundamentadas en las siguientes herramientas:

- Uso de la Guía de Auditoría Gubernamental, que mide y evalúa en forma sistémica la gestión o actividades de una organización estatal, mediante la aplicación articulada y simultánea de los controles de legalidad, de gestión y resultados.
- Visita administrativa con el objetivo de analizar y verificar la documentación que soporta y respalda la ejecución de las gestiones valoradas, confrontando la información suministrada por el auditado, entrevistas y observación directa.

- Visita de campo para verificar el estado actual de las obras y bienes, así como a otras dependencias de la Administración Municipal, que fungen como ejes transversales de los procesos auditados.

4. LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

En el desarrollo del proceso auditor no se presentaron situaciones relevantes que entorpecieran el normal desarrollo de la auditoría.

5. CONTEXTO DE LOS PROCESOS AUDITADOS

5.1. ORIGEN DEL PROYECTO “CABLE AÉREO CAMINO DE LA PALMA ESTACIÓN ECO PARQUE LOS YARUMOS”

Mediante el Acuerdo 663 de 2007 “Plan de Ordenamiento Territorial 2008-2011” en su artículo 38 prevé la construcción de eco-parques a nivel municipal, entre ellos el Eco Parque Bosque Natural Húmedo los Yarumos, con el fin de potencializar el desarrollo turístico de la ciudad a través de inversiones de infraestructura.

En este sentido Infi-Manizales, mediante oficio 9883-085 de diciembre 16 de 2008 inscribió en el Banco de Proyecto de Inversión Municipal –BPIM-, la Construcción del “Cable Aéreo Camino de la Palma Eco Parque los Yarumos”, el cual quedó inscrito bajo el número 2007170010180, contenido en el Plan de Desarrollo 2008-2011, Manizales: “*Ciudad Internacional del Conocimiento con Oportunidades para Todos.*” Dentro del Área de Desarrollo Físico-Territorial, sector Tránsito y Transporte, Programa Mejoramiento de la Movilidad, Subprograma Implementación de un Sistema de Transporte Multimodal.

Dentro de las consideraciones básicas del proyecto presentado, estimaba no solamente la creación de parques ecológicos, sino que estos se integraran mediante rutas ecológicas que fomentaran la recreación, la cultura, la educación ambiental, la protección de los recursos naturales, para este acometido sería necesario mejorar las vías de traslados a los parques teniendo en cuenta que llegar por ejemplo al Eco parque los Yarumos, requería de un tiempo considerable.

Se pretendía por tanto mejorar las vías de comunicación y los tiempos de acceso para ingreso al Eco Parque; la idea de construir un Cable Aéreo a los Yarumos, la cual se constituía como una propuesta viable, que permitiría potencializar mediante un aprovechamiento sustentable las ventajas ambientales de la ciudad y a la vez generaría nuevos ingresos para la economía local.

El Objetivo General del Proyecto consistía en: *“Dotar de una obra complementaria al Eco-Parque los Yarumos y a Manizales, mediante la construcción de un cable entre éste y el sector del camino de la palma, que sirva de alternativa de entretenimiento y diversión para los habitantes del Municipio y para quienes lo visitan, además de potenciarla como un atractivo más de la actividad turística de la ciudad.”* (Proyecto BPIM No. 2007170010180 “Construcción Cable Aéreo Yarumos”).

No habiéndose cumplido la entrada en funcionamiento del Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque los Yarumos a través del fallido proyecto, es preciso manifestar que este órgano de control ya había realizado pronunciamiento a través de la auditoría especial AGEI-E-3.03-2018. En esta auditoría se puso de presente el alto riesgo en que estaba inmersa la población del área de influencia del sistema teleférico ante un evento por colapso de las líneas de vuelo de este sistema de transporte, así como las consecuencias fiscales por demandas que podrían recaer sobre Infi-Manizales y Administración Municipal.

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Caldas el 20 de marzo de 2018 se pronunció sobre la solicitud de decreto de medida cautelar mediante el A.I. 066 con el objetivo de proteger los derechos e intereses colectivos, promovido por el ciudadano Enrique Arbeláez Mutis contra el Municipio de Manizales, el Fondo Nacional de Turismo (Fontur); vinculados Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior, la Asociación Cable Aéreo de Manizales, y el Instituto de Fomento, Promoción y Desarrollo de Manizales Infi-Manizales.

Manifiesta el accionante que el Cable Aéreo que se construyó con el fin de unir el Eco parque los Yarumos con el sector del cable, llegó a un punto crítico, ya que se encuentra en malas condiciones de funcionamiento por factores técnicos y desde hace varios años no presta servicio, encontrándose en completo estado de abandono y sin conocerse alternativa alguna para que pueda entrar nuevamente en operación. Manifiesta el accionante que es mucho el dinero que se ha invertido, y que es un proyecto de alto costo, y que al estar abandonado pone en riesgo a la comunidad y los bienes de las personas que habitan en su zona de influencia.

Producto de lo descrito solicita que se ordene adelantar las gestiones técnicas y administrativas correspondientes, con el objetivo de garantizar la operación y funcionamiento del Cable Aéreo, Cable Plaza-Yarumos sin más contratiempos de manera oportuna y efectiva para proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con la defensa del bien público, la moralidad administrativa, los servicios públicos eficientes y oportunos y la prevención de desastres técnicamente previsibles. Por auto del 25 de mayo de 2017 el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales declaró la falta de competencia para conocer del asunto, ya

que FONTUR es una entidad pública del orden nacional, por lo que ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Caldas.

El Tribunal Administrativo de Caldas en su parte resolutive determinó:

“Primero. DECRETASE la siguiente medida cautelar en el trámite del presente medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instaurado por el señor Enrique Arbeláez Mutis contra el Municipio de Manizales, el Fondo Nacional de Turismo y los vinculados Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior, Instituto de Fomento, Promoción y Desarrollo de Manizales y la Asociación Cable aéreo de Manizales.

ORDÉNASE a la Asociación Cable Aéreo de Manizales en su calidad de administrador del Sistema Línea Teleférico Estación Camino de la Palma-Estación Yarumos del Eco parque los Yarumos, que dentro del término de DOS (2) MESES contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, desmonte el cableado existente en dicho Sistema.

Segundo. ORDÉNASE a la Asociación Cable Aéreo de Manizales que dentro del término de TRES (3) MESES contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, presente informe en el que se indiquen las acciones ejecutadas, aportando los soportes que den cuenta de su realización”.

Es de resaltar que habiéndose ordenado a la Asociación Cable Aéreo de Manizales el desmonte del sistema teleférico, Infi-Manizales fue quien asumió la operación ordenada por el Tribunal Administrativo de Caldas, habida cuenta de la crisis administrativa y financiera en que está inmersa la Asociación. Una vez efectuada la evaluación por parte del equipo auditor de varias solicitudes de la Asociación Cable Aéreo al Tribunal Administrativo de Caldas, en las que pide ampliación del plazo para el desmonte del sistema teleférico: (licitación, ley de garantías electorales y otros conexos), estos fueron resueltos positivamente.

En ese orden, este organismo de control pudo constatar que la Asociación Cable Aéreo de Manizales envió al Tribunal Administrativo de Caldas el 25 de mayo la comunicación GER 367- 2018 solicitando vincular en calidad de propietarios del sistema a Infi-Manizales y, la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A-Fiducoldex, vocera del Patrimonio Autónomo, Fondo Nacional de Turismo-FONTUR FOTUR c.o (sic) para que estos proveyeran en un tiempo máximo de un mes (1) los recursos necesarios para que la Asociación en su calidad de administrador pueda ejecutar la medida cautelar en el tiempo ordenado.

Es evidente para este órgano de control en la revisión documental del equipo auditor, que la actuación fue extemporánea ante el Tribunal. No hubo la debida

diligencia, articulación y coordinación entre Infi-Manizales y la Asociación Cable Aéreo de Manizales en este propósito. En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante A.I. 174 del 20 de junio de 2018, resuelve la solicitud presentada por la Asociación Cable Aéreo de Manizales en los siguientes términos

“ahora, transcurridos como va más de la tercera parte del termino otorgado a la Asociación Cable Aéreo de Manizales para la ejecución de la medida cautelar consistente en el desmonte del cableado del Sistema Teleférico Estación Camino de la Palma- Estación Yarumos del Eco parque los Yarumos, dicha asociación presenta nueva solicitud tendiente a cuestionar aspectos económicos y de competencia atinentes a la referida medida, sin que los mismos hubieran sido expuestos a modo de oposición al decreto de la misma, aduciendo que impiden la ejecución de la orden emitida por este Tribunal.

Al respecto el Despacho observa que las múltiples peticiones presentadas por la entidad encargada de la ejecución de la medida cautelar, no pueden tener efecto procesal dilatorio en el marco de esta acción popular, frente al cumplimiento de la misma tal como fue decretada y tampoco sería jurídicamente aceptable un interés de esa índole en la Asociación Cable Aéreo en el marco de esta acción popular.

Lo anterior es así, puesto que los aspectos objeto de esta solicitud por parte de la Asociación bien pudieron exponerse a través de un recurso de alzada contra la decisión de este Despacho; sin embargo, tal determinación no fue atacada, permitiendo que la providencia que decretó la medida cobrara ejecutoria. Pero ahora, dicha entidad se niega a dar cumplimiento a la decisión judicial en el plazo perentorio que fue otorgado para el efecto atendiendo especialmente el grave peligro que ofrece el sistema de transporte que fue objeto de tal determinación. En ese contexto considera el Despacho que las dificultades de orden técnico, jurídico o financiero que su acatamiento entraña, deben dilucidarse por la Administración sobre la cual la disposición recayó, pues, se itera, el auto del 20 de marzo de 2018 se encuentra en firme y ejecutoriado y es inoportuno su debate (fls.441-442,C1A).

Por lo anterior, este Despacho se abstendrá de pronunciarse frente a la solicitud efectuada por la Asociación Cable Aéreo de Manizales el 28 de mayo de 2018.

*Por otro lado, se **REQUIERE** a la Asociación Cable Aéreo de Manizales para dar cumplimiento a la medida cautelar decretada, teniendo en cuenta que el término otorgado para tal efecto se encuentra corriendo y que persiste en la actualidad el peligro inminente que originó su decreto.”*

Para este órgano de control, al decretarse la medida cautelar que ordena el desmonte del sistema teleférico el 20 de marzo de 2018 (A.I. O66), a través del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos de la Acción

Popular radicado: 17001-23-33-000-2017-00396-00, no interponiéndose los recursos en su debido momento ante el Tribunal para vincular a Infi-Manizales y Fontur, con el fin que aportaran los recursos financieros para el desmonte del sistema evidencia la deficiente gestión en la defensa judicial por parte de la Asociación Cable Aéreo de Manizales.

En el contexto descrito, se aumenta aún más el riesgo fiscal en la recuperación de la alta inversión realizada por Infi-Manizales, considerando que está por determinarse su responsabilidad con la entidad del orden nacional; Fontur. Se transgredieron los principios de la función administrativa, y los principios de autocontrol, autogestión, autorregulación, se pierde una oportunidad invaluable en perspectiva del proceso en el contencioso administrativo. Lo anterior dada la complejidad e incertidumbre que genera el número de entidades vinculadas para establecer responsabilidades, entre ellas las fiscales que se puedan emprender a partir de los resultados del fallo del Tribunal Administrativo de Caldas.

Actuaciones de Infi-Manizales y la ACAM para cumplir la medida cautelar

Se pudo verificar que el desmonte del sistema teleférico se trató en sesión de Consejo Directivo de la Asociación Cable Aéreo de Manizales, de la cual hace parte el Gerente de Infi-Manizales; Acta No 03 2018-04-06. En esta reunión se precisa que, la Asociación solo administra y opera el sistema teleférico, ya que los propietarios son Infi-Manizales-Fontur y que se acatará la decisión, se buscaran los recursos y se solicitará al Tribunal Administrativo de Caldas la ampliación del plazo de dos meses para cumplir con la orden, así como la complementación de la medida cautelar.

No obstante, al no registrarse ningún avance para la obtención de los recursos para el desmonte del sistema teleférico, el 8 de junio de 2018 el Gerente de la Asociación Cable Aéreo de Manizales oficia a los Gerentes de Infi-Manizales, Terminal de Transportes de Manizales, así como Secretario General de la Alcaldía de Manizales solicitando directrices para el cumplimiento de la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo de Caldas: Acción Popular radicado: 17001-23-33-000-2017-00396-00, que ordena el desmonte del Sistema Teleférico Estación Camino de la Palma los Yarumos. En la citada comunicación el Gerente de la asociación manifiesta que no obstante las múltiples discusiones del Consejo Directivo, no se ha tomado una decisión al respecto.

Por último, la Asociación Cable Aéreo de Manizales envía el oficio GER 427-18 del 21 de junio, en el cual informa al Tribunal Administrativo de Caldas, que Infi-Manizales ha decidido realizar el desmonte del sistema teleférico. La Asociación tiene como soportes para dicha decisión correo electrónico del 12 de junio,

ratificado posteriormente por el Gerente del Instituto en sesión del Consejo Directivo del 15 de junio de 2018.

Adicional a los documentos citados en este proceso auditor, y que reposan en los papeles de trabajo, tanto de la Asociación Cable Aéreo de Manizales e Infi-Manizales, es relevante en la actuación de este último sobre el proceso de desmonte del Sistema Teleférico Yarumos el siguiente documento:

Acta No 10-2018, de junio 30 Comité de Conciliación y Defensa Judicial, seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar ordenada por el Tribunal Administrativo de Caldas para el desmonte del cableado del sistema teleférico Estación Camino de la Palma-Yarumos. En este comité el Gerente de Infi-Manizales, ante la no aceptación de la vinculación de Fontur al proceso por parte del Tribunal, y debido a la situación financiera de la Asociación indica que el Instituto efectuará el traslado presupuestal y licitación para realizar las obras proponiendo que la interventoría la realice la ACAM.

Es de advertir por parte de esta Contraloría que el Asesor Jurídico de Defensa Judicial pone de presente el riesgo y antecedente de contratar directamente la construcción de obras públicas, ya que existen demandas en curso.

Concepto del Asesor Jurídico de Defensa Judicial Infi-Manizales

Infi-Manizales desde la gestión presupuestal no acató el concepto del Asesor Jurídico de Defensa Judicial, en el tema que involucraba la transferencia de los recursos con destino al desmonte del sistema teleférico ordenado por el Tribunal y las implicaciones legales y fiscales que esta decisión podría tener sobre las finanzas de la entidad auditada. Situación que reviste trascendental importancia en consideración a que la Asociación Cable Aéreo de Manizales es una persona jurídica que goza de autonomía administrativa y presupuestal, en ese orden no se pueden desconocer los principios de planeación y legalidad del gasto, principio de coordinación y los límites en el marco de los estatutos de las dos entidades.

El concepto citado fue emitido por el Asesor Jurídico de Defensa Judicial el 7 de mayo de 2018, dirigido a líderes de proceso y la Alta Dirección del Instituto, que, en lo sustancial, a partir de los criterios y fuentes citadas en el mismo, hace un análisis de fondo sobre la transferencia de recursos para el desmonte del sistema teleférico. Se citan las recomendaciones consignadas en el concepto así:

“Para que Infi-Manizales asuma los costos del cumplimiento de la medida cautelar y los eventuales costos del fallo definitivo, recomendando los siguientes pasos a seguir:

1) Informe del representante legal de la Asociación Cable Aéreo de Manizales, sobre el plan de acción y el plan de contingencia establecido para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada por el Tribunal; así mismo un informe sobre su real situación financiera y la solicitud de levantamiento del velo corporativo que sustente por qué Infi-Manizales, sin haber sido nombrado en la medida cautelar deba asumir los costos del desmonte y demostrando adicionalmente que dicha medida no se debió a deficiencias en la operación del cable.

2) Informe del supervisor del contrato interadministrativo de operación administración de la red de cables; donde se dé a conocer a la Alta Gerencia sobre la situación que se presenta y las recomendaciones de rigor acorde con la situación financiera de la Asociación y el riesgo existente para el cumplimiento del objeto del contrato y los intereses de Infi-Manizales; todo desde el rigor del Supervisor.

3) Una vez recibida la solicitud debidamente sustentada de la Asociación y las sugerencias de rigor por parte del Supervisor del contrato, se recomienda que se lleve a Junta Directiva de Infi-Manizales dichas recomendaciones en virtud de lo establecido en los numerales 6, 14 y 16 Artículo Décimo del Acuerdo Municipal 292 de 1997 o estatutos de Infi-Manizales.

4) De aprobarse por parte de la Junta Directiva la solicitud de la Asociación y las recomendaciones del Supervisor del contrato el caso se debe llevar al COMITÉ DE CONCILIACION DEFENSA JUDICIAL para que allí se hagan las recomendaciones que haya lugar dado su función de prevención del daño antijurídico.

5) Una vez aprobado por parte del Comité de Conciliación la solicitud, conocida la solicitud de la Asociación, las recomendaciones dadas por la Junta Directiva y del supervisor del contrato, se recomienda la suscripción de un convenio entre la Asociación Cable Aéreo de Manizales e Infi-Manizales para efectuar la transferencia de los recursos con los debidos aseguramientos a cargo de la Asociación, estableciendo imprescindiblemente una tasa de retorno en beneficio de Infi-Manizales”.

Dada la vigencia de la Ley de Garantías para este caso prevalece el cumplimiento de una orden judicial en protección de derechos colectivos de los ciudadanos.

6) La ASOCIACIÓN CABLE AÉREO DE MANIZALES, debe convocar u una reunión extraordinaria del CONSEJO DIRECTIVO para que se trate el tema del cumplimiento de la medida cautelar y el representante de INFIMANIZALES efectuó el pronunciamiento de rigor sobre la tasa de retorno que debe recibir y los demás asuntos con las debidas constancias en el acta respectiva.

7) *INFIMANIZALES debe presentar un escrito informativo al Tribunal donde le manifieste la situación que se presenta y las decisiones que se han de adoptar como integrante de la Asociación.*

Rindo este concepto bajo las limitaciones y prevenciones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015”.

Para este órgano de control fiscal, siendo esta actuación de la autonomía de Infi-Manizales, la misma transgrede la función administrativa, las políticas de administración del riesgo y la previsión del daño antijurídico. De ahí que se activa la posibilidad de materialización del riesgo fiscal por la pérdida de los recursos públicos invertidos, al no tenerse en cuenta el concepto del Asesor Jurídico de Defensa Judicial, concepto que, si bien no es vinculante, está en armonía y concordancia con la función administrativa y la eficiente gestión fiscal.

Llama la atención la decisión tomada por las implicaciones legales y fiscales que conlleva, habida cuenta de la incertidumbre en que está inmerso el proceso, aún sin dirimir en el Tribunal. Recursos que para el desmonte del sistema teleférico ascendieron a quinientos ochenta y ocho millones seiscientos cuarenta mil ochocientos nueve pesos Mcte \$ 588.640.809, ejecutados a través del rubro 21020103: sentencias judiciales de Infi-Manizales para cumplir lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Caldas a la Asociación Cable Aéreo de Manizales.

Infi-Manizales aportó durante la auditoría una hoja de ruta producto de reuniones del equipo jurídico de la entidad encaminada a obtener el reintegro de los recursos invertidos para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada por el Tribunal Administrativo de Caldas para el desmonte del Sistema Teleférico Yarumos. El sujeto auditado toma como base el pronunciamiento de los abogados contratistas, que en síntesis señala la improcedencia de la acción de repetición en contra de Fontur.

Lo anterior habida cuenta que aún no se ha producido una condena, conciliación o terminación del litigio, ya que lo que se originó fue el cumplimiento de una medida cautelar ordenada por el Tribunal Administrativo de Caldas. En el contexto citado se plantean una serie de posibles acciones que se tratarán en el Comité de Conciliación, entre ellas el fallo definitivo del Tribunal a partir de que este establezca la culpa o dolo de los servidores públicos y sus fallos con efectos sobre los recursos públicos de la entidad, y así poder iniciar la acción de repetición para recuperar la inversión realizada en el cumplimiento de la medida cautelar.

En síntesis, para esta Contraloría, una vez valorada la hoja de ruta en su integralidad, son inciertas las acciones para la recuperación de la inversión realizada por Infi-Manizales, la cual estaba en cabeza de la Asociación Cable Aéreo

de Manizales. El yerro evidenciado en los términos para interponer el recurso ante el Tribunal para la vincular a Fontur por parte de la Asociación Cable Aéreo contribuye a que este proceso se complique aún más, ahondando la crisis en que está inmerso el fallido proyecto del Cable Aéreo Camino de la Palma Estación los Yarumos. Situación que genera efectos negativos sobre las finanzas de Infi-Manizales, la imagen de la Administración Municipal y el ciudadano como sujeto de un servicio público que no recibió.

5.1.1. Contrato para Desmonte del Cable Aéreo los Yarumos.

Mediante medida cautelar decretada por auto de marzo 20 de 2018 dentro del proceso de acción popular radica bajo el número 170001-23-23-000-2017-00396-00 y la cual se adelanta en el Tribunal Administrativo de Caldas se establece:

“ORDÉNASE a la Asociación Cable Aéreo Manizales en su calidad de Administrador del Sistema Línea Teleférico Estación Camino de la Palma – Estación Yarumos del Eco parque Los Yarumos, que dentro del término de DOS (2) MESES contado a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia desmonte el cable existente en dicho sistema.”

Como resultado de dicha medida cautelar y con el fin de dar cumplimiento a la misma, INFI-MANIZALES, suscribió el contrato 2018-09-075 con la firma Ingeniera de Cables del Quindío S.A., el cual es objeto de análisis en el presente proceso auditor, toda vez que del mismo se desprende el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

Legalidad

El equipo auditor realizó una evaluación integral al contrato en cuestión, en cada una de las etapas contractuales.

Etapas Precontractual

Se evidencia la realización de estudios previos, conforme a lo reglado, la entidad determina que la modalidad de contratación será por Licitación Pública, para ello se hace la respectiva invitación, se certifica la disponibilidad presupuestal a través del CDP número 201 de julio de 2018 por un valor \$ 590.709.579, igualmente se presenta en esta etapa el respectivo estudio de mercado y se reciben cotizaciones de tres empresas especializadas en la labor a contratar.

Así mismo el equipo auditor pudo constatar la existencia de la respectiva invitación pública dentro de los términos de ley, contrato que cuenta con la respectiva evaluación de propuestas y con el acta de asignación.

Reposan en la carpeta contractual los soportes de pago de estampillas Pro Universidad y Pro Adulto Mayor, se constituyeron las pólizas definidas por Infi-Manizales, de acuerdo a la evaluación y análisis del riesgo del contrato, estas igualmente fueron debidamente aprobadas por el Representante Legal de la entidad objeto de auditoría, así mismo se cuenta con certificación de paz y salvo del contratista por el pago de SGSS incluyendo riesgos.

Finalmente, y una vez establecido el valor presupuestado del contrato se genera por parte de Infi-Manizales el RP número 201 por un valor de \$588.640.809.

Fase contractual

Es de anotar que Infi-Manizales, delegó en la Asociación Cable Aéreo de Manizales, ACAM, la supervisión del contrato, la gerencia de dicha Asociación designo dos profesionales con el fin de que se hiciera dicha labor, y éstos junto con el Representante legal de la entidad contratada suscriben la respectiva anta de inicio con fecha primero de octubre de 2018.

El cronograma establecido para la ejecución del contrato se cumplió tal y como se planeó, se hicieron dos pagos parciales previa presentación de informes tanto del contratista como de la supervisión, y un último pago al final de objeto contractual.

Se evidencia supervisión al contrato con soportes documentales que además de actas e informes concordantes con la minuta, se complementa con un amplio material fotográfico.

Fase Pos contractual.

El contrato cuenta con informe final de terminación de fecha noviembre 15 de 2018, se cumple el plazo de ejecución de 45 días, si se tiene en cuenta que el acta de inicio es de octubre 1 del mismo año.

Finalmente, el contrato se liquida con un valor sin ejecutar de \$4.811.152 el día 8 de enero de 2019.

5.2. BIENES

Infi-Manizales dentro de sus activos cuenta, con corte a diciembre 31 de 2018, con un total de 25 bienes inmuebles.

De esos bienes existen, algunos que, a pesar de aparecer en el listado como una sola unidad, en su interior se componen de varios, los cuales cuenta cada uno con su respectiva ficha catastral, caso específico del antiguo Terminal de Transportes.

Tabla Nro. 1 Resumen Bienes Inmuebles

INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO PROMOCION Y DESARROLLO DE MANIZALES INFI-MANIZALES								
RESUMEN BIENES INMUEBLES DICIEMBRE 2018								
No.	Localizacion	Tipo de inmueble	Cantidad	Valor de Adquisición	Valor Comercial	Gasto Cuotas de Administración	Ingresos año 2018 * Cifras en Millones de Pesos	Destinación
1	LOTES SANTAGUEDA	LOTE	9	\$ 708.072.490,00	\$ 1.103.068.311,00	\$ 3		Venta
2	LOTES BARRIO SAN JOSE	LOTE	2	\$ 333.748.000,00	\$ 468.548.520,00			Comodato
3	LOTES EL CAMPIN	LOTE	1	\$ 244.530.000,00	\$ 284.819.652,00			Venta
4	LOTE ALTO DEL PERRO	LOTE	1	\$ 25.331.387,00	\$ 9.680.409,00			Coservación Fuentes Hidrograficas
5	LOTES RIO BLANCO	LOTE	5	\$ 799.999.999,88	\$ 1.476.917.379,00			Coservación Fuentes Hidrograficas
6	FINCA LA BARCELONITA	FINCA	1	\$ 134.662.500,00	\$ 313.903.800,00			Coservación Fuentes Hidrograficas
7	LOTE KEVIN ANGEL	LOTE	2	\$ 1.601.690.956,00	\$ 3.874.961.816,00			Venta
8	LOTE SAN CAYETANO	LOTE	1	\$ 36.442.800,00	\$ 9.727.494,00			Venta
9	PARQUEADEROS EDIF. CERVANTES	PARQUEADEROS	2	\$ 17.000.000,00	\$ 25.624.800,00			Venta
10	LOTE SANTA ANA	LOTE	1	\$ 1.914.904.898,00	\$ 2.873.562.082,00			Venta
11	LOTE RELLENO SANITARIO	LOTE	1	\$ 2.149.635.758,00	\$ 2.295.166.099,00		\$ 272	Arrendado
12	LOTE ANTIGUA ESCUELA JORGE ROBL	LOTE	1	\$ 996.500.000,00	\$ 1.611.799.920,00			Comodato - Proceso de Venta
13	PLAZA DE MERCADO	EDIFICACION	4	\$ 4.389.205,00	\$ 10.900.971.429,00		\$ 166	Concesión
14	CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL	VARIOS	69	\$ 10.210.493.921,00	\$ 15.194.093.786,00	\$ 664	\$ 1.159	Arrendado -Comodato - Oficinas Infi
15	EDIFICIO BOLIVAR	VARIOS	37	\$ 1.331.243.067,00	\$ 2.495.438.121,00		\$ 337	Arrendado
16	PARQUEADEROS PARQUE CALDAS	PARQUEADEROS	30	\$ 49.311.311,00	\$ 480.465.000,00	\$ 16		Venta
17	EDIF. INFIMANIZALES PARQUE CALDA	EDIFICACION	5	\$ 550.819.159,14	\$ 6.557.580.615,00		\$ 605	Arrendado - Comodato
18	TEATRO LOS FUNDADORES	RECONSTRUCCION	1	\$ 9.347.813.349,00	\$ 9.980.660.312,00			Entregado en Administración
19	CENTRAL DE SACRIFICIO - FRIGOCENT	EDIFICACION	1	\$ 3.029.633,38	\$ 7.760.761.948,00		\$ 282	Concesión
20	LOTE FRENTE A LA 14	LOTE	1	\$ 1.023.300.000,00	\$ 1.213.996.254,00			Comodato
21	ANTIGUA TERMINAL DE TRANSPORTE	VARIOS	387	\$ 11.145.718.116,00	\$ 14.929.364.035,00	\$ 441	\$ 20	Venta- Arrendamiento
22	LOTE PARQUEADERO EDIFICIO INFIMA	LOTE	1	\$ 166.320.000,00	\$ 1.562.685.720,00			
23	LOTES SECTOR BAJA SUIZA	LOTES	1	\$ 1.662.735.048,00	\$ 1.775.302.211,00		\$ 896	Arrendado
24	LOTE EXPOFERIAS	LOTE	1	\$ 3.122.430.517,00	\$ 6.456.851.688,00			Entregado en Administración
25	CASA BARRIO CERVANTES	CASA	1	\$ 67.748.000,00	\$ 72.332.404,00			
	TOTALES		566	\$ 47.647.866.115,38	\$ 93.716.283.805,00	\$ 1.024	\$ 3.737	\$ -

* Los ingresos por arrendamiento incluyen el valor del IVA.

Fuente: Información suministrada por Infi-Manizales

Los valores relacionados en la anterior tabla, como valor comercial corresponden al valor registrado en los libros de contabilidad, de acuerdo con información suministrada por Infi-Manizales, este registro se hizo a partir del año 2015, quedando dichos valores estáticos contablemente de acuerdo con las políticas establecidas por el Instituto a partir de la implementación de las NICSP.

Tabla Nro. 2 Comparativo Económico de los Bienes

Concepto	Valor	% de participación
Valor de adquisición	\$ 47.647.866.115	
Ingresos	\$ 3.737.000.000	7,8%
Gastos de Administración	\$ 1.024.000.000	27%
Pago de Predial	\$ 1.487.026.601	39%
Administración + Predial	\$ 2.511.026.601	67%

Fuente: Información suministrada por Infi-Manizales

Los ingresos generados por los bienes inmuebles ascienden al 7.8% del valor de adquisición de estos, adicionalmente el 67% de los ingresos generados deben ser utilizados en pago de gastos administrativos y del impuesto predial de dichos bienes.

Puede evidenciar esta Contraloría que la gestión de Infi-Manizales frente a los bienes inmuebles de su propiedad es buena, si se tienen en cuenta las cifras presentadas en la tabla Nro. 2, ya que el grueso de sus bienes inmuebles produce los recursos necesarios para asumir los gastos no solo administrativos sino también los relacionados con el pago del impuesto predial.

Otra actividad de gestión que este ente de control considera importante resaltar tiene que ver con la venta de activos improductivos realizada en el año 2018 y cuyo valor asciéndete a \$ 9.097.097.281, de los cuales quedan pendiente de entrar en el mes de junio de 2019, \$ 2.455.162.909.

El saldo pendiente de entrar por concepto de ventas, hace referencia a la venta que se hizo a People Contact, del primer piso del antiguo terminal de transportes por un valor de \$ 6.137.907.281, el primer pago se realizó el 27 de diciembre de 2018 por valor de \$ 3.682.744.372 y el resto se debe cancelar en el mes de junio de la presente vigencia.

Quiere resaltar el equipo auditor que esta venta refleja otra buena gestión de Infi-Manizales frente a sus inmuebles, el Terminal Transportes siempre había sido considerado un bien improductivo, el cual empieza a generar recursos, a la venta realizada en la vigencia anterior se suman otros proyectos que involucran la venta de otro porcentaje importante de los derechos que el Instituto tiene sobre él.

A pesar de las gestiones realizadas por la entidad sobre los bienes que posee, existen algunos que se pueden catalogar como improductivos, como aquellos que no generan ingresos para cubrir, por lo menos los costos en los que incurre Infi-Manizales para su mantenimiento.

Es de anotar que, dentro de estos bienes, existen algunos que tienen unas condiciones especiales bien sea por su interés o por la forma de administración de los mismos.

Tabla Nro. 3 Bienes Inmuebles con Destinación Específica

INMUEBLE	DESTINACIÓN Y/O ADMINISTRACIÓN
Lote Alto del Perro	Conservación fuentes Hidrográficas
Lote Rio Blanco	
Finca la Barcelonita	
Lote Barrio San José	Comodato
Lote Antigua Escuela Jorge Robledo	
Lote Frente a la 14	
Teatro Los Fundadores	Entregado en Administración
Lote Expoferias	

Fuente: Información suministrada por Infi-Manizales

Como se puede observar en la anterior tabla estos inmuebles a pesar de generar algunos costos a la entidad, su utilización responde a condiciones especiales, en este caso a preservar el medio ambiente y algunos a otros al interés general de la ciudad como el caso del Teatro Los Fundadores y el lote de Expoferias, de los lotes que se encuentran en comodato el de la antigua Escuela Jorge Robledo se encuentra en proceso de venta.

El resto de bienes se consideran bienes improductivos como quiera que no generen ingresos, pero la entidad si debe incurrir en unos gastos por su mantenimiento.

Tabla Nro. 4 Gastos Generados por Bienes improductivos

Inmuebles	Gastos de Admón.	Impuesto Predial
Lotes de Santaguada	\$ 3.000.000	\$ 11.518.656
Lotes el Campin		\$ 3.213.700
Lote Kevin Ángel		\$ 1.809.600
Lote San Cayetano		\$0
Parqueaderos Edif. Cervantes		\$ 203.000
Lote Santa Ana		\$ 21.057.700
Parqueaderos Parque Caldas	\$ 16.000.000	\$ 4.531.900
Lote Parqueadero Edificio Infi-Manizales		\$ 27.459.500
Casa Barrio Cervantes		\$ 1.352.700
TOTAL	\$ 19.000.000	\$ 71.443.756

Fuente: Información suministrada por Infi-Manizales

Los bienes referenciados en la tabla Nro. 4 si bien es cierto se pueden estar valorizando, para futuras negociaciones, en la vigencia 2018 generaron unos costos, en los que tuvo que incurrir Infi-Manizales para su mantenimiento por valor de \$ 90.443.756.

Dos grupos de bienes que merecen reseña aparte, por sus condiciones especiales, frente a los costos que generan a Infi-Manizales son el antiguo Terminal de

Transportes y los lotes de Palestina destinados a la construcción de Aeropuerto del Café.

Tabla Nro. 5 gastos Terminal de Transportes y Aeropuerto del Café

Inmueble	Valor de adquisición	Gastos Administrativos	Pago de Impuesto Predial
Proyecto Aeropuerto del Café	\$ 6.789.532.774	\$0	\$ 68.783.262
Terminal de Transportes	\$ 11.145.716.116	\$ 441.000.000	\$ 221.961.605

Fuente: Información suministrada por Infi-Manizales

A pesar de que existen una serie de lotes en la jurisdicción de Palestina – Caldas, los cuales fueron entregados como aporte para la construcción del Aeropuerto del Café por parte de Infi-Manizales, esta última entidad sigue cargando con el pago del Impuesto Predial el cual ascendió en la vigencia 2018 a la suma detallada en la anterior tabla.

Requerido el sujeto auditado respecto al pago de dicho impuesto por lotes cedidos al Proyecto Aeropuerto de Palestina, informan que no se dio la transferencia de dominio y que la entrega es en administración.

Ahora bien, no existe evidencia documental o por lo menos no fue soportada, sobre el proceso de entrega en ese tiempo de dichos bienes inmuebles por parte de Infi-Manizales a la Asociación Aeropuerto del Café, constituyéndose esto en otro factor de deficiencia en los controles sobre los bienes que forman parte de los activos de la entidad, controles en los cuales se encuentra inmerso el evaluador independiente.

Por otra parte, el antiguo Terminal de Transportes, durante la vigencia 2018 generó ingresos por un valor de \$20.000.000, mientras que los costos en los que tuvo que incurrir la entidad para su mantenimiento ascendió a un total de \$ 662.961.605, situación que empieza a corregirse a partir de la venta realizada en la vigencia anterior del primer piso de este inmueble y los futuros proyectos de venta a otras entidades de la administración municipal.

Queda claro para este ente de control que Infi-Manizales, viene haciendo una buena gestión a todos los bienes de la entidad, ahora bien, frente a los controles establecidos para minimizar los riesgos que se puedan generar de dicha gestión, la entidad garantiza el cubrimiento de ellos con las respectivas póliza de seguros, (Pólizas de Seguros Bienes Inmuebles Infi-Manizales, Profesional Especializado Bienes y Servicios), adicionalmente se realizan visitas periódicas a los mismos con el fin de verificar su estado y hacer las reparaciones necesarias, en el caso de requerirse, el equipo auditor tuvo a la vista registro fotográfico al respecto.

EVALUACIÓN DE LOS CONTROLES ASOCIADOS A LOS PROCESOS AUDITADOS

5.3. AL DESMONTE DEL “CABLE AÉREO TURÍSTICO CAMINO DE LA PALMA ESTACION ECO-PARQUE LOS YARUMOS”

La evaluación de los controles la efectúa el equipo auditor en concordancia con el objetivo general y específicos del encargo de auditoría, a partir del rol de la Oficina Asesora de Control Interno, los involucrados en el proceso, y la Alta Dirección de Infi-Manizales, respecto a las gestiones y actuaciones desarrolladas para al desmonte del “Cable Aéreo Turístico Camino de la Palma Estación Eco-parque los Yarumos.

En este contexto, el Control Interno es un proceso transversal a todas las áreas de la administración, el cual se encuentra bajo la responsabilidad de la Alta Dirección y los líderes de proceso. La función del Control Interno, desde la evaluación independiente tiene el deber de asesorar, monitorear, y recomendar las acciones pertinentes para prevenir y evitar la materialización de los riesgos asociados a los procesos.

Este organismo de control evidenció pronunciamiento de fondo del evaluador independiente, considerando los riesgos y atipicidades presentadas en el desarrollo del proceso de desmonte del sistema teleférico. Específicamente en las actuaciones administrativas, jurídicas, y financieras sobre las operaciones realizadas por el auditado, así como sus posibles efectos sobre la gestión y resultados del Banco de segundo piso del Municipio de Manizales.

En cumplimiento de sus responsabilidades Control Interno participó desde la etapa de planeación para el cumplimiento de la medida cautelar, aportando conceptos que permitieran a la dirección de la entidad tener varias alternativas de gestión para el desmonte del teleférico, (Reunión de desmonte Cable Yarumos, 24 de mayo de 2018, Sala de Juntas Infi-Manizales).

5.4. Análisis de los controles inherentes al proceso bienes y su gestión

Hecho el seguimiento al proceso de bienes inmuebles a cargo de Infi-Manizales, el equipo auditor evidenció deficiencias, frente al Control Interno proceso transversal a todas las áreas de la administración, el cual, como ya se dijo, es responsabilidad de la Alta Dirección y los líderes de proceso.

Para esta contraloría es claro que la función del Control Interno, desde la evaluación independiente tiene el deber de asesorar, monitorear, y recomendar las acciones

pertinentes para prevenir y evitar la materialización de los riesgos asociados a los procesos.

RIESGOS

El equipo auditor realizó, durante la ejecución del proceso auditor, una revisión al mapa de riesgos del Instituto para la vigencia 2018 (Análisis de Riesgos Corporativos, riesgos estratégicos y operacionales INFI-MANIZALES).

De dicha revisión queda claro que no existe una identificación de riesgos inherentes a la gestión de los bienes inmuebles de la entidad, lo que llamó la atención si se tienen en cuenta no solo el valor de dichos bienes, sino también el papel estratégico de los mismos.

En entrevista de auditoría con la responsable de Control Interno, se aclaró al respecto que los riesgos inherentes a los bienes inmuebles si se encontraban referenciados en el citado mapa de riesgos y que corresponde a la Unidad de Proyectos, clasificado como operacional, de origen interno, descrito como: *“los planes de dirección de proyectos no se ejecutan según lo planificado”* y cuyas posibles consecuencias son: *“No cumplen los objetivos del proyecto”* con un riesgo residual alto y con tratamiento del riesgo: *“Reducir el riesgo”*. (Análisis de Riesgos Corporativos, riesgos estratégicos y operacionales INFI-MANIZALES, Pág. 15 de 22).

Para el equipo auditor este riesgo no responde con la gestión de los bienes inmuebles, incluso si fueran coherentes con dicha gestión el tratamiento del riesgo no es claro con las medidas de intervención que debería adoptarse con el fin de reducir el riesgo.

Evidencia lo anterior deficiencias en los controles asociados al proceso de bienes de Infi-Manizales, desde el punto de vista de la evaluación independiente que debe ejercer la Oficina de Control Interno, más aún si tenemos en cuenta que la Ley 87 de 1993 en su artículo 12 literal d) establece: *“d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad; (...).”*

Auditorías Internas al proceso de Bienes Inmuebles.

Así mismo el equipo auditor hizo una evaluación a las auditorías internas realizadas por la oficina de Control Interno, específicamente al proceso de bienes inmuebles de Infi-Manizales, inicialmente se evaluó al plan de auditorías aprobado por el Comité de Control Interno, evidenciando que tanto para la vigencia 2017 como para

la 2018, el control a este proceso se limitó a hacer seguimiento a los planes de mejoramiento (PAACI 2017 y PAACI 2018, Archivo Excel, carpeta de Ejecución, información entregada por INFI, Servidor auditoría AGEI-EXP-1.04-2019).

Gráfica Nro. 1 Plan de Auditorías 2017 Infi-Manizales

PRIORIZACION DEL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORIA Y APROBACION POR EL COMITÉ COORDINADOR DE CONTROL INTERNO - DE FECHA ABRIL 19 DE 2017																						
Se tomaron cuatro criterios para la priorización. Como es que el proceso:																						
PAOCIAL	CRITERIO 1					CRITERIO 2			CRITERIO 3	CRITERIO 4	Tema Puntual a Auditar							Indicador				
	Zona de Riesgo					externa			Observación auditorias o informes internos	Por Normativa: Debe la Oficina de Control interno auditar el proceso?		Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre		Octubre	Noviembre	Diciembre	
Proceso	Ext.	Alto	Mod.	Bajo	Total	Ponderado	Contraloría	Profesico	Otras													
1 Contratación	2	2	1	5	Alto	1	0	0	0	ART. 65 ley 80 (El control previo administrativo de la actividad contractual corresponde a Control Interno.)	Secop y Supervisión									0.00%		
2 Captaciones	1	1	2	4	Alto	0	0	0	0	Por ley literar 072.2.2.1.3.0 D 1083 (C) Evalúa los procesos misionales y de apoyo, adoptados y utilizados por la entidad); y por Directriz de los Manuales del Sistema de Administración de Bienes (S.A.B.)											0.00%	
3 Créditos	4	1	5	10	Alto	0	0	0	0												0.00%	
4 Renta Fija	1	3	1	5	Alto	0	0	0	0												0.00%	
5 Renta Variable	1	2	1	4	Extremo	0	0	0	0												0.00%	
6 Gerencia de proyectos	1	3	4	8	Moderado	1	0	1	1		Seguimiento a la ejecución										0.00%	
7 Gestión del talento Humano SGSST	1	1	3	5	Bajo	0	3	1	1	Por seguimiento a PM. Y Art. 2.2.21.3.7 D 1083	1) Informe de Bienes y Rentas - 2) Nomina										0.00%	
8 Contabilidad y Presupuesto	4	1	5	10	Alto	0	0	1	1	Normatividad Vigente Resolución 414, Contaduría General de la Nación.	Grado de Implementación de las NIIF										0.00%	
9 TIC.s	3	8	11	22	Moderado	0	0	1	1	Por a Normatividad D 1078 de 2015	Grado de Implementación TIC.s										0.00%	
10 Bienes Gerencial	1	1	2	4	Bajo	1	1	1	1	Por seguimiento a PM	Ingresos Vs egresos y rentabilidad											0.00%
11 Medición Análisis y mejora	2	2	0	4	Alto	0	0	0	0	d) 2.2.21.3.4 D.1083; MF N.4 y 9; Ley 87 Art.9	Plan de Acción											0.00%
12 Seguimiento a Entidades	2	2	3	7	Bajo	0	0	1	1	Norma NTC GP 1000 (No. 8.2.2) y MF No.13	Requisitos de la Norma Planes de mejoramiento											0.00%
14 Gestión Documental	0	0	0	0	0	0	0	1	1	Decreto 1080. 2015 2.8.2.5.11 / por No 4.2 Programa de Auditoria y Control del PGD	Implementación del PGD											0.00%
15 Seguimiento a PMI y PMP											Acciones para levantar hallazgos											0.00%

DIANA MARCELA BUITRAGO GÓMEZ
ASESOR DE CONTROL INTERNO

Fuente: Oficina de Control Interno Infi-Manizales

Gráfica Nro. 2 Plan de Auditorías 2018 Infi-Manizales

PRIORIZACION DEL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORIA Y APROBACION POR EL COMITÉ COORDINADOR DE CONTROL INTERNO - DE FECHA ABRIL 30 DE 2018																							
Se tomaron cuatro criterios para la priorización. Como es que el proceso:																							
PAOCIAL	CRITERIO 1					CRITERIO 2			CRITERIO 3	CRITERIO 4	Tema Puntual a Auditar							Indicador					
	Zona de Riesgo					externa			Observación auditorias o informes internos	Por Normativa: Debe la Oficina de Control interno auditar el proceso?		Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre		Octubre	Noviembre	Diciembre		
Proceso	Ext.	Alto	Mod.	Bajo	Total	Ponderado	Contraloría	Profesico	Otras														
1 Contratación	2	2	1	5	Alto	1	0	0	0	ART. 65 ley 80 (El control previo administrativo de la actividad contractual corresponde a Control Interno.)	Secop y Supervisión											0.00%	
2 Créditos	4	1	5	10	Alto	0	0	0	0	Por ley literar 072.2.2.1.3.0 D 1083 (C) Evalúa los procesos misionales y de apoyo, adoptados y utilizados por la entidad); y por Directriz de los Manuales del Sistema de Administración de Bienes (S.A.B.)													0.00%
3 Renta Fija	1	3	1	5	Alto	0	0	0	0														0.00%
4 Renta Variable	1	2	1	4	Extremo	0	0	0	0														0.00%
5 Gerencia de proyectos	1	3	4	8	Moderado	1	0	1	1		Seguimiento a la ejecución												0.00%
6 Gestión del talento Humano SGSST	1	1	3	5	Bajo	0	3	1	1	Por seguimiento a PM. Y Art. 2.2.21.3.7 D 1083	1) Informe de Bienes y Rentas - 2) Nomina 3) Seguimiento al SG-SST												0.00%
7 Contabilidad y Presupuesto	4	1	5	10	Alto	0	0	1	1	Normatividad Vigente Resolución 414, Contaduría General de la Nación.	Grado de Implementación de las NIIF												0.00%
8 TIC.s	3	8	11	22	Moderado	0	0	1	1	Por a Normatividad D 1078 de 2015	Grado de Implementación TIC.s												0.00%
9 Bienes Gerencial	1	1	2	4	Bajo	1	1	1	1	Por seguimiento a PM	Ingresos Vs egresos y rentabilidad												0.00%
10 Medición Análisis y mejora	2	2	0	4	Alto	0	0	0	0	d) 2.2.21.3.4 D.1083; MF N.4 y 9; Ley 87 Art.9	Plan de Acción												0.00%
11 Seguimiento a Entidades	2	2	3	7	Bajo	0	0	1	1	Norma NTC GP 1000 (No. 8.2.2) y MF No.13	Requisitos de la Norma												0.00%

DIANA MARCELA BUITRAGO GÓMEZ
ASESOR DE CONTROL INTERNO

Fuente: Oficina de Control Interno Infi-Manizales

Llama la atención al equipo auditor que a un proceso estratégico de la entidad durante dos vigencias consecutivas todo el control independiente ejercido por la Oficina de Control Interno se reduzca a hacer seguimiento a un plan de mejoramiento, el cual de acuerdo a lo planteado debería estar suscrito desde la vigencia 2016.

Indagando evidencia sobre estos mismos controles, el equipo auditor se entrevistó con el responsable de planeación, quien manifestó que los controles para la gestión de los bienes inmuebles se encontraban inmersos en el procedimiento de gestión de recursos de infraestructura (Infi Manizales, Proceso: Gestión de Recursos de Infraestructura).

En dicho procedimiento, la única actividad que se evidencia frente a los bienes inmuebles de la entidad es la realización de un inventario y la adquisición de pólizas de seguros, para este ente de control el tema de la gestión de los bienes requiere un análisis más profundo no solo para la identificación de los riesgos sino para su intervención, como por ejemplo, el riesgo de pagar impuestos sobre predios entregados a otras entidades, riesgo de invasión a bienes inmuebles propiedad del sujeto auditado.

El proceso de Control Interno de la entidad considera actividades como, realizar el proceso de valoración de riesgo, actividad que evidentemente no se cumple frente al proceso de bienes de la entidad, al igual que la actividad relacionada con la evaluación y el seguimiento a través de auditorías y evaluaciones independientes (Infi Manizales, Proceso: Control Interno, Entradas y Salidas).

De igual manera, el diagrama de flujo del mismo procedimiento considera las actividades de planeación las cuales según el documento incluye fechas, los procesos a auditar, los cuestionarios que serán aplicados y el plan de trabajo, para las auditorías internas realizadas al proceso de bienes no se evidencia la realización de las mismas.

Como informe de auditoría del año 2018, se adjunta lo que evidentemente es una lista de chequeo usada para la ejecución de la auditoría, pero en el cual no se evidencia ningún seguimiento a los parámetros de control y medición establecidos para la gestión de los bienes inmuebles de la entidad.

Adicionalmente se estableció que el estatuto de Control Interno y el Código de Ética de auditor de la entidad no han sido reglamentados como lo ordena la norma por parte de la entidad.

6. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA AUDITORIA

En esta auditoría es relevante la actuación de Infi-Manizales, respecto a la medida cautelar proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas que ordenó a la Asociación Cable Aéreo de Manizales el desmonte del “*Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque los Yarumos*”, recursos y operación que asumió Infi-Manizales, lo que puede complejizar aún más la recuperación de los recursos invertidos en el fallido proyecto, en razón a que la Asociación evidenció yerro en la defensa judicial, al no interponer en los términos de ley la vinculación de Fontur; responsable de los equipos electromecánicos para que este aportará los recursos para el desmonte del sistema o al menos parte de ellos.

Por otra parte, el Instituto desconoció el concepto emitido por Asesor Jurídico de la Defensa Judicial, que, no siendo vinculante, desde la política de administración del riesgo y prevención del daño antijurídico buscaba prevenir riesgos legales y fiscales, protegiendo las finanzas del Instituto. Máxime cuando el Tribunal Administrativo de Caldas aún no ha emitido fallo para establecer la responsabilidad de los dos principales actores: Infi-Manizales y Fontur, y en la valoración que conlleve la participación de los otros vinculados al proceso.

Desde lo estratégico, táctico y operativo el sistema de controles no ha tenido un desarrollo progresivo, coherente y articulado, situación que aún persiste, el cual tiene como referente la auditoría especial AGEI-E-3.03-2018. El modelo observa deficiencias en su estructura para el efectivo control a la gestión administrativa en perspectiva del control fiscal como función pública de esta Contraloría y, en la que están inmersos los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y la confiabilidad que estos controles deben brindar a través del autocontrol, autorregulación y autogestión en el quehacer misional del sujeto auditado.

La evaluación independiente que debe ser realizada por la Oficina de Control Interno de forma transversal a todos los procesos de la entidad presenta deficiencias en lo relacionado con el seguimiento al proceso de bienes inmuebles de Infi-Manizales, como por ejemplo la falta de control sobre los lotes entregados por la entidad al Proyecto Aeropuerto del Café, entrega que carece de soportes que formalicen la entrega, aun cuando se mantiene el dominio sobre los mismos, situación que desde luego fue heredada de administraciones anteriores.

7. COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS

En la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en la Modalidad Exprés, se presentaron tres (3) hallazgos por comunicar a Infi-Manizales, uno de los cuales se deberá comunicar por parte del auditado a la Asociación Cable Aéreo de Manizales ACAM, toda vez que este organismo de control considera que el auditado no realizó

una gestión fiscal eficiente, y control efectivo a los procesos auditados en la vigencia objeto de esta auditoría.

Una vez comunicados los hallazgos en este Informe Definitivo de Auditoría, Infi-Manizales y la Asociación Cable Aéreo de Manizales deberán diseñar los respectivos Planes de Mejoramiento, de conformidad con la Resolución 332 de agosto de 2011 expedida por este organismo de control, que permitan corregir y prevenir las deficiencias señaladas. Los sujetos de control tendrán autonomía y discrecionalidad para estructurarlos, garantizando la efectividad de los mismos para corregir las deficiencias comunicadas y eliminar las causas que originaron las atipicidades detectadas.

La Contraloría de Manizales no expedirá pronunciamiento sobre la conformidad de los Planes de Mejoramiento, siendo responsabilidad exclusiva de las dos entidades frente a la efectividad de las acciones que determinen y ejecuten. Igualmente deberán informar dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del Informe Definitivo de Auditoría, sobre la elaboración de los Planes de Mejoramiento, mediante oficio dirigido a este organismo de control fiscal.

Cordialmente,

LUIS E. BETANCOURT SANCHEZ
Líder Auditoría

JORGE LUIS VALDES OROZCO
Auditor

JOSÈ DANIEL SÀNCHEZ PATIÑO
Funcionario Enlace

JULIAN ANDRÉS VALENCIA VALENCIA
Funcionario Enlace

Supervisó:

GILDARDO ARLEN CANO LOPEZ
Director de Planeación y Control Fiscal

8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

HALLAZGO UNO: Asociación Cable Aéreo de Manizales. Administrativo con presunto alcance Disciplinario: Deficiencias en la función administrativa y defensa judicial proceso desmonte “Cable Aéreo Turístico Camino de la Palma Eco-parque Estación los Yarumos” ordenado por el Tribunal Administrativo de Caldas.

Criterios

Constitución Política

Artículo 6. *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Ley 136 de 1994

Artículo 5º.- Principios rectores de la Administración Municipal. *La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:*

a) EFICACIA: *Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;*

b) EFICIENCIA: *Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u*

organizaciones de carácter público o privado. En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del Municipio.

LEY 734 DE 2002. Febrero 05. “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.”

Artículo 27. *Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34. *Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Descripción de la situación

El Tribunal Administrativo de Caldas decretó medida cautelar mediante auto A.I.066 del 20 de marzo de 2018 a la Asociación Cable Aéreo de Manizales, y otras entidades vinculadas, ordenándole en calidad de administrador el desmonte del Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque los Yarumos. La Asociación presentó de forma extemporánea el recurso ante el contencioso para vincular a Infi-Manizales y Fontur con el fin que aportaran los recursos financieros para cumplir el fallo.

Producto de lo anterior, Infi-Manizales se vio abocado a concurrir y asumir toda la operación de quien debía ejecutar el desmonte del Sistema Teleférico. Si bien, la Asociación evidenció dificultades administrativas y financieras, esto no la exime de responsabilidad en el yerro en que incurrió, situación que puede conllevar efectos sobre la gestión fiscal y resultados del Banco de segundo piso y la propia Administración Municipal vinculadas en el litigio, aún sin fallo por parte del Tribunal Administrativo de Caldas.

Causas

- Deficiente gestión administrativa y jurídica
- Deficiencias en la articulación de los procesos
- Debilidades en las políticas de administración del riesgo

Efectos

- Investigaciones de los órganos de control
- Impacto negativo en la gestión fiscal y resultados
- Pérdida de recursos públicos por decisiones judiciales

Respuesta de la Asociación Cable Aéreo de Manizales (ACAM)

RESPUESTA OBSERVACIÓN

“Frente a la oportunidad de manifestación frente al decreto de la medida cautela, es necesario indicar que dicha “tardanza”, no debe ser interpretada como una omisión por parte de la Asociación Cable Aéreo Manizales, toda vez que el tiempo transcurrido entre el decreto de la medida cautelar y la solicitud de complementación de la misma, se debió a las siguientes consideraciones.

1. *La administración municipal, en cabeza del Señor Alcalde, Doctor José Octavio Cardona León, siempre ha mostrado su preocupación por la estabilidad de la obra y el inminente riesgo que la misma representaba, situación que puede verificarse en el oficio ALC 05952017 allegado como anexo en la contestación de la demanda por parte de la ASOCIACION CABLE AEREO MANIZALES, escrito en que el ALCALDE, se dirige a la Doctora María Claudia Lacouture Pineda, Ministra de Comercio Industria y Turismo, en la cual se expresan a dicha funcionaria las inquietudes e inconformidades que se tienen con el proyecto inconcluso, indicándole que según el informe de consultoría contratado por la entidad, **“los subsistemas y equipos electromecánicos existentes NO CUMPLEN CON LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE LA O.I.T.A.F (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORES POR CABLE)”** y que por tanto se requiere que se dé una solución definitiva para permitir el acceso al sistema de transporte. Finalmente, le expresa que se requiere que se tomen medidas que redunden en el bienestar, protección, la seguridad y la integridad de quienes habitan en el área de influencia del sistema y de quienes transitan por su línea de vuelo.*
2. *Frente al decreto de la medida cautelar, y en concordancia con la preocupación manifestada por el señor Alcalde, frente al riesgo para la*

comunidad, LA ASOCIACION CABLE AEREO MANIZALES, de manera inmediata, procedió a solicitar la cotización de dicho servicio, para dar cumplimiento a la medida cautelar.

3. Debido a lo técnico del servicio requerido, solo fue posible la consecución de dos cotizaciones, las cuales estuvieron antecedidas de la correspondiente visita técnica del personal especializado y por tanto tardaron alrededor de dos semanas en ser presentadas de manera oficial.
4. Luego de recibidas las cotizaciones preliminares, las cuales ascienden en promedio a la suma de 750 millones de pesos, la gerencia de la ASOCIACION CABLE AEREO MANIZALES, concluye que el monto necesario para contratar el servicio, no podía ser asumido por dicha entidad pues la entidad no contaba con los recursos necesarios en el presupuesto.
5. Procede entonces la ASOCIACION a presentar al consejo directivo de la entidad dicha situación, aduciendo que no tiene este monto en el presupuesto y que quien debería hacer las gestiones tendientes a la consecución de los recursos para el desmonte es el propietario y no la entidad en calidad de administrador. Se concluye entonces, en dicho estamento, que deberá solicitarse al Señor Magistrado ampliar el tiempo de ejecución de la medida aduciendo las gestiones administrativas tendientes a la consecución de los recursos, la calidad de entidad pública de la ACAM y las restricciones en materia contractual por la ley de garantías.
6. El día 13 de abril se realiza la solicitud al magistrado de ampliar el plazo para la ejecución de la medida cautelar y complementarla indicando la responsabilidad frente a la custodia y el costo de almacenaje.

Como puede observarse señora Contralora y señores del equipo auditor, la ASOCIACION CABLE AEREO MANIZALES, realizó todas las gestiones tendientes a garantizar el cumplimiento de la medida cautelar, la cual entrañaba la imperiosa necesidad de proteger los derechos e intereses colectivos haciendo cesar el inminente peligro que se estaba presentando por el deterioro del sistema, idea compartida por la administración central, INFIMANIZALES y la ASOCIACION CABLE AEREO MANIZALES, quienes en sus actuaciones siempre han demostrado total compromiso por el bienestar de la comunidad del área de influencia del sistema Teleférico, no configurándose entonces la deficiencia en la función administrativa y defensa judicial aducida.”

Anexo: Oficio ALC 05952017.

Posición de la Contraloría

Valorada la respuesta a la observación número uno del Informe Preliminar, este órgano de control no acoge los argumentos presentados en el derecho de contradicción, toda vez que las consideraciones citadas no cambian los efectos de un hecho irrefutable, como es la extemporaneidad del recurso presentado al Tribunal Administrativo de Caldas con el objetivo de vincular a Infi-Manizales y Fontur para que estos proveyeran los recursos para el desmonte del Cable Aéreo Camino de la Palma Estación los Yarumos. Se ratifica la descripción, criterios, causas y efectos que dieron lugar a la atipicidad observada en este proceso.

Lo anterior en correspondencia con los artículos 236 y 244 de la Ley 1437 de 2011 CPACA y la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso artículos 318, 321 numeral 8.

Por tanto, la observación se configura como presunto hallazgo administrativo de auditoría con alcance disciplinario.

HALLAZGO DOS: Administrativo. Deficiencias de gestión e inadecuada aplicación de las políticas de administración del riesgo financiero y legal como socio aportante para el desmonte de Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque Yarumos.

Criterios.

Constitución Política

Artículo 113. *Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Descripción de la situación

Infi-Manizales asumió y contrató el desmonte del Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque Yarumos, ordenado por el Tribunal Administrativo de Caldas a la Asociación Cable Aéreo de Manizales. Más allá del cumplimiento de la orden del Tribunal para evitar un daño mayor, previniendo el colapso de las líneas de vuelo del sistema teleférico, no se acogió el concepto y recomendaciones del Asesor Jurídico de Defensa Judicial. Sí bien este no era vinculante, dicha actuación incide sobre la función administrativa, las políticas de administración del riesgo y la previsión del daño antijurídico del sujeto auditado.

Las implicaciones legales, y fiscales de esta actuación generan incertidumbre, habida cuenta que el proceso todavía no ha sido fallado por el Tribunal Administrativo de Caldas, recursos para el desmonte del sistema teleférico que ascendieron a quinientos ochenta y ocho millones seiscientos cuarenta mil ochocientos nueve pesos Mcte (\$ 588.640.809), ejecutados a través del rubro 21020103: sentencias judiciales de Infi-Manizales. Son inciertas, y generan incertidumbre las acciones planteadas por Infi-Manizales para recuperar la inversión realizada, ante la improcedencia de la acción de repetición, ya que aún no se ha producido una condena, conciliación o terminación del litigio.

Causas

- Debilidades en la valoración del riesgo legal
- Deficiencias en la identificación del riesgo financiero.
- Debilidades en los controles a la gestión

Efectos

- Investigaciones de órganos de control
- Afectación de la gestión y resultados
- Incertidumbre en la toma de decisiones

Respuesta de la entidad auditada

RESPUESTA DE INFIMANIZALES:

“Es importante anotar antes de hacer manifestación de fondo a la observación, darle un marco explicativo a la naturaleza y espíritu de la acción popular generadora del proceso, que dio al traste con el desmote del sistema electromecánico del cable aéreo Yarumos, con la intención directa de dar una justificación en derecho, desde la perspectiva constitucional del artículo 88 de la carta magna.”

Según la jurisprudencia y la doctrina las acciones populares, reguladas en el artículo 88 de la Constitución Nacional, constituyen el instrumento jurídico a través del cual se protegen los derechos e intereses colectivos. Diferente a las demás acciones constitucionales y legales, en las acciones populares no se resuelven controversias entre partes que tienen intereses subjetivos, sino que se garantizan los derechos de grupos plurales de personas. Bajo estos términos, las características procesales de estas acciones son las siguientes:

- (i) Son de orden público, esto es, la acción puede ser interpuesta por cualquier persona, pues fue instituida para que los ciudadanos defiendan los derechos colectivos.

En este sentido fue un ciudadano, y no ninguna de las instituciones involucradas en el proceso, quien ante un hecho notorio de conocimiento público estableció entre otros la necesidad de que el sistema electromecánico fuera desmontado, dado el riesgo que constituía para la ciudadanía ante un posible colapso de los cables portantes, por el deterioro, falta de uso y en particular por las irregularidades de construcción del mismo que impidieron por años, casi desde su instalación, su funcionamiento.

La base inspiradora es el artículo 88 de la Constitución Nacional, establecido en acapice “De los Derechos, Las Garantías y Los Deberes”, inspiración suprema del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo, quien de acuerdo a la fundamentación Constitucional (artículo 88 C.N) y legal (Ley 472 de 1998) de la acción popular, actuó como un JUEZ CONSTITUCIONAL, asunto de relevancia decirlo porque no era previsible que su decisión en el grado procesal de medida cautelar fuera desconocido, dado que la intención cubría un derecho supremo, adscrito a la integridad y la vida de las personas. Era entonces Infimanizales como entidad pública, a pesar de la complejidad del proceso, quien, asumiendo su vínculo con la propiedad del sistema, tomo las acciones jurídicas, técnicas, financieras y administrativas y en el desarrollo del principio de colaboración la asunción de lo pertinente del desmote del sistema”.

(...)

“Para desvirtuar la afirmación de la respetada entidad de control en este punto, cuando manifiesta (sic) “ las implicaciones legales, y fiscales de esta actuación generan incertidumbre, habida cuenta que el proceso todavía no ha sido fallado por el Tribunal Administrativo de Caldas”, se respaldan en el sentido de lo analizado en párrafos anteriores y es que la incertidumbre es carácter procesal, dado que como bien lo dicen, no hay aun decisión de fondo, pudiendo el juez constitucional en sentencia de acción popular, INDICAR a quien corresponderán pagar las cargas económicas asumidas en el cumplimiento de la medida cautelar, entendiéndose que si es Fontur, la sentencia prestara merito ejecutivo para que Infimanizales solicite

el pago de lo invertido, no sin antes reiterar que con la hoja de ruta formalizada entre la contraloría e Infimanizales, se establecerán otras alternativas jurídicas para lograr el reintegro de los recursos, esto a manera de ver de parte del instituto puede ser interpretado como el plan de mejoramiento ante el acotado y sustentado en el presente escrito, observación numero dos a los resultados de la auditoría”.

Posición de la Contraloría

Una vez valorada la senda respuesta a la observación a través de las citas jurídicas inmersas en ella, para la Contraloría no están en discusión las mismas, pues es claro que están en el contexto de la acción popular y el fallo de medida cautelar para salvaguardar los derechos colectivos. El pronunciamiento de esta Contraloría, va más allá de lo anteriormente expuesto, y es la no consideración del concepto del Asesor Jurídico de Defensa Judicial, y el Comité de Conciliaciones, ya que se inobservaron los posibles efectos y riesgos en el contenido sustancial de dichos pronunciamientos.

Ahora bien, sí, como manifiesta el sujeto auditado al final del derecho de contradicción, la hoja de ruta para ejercer las diferentes acciones planteadas para la recuperación de los recursos invertidos en el desmonte del sistema teleférico, es a manera de ver por parte del instituto interpretado como un plan de mejoramiento, infiere esta Contraloría que si se presentaron deficiencias en la gestión administrativa en el proceso auditado por parte de Infi-Manizales. Se ratifica la descripción, criterios, causas y efectos que dieron lugar a la atipicidad observada en este proceso.

Por tanto, queda en firme la observación configurándose como presunto hallazgo administrativo de auditoría.

HALLAZGO TRES: Administrativo con presunto alcance disciplinario. Falta de evaluación independiente por parte de la Oficina de Control Interno al proceso de Bienes Inmuebles.

Criterios

Constitución Política de Colombia

Artículo 269. *En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.*

LEY 87 de 1993

Artículo 2º.- *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.*

Artículo 6º.- *Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.*

Artículo 12º.- *Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:*

- d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;*
- e. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;*
- g. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios.*
- k. Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;*

Decreto 648 Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública

ARTÍCULO 2.2.21.1.6 Funciones del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Son funciones del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno:

(...) c. *Aprobar el Estatuto de Auditoría Interna y el Código de Ética del auditor, así como verificar su cumplimiento. (...).*

LEY 734 DE 2002. “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.”

Artículo 34. Deberes. *Son deberes de todo servidor público:*

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Descripción de la situación

Al hacer seguimiento a la evaluación independiente que debe hacer la Oficina de Control Interno al proceso de bienes inmuebles de Infi-Manizales, no se observó una adecuada de definición de los riesgos inherentes a la gestión de dichos bienes, tampoco se evidenció el desarrollo de auditorías internas conforme lo define el procedimiento de Control Interno de la entidad.

No guarda coherencia las auditorías realizadas en las últimas dos vigencias con la importancia financiera y estratégica que tienen los bienes inmuebles para el logro del objetivo organizacional del ente sujeto de control.

La entidad no ha adoptado mediante acto administrativo alguno el estatuto de Control Interno ni el Código de Ética del Auditor.

Causas

- Falta de conocimiento de requisitos.
- Desconocimiento del marco normativo.
- Debilidades en los controles a la gestión

Efectos

- Investigaciones de órganos de control

- Control inadecuado de recursos y actividades
- Incumplimiento de disposiciones generales.

Respuesta de la entidad.

“Esta observación la fundamenta el organismo de control en la falta de evaluación independiente al proceso de bienes inmuebles, apoyado en tres situaciones:

- 1. No definición de riesgos de los bienes inmuebles.*
- 2. No realización de Auditorías Internas durante las vigencias 2017 y 2018 sobre la gestión de los bienes inmuebles propiedad del Instituto.*
- 3. No adopción formal del Estatuto de Control Interno por parte del Comité Coordinador.*

Sea lo primero manifestar nuestro desacuerdo por la falta de evaluación independiente, toda vez que ninguna de las situaciones expuestas sustenta esa afirmación, lo que la convierte en una apreciación carente de fundamento.

En efecto, debe precisarse que la evaluación independiente dentro de un proceso auditor hace referencia a que el auditor no está bajo el control de los responsables del proceso o de la organización y por ello la evaluación no está sujeta a ninguna influencia o presiones de ninguna índole, como tampoco a dificultades para el acceso a la información, contando por el contrario con plena autonomía para llevar a cabo las evaluaciones. También implica que el auditor está libre de sesgo y no tiene conflictos de interés con el área, proceso o actividad que es auditada.

En parte alguna, ni siquiera tangencialmente, la Contraloría demuestra, respecto de la actividad de la Oficina Asesora de Control Interno no tuviera la autonomía y libertad para realizar evaluaciones independientes, por el contrario, el propio organismo de control reconoce actividades de control sin determinar que las mismas estuvieran sujetas a presiones o indebidas influencias en sus resultados.

En este mismo sentido, respecto a la falta de definición de riesgos que manifiesta la Contraloría, también manifestamos nuestro disenso en sentido de que sí existe esa valoración, distinto es que la Contraloría encuentre que el mismo no es suficiente, aspecto que también cae en el terreno de subjetividad, pues no existe un criterio o referente que permita establecer hasta dónde o con qué grado de profundidad ha de valorarse un riesgo respecto de un proceso determinado. En este sentido el mismo organismo de control reconoce la existencia del mapa de riesgo y alcance en relación con los bienes inmuebles.

Similar situación ocurre con la presunta falta de auditorías durante las últimas dos vigencias, pues para el organismo de control resulta insuficiente las evaluaciones realizadas a los planes de mejoramiento, volviendo a caer en la subjetividad de la apreciación, pues no existe criterio fundamento que determine que esas evaluaciones no eran suficientes para el control que ese proceso requería. Se demuestra por el contrario de manera objetiva, que sí existió control del proceso de bienes inmuebles sustentado en las evidencias conocidas y referenciadas por el organismo de control.

Finalmente, la falta de adopción del Estatuto de Control Interno en manera alguna demuestra que no exista un proceso claramente establecido para el correcto actuar y desarrollo del sistema, así como de la evaluación independiente que realiza la Oficina Asesora de Control Interno.

*Es por lo anterior que consideramos de manera respetuosa que la observación comunicada debe retirarse del informe definitivo pues no está fundamentada en los hechos como se pudo evidenciar en los argumentos expuestos. Por ello, darle presunto alcance disciplinario también resulta desproporcionado y carente de *sindéresis* pues los hechos evidenciados por la Contraloría en manera alguna vulneran claros mandatos pues como ya se observó, las conclusiones del organismo de control no cuentan con el respaldo fáctico.*

En efecto, debe recordarse que el Sistema de Control Interno ha de observarse de manera integral para determinar su calidad y eficiencia en atención a que el mismo se desarrolla bajo los principios de Autorregulación, Autogestión y Autocontrol. En este sentido el alcance y profundidad de los controles ha de corresponder al criterio de los responsables teniendo en cuenta si determinado proceso cuenta con las debidas herramientas de regulación y gestión por parte del responsable. En el caso particular que nos ocupa la Administración de los bienes a cargo de la Oficina de Bienes, cuenta con los procesos y procedimientos que razonablemente garantizan una adecuada administración de los mismos, lo que, aunado a la vasta experiencia del responsable, también garantiza la correcta administración de los mismos. No obstante, la intervención de la Oficina de Control Interno permitió estructurar planes de mejora institucional e individual a este proceso, considerando que los mismos satisfacen y garantizan que los riesgos que preocupan a la Contraloría no se materialicen.

A este respecto, también es pertinente manifestar que no identificar un riesgo en la forma como lo considera pertinente la Contraloría en manera alguna se constituye en falta disciplinaria, pues existe valoración de riesgos y en todo caso no se ha presentado u ocurrido novedad o situación que afecte o comprometa el patrimonio de la entidad.

Los anteriores argumentos nos permiten solicitar retirar esta observación del informe definitivo de la Auditoría Exprés. En efecto, debe recordarse que el Sistema de Control Interno ha de observarse de manera integral para determinar su calidad y eficiencia en atención a que el mismo se desarrolla bajo los principios de Autorregulación, Autogestión y Autocontrol. En este sentido el alcance y profundidad de los controles ha de corresponder al criterio de los responsables teniendo en cuenta si determinado proceso cuenta con las debidas herramientas de regulación y gestión por parte del responsable. En el caso particular que nos ocupa la Administración de los bienes a cargo de la Oficina de Bienes, cuenta con los procesos y procedimientos que razonablemente garantizan una adecuada administración de los mismos, lo que, aunado a la vasta experiencia del responsable, también garantiza la correcta administración de los mismos. No obstante, la intervención de la Oficina de Control Interno permitió estructurar planes de mejora institucional e individual a este proceso, considerando que los mismos satisfacen y garantizan que los riesgos que preocupan a la Contraloría no se materialicen.

Dice además en el derecho de contradicción Infi-Manizales:

“En efecto, debe recordarse que el Sistema de Control Interno ha de observarse de manera integral para determinar su calidad y eficiencia en atención a que el mismo se desarrolla bajo los principios de Autorregulación, Autogestión y Autocontrol. En este sentido el alcance y profundidad de los controles ha de corresponder al criterio de los responsables teniendo en cuenta si determinado proceso cuenta con las debidas herramientas de regulación y gestión por parte del responsable. En el caso particular que nos ocupa la Administración de los bienes a cargo de la Oficina de Bienes, cuenta con los procesos y procedimientos que razonablemente garantizan una adecuada administración de los mismos, lo que, aunado a la vasta experiencia del responsable, también garantiza la correcta administración de los mismos. No obstante, la intervención de la Oficina de Control Interno permitió estructurar planes de mejora institucional e individual a este proceso, considerando que los mismos satisfacen y garantizan que los riesgos que preocupan a la Contraloría no se materialicen”.

Posición de la Contraloría.

Desconoce Infi-Manizales, en su respuesta, la integralidad del proceso de auditoría interna, éste es un proceso que requiere de varios insumos y actividades, a partir de esta afirmación del Instituto, entiende esta contraloría, las deficiencias del control sobre los procesos de Bienes Inmuebles propiedad de la entidad. Las tres afirmaciones, como se les llama en el derecho de contradicción hacen parte integral del proceso de Control Interno, difícilmente se podrá ejercer control sobre un

proceso en el cual no se tiene una clara definición de riesgos como lo determina la Ley 87 de 1993, en su artículo 12, Literal d.

De otro lado es imposible que se definan adecuadamente, dentro de un marco normativo, unos riesgos coherentes con el proceso como es la función del Control Interno: *“Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos (...)”* (Literal d, artículo 12 Ley 87 de 1993), posición que la auditada considera que no tener un Estatuto de Control Interno no interfiere en la realización de las actividades de Evaluación Independiente, pretendiendo desconocer que este estatuto y el propio Código de Ética del Auditor son parte del soporte de todo el proceso y que es una obligación del Comité Coordinador de Control interno su aprobación.

Sobre el tema de la realización de las auditorías, llama la atención la afirmación realizada por la entidad, si la carencia de éstas no sustenta la afirmación de ineficiencia en el Control Interno, entonces que puede sustentarla, desconoce la auditada que la auditoría interna es si, se quiere, la herramienta más importante con la que cuenta el Evaluador Independiente para realizar el control sobre todos los procesos de una entidad y que una auditoría realizada de manera coherente tiene que brindar unas acciones de mejora a todos los procesos organizacionales.

En otro aparte de la respuesta, el Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Manizales, hace referencia a los principios que debe cumplir el proceso auditor, independencia; libre de influencias; presiones; sesgo; y conflictos de intereses, cabe manifestar que esos principios **no han sido cuestionados por parte este ente de control, pues los mismos deben ser parte del Código de Ética del auditor.**

También está claro para esta Contraloría que el autocontrol, la autorregulación, y autogestión hacen parte del control y estos son responsabilidad de los líderes de proceso, lo que no puede desconocer la auditada, es que la existencia de controles al interior de los procesos, permita obviar el control que debe ejercer la oficina de Control Interno, y esta no puede sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades teniendo como argumento la experiencia de los líderes de procesos. Este ente de control en ningún, momento durante la etapa de ejecución del presente proceso auditor, se le entregó evidencia que demostrara la intervención de Control Interno, en la gestión de bienes de la entidad que hubiese dado origen a planes de mejoramiento, específicamente con el proceso objeto de la observación.

Aduce la auditada que el concepto de este ente de control cae en el terreno de la subjetividad, muy por el contrario, esta Contraloría, para emitir un concepto sobre el objeto de auditoría cuenta con metodologías que están fundamentas en la Ley

42 de 1993, y todo el proceso está basado en evidencias, por lo tanto las atipicidades observadas en la auditoría cuentan con soportes constituidos por la misma información entregada por Infi-Manizales

Para este ente de Control, la Oficina de Control Interno de Infi-Manizales, no tiene claridad sobre la Gestión de los Bienes Inmuebles de la entidad, evidencia de ello es que al indagar, el equipo auditor, sobre el Mapa de Riesgos para verificar la identificación de riesgos inherentes a este proceso la entidad entrega el documento *Análisis de Riesgos Corporativos*, (En nuestro archivo A/CE-2 119/174), en él se identifica como unidad de riesgo, para este caso, Gerencia de Proyectos y se asocian como riesgo: *“Los planes de dirección no se cumplan según lo planificado”* los cuales para este ente de control no son coherentes con el tema sujeto de auditoría.

De otro lado cuando se intentó recabar información sobre los controles existentes para la gestión de los Bienes Inmuebles, se remite al documento *Proceso: Gestión de Recursos de Infraestructura*, lo anterior evidencia para este ente de control que la Oficina de Control Interno, no tiene claro a qué proceso de la organización está adscrita la gestión de los bienes inmuebles, independiente de la existencia de un líder del proceso.

El seguimiento durante dos vigencias (2017 y 2018) a un plan de mejoramiento implementado en el año 2015, evidencia las deficiencias en los controles, una de las pruebas evidentes radica en que en el inventario actualizado que la entidad entregó inicialmente al equipo auditor, no se tenían en cuenta los lotes propiedad de Infi-Manizales entregados (*en la fecha*) a la Asociación Aeropuerto del Café, de cuya entrega no se evidencio la existe documento que la legalice, esto último evidenciado en entrevista con el líder del proceso y con el contador de la entidad, para este ente de control esto da fuerza a la evidencia en la falta de controles a este proceso.

Finalmente la identificación de los riesgos inherentes a los procesos de la entidad ni la forma de ejecutar una auditoría, son un simple deseo de esta Contraloría como lo quiere manifestar la auditada, por el contrario los primeros deben responder a la ya citada Ley 87 de 1993 y la segunda a un procedimientos escrito que debería tener cada entidad y efectivamente Infi-Manizales cuenta con un procedimientos para ello según el documento *Proceso: Control Interno*, el cual para este ente de control constituye el solo cumplimiento de un requisito pues el mismo no se tienen en cuenta al momento de la ejecución de las auditorías al proceso de bienes de la entidad, ya que no se obtuvo evidencia de las actividades como son la planeación y la ejecución tal y como se consideran en dicho proceso.

Por lo anteriormente expuesto este ente de control no considera suficientes los expuestos por Infi-Manizales en su derecho de contradicción, quedando en firme el hallazgo administrativo auditoría y dará el respectivo traslado a la autoridad competente.

9. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

CONCEPTO				ALCANCE O INCIDENCIA						
No	Descripción del hallazgo	Cuantía fiscal por Contratación \$	Cuantía Observación Fiscal \$	A	F	D	P	Otro	S	¿Nombre del alcance de Otro?
1	HALLAZGO: UNO. Asociación Cable Aéreo de Manizales: Administrativo con presunto alcance Disciplinario: Deficiencias en la función administrativa y defensa judicial proceso desmonte "Cable Aéreo Turístico Camino de la Palma Eco-parque Estación los Yarumos" ordenado por el Tribunal Administrativo de Caldas.			X		X				
2	HALLAZGO: DOS Administrativo. Deficiencias en de gestión e inadecuada aplicación de las políticas de administración del riesgo financiero y legal como socio aportante para el desmonte de Cable Aéreo Camino de la Palma Estación Eco parque Yarumos.	-	-	X						
3	HALLAZGO: TRES Administrativo con presunto alcance disciplinario. Falta de evaluación independiente por parte de la Oficina de Control Interno al proceso de Bienes Inmuebles.	-	-	X		X				
Subtotales		-		3		2				
Valor Total observaciones Fiscales										

10. MUESTRA DE CONTRATOS AUDITADOS

N°	CONTRATO N°	VALOR CONTRATO	VALOR ADICION	VR TOTAL CONTRATO	OBSERVACIONES
1	2018-09-75	\$588.640.809	\$ 0	\$588.640.809	Liquidado.
VALOR TOTAL CONTRATACIÓN				\$588.640.809	