



**INFORME DEFINITIVO AUDITORÍA ESPECIAL A INFIMANIZALES:
ZONA FRANCA ANDINA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**

**AGEI-E 3.06-2019
Mayo de 2019**



**INFORME DEFINITIVO AUDITORÍA ESPECIAL A INFIMANIZALES:
ZONA FRANCA ANDINA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**

ANA CRISTINA JARAMILLO GUTIÉRREZ
Contralora Municipal

GILDARDO ARLEN CANO LÓPEZ
Director de Planeación y Control Fiscal

EQUIPO AUDITOR

JOSE DANIEL SANCHEZ PATIÑO
Líder Auditoría

ALVARO H. OSORIO ZULUAGA
Auditor

TABLA DE CONTENIDO

1.	METODOLOGÍA DEL PROCESO AUDITOR	5
1.1.	ALCANCE Y CRITERIOS DE LA AUDITORIA	6
2.	LIMITACIONES DEL PROCESO AUDITOR.....	6
3.	CONTEXTO HISTORICO ZONA FRANCA ANDINA S.A.S.	7
3.1	CONTEXTO GENERAL DEL PROCESO LIQUIDATORIO	9
4.	CONCLUSIONES DEL PROCESO AUDITADO	18

Manizales, mayo 10 de 2019

Doctores:

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Alcalde de Manizales

ANDRÉS MAURICIO GRISALES FLOREZ

Gerente General INFIMANIZALES

Asunto: Informe Definitivo Auditoría Especial 3.06-2019 a INFIMANIZALES: “Zona Franca Andina SAS. En Liquidación.

La Contraloría General del Municipio de Manizales, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y en cumplimiento del Plan General de Auditoría de 2019, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial al Instituto de Fomento, Promoción y Desarrollo de Manizales –INFIMANIZALES, con el fin de establecer el estado de avance del proceso de liquidación a través de la evaluación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, especialmente en lo relativo a la inversión de Infimanizales.

El objetivo general de la auditoría Evaluar los resultados de la gestión fiscal del proceso de liquidación de la Zona Franca Andina en el porcentaje de participación de la inversión realizada por Infimanizales; para cumplir este propósito, se fijaron los siguientes objetivos específicos:

- a. Presentar el contexto de la liquidación de la Zona Franca Andina.
- b. Establecer el cumplimiento de régimen normativo del proceso de liquidación, del Decreto Ley 254 de 2000 modificado por 1105 de 2006 y el Decreto Extraordinario 0608 de 2016, además de las normas que la complementen, adicionen o modifiquen.
- c. Verificar el cumplimiento de las actividades propias del proceso de liquidación de la Zona Franca Andina, el cronograma de trabajo; incluye la presentación de informes, cuentas, registros y archivo documental.
- d. Cuantificar los recursos públicos dispuestos para respaldar los gastos del proceso de liquidación y determinar si se obró conforme a los principios de la gestión fiscal.

- e. Situación final del estado de los procesos jurídicos a favor y en contra de la entidad.
- f. Presentar la situación actual de Infimanizales respecto de las inversiones realizadas por en la Zona Franca en Liquidación.
- g. Elaborar un informe claro y concreto sobre los resultados obtenidos

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 Auditoria 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. METODOLOGÍA DEL PROCESO AUDITOR

La Contraloría de Manizales por Resolución 037 de enero 22 de 2013, adoptó la Guía de Auditoria Territorial - GAT como instrumento metodológico del proceso

auditor; para la presente Auditoria se estableció la modalidad de Auditoria Especial, que permite evaluar todos los procesos y actividades inherentes de carácter específico o transversal de interés o relevancia, con el propósito de emitir un concepto u opinión sobre lo evaluado.

Para cumplir los objetivos de la auditoria se utilizó el sistema de control de Resultados, definido en el Artículo 13 de la Ley 42 de 1993 como el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus

objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado; se aplicaron otros sistemas de control como el financiero, de gestión, legalidad y sistema de control interno, que implica la valoración de riesgos.

1.1. ALCANCE Y CRITERIOS DE LA AUDITORIA

La Auditoria Modalidad Especial No. 3.06-2019 se refiere específicamente al proceso de gestión fiscal desplegado por INFIMANIZALES, en el desarrollo del proceso liquidatorio de la Zona Franca Andina S.A.S. – **ZFA S.A.S**, así como la inversión efectuada por la entidad durante el ciclo de vida de la Zona Franca, y los valores recuperados o recobrados en el proceso liquidatorio.

Los criterios de evaluación se sustentan, entre otros, en la Constitución Política de 1991, los artículos 4, 5, 7, 8 y 9 de la Ley No. 42 de 1993 de Control Fiscal Financiero, la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 489 de 1998 Organización y funcionamiento de las entidades, Ley 1258 de 2008 de creación de la sociedad por acciones simplificada, los estatutos de INFIMANIZALES y de Zona Franca Andina S.A.S.

Igualmente son referentes las disposiciones normativas inherentes al régimen franco, entre las que se cita el Decreto 2685 de 1999 Estatuto Aduanero, la Ley 1004 de 2005 “Por la cual se modifican un Régimen Especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”, así como el Decreto 254 de 2000 “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional” que en su ámbito de aplicación fue modificada por la Ley 1105 de 2006 en el Parágrafo 1° reza lo siguiente: *“Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.”*

Así mismo, se toma como referente el Acta N° 2 de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas (Sesión N° 62) del 24 de junio de 2016, y que con base en lo dispuesto por el Decreto 1300 de 2015, decide por consenso No Aprobar la modificación del Plan Maestro de Desarrollo General presentado por la Zona Franca Permanente Andina S.A.S. y por consiguiente la pérdida de la Declaratoria de Zona Franca Permanente.

2. LIMITACIONES DEL PROCESO AUDITOR

En el presente trabajo auditor no se presentaron limitaciones que afectaran el normal desarrollo del mismo.

3. CONTEXTO HISTORICO ZONA FRANCA ANDINA S.A.S.

Para este ente de control efectuar una auditoría sobre la liquidación de una entidad y no sobre la temática a la que esta llamada como ente vigilante a la gestión fiscal del sector público, resulta atípico; pues su función se fundamenta en el análisis de las entidades con el objeto de verificar el cumplimiento de los criterios bajo los cuales se encomendó su actividad, es decir, la gestión pública frente a su gestión administrativa, sus planes de mejoramiento, la transparencia y el adecuado uso de los recursos públicos.

Frente a las diferentes situaciones que llevaron a la Zona Franca Andina S.A.S. a este proceso liquidatorio este ente de control se ha manifestado en reiteradas ocasiones mediante auditorias efectuadas a la entidad dejando exteriorizadas varias conclusiones como en la (Auditoría AGEI-E 3.08 DE 2014 Inversión de Infimanizales en la ZFA Pág. 16) en uno de su apartes se planteaba:

“En conclusión para la Contraloría de Manizales, la vinculación de INFIMANIZALES desde el año 2008 en el proyecto de zona franca, carece de los estudios mínimos que permitiera apoyar el proceso de toma decisiones y mejorar los resultados de la intervención pública en un propósito de contar con una zona franca, cuya promoción, desarrollo y operación había sido entregado por el estado Colombiano al sector privado desde 1991, buscando justamente un funcionamiento más ágil y eficiente...”

Quizás la anterior conclusión nos da una idea clara de una de las tantas causas que la ZFA S.A.S. desencadenó en su liquidación, por ejemplo con el Decreto 2111 del 29 de diciembre de 1992, el Gobierno Nacional suprimía los establecimientos públicos operadores de Zonas Francas de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Palmaseca, Buenaventura, Cúcuta, Rionegro y Urabá, creando el marco legal para facilitar el traspaso de estas Zonas Francas, del sector público al privado, consolidándolas como núcleos de producción con destino a mercados internacionales, y a la vez como centros de interés para la inversión extranjera.

Con este proceso se pretendía eliminar el exceso de burocracia, la corrupción, el clientelismo, es decir, frente a las políticas del orden nacional que se daban por la experiencia, los Infis (Infimanizales e Inficaldas) de esta región fueron en contravía, sin tener en cuenta que las decisiones adoptadas por el nivel central se daban fruto de la experiencia y de los pocos resultados que las Zonas Francas dieron frente a los objetivos trazados inicialmente.

Otra de las causas que podemos citar tiene que ver con el momento cuando se tomó la decisión por parte Infimanizales de invertir en el proyecto de Zona Franca

Andina, se hizo sin contar con estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y de mercado que demostrarán su viabilidad, lo anterior se planteó igualmente en la (Auditoría AGEI-E 3.08 DE 2014 Inversión de INFIMANIZALES en la ZFA Pág 24) que manifestó en el momento lo siguiente:

“En el 2008 INFIMANIZALES firmó un convenio interadministrativo para financiar el proyecto liderado por la Industria Licorera de Caldas, de obtener la declaratoria de una Zona Franca Permanente en el sector de Maltería en Manizales, sin adelantar un proceso de planeación, que partiendo del conocimiento previo del sector, de los estudios de tipo legal, de mercado, técnicos, de la valoración de riesgos, del análisis de la articulación entre los objetivos y productos esperados del proyecto con las competencias del Instituto, su capacidad institucional, organizacional y financiera, le permitiera tomar una mejor decisión.

Prueba de lo escrito por la Contraloría en la auditoría AGEI-E 3.08 de 2014, se corrobora en el Acta N° 02 de junio 24 de 2016 de la Comisión Intersectorial e Zonas Francas (Sesión N° 62), que dentro del orden del día de esta reunión se planteó en su punto 5° la Modificación Plan Maestro de Desarrollo General, para la Zona Franca Permanente Andina S.A.S.

Dentro de las decisiones tomadas en esta sesión fue la de No Aprobar la modificación del Plan Maestro de Desarrollo General presentado por la Zona Franca Permanente Andina S.A.S., en el sentido de establecer un nuevo cronograma de inversión para los años 2016 y 2017.

Para esta decisión la Comisión consideró que los errores cometidos en la estructuración del proyecto no justificaban el incumplimiento de los compromisos adquiridos por la ZFA SAS, los cuales debieron ajustarse dentro de los cinco (5) años contemplados por la normatividad y no haber sido presentados con un mes de anterioridad al vencimiento del plazo previsto.

Dentro de las funciones establecidas para la Comisión Intersectorial de Zonas Francas está la de aprobar o negar el Plan Maestro de Desarrollo General, y de acuerdo al artículo 393-8 del Decreto 2685 de 1999, que fija unas causales taxativas para declarar la pérdida de existencia de las ZF, entre ellas tenemos “(...) b) Cuando no se cumpla con el Plan Maestro de Desarrollo y la C) Cuando al finalizar el quinto año, no exista al menos 5 usuarios industriales de bienes y servicios vinculados (...). Ambas situaciones incumplidas por el operador de la ZFA S.A.S.

Los requisitos que se exigen para el establecimiento de la Zona Franca, así como los de sostenibilidad en el tiempo son rigurosos y estrictos. Ahora bien si en la estructuración del proyecto ZFA, no se desarrollaron y se hicieron los estudios

adecuados sobre la factibilidad técnica, económica, financiera, de mercadeo y jurídica; como se exteriorizó en el informe de auditoría AGEI-E 3-08 de 2014, era previsible el fracaso de este proyecto como efectivamente sucedió

3.1 CONTEXTO GENERAL DEL PROCESO LIQUIDATORIO

El 27 de diciembre de 2016, la asamblea general de accionistas de la Zona Franca Permanente Andina S.A.S, como máximo órgano de decisión, aprobó por unanimidad disolver y consecuentemente liquidar dicha sociedad justificándose en el pronunciamiento realizado por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas en el sentido de no aprobar la modificación al plan maestro de desarrollo general, que buscaba un plazo adicional de dos años para alcanzar las inversiones y usuarios mínimos instalados, así como los demás compromisos establecidos en el mismo documento.

Y si bien esa no aprobación por parte de la Comisión Intersectorial fue recurrida por la auditada, transcurridos dos meses luego de su interposición y sin que se resolviera esta, por aplicación del artículo 86 Silencio Administrativo en Recurso del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que expresa que si transcurrido dos (2) meses, contados a partir de interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, es decir se confirma.

Después de analizado el contexto anterior por ambos accionistas, resultó claro para ellos la pertinencia y procedencia de la disolución y liquidación, para lo cual se obtuvo autorización de su junta directiva con antelación a la sesión del 27 de diciembre de esa misma anualidad. Aunado a lo anterior, se adujo que el incumplimiento de ese plan maestro de desarrollo configuraba al parecer una de las causales de disolución de la sociedad, más precisamente la que hacía referencia a la imposibilidad de realizar las actividades previstas en su objeto, por lo que se hacía necesario, y con el fin de hacer menos gravosa la situación por temas tributarios, hacer efectiva esa decisión.

Seguidamente, ante la imposibilidad de continuar dando cumplimiento a su objeto social y adelantar negocios inherentes a su giro ordinario, se designó un liquidador, otorgándosele un término de un (1) año para esa finalidad, conforme el Decreto Ley 254 de 2000, que en su parágrafo primero señala que las entidades territoriales y sus descentralizadas, como es el caso de Zona Franca Permanente Andina S.A.S, cuando decidieran sobre su supresión o disolución y liquidación, se regirían por las disposiciones de la misma ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordenara la liquidación.

De esta manera, y por las implicaciones que tendría una tardía adopción de la declaratoria de liquidación, el 29 de diciembre de 2016, dos días después de aprobarse por los accionistas, se inscribe en la Cámara de Comercio de Manizales el acto que hacía oponible a terceros los efectos y prerrogativas de iniciar el proceso liquidatorio.

En enero 11 de 2017, una vez notificadas la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, rentas departamentales y municipales y los entes de control, en procura de evitar la causación de nuevos tributos, impuestos o contribuciones; en reunión extraordinaria de accionistas, se decide sobre el presupuesto de la liquidación, el cual se estima en \$566.411.300 y comprendía gastos como honorarios, derechos notariales y otros generales.

Teniendo en cuenta que la participación de Infi-Manizales era del 49.45%, es decir, 10.185.175 acciones, aportaría al proceso un valor también estimado de \$280.090.388 millones, que sería amortizado en cuatro pagos a lo largo de la liquidación. Igualmente, y en cumplimiento del literal e) del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 que trata sobre las funciones del liquidador, se da aviso a los registradores de instrumentos públicos, autoridades de tránsito y transporte, Cámara de Comercio y a los jueces de la República, estos últimos, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad.

El liquidador en pleno uso de sus facultades, adelanta un inventario de bienes muebles, el cual se relaciona así:

ítem	MUEBLES Y ENSERES	CANTIDAD
1	Archivador de madera de pared 90x40	1
2	Archivador en madera presupuesto 70x190	1
3	Archivador metálico con base en madera	2
4	Archivador metálico de 2 gavetas 90x70	2
5	Archivador metálico de 2 gavetas con base en madera 46x70	1
6	Archivador metálico de 4 gavetas 140 x46	1
7	Archivadores 3 gavetas 46 x 70 solo	7
8	Archivadores metálicos con llaves 34x120	5
9	Barra Tipo recepción	1
10	Base Madera grande	3
11	caja fuerte metálica S&G (terminal)	1
12	Cámara digital, Soni 14.1 Mega Pixels, con estuche y cargador todo completo	1
13	Cascos Blancos	15
14	Impresora Xerox Work center 4118 color blanca	1
15	Impresoras HP photosmart continuo, completa con cables y cargador C4680	1
16	Impresoras HP deskjet F4480	1
17	Impresoras HP OFFICEJET 4575 con sistema continuo, completa con cables y cargador	1
18	Mandos de bascula y bascula	1

ítem	MUEBLES Y ENSERES	CANTIDAD
19	Mesa de juntas	1
20	Mesa Redonda	1
21	Silla tipo piloto	1
22	Sillas giratorias, rodachines sin descansabrazo	16
23	Sillas giratorias, rodachines con descansabrazo	4
24	Sillas interlocutoras	10
25	Stand Portátil	1
26	video vid (Epson modelo H309A serial M4SF9YB569L, completo con todos los cables y estuche	1

PORTATIL	MOUSE	CPU	MONITOR	CARGADOR	TECLADO
Dell Intel core Duo 2, Vostro 1220 Serial: 00162-673-332-276				1	
	1 HP	1, Serie: MXL125IH3V	1, HP LE1901W	CABLES COMPLETOS	1, HP
HP Probook 4420s, Interl Corel i5 Windows 7, Serial: CNF046CB11	1, logitech			1	
HP Probook 4420s, Interl Corel i5 Windows 7, Serial: CNF0459R4G	1, logitech			1	
HP Probook 4420s, Interl Corel i5 Windows 7, Serial: CNF046CB07					
HP Probook 4420s, Interl Corel i5 Windows 7, Serial: CNF1174J3P				1	
dell Intel core Duo 2, Vostro 1320 Serial: 00162-671-624-847				1	
	2 HP	1, HP PROLIANT ML 150 6G	Monitor, HP	Cables completos	1, Genius
Dell Intel core Duo 2, Vostro 1220 Serial: 00162-673-332-274				1	
HP Probook 4420s, Interl Corel i5 Windows 7, Serial: CNF0310NHO	1, logitech			1	
Dell Intel core Duo 2, Vostro 1220 Serial: 00162-673-332-275				1	
Dell Intel core Duo 2, Vostro 1320 Serial: 00162-671-624-825				1	
			1, HP Compaq, LEI 711 con cables		
		1, HP PROLIANT ML 110	1, HP LEI 190 1W	Cables completos	1, HP

El valor establecido para los bienes muebles antes relacionados fue de \$10.130.000, los cuales terminarían siendo adjudicados entre los accionistas, pues por su valor, resultaba poco eficiente adelantar algún proceso para su enajenación.

Una actuación que resultó relevante durante la fase inicial de liquidación consistió en la supresión de doce (12) cargos de la planta de personal de la sociedad, y aún más importante que esto, fue la cancelación de los salarios, prestaciones sociales y demás dineros a que tenían derecho los empleados por la terminación de sus vínculos laborales o legales y reglamentarios

Con antelación a la adopción de la decisión de disolver y liquidar. Este hecho, permitió que, durante etapas posteriores, no fuera necesario determinar pasivos laborales y la calificación de los mismos, además de contarse con una gran ventaja, que era la de no tener a cargo el reconocimiento y pago de pensiones.

También, y como una de las actuaciones propias del liquidador, se realizó el inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual, donde se destacaban diferentes controversias contractuales que buscaban declarar el incumplimiento de promesas de compraventa por parte de la auditada, al negarse presuntamente a suscribir las correspondientes escrituras públicas contentivas de los contratos de compraventa, buscando entonces, el pago de las cláusulas penales.

Para dar paso a las acreencias y reclamaciones, se realizaron los emplazamientos de ley, fijando un aviso en las oficinas de la entidad, y publicando dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional, actuación esta, que se llevó a cabo en febrero 7 y 14 de 2017. De la misma manera, publicaciones en diarios del domicilio principal de la entidad en liquidación, que se surtieron también en las mismas fechas, esto, dentro del término de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que se inició el proceso de liquidación.

Con lo anterior, se comunicó a todos aquellos interesados, que el término para presentar oportunamente las reclamaciones, comprendía entre el 16 de febrero y el 21 de marzo de 2017, haciéndose posteriormente el traslado del expediente durante cinco (5) días hábiles.

Se tuvieron como reclamaciones presentadas dentro del término establecido en el trámite de la liquidación las siguientes:

CONCEPTO	VALOR	NIT. O CC
Promesa de compraventa	\$155.130.500	XX.XXX.191
Promesa de compraventa	\$155.130.500	XX.XXX.942
Promesa de compraventa	\$155.130.500	XX.XXX.470

CONCEPTO	VALOR	NIT. O CC
Promesa de compraventa	\$64.295.000	XX.XXX.290
Promesa de compraventa	\$99.500.000	XXX.XXX.037
Promesa de compraventa	\$6.951.379.719	XXX.XXX.576
TOTAL	\$7.580.566.219	-

Igualmente, se recibió reclamación por parte de una empresa de la ciudad y cuyo monto ascendía a \$727.367.500, no obstante, se tuvo como extemporánea y no fue considerada en esa etapa.

Las primeras cuatro (4) reclamaciones fueron rechazadas arguyéndose la materialización de la caducidad de las acciones de controversias contractuales, para la quinta, encontrarse la jurisdicción contenciosa administrativa conociendo ya de la controversia, y el último de estos, parcialmente aceptado respecto de capital y su indexación pero no así de perjuicios, intereses moratorios y cláusula penal.

Para lo relacionado con la parte aceptada, se adelantó la calificación de la misma y se estableció que se trataba de un crédito de quinta clase.

Fue así como el agente liquidador mediante Resolución No.004 de 2017 únicamente reconoció parcialmente una de las seis reclamaciones presentadas, sin que ningún otro acreedor o tercero que se creyera con derecho diferente a los anteriormente enunciados lo hiciera durante la etapa indicada para ello.

Debe mencionarse en todo caso, que todas las reclamaciones versaron sobre promesas de compraventa al parecer incumplidas por la auditada, y la consecuente pretensión de que fueran pagadas las cláusulas penales y los perjuicios.

Como era de esperarse, el acto administrativo fue recurrido por los involucrados, aduciendo sus razones de hecho y de derecho, sin embargo, como uno de los casos ya era conocido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, el 25 de mayo de 2017 se profiere fallo condenatorio en contra de Zona Franca S.A.S y se ordena la devolución del anticipo pagado por el promitente comprador y el pago de la cláusula penal contenida en dicho contrato, cada valor debidamente indexado y traído a valor presente. La sentencia sería apelada en su momento, pero el Tribunal Contencioso de lo Administrativo terminaría confirmando la decisión adoptada por el A quo, sin que se hubiese demostrado por la auditada el caso fortuito o fuerza mayor para no dar cumplimiento al negocio celebrado en el año 2012 y que era uno de los argumentos esbozados por la defensa, esta sentencia tenía un valor aproximado a \$ 100.000.000.

En cuanto a los demás recursos de reposición interpuestos, se confirman. Sin embargo, aquel del cual inicialmente se había reconocido parcialmente, y

considerando que se había iniciado también actuación de tipo judicial por el promitente comprador, se termina rechazando al igual que con los otros cinco (5) restantes, sin que se haya reconocido ningún crédito en el proceso que actualmente se revisa.

Una vez fueron reconocidas, rechazadas o calificadas las reclamaciones realizadas oportunamente, se dio paso al pasivo cierto no reclamado, que mediante Resolución No.09 de julio de 2017 fue determinado con base en las acreencias, tanto a cargo de la masa de la liquidación como a las excluidas de ella, debiéndose tener también aquellas que no fueron reclamadas pero aparezcan debidamente justificadas en los libros y comprobantes de la entidad en liquidación, así como las presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.

A continuación, se relacionan los pagos efectuados dentro del proceso liquidatorio los cuales ascendieron a \$ **6.410.792.967.00** (Seis mil cuatrocientos diez millones setecientos noventa y dos mil novecientos sesenta y siete pesos moneda corriente)

PAGOS REALIZADOS POR EL AGENTE LIQUIDADOR	
Expropiación Administrativa	86.990.000
XXX.XXX.576	\$190.584.466
XX.XXX.290	\$757.949.187
XXX.XXX.228	\$885.498.473
Bancolombia	3.055.653.740
XX.XXX.942	117.826.482
Juzgado de familia	39.275.494
XXXXXXXXXXXX	126.425.148
Expropiación judicial	235.000.000
INFICALDAS	161.600.000
DIAN	128.620.000
XXX.XXX.037	58.958.677
Liquidación	566.411.300
TOTAL	6.410.792.967

El anterior cuadro no refleja el inventario de la Resolución No.09 de julio de 2017 pero si evidencia la totalidad de los pagos realizados por el liquidador en el transcurso del periodo liquidatorio, siendo el más alto, el cancelado a una entidad financiera por más de 3.000 mil millones de pesos correspondientes a empréstitos que en parte buscaban recapitalizar la empresa.

Estando en curso la liquidación, según Resolución No.1529 de 2017, en agosto 14 de ese mismo año, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, teniendo como antecedente la manifestación hecha por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas en el año inmediatamente anterior, declara la pérdida de la declaratoria de

la existencia de la Zona Franca Permanente Andina S.A.S, impidiéndole desarrollar su objeto principal y por el cual se dio vida jurídica a la empresa.

Otra de las obligaciones del agente liquidador, señalada en el Decreto Ley 0254 de 2000 consiste en el avalúo de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad, para lo cual fueron contratados evaluadores inscritos en el registro nacional, los cuales sirvieron de base para establecer la masa liquidatoria que iría con destino a cubrir los créditos reconocidos por el liquidador.

Se evidenciaron otras actuaciones como el levantamiento de gravámenes que pesaban sobre bienes inmuebles, más específicamente hipotecas a favor de entidades financieras, empresas de servicios públicos, así como de servidumbres constituidas, buscando con ellos la obtención también de recursos que permitieran honrar las negociaciones previas a la decisión de liquidar.

El balance del proceso de liquidación, de acuerdo con la información entregada por el agente liquidador en desarrollo de la presente auditoria, nos permite establecer que se vendieron seis (6) lotes por un valor total de \$ 11.122.287.500 así:

VENTA LOTES	
LOTE	VALOR VENTA
1	2.200.200.000
2	812.553.000
3	874.876.000
4	2.267.750.000
5	4.044.173.000
6	922.735.500
TOTAL	11.122.287.500

Esto se logró debido a los nuevos avalúos y los loteos realizados a los predios iniciales, lográndose un mayor valor por los mismos al realizarse las enajenaciones.

No obstante, ocho (8) lotes más no fueron vendidos y debieron adjudicarse a los accionistas tal como consta en el siguiente cuadro:

LOTES ADJUDICADOS	
1	\$1.014.307.450
2	\$665.398.125
3	\$665.210.000
4	\$2.324.958.400
5	\$2.212.988.000
6	\$3.094.296.014
7	1.264.640.000
8	2.177.198.875
TOTAL	\$13.418.990.864

De acuerdo a cada una de las participaciones accionarias de los Infis, le correspondió a Infimanizales la devolución de bienes inmuebles representados en lotes de terreno por un valor de \$ 6.688 millones de pesos, igualmente Infimanizales recibió dineros por valor de \$ 2.329 millones de pesos, los cuales fueron entregados posterior a el pago de los pasivos de la masa liquidatoria y de acuerdo a su participación accionaria.

VALOR LOTES Y DINEROS ADJUDICADOS a INFIMANIZALES	
Lotes	\$6.688.025.047
Dineros	2.329.834.047
Total	\$9.017.859.094

Igualmente y de acuerdo a la información revisada en el expediente de liquidación se encuentra que durante la vida del proyecto de Zona Franca Andina S.A.S, la inversión que realizó INFIMANIZALES fue de \$ 10.430.359.022, como se describe a continuación.

INVERSIONES de INFIMANIZALES en la ZONA FRANCA ANDINA S.A.S.		
Fecha	Detalle Inversión	Valor Inversion
19-Oct-09	Aporte Inicial	5,750,000,000
28-May-10	Adquisición de Acciones	250,000,000
13-Sep-11	Compra de Acciones de la ILC	1,015,599,001
06-Dec-11	Compra de Acciones de la ILC	1,015,599,001
10-Dec-13	Suscripción de acciones (recapitalización)	651,370,632
13-Aug-14	Capitalización Aprobada (Consejo Directivo InfiManizales)	1,155,720,927
07-Jul-15	Suscripción de acciones (recapitalización)	392,069,461
12-May-16	Suscripción de acciones (recapitalización)	200,000,000
	Total Inversion...	10,430,359,022

Frente al monto invertido por Infimanizales y que se relaciona, esta contraloría ya se pronunció en la Auditoría AGEI-E 3.24 de 2016, dejando un Hallazgo con presunto alcance fiscal y disciplinario, por el monto del valor invertido, pues se consideró en su momento: *“La Contraloría de Manizales determinó que INFIMANIZALES ha invertido recursos por \$10.430.359.022 en Zona Franca Andina S.A.S., sin tener en cuenta los criterios de liquidez, seguridad, rentabilidad del mercado, desconoció principios de legalidad e incurrió en temas ajenos a su quehacer misional, que contrarían los principios de eficiencia, eficacia y economía por la inversión realizada y por las implicaciones en el marco financiero y patrimonial que traerá el incumplimiento de los compromisos asumidos con la DIAN, por la sociedad Zona Franca Andina S.A.S., de la cual es socio con el 50% del capital accionario.”*

Por otra parte y con el fin de dar respuesta a uno los objetivos de esta auditoria se tiene que INFIMANIZALES invirtió en el proyecto que dio origen a la Zona Franca Permanente Andina S.A.S, \$10.430.359.022 a lo largo de siete (7) años, valores que indexados al 31 de diciembre de 2018 ascienden a \$ 13.941.977.674.00 (Trece mil novecientos cuarenta y un millones novecientos setenta y siete mil seiscientos setenta y cuatro pesos).

Ahora bien, y después de haberse surtido en su totalidad el proceso liquidatorio de la Zona Franca Andina S.A.S. Infimanizales recibió dineros y bienes inmuebles por un monto de \$ 9.017.859.094.00 (Nueve mil diez y siete millones ochocientos cincuenta y nueve mil noventa y cuatro pesos), lo que nos arroja una diferencia de \$ 4.924.000.000.00 (Cuatro mil novecientos veinte y cuatro millones pesos) en el cuadro siguiente se describe más claramente lo señalado:

INVERSIONES de INFIMANIZALES en la ZONA FRANCA ANDINA S.A.S.			
Fecha	Detalle Inversión	Valor Inversion Inicial	Vires Indexados al 31 de Diciembre de 2018
19-Oct-09	Aporte Inicial	5,750,000,000	8,008,485,956
28-May-10	Adquisicion de Acciones	250,000,000	343,100,528
13-Sep-11	Compra de Acciones de la ILC	1,015,599,001	1,343,157,292
06-Dec-11	Compra de Acciones de la ILC	1,015,599,001	1,338,757,869
10-Dec-13	Suscripción de acciones (recapitalización)	651,370,632	820,920,743
13-Aug-14	Capitalización Aprobada (Consejo Directivo InfiManizales)	1,155,720,927	1,411,291,087
07-Jul-15	Suscripción de acciones (recapitalización)	392,069,461	459,099,256
12-May-16	Suscripción de acciones (recapitalización)	200,000,000	217,162,925
Totales...		10,430,359,022	13,941,977,674

Valor de la Inversión de Infimanizales Indexada a 31 Dic/ 2018 en el Proyecto ZFA SAS.	\$	13,941,977,674
Valor Recibido por Infimanizales despues del Proceso Liquidatorio del Proyecto ZFA SAS.	\$	9,017,859,094
Perdida Nominal de Infimanizales en la Inversión del Proyecto ZFA SAS.	\$	<u>4,924,118,580</u>

4. CONCLUSIONES DEL PROCESO AUDITADO

- Como se reiteró en las diferentes auditorias efectuadas por esta Contraloría al proyecto ZFA S.A.S. se encontró que este proyecto presentó dificultades desde su inicio, debido a la deficiente planeación en los estudios de factibilidad técnica, económica, financiera, de mercadeo y jurídica, y que al final dieron al traste con los objetivos trazados, no siendo posible cumplirlos; con ello se desaprovecho una oportunidad invaluable para Manizales y la Región, en los aspectos de atraer la inversión extranjera, creación de nuevas empresas de industria y de servicios y por ende la generación de nuevos empleos que promovieran el progreso de la región.
- Mientras a nivel nacional se entendía que estos proyectos de Zonas Francas tenían mayor posibilidad de éxito cuando se entregaba su manejo a entes privados, como se evidencia con la expedición del Decreto 2111 del 29 de diciembre de 1992, el Gobierno Nacional que suprimía varios establecimientos públicos operadores de Zonas Francas y facilitaba el traspaso al sector privado; consolidándolos como núcleos de producción con destino a mercados internacionales, en Manizales se iba en contravía de las políticas nacionales, puesto que la inversión en la Zona Franca Andina, era netamente pública. Sin tener en cuenta los Infis (Infimanizales, e Inficaldas) que estas privatizaciones eran necesarias fruto de las malas experiencias que había tenido el gobierno nacional cuando los mismos tenían componente público.
- La pérdida de 4.924 millones aproximados es un golpe fuerte a las finanzas y al patrimonio de la entidad, menguándole la posibilidad de inversiones en el desarrollo de su objeto social, amén de que este valor se indexa a valor presente con los índices de precios al consumidor, empero no se tuvo en cuenta las tasas de rentabilidad que este mismo dinero podría haber producido en estos nueve (9) años de vida de la Zona Franca Andina, que obviamente generaría una perdida mucho mayor.
- La relación costo – beneficio tras ser ponderados elementos de inversión y su retorno en el proyecto denominado zona franca, arrojó un balance desfavorable para los intereses de INFIMANIZALES, pues gran cantidad de recursos técnicos, humanos y financieros se destinaron al proyecto de zona franca por un período de alrededor de seis años, al término de los cuales, el resultado obtenido no tiene ningún valor agregado y por el contrario, termina siendo evidente que impacto negativamente los intereses de la entidad ya que en ningún momento obtuvo réditos por el negocio.

- El proceso de liquidación según la información entregada, se surtió bajo los postulados del Decreto Ley 0254 de 2000, y si bien la duración no fue la inicialmente prevista, que era de un año, debido a que se extendió por casi el doble de ese término, los costos inherentes a la misma no sufrieron cambios significativos y finalmente se logró el cometido que era disolver y liquidar.
- A la fecha, se cancelaron todas las obligaciones a los acreedores de la Zona Franca S.A.S, solamente se presenta un caso en el cual, frente a una sentencia ejecutoriada del Tribunal Contencioso Administrativo, donde se ordena el pago de \$99.500.000.00. frente a este pago el liquidador constituyo un depósito judicial por las sumas de \$ 50.000.000.00, ya que, en la resolución del reconocimiento de créditos, a este acreedor se le había reconocido únicamente esta cantidad.

Equipo auditor:

Original firmado por:
JOSE DANIEL SANCHEZ PATIÑO
Líder Auditoria

Original firmado por:
ALVARO H. OSORIO ZULUAGA
Auditor

Supervisó:

Original firmado por:
GILDARDO ARLEN CANO LÓPEZ
Director de Planeación y Control Fiscal