

**CONTRALORIA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES**



**CONTROL EFECTIVO PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD EXPRES 1.09-2019**

**INFORME DEFINITIVO**

**INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE  
MANIZALES -INFI-MANIZALES  
PROYECTO AGROFORESTAL PRUCUENCA  
VIGENCIA 2016 – 2017 – 2018 - 2019**

**AGEI-EXP-1.09 2019  
Noviembre de 2019**



**AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD EXPRES**

**MUNICIPIO DE MANIZALES**

**INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE  
MANIZALES -INFI-MANIZALES  
PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA**

**ANA CRISTINA JARAMILLO GUTIERREZ  
Contralora Municipal**

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

**JORGE LUIS VALDES OROZCO  
Líder de Auditoría**

**MÓNICA LÓPEZ LÓPEZ  
ÁLVARO HERNÁN ZULUAGA OSORIO  
JORGE ARIEL GOMEZ MESA  
Auditores**

## 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 .....	6
5.	CONTEXTO DEL OBJETO DE AUDITORIA. ....	7
5.1.	Origen del Proyecto Forestal Procuena .....	7
6.	EVALUACIÓN OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	8
6.1	Cumplimiento de los objetivos de Infimanizales como inversionista del proyecto. ...	9
6.2.	Obligaciones y responsabilidades de la Gerencia de Infimanizales y la Administración de Procuena.....	9
6.3	Régimen Legal aplicable a los regímenes especiales o exceptuados del estatuto de contratación. ....	15
6.3.1	Gestión contractual en el marco del desarrollo del proyecto Procuena.....	19
6.4	Evaluación de los contratos suscritos entre Infimanizales la FAO, Corporación para el Desarrollo de Caldas y Aguas de Manizales. ....	22
6.5	Negociaciones bajo la modalidad de Contratos de Cuentas en Participación.....	23
6.5.1.	Contexto de la gestión contractual .....	23
6.5.2.	Certificados de Incentivo Forestal (CIF) .....	25
6.5.3.	Certificados de Emisiones Regulares (Bonos de Carbono) .....	26
6.5.4.	Formas de Liquidar el Contrato de Cuentas en Participación .....	27
6.6	Mecanismos de control y supervisión dispuestos y aplicados al proyecto Procuena. ....	35
6.7	Consolidación de los recursos públicos aplicados al proyecto, determinación de rentabilidad y/o retorno al presupuesto de Infimanizales.....	35
7.	RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA AUDITORIA .....	36
8.	Plan de mejoramiento.....	37
9.	COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS.....	38
10.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	41
11.	CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS .....	118
12.	MUESTRA DE CONTRATOS AUDITADOS .....	120

Manizales, Noviembre 29 de 2019

Doctor  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Alcalde de Manizales

Doctor  
**MAURICIO ANDRES GRISALES FLOREZ**  
Gerente General INFI-MANIZALES

Doctor  
**ALEJANDRO ESTRADA CARMONA**  
Gerente de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

Doctora  
**LUZ ALBA SIERRA SIERRA**  
Gerente Proyecto Procuencia

Asunto: Informe Definitivo auditoría Exprés AGEI-EXP-1.09-2019

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 de Evaluar la gestión fiscal y los resultados obtenidos por INFIMANIZALES en calidad de promotor e impulsor del Proyecto Agroforestal “PROCUENCA” durante el periodo 2016 a 2019 (junio).

Lo anterior responde a una queja ciudadana presentada ante este ente de control y aun informe de Auditoría Interna realizada por el propio Instituto.

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 y los resultados obtenidos por INFIMANIZALES en calidad de promotor e impulsor del Proyecto “PROCUENCA” durante el periodo 2016 a 2019 (junio).

## **2. OBJETIVOS DE LA AUDITORIA**

### **2.1 Objetivo General:**

Evaluar la gestión fiscal y los resultados obtenidos por INFIMANIZALES en calidad de promotor e impulsor del Proyecto Agroforestal “PROCUENCA” durante el periodo 2016 a 2019 (junio).

### **2.2 Objetivos Específicos**

- a. Establecer el cumplimiento los objetivos principales de Infimanizales como inversionista en el Proyecto Agroforestal de Procuencia.
- b. Establecer las obligaciones y responsabilidades de la Gerencia de Infimanizales y la Administración de Procuencia, respecto al Proyecto Agroforestal Procuencia.
- c. Evaluar la gestión contractual desarrollada en el marco del cumplimiento del Proyecto Agroforestal “PROCUENCA” entre durante el periodo 2016 a 2019 (junio).
- d. Valorar las negociaciones realizadas por Procuencia bajo la modalidad de cuentas en participación
- e. Evaluar los convenios y/o contratos suscritos entre INFIMANIZALES y la FAO, Corporación para el desarrollo de Caldas y Aguas de Manizales relacionados con el Proyecto Agroforestal “PROCUENCA” y sus resultados.

- f. Valorar los mecanismos de control y supervisión dispuestos y aplicados al Proyecto Agroforestal “PROCUENCA”
- g. Consolidar el monto de los recursos públicos aplicados al proyecto y determinar la rentabilidad y/o retorno de los mismos al presupuesto del instituto.
- h. 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 la gestión realizada al Proyecto Agroforestal Procuencia por parte de Infi-Manizales durante las vigencias del alcance del presente proceso auditor, 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.

### 4. LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

Las limitaciones son circunstancias o condiciones que restringen o dificultan el desarrollo del trabajo auditor, dentro de las cuales en este proceso auditor se establecieron: La dispersión de la información y documentos requeridos para auditar la gestión fiscal y los resultados obtenidos por Infi-Manizales en calidad de promotor e impulsor del “Proyecto Agroforestal para la Cuenca del Río Chinchiná PROCUENCA”, adicional a la desarticulación de los procesos administrativos, técnicos y jurídicos con el Comité Consultivo como órgano encargado del seguimiento y coordinación de PROCUENCA.

Para la Contraloría de Manizales, existen otras limitaciones que pueden restringir los resultados de la presente auditoria por la presencia de riesgos inherentes al proceso auditado, riesgos de control y riesgos del auditor, como los señalados a continuación:

#### **Limitaciones inherente o intrínsecas al proceso auditado:**

- La complejidad y del Proyecto Agroforestal PROCUENCA que, por su misma naturaleza agrícola y forestal, el cual está llegando a los 20 años de desarrollo propuesto como horizonte del mismo.
- Restricciones en el conocimiento para analizar y valorar el cumplimiento de obligaciones técnicas forestal, ambiental y jurídica; establecidas en el marco de los Contratos y/o Convenios Interadministrativos celebrados entre Infi-Manizales y Aguas de Manizales durante las vigencias 2016 a junio de 2019.
- Riesgos legales que pueden surgir luego de culminado el proceso de auditoría.

#### **Limitaciones de auditoria:**

- Restricciones en el cumplimiento de los términos de la auditoria por la complejidad del asunto a auditar en el marco del Contrato y/o Convenio Interadministrativo suscrito para cada vigencia auditada; la dispersión y demora en la entrega de información requerida durante la ejecución de la auditoria.
- Imposibilidad de establecer el cumplimiento de los objetivos principales de Infi-Manizales como inversionista en el Proyecto Agroforestal de Procuencia por la ausencia de una herramienta o soporte del ejercicio de seguimiento que estructure metas, indicadores y resultados; seguimiento asignada al Comité Consultivo de PROCUENCA en el marco del Contrato y/o Convenio Interadministrativo suscritos para las vigencias auditadas 2016, 2017, 2018 y hasta junio de 2019.

## **5. CONTEXTO DEL OBJETO DE AUDITORIA.**

### **5.1. Origen del Proyecto Forestal Procuencia**

De la lectura de los documentos sobre el Proyecto Agroforestal “PROCUENCA” se encuentra que el mismo se formuló con base en el “Plan de Manejo Ambiental de la cuenca del Río Chinchiná” elaborado entre los años 1997 y 1999 por CORPOCALDAS.

**Localización del proyecto:** La Cuenca del río Chinchiná está ubicada en la zona centro sur del Departamento de Caldas, tiene una extensión aproximada a las 113.000 has., la habitan 530.000 habitantes y abarca los municipios de Manizales y Villamaría en su totalidad, y Neira, Palestina y Chinchiná, parcialmente. Se extiende desde los 780 msnm en su desembocadura en el río Cauca, hasta los 5.400 msnm en el Nevado del Ruiz. Fuente: Plan de Ordenamiento de la Cuenca de Río Chinchiná – CORPOCALDAS.

El **29 de marzo de 2001** el Alcalde de Manizales Dr. Germán Cardona Gutiérrez y el Gerente General de INFIMANIZALES, Dr. Luis Roberto Rivas Montoya tramitan ante el Concejo de Manizales la autorización de vigencias futuras por \$21.392 millones de las

vigencias 2002 a 2007; con cargo al presupuesto de 2001 se comprometen \$3.608 millones, con destino al “Proyecto Forestal para la Cuenca del Rio Chinchina, una alternativa ambiental y productiva para la ciudad y la región”.

En la exposición de motivos se señala:

*“El Proyecto Forestal para la Cuenca del Rio Chinchina, una alternativa ambiental y productiva para la ciudad y la región”, se encuentra inscrito en el Banco de Programas y Proyectos del municipio de Manizales, tiene como objetivo consolidar un proceso de desarrollo forestal sostenible, en la cuenca del Rio Chinchiná entre los 1.900 y 3.000 msnm, dirigido a formar un “colchón de agua” y generar una alternativa de producción y empleo para la ciudad y la región, involucrando actividades agroforestales, ecoturísticas, de investigación y desarrollo, orientando el manejo de las plantaciones hacia el logro de productos de valor agregado”.*

*Entre los objetivos inmediatos de dicho proyecto, se encuentran:*

*a. Un corredor biológico consolidado en la zona entre los 2.600 y los 3.000 msnm, que amortigüe los posibles impactos ecológicos entre la zona del proyecto y el Parque Nacional Natural Los Nevados, convertido en fuente de biodiversidad biológica, de fauna, flora y de bosques primarios en formación.*

*b. Un gran “Colchón de agua” formado por toda la zona entre los 1.900 y 3.000 msnm, productora de agua de calidad y en cantidad suficiente para la vida de la región. Adicionalmente, los procesos erosivos, de deterioro del suelo y de sedimentación, se encontraran completamente mitigados y debidamente prevenidos.*

*c. La actividad forestal convertida en fuente de generación de riqueza productiva, empleo permanente para los habitantes de la zona del proyecto en actividades de manejo y aprovechamiento del bosque, y en actividades de tipo industrial para la transformación de sus productos maderables y no maderables.*

*d. Un desarrollo industrial para los productos forestales maderables, pujante y en expansión. Un conjunto de aserríos medianos y pequeños y de industrias de transformación secundaria, con sus productos ubicados con calidad y entre clientes de primera importancia internacional.*

*(...) En un periodo de cinco (5) años se pretende tener para la cuenca del Rio Chinchiná 7.500 ha de plantaciones forestales y conservado y manejado 4.000 ha de bosque natural; haber establecido las normas técnicas, legales y operativas para la ejecución del proyecto y propiciado la inversión pública y privada, y haber apoyado el recurso humano en la región”. (Informe Definitivo Auditoria Especial 3.02-2016).*

## **6. EVALUACIÓN OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

## 6.1 Cumplimiento de los objetivos de Infimanizales como inversionista del proyecto.

Las evidencias obtenidas durante el presente proceso auditor y las cuales se registran durante la lectura del mismo permite establecer que Infimanizales ha cumplido con su papel de inversionista durante el desarrollo del Proyecto Agroforestal Procuenca.

Durante toda la vida del proyecto la inversión total ha sido de \$ 34.499.704.152 y durante las últimas cuatro vigencias se han realizado inversiones certificadas por Infimanizales por un total de \$2.515.046.402, lo que equivale a un 7% del total de las inversiones realizadas.

De acuerdo con las anteriores inversiones y con las recuperaciones que se han realizado y que se desglosan más adelante en el presente informe, esta Contraloría puede establecer que la tasa de retorno y/o la recuperación de la inversión no ha sido la ideal para generar un punto de equilibrio en el Proyecto Agroforestal Procuenca.

## 6.2. Obligaciones y responsabilidades de la Gerencia de Infimanizales y la Administración de Procuenca.

El análisis de los Convenios Interadministrativos de las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019 con el objeto de realizar la Gerencia de PROCUENCA, celebrados entre Infi-Manizales como entidad inversionista para asegurar el retorno económico del proyecto y Aguas de Manizales S.A. E.S.P. como proveedor de los recursos técnicos, humanos y administrativos necesarios para la prestación de los servicios requeridos por la entidad inversionista.

Las responsabilidades de cada entidad están enumeradas y descritas en la Cláusula TERCERA – OBLIGACIONES DE LAS PARTES, que para el Convenio No.2016-06-053 suscrito el año 2016; se establecieron de la siguiente manera:

**“A. Por parte de INFI-MANIZALES:** 1. Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para la ejecución del Proyecto en la cuantía establecida en la propuesta, incluyendo entre otros los equipos de cómputo y mobiliario. 2. Pagar oportunamente las sumas derivadas de la ejecución del Proyecto, mediando aprobación del Comité Consultivo cuando hubiere lugar a ello; 3. Apropiar los recursos necesarios para el Proyecto en caso de presentarse costos adicionales a los inicialmente contemplados, previa justificación técnica. 4. Realizar el registro contable en su sistema de información de la ejecución del proyecto. 5. En caso de ser necesario suministrar oportunamente a Aguas de Manizales S.A. E.S.P. toda la documentación e información requerida para el correcto desarrollo del Contrato. Lo anterior teniendo en cuenta que AGUAS DE MANIZALES, es la empresa que en vigencias anteriores ha venido ostentando el gerenciamiento técnico del PROYECTO y bajo esa consideración posee no solo el conocimiento técnico del mismo, sino también su memoria, 6. Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, contable, financiero, relacionado con la ejecución del Proyecto;

a través del supervisor designado. 7. En caso de ser necesario entregar a Aguas de Manizales S.A.E.S.P. el software y demás instrumentos y herramientas en los que se tienen registrados y se les hace seguimiento a los contratos de cuentas en participación. Lo anterior teniendo en cuenta que AGUAS DE MANIZALES, es la empresa que en vigencias anteriores ha venido ostentando el gerenciamiento técnico del PROYECTO y bajo esa consideración posee no solo el conocimiento técnico del mismo, sino también su memoria. 8. Responder por las condenas judiciales o administrativas que se deriven de los contratos de cuentas en participación suscritos para la ejecución del Proyecto, siempre y cuando no sean originadas por el incumplimiento de las actividades programadas en el Plan Operativo aprobado por el Comité Consultivo y en la propuesta presentada por AGUAS DE MANIZALES, la cual hace parte integral de este convenio. 9. Prestar en el marco de sus obligaciones, colaboración oportuna a las partes para la ejecución del Proyecto, incluyendo la entrega de información que repose en la entidad siempre y cuando hubiese sido entregada por la empresa AGUAS DE MANIZALES en la liquidación de convenios en vigencias anteriores. 10. Integrar el Comité Consultivo de que trata la cláusula cuarta del presente contrato. 11. En caso de requerirse, apoyar la estructuración de los cambios requeridos en los contratos de cuentas en participación. **B. Por parte de AGUAS DE MANIZALES:** 1. Ejercer la Gerencia del "Proyecto Foresta/ para la Cuenca del Río Chinchiná Procuencia" de acuerdo con la propuesta entregada y aprobada mediante la suscripción del presente convenio. 2. Desarrollar un plan operativo de actividades, estableciendo estrategias de acuerdo con los objetivos planteados en la propuesta la cual como se dijo, hace parte integral de este convenio. 3. Garantizar la prestación de la asistencia técnica por parte del personal contratado para tal fin, teniendo en cuenta indicadores de seguimiento previamente establecidos por parte del comité consultivo. 4. Realizar el seguimiento técnico forestal de la ejecución del proyecto. 5. Apoyar y brindar acompañamiento en la planeación de los procesos de entresacas requeridos por el proyecto, garantizando además la intervención técnica a las plantaciones seleccionadas a través del personal técnico contratado para tal fin. 6. Seleccionar y contratar el personal calificado y capacitado requerido para la ejecución del proyecto, de conformidad con los requerimientos en número de personas y competencias determinadas por Infi-Manizales y/o Comité Consultivo. 7. Presentar a Infi-Manizales y/o al Comité Consultivo las observaciones y recomendaciones técnicas que considere pertinentes para el cabal desarrollo del proyecto. 8. Presentar a Infi-Manizales un informe mensual de gestión y actividades desarrolladas. 9. Administrar el portafolio de contratos de establecimiento y manejo de plantaciones forestales con los propietarios ubicados en el área de acción del "proyecto forestal para la cuenca del Río Chinchiná — PROCUENCA" de Infi-Manizales vinculados al mismo a través de la aplicación de las inversiones en sus predios en virtud de lo cual: i. Llevará a cabo el manejo y control de las cuentas definidas en los contratos suscritos con los propietarios beneficiarios; ii. Realizará el control del movimiento de inversiones y pagos de participación efectuados en desarrollo de los Contratos; iii. Manejará una cuenta especial para atender los recaudos producto de los contratos; iv. Desembolsará los recursos requeridos por los propietarios de acuerdo con el procedimiento establecido para el desarrollo del Proyecto de conformidad con las

instrucciones que imparta el Comité Consultivo; v. Informará a Infi-Manizales sobre el estado de administración y control de los Contratos por lo menos una vez al mes. vi. Presentará informes mensuales de los balances de recursos resultado del manejo de los Contratos de Cuentas en Participación e informará sobre cualquier novedad; vii. Realizar las demás gestiones que sean requeridas para la adecuada administración de los contratos. Así mismo deberá adelantar el seguimiento y control de los contratos suscritos para la ejecución del proyecto. 10. En caso de requerirse, liderar la estructuración y realización de los cambios que puedan realizarse en los contratos de cuentas en participación con los diferentes propietarios, de la mano con el asesor jurídico del Proyecto y con el acompañamiento del comité consultivo y la revisión del supervisor designado por Infi-Manizales. 11. Realizar durante la vigencia del contrato un diagnóstico de la situación del proyecto, que incluya el análisis jurídico, financiero, técnico y operativo de los Contratos en cuentas en participación vigentes. El diagnóstico técnico deberá contener: i.- Identificación y validación de las áreas intervenidas por el proyecto, ii.- Estado técnico de cada plantación. iii.- Viabilidad técnica de cada plantación con fines de aprovechamiento final. iv.- Determinación de plantaciones que, siendo viables técnicamente, deberían mantenerse en el tiempo como reserva forestal y no comercializarse. 12. Designar dentro de la estructura interna de Aguas de Manizales al gestor del proyecto. 13. Adelantar las gestiones administrativas y los procesos de selección para la contratación de los bienes, productos y servicios requeridos para el normal desarrollo del Proyecto, incluyendo el personal administrativo y técnico requerido. 14. Identificar y estructurar oportunidades de negocio a partir de la aplicación del conocimiento y experiencia de desarrollo del Proyecto. Previa aprobación del Comité Consultivo, teniendo en cuenta estudios técnicos realizados en vigencias anteriores. PARAGRAFO: Velar por el estricto cumplimiento de lo acordado en el contrato de cuentas en participación en lo relativo a la comercialización de los bonos de carbono, en los porcentajes que le corresponden a INFIMANIZALES. 15. Cumplir con los mandatos específicos que Infi-Manizales confiera a Aguas de Manizales S.A. E.S.P. para el mejor desarrollo del Proyecto. 16. Realizar el manejo contable del proyecto basado en la siguiente información: Detalle de gastos del proyecto, montos por terceros y conceptos, saldos ejecutados y cuentas por pagar, 17. Adelantar el seguimiento y control de los contratista suscritos para la ejecución del Proyecto. 18. Supervisar y controlar el flujo de las inversiones y los costos de ejecución del Proyecto y presentar a Infi-Manizales los informes mensuales respectivos sobre las desviaciones y su efecto en el costo total del mismo. 19. Poner a disposición de Infi-Manizales el flujo de recursos superavitarios resultantes de los nuevos negocios que sean puestos en marcha, de acuerdo a la estructuración aprobada para cada negocio. 20. Poner a disposición del Proyecto una sede física que permita el desarrollo de las actividades de oficina y la normal atención de sus usuarios. 21. Alertar en forma oportuna a Infi-Manizales y al Comité Consultivo, sobre cualquier anomalía, deficiencia o dificultad que se presente en el desarrollo del Proyecto y adoptar los correctivos necesarios para subsanarlas. 22. Formar parte del Comité Consultivo. 23. Disponer de una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los recursos afectados al proyecto. 24. Incluir en lo posible al Proyecto Agroforestal Procuencia en los diferentes proyectos y actividades

*desarrolladas por Aguas de Manizales S.A. E.S.P, encaminadas a la gestión, fortalecimiento y protección de cuencas hidrográficas, con la finalidad de aunar esfuerzos y generar fortalecimiento de las entidades en cuestión. 25. Gestionar recursos no reembolsables para el proyecto con el Gobierno Nacional y otras entidades a nivel internacional. 26. Los bienes adquiridos en virtud del convenio con cargo al proyecto para la ejecución del mismo deberán contar con la autorización por parte de Infi — Manizales. 27. Poner a disposición de la administración o de sus órganos de control, cuando hubiere lugar a ello, los documentos necesarios para soportar el cumplimiento de sus obligaciones”.*

El Convenio No. 2017-01-013 suscrito para la vigencia 2017, Convenio No. 2018-07-059 de la vigencia 2018 y Convenio No. 2019-01-008 de la vigencia 2019; las obligaciones pactadas por parte de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. presentaron algunas modificaciones, las cuales se detallan a continuación:

**Convenio No. 2017-01-013 (...) B. Por parte de Aguas de Manizales.**

**Para el año 2016 se tenía establecido así:**

*“3. Garantizar la prestación de la asistencia técnica por parte del personal contratado para tal fin, teniendo en cuenta indicadores de seguimiento previamente establecidos por parte del comité consultivo”.*

**Para el año 2017 se pacta de la siguiente forma:**

*“3. en línea con el diagnóstico realizado y las prioridades de las plantaciones garantizar la prestación de la asistencia técnica por parte del personal contratado para tal fin, teniendo en cuenta indicadores de seguimiento previamente establecidos por parte del comité consultivo”.*

**Para el año 2016 se tenía establecido así:**

*“11. Realizar durante la vigencia del contrato un diagnóstico de la situación del proyecto, que incluya el análisis jurídico, financiero, técnico y operativo de los Contratos en cuentas en participación vigentes. El diagnóstico técnico deberá contener: i.- Identificación y validación de las áreas intervenidas por el proyecto, ii.- Estado técnico de cada plantación. iii.- Viabilidad técnica de cada plantación con fines de aprovechamiento final. iv.- Determinación de plantaciones que, siendo viables técnicamente, deberían mantenerse en el tiempo como reserva forestal y no comercializarse”.*

**Para el año 2017 se pacta de la siguiente forma:**

*“11. en línea con el Diagnóstico realizado y las prioridades establecidas en el mismo, recomendar al Comité Consultivo las intervenciones de parcial o total de las plantaciones y velar por el desarrollo adecuado del proceso prestando especial atención al recaudo de los dineros que por concepto de recuperación de la inversión y utilidad corresponden a Infi-Manizales”.*

**Convenio No. 2018-07-059 (...) B. Por parte de Aguas de Manizales.**

Se incluye nueva obligación en el “numeral 29. Administrar, comercializar, negociar y vender los certificados de emisiones reducidas “C.E.R.”, así como la recepción de los recursos provenientes de esta negociación, para lo cual se entienden cedidos a Aguas de Manizales S.A. E.S.P. los poderes que se habían entregado a AGROFORESTAL de manera especial amplia y suficiente para que en su nombre tramite y negocie los certificados de emisiones reducidas “C.E.R.” que resulten a su favor del vuelo forestal materia del contrato, reciba los dineros correspondientes y en general, adelante todos los tramites necesario para dicho fin ante las entidades y personas que se requieran,

*sin que se pueda decir que el poder de insuficiente o requiera de ratificación alguna y bastará a Aguas de Manizales para que a través de su representante legal exhiba copia de este convenio como acreditación de su poder; es de aclarar que Aguas de Manizales puede hacer esta nueva obligación, directa o indirectamente por medio de un contratista”.*

Para la vigencia 2019 no fue pactada la anterior obligación.

**Durante las vigencias 2016, 2017 y 2018 se pactó la siguiente obligación por parte de Infi-Manizales:**

*“2. Pagar oportunamente las sumas derivadas de la ejecución del Proyecto, mediando aprobación del Comité Consultivo cuando hubiere lugar a ello”*

**Para la vigencia 2019 el Convenio No. 2019-01-008, la modificó:**

*“2. Pagar oportunamente las sumas derivadas de la ejecución del Proyecto”*

En desarrollo de la auditoria exprés y debido a la multiplicidad de obligaciones y responsabilidades de las partes, tanto de Infi-Manizales como de Aguas de Manizales se seleccionaron las siguientes obligaciones que fueron verificadas por el equipo auditor y que se toman como base para establecer su cumplimiento:

**Por parte de Infi-Manizales.**

1. Esta auditoria verificó la existencia de las Propuestas de Aguas de Manizales presentadas para la celebración de los Contratos/Convenios Interadministrativo con Infi-Manizales para las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019.
2. Se constata la existencia del Diagnóstico de la situación del proyecto realizado por Aguas de Manizales de fecha abril de 2017, el cual fue establecido en la cláusula tercera, parte B, numeral 11 del Convenio Interadministrativo con Infi-Manizales para la vigencia 2017.
3. Infi-Manizales envió en medio magnético los documentos digitales que dan cuenta de los Informes de supervisión a cargo de Infi-Manizales a los Convenios Interadministrativos con Aguas de Manizales de los años 2016, 2017, 2018 y 2019.
4. En el mismo envío referido en el punto anterior, se da cuenta de los Informes presentados por la Directora/Gerente de PROCUENCA, que deben contener lo pactado por parte de Aguas de Manizales en cuanto a *“Supervisar y controlar el flujo de las inversiones y los costos de ejecución del Proyecto y presentar a Infi-Manizales los informes mensuales respectivos sobre las desviaciones y su efecto*

en el costo total del mismos”, cuya verificación estuvo a cargo de la Supervisión de Infi-Manizales.

#### Por parte de Aguas de Manizales.

1. Durante el ejercicio auditor se requirió el “Plan Operativo” referido en la cláusula “Cuatro-Comité Consultivo” de los Convenios Interadministrativos auditados y según información aportada por Aguas de Manizales, observa que el plan operativo se asimila como la propuesta que presentan a Infi-Manizales para el desarrollo de la Gerencia de PROCUENCA.

#### 6.3 Régimen Legal aplicable a los regímenes especiales o exceptuados del estatuto de contratación.

Si bien las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios se rigen por la Ley 142 de 1994 de derecho privado o de régimen exceptuado; de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 32, el cual dispone:

**“ARTÍCULO 32. Régimen de derecho privado para los actos de las empresas.** Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado;”

Se hace necesario conocer los planteamientos que hace **Colombia Compra Eficiente** como ente rector del Sistema de Compra Pública y encargado de desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo presenta esta Guía para Entidades Estatales de régimen especial con el fin de articular la gestión contractual de las Entidades Estatales de régimen especial a los objetivos del Sistema de Compra Pública.

#### Definiciones (fuente: Colombia Compra Eficiente)

**Entidad Estatal de régimen especial:** Entidad Estatal que realiza sus Procesos de Contratación con un régimen distinto al previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007

**Sistema de Compra Pública:** Estructura organizada creada por el Estado para tomar decisiones de gasto público para poner a disposición de las personas bienes, obras y servicios.

La creación de Colombia Compra Eficiente como ente rector supone la existencia de un Sistema de Compra Pública, compuesto por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables a estos y aquellos, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales. Dentro de este sistema, están las Entidades Estatales, es decir los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorga capacidad para contratar, independientemente del régimen de contratación que apliquen, concepto que incluye a las Entidades Estatales de régimen especial.

Aunque por regla general todas las Entidades Estatales deben aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 en su actividad contractual, la ley excluye de su aplicación a algunas de ellas.

Las Entidades Estatales de régimen especial están facultadas para aplicar en su actividad contractual unas reglas distintas, contenidas en la norma que crea el régimen especial y en su manual de contratación.

Colombia Compra Eficiente recomienda que los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales de régimen especial tengan las mismas etapas de las demás Entidades Estatales, es decir, que tenga una etapa en la que planeen las compra que van a realizar, otra en la que se lleve a cabo la selección del contratista, otra correspondiente a la suscripción y legalización del contrato y por último una etapa que corresponda a la ejecución y terminación del Proceso de Contratación.

Por otra parte, la normativa del Sistema de Compra Pública incluye algunas normas transversales a todas las Entidades Estatales, que son de obligatorio cumplimiento para las Entidades Estatales de régimen especial. Entre estas se encuentran las siguientes:

(...)

*“La Ley 1150 de 2007, además de introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, “[dicta] otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, entre las cuales dispone que estas Entidades “aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la **función administrativa** y de la **gestión fiscal**, (resaltado nuestro), de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal” (artículo 13).*

**Artículo 13.** *Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,*

*aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

Esta ley señala además que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP- cuenta con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos y sirve de punto único de ingreso de información de las Entidades Estatales (artículo 3).

Asimismo, la Ley 1474 de 2011 incorpora normas relacionadas con la supervisión e interventoría de los contratos (artículo 82, 83, 84 y 85) y la administración de los anticipos en contratos de obra, concesión y salud (artículo 91).

Por último, la Ley 1712 de 2014 –Ley de transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública obliga a las Entidades Estatales a publicar todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, indistintamente si ejecutan o no recursos públicos (artículos 11).

(...)

Por norma general y de acuerdo con los anteriores planteamientos, todas las entidades del estado deben contratar siguiendo la normativa que trazan las leyes 80/93, 1150/07 y sus decretos reglamentarios, y las actuaciones en materia contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deben estar enmarcadas dentro de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA):

**Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se

observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

### 6.3.1 Gestión contractual en el marco del desarrollo del proyecto Procuencia.

La evaluación de la gestión contractual desarrollada en el marco de cumplimiento del Proyecto Agroforestal Procuencia durante el periodo 2016 a 2019 (junio), partió de la información aportada por Aguas de Manizales S.A.S. E.S.P. con el reporte de cuarenta (40) contratos suscritos para la gerencia o administración del Proyecto Agroforestal Procuencia por un total de \$1.620'916.309, así:

**Tabla N° 1**

CONTRATOS AÑO 2016 AGUAS DE MANIZALES				
	NUMERO CONTRATO	OBJETO CONTRATO	CEDULA Y/O NIT	VALOR CONTRATO
1	20160161	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION	890807284-9	\$33.000.000,00
2	PECM-0025204	ASESOR JURIDICO PROYECTO PROCUENCA	75101669	\$18.000.000,00
3	PECM-0025408	PLAN FITOSANITARIO PROYECTO PROCUENCA	10285760	\$13.500.000,00
4	PECM-0025403	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053834916	\$2.757.820,00
5	PECM-0025376	PRACTICANTE (INGENIERIA MECATRONICA)	1053827459	\$1.378.908,00
6	PECM-0025377	PUBLICISTA PROYECTO PROCUENCA	1053830888	\$1.378.908,00
CONTRATOS AÑO 2017 AGUAS DE MANIZALES				
	NUMERO CONTRATO	OBJETO CONTRATO	CEDULA Y/O NIT	VALOR CONTRATO
7	20170058	PUBLICISTA PROYECTO PROCUENCA	1053830888	\$2.950.868,00
8	20170059	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053841526	\$4.426.302,00
9	20170060	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053834916	\$4.426.302,00
10	20170061	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053840988	\$4.426.302,00
11	PECM-0026578	PUBLICISTA PROYECTO PROCUENCA	1053830888	\$1.475.434,00

<b>CONTRATOS AÑO 2016 AGUAS DE MANIZALES</b>				
	<b>NUMERO CONTRATO</b>	<b>OBJETO CONTRATO</b>	<b>CEDULA Y/O NIT</b>	<b>VALOR CONTRATO</b>
12	PECM-0026808	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053840988	\$3.688.585,00
13	PECM-0026809	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053841526	\$3.688.585,00
14	20170074	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$21.000.000,00
15	20170093	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICPACION	890807284-9	\$37.000.000,00
16	20170204	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICPACION	890807284-9	\$50.875.000,00
17	20170224	MANEJO DE ARCHIVO PROYECTO PROCUENCA	75085231	\$14.850.000,00
18	20170274	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$2.566.667,00
19	20170275	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053841526	\$540.992,00
20	20170276	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053840988	\$540.992,00
21	20170277	PUBLICISTA PROYECTO PROCUENCA	1053830888	\$1.000.000,00
22	20170279	MANTENIMIENTO / CONTROL FITOSANITARIO PROCUENCA	900956781	\$71.717.806,00
23	20170300	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053840988	\$1.475.434,00
24	20170301	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$7.000.000,00
25	20170303	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053841526	\$1.475.434,00
<b>CONTRATOS AÑO 2018 AGUAS DE MANIZALES</b>				
	<b>NUMERO CONTRATO</b>	<b>OBJETO CONTRATO</b>	<b>CEDULA Y/O NIT</b>	<b>VALOR CONTRATO</b>
26	20180031	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$19.570.250,00
27	20180039	PUBLICISTA PROCUENCA	1053830888	\$6.360.000,00
28	20180041	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICPACION	890807284-9	\$37.541.667,00
29	20180043	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053840988	\$3.124.969,00
30	20180044	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053841526	\$3.124.969,00
31	20180131	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICPACION	890807284-9	\$35.700.000,00
32	20180133	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053843655	\$3.515.589,00
33	20180134	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$16.616.250,00
34	PECM-0027413	PRACTICANTE INGENIERIA AMBIENTAL	1128626381	\$3.906.210,00
<b>CONTRATOS AÑO 2019 AGUAS DE MANIZALES</b>				
	<b>NUMERO CONTRATO</b>	<b>OBJETO CONTRATO</b>	<b>CEDULA Y/O NIT</b>	<b>VALOR CONTRATO</b>
35	20190045	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$31.725.400,00
36	20190051	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICPACION	890807284-9	\$72.000.000,00
37	PECM-0028448	JUDICANTE PROYECTO PROCUENCA	1053843655	\$6.624.928,00
<b>CONTRATOS EMPRESA DE SERVICIOS TEMPORALES Y AGUAS DE MANIZALES</b>				
	<b>NUMERO CONTRATO</b>	<b>OBJETO CONTRATO</b>	<b>CEDULA Y/O NIT</b>	<b>VALOR CONTRATO</b>
38	20170063	PRESTACION DE SERVICIO A TRAVES DE TRABAJADORES EN MISION PARA EL PROYECTO PROCUENCA EN LA EMPRESA AGUAS DE MANIZALES desde fecha firma acta de inicio (febrero 2018) hasta 31 de diciembre de 2017	900568326-9	\$337.932.632,00

CONTRATOS AÑO 2016 AGUAS DE MANIZALES				
	NUMERO CONTRATO	OBJETO CONTRATO	CEDULA Y/O NIT	VALOR CONTRATO
39	20180100	PRESTACION DE SERVICIO A TRAVES DE TRABAJADORES EN MISION PARA EL PROYECTO PROCUENCA EN LA EMPRESA AGUAS DE MANIZALES DESDE fecha de firma de acta de inicio (12 julio 2018) HASTA 31 DE OCTUBRE DE 2018	900568326-9	\$258.384.429,00
40	20190014	PRESTACION DE SERVICIO A TRAVES DE TRABAJADORES EN MISION PARA EL PROYECTO PROCUENCA EN LA EMPRESA AGUAS DE MANIZALES DESDE FIRMA ACTA DE INICIO (23 enero de 2019) HASTA 31 DE OCTUBRE DE 2019	900568326-9	\$479.648.677,00
<b>Fuente: Información suministrada por Aguas de Manizales</b>				
			<b>TOTAL</b>	<b>\$1.620.916.309,00</b>

A partir del cálculo de la muestra para poblaciones finitas, aplicada al total de los contratos administrativos de las vigencias auditadas que fueron reportados por Aguas de Manizales; el cálculo obtenido dio como resultado una Muestra Óptima de dieciséis (16) contratos seleccionados para revisión, por un total de \$574.052.189, equivalente al 35,42% del total contratado, muestra que fue seleccionada por su materialidad y representatividad así:

**Tabla N° 2 Muestra Contratación Administrativa**

AÑO	NUMERO CONTRATO	OBJETO CONTRATO	CEDULA Y/O NIT	VALOR CONTRATO
2016	PECM-0025408	PLAN FITOSANITARIO PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	10285760	\$ 13.500.000,00
2017	20170059	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053841526	\$ 4.426.302,00
2017	20170061	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053840988	\$ 4.426.302,00
2017	PECM-0026809	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053841526	\$ 3.688.585,00
2017	20170063	PRESTACION DE SERVICIO A TRAVES DE TRABAJADORES EN MISION PARA EL PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA EN LA EMPRESA AGUAS DE MANIZALES desde fecha firma acta de inicio (febrero 2018) hasta 31 de diciembre de 2017	900568323-9	\$ 337.932.632,00
2017	20170093	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION	890807284-9	\$ 37.000.000,00
2017	20170204	ADMINISTRACION DE LOS CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION	890807284-9	\$ 50.875.000,00
2017	20170275	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053841526	\$ 540.992,00
2017	20170276	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053840988	\$ 540.992,00
2017	20170279	MANTENIMIENTO / CONTROL FITOSANITARIO PROCUENCA	900956781	\$ 71.717.806,00
2017	20170300	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053840988	\$ 1.475.434,00
2017	20170303	JUDICANTE PROYECTO AGROFORESTAL PROCUENCA	1053841526	\$ 1.475.434,00
2018	20180031	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$ 19.570.250,00
2018	20180039	PUBLICISTA PROCUENCA	1053830888	\$ 6.360.000,00
2018	20180134	ASESOR JURIDICO EXTERNO	75101669	\$ 16.616.250,00
2018	PECM-0027413	PRACTICANTE INGENIERIA AMBIENTAL	1128626381	\$ 3.906.210,00
			<b>TOTAL:</b>	<b>\$ 574.052.189,00</b>

Es importante anotar que Aguas de Manizales informó en fase de ejecución que el Contrato reportado con el número PECM-0026809 con el objeto de Judicante Proyecto Agroforestal Procuencia a nombre de persona natural identificada con cédula No.1053840988, no fue suscrito ni realizado puesto que dicho número corresponde a un Pedido de Compra del año 2017, que en el sistema DYNAMICS AX permanecía en estado abierto o sin recibir a octubre de 2019 y cuyo Certificado de Disponibilidad Presupuestal CP17-01282 fue anulado como soporte de su inexistencia. Por tanto, se observa la ausencia de monitoreo y seguimiento en la información aportada para esta auditoria por parte de Aguas de Manizales.

En doce (12) de los contratos seleccionados como muestra, la supervisión fue designada dentro de los respectivos contratos de prestación de servicios y arrendamiento de servicios, ejercida por la Gerente/Directora de PROCUENCA, vinculada a través de la empresa de servicios temporales SERVICOL como trabajadora en misión y no con contrato de prestación de servicios, como lo dispone el artículo 83 de la ley 1474 de 2011. Además, en las órdenes de pedido PECM, actúa en los diferentes registros presentados, firmando como supervisora.

Se verificó la respectiva rendición en el SIA OBSERVA por parte de Aguas de Manizales, observándose que no fueron rendidos los contratos reportados al equipo auditor en fase de ejecución, cuyo número inicia con el prefijo “PECM”- Pedido de Compra y que fueron utilizados como mecanismos no permitidos para la contratación por servicios en Ingeniería Ambiental e Ingeniería Agronómica, configurándose esta situación como una observación a la gestión contractual revisada por esta auditoría.

Así mismo se configuran como observaciones, las siguientes situaciones que se detallan en el capítulo correspondiente del presente informe de auditoría: La falencia en la designación de supervisores de contratos, ejercicio de supervisión sin la competencia requerida, Contratación directa por servicios sin el requerimiento de acreditaciones de idoneidad y experiencia profesional, deficiencias de supervisión y los posibles riesgos jurídicos en el servicio de trabajadores en misión a través de empresa de servicios temporales.

#### **6.4 Evaluación de los contratos suscritos entre Infimanizales la FAO, Corporación para el Desarrollo de Caldas y Aguas de Manizales.**

Las evidencias obtenidas durante el proceso auditor permiten emitir un concepto desfavorable sobre el desempeño del convenio interadministrativo suscrito con la FAO, en este punto se hace evidente la falta de claridad en el manejo de la información por parte de los actores dentro del proyecto si bien es cierto se cuenta con el convenio como tal, no existe documentación que permita valorar el cumplimiento de lo pactado.

Mientras el convenio se desarrolló por intermedio de la Corporación para el Desarrollo de Caldas (CDC), que en el periodo de tiempo que fungió como gestor o administrador del proyecto se evidencia que su labor fue cumplida adecuadamente, en los tres aspectos fundamentales del proyecto: Administrativo, técnico y legal.

Cuando Infi-Manizales, toma la decisión de dar por terminado el contrato de gestión y administración con la CDC, y a la vez entregárselo mediante un convenio interadministrativo a Aguas de Manizales, se empiezan a evidenciar situaciones no convenientes al proyecto, porque ésta última entidad subcontrato y efectuó dos contratos; uno con Servicol (empresa temporal) para el manejo administrativo y técnico del proyecto y un contrato firmado con FESCO, para ser el representante legal del proyecto.

Adicional a lo anterior, se encontraron otro tipo de contratos firmados directamente por Aguas de Manizales, con contratistas para desempeño de labores dentro del Proyecto de Procuencia, es decir, el proyecto paso de tener un único contrato con La Corporación Para el Desarrollo de Caldas (CDC) quien gestionaba el proyecto integralmente, a tres tipos de contratación diferentes, lo cual ha generado un desgreño administrativo que no permite tener una unidad de gerencia, porque cada uno de los actores hace lo que le corresponde pero no se ve integralidad en la decisiones.

Para esta contraloría el proyecto debe realizar un análisis del objeto contractual del contrato con FESCO y su rol dentro del actual desarrollo del proyecto.

## **6.5 Negociaciones bajo la modalidad de Contratos de Cuentas en Participación.**

### **6.5.1. Contexto de la gestión contractual**

De acuerdo a los objetivos establecidos y al periodo evaluado del 1° de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2019 en el presente trabajo auditor, se evidencia que Procuencia cuenta al 30 de junio del 2019 con 116 Contratos de Cuentas de Participación, los cuales adeudan un monto de \$11.921.673.771,44 con un área total por liquidar de 2.246.82 hectáreas. Del total de los contratos vigente se tomó una muestra representativa de 12 contratos que por importancia y material representan el 31.66% del monto actualmente adeudado y 21,41 % de las hectáreas para liquidar. A continuación, se presenta la muestra contractual.

**Tabla Nro. 3 Muestra Contratos de Cuentas en Participación**

<b>Muestra Contracutal de la Revision de los Contratos de Cuentas en Participacion Proyecto Procuencia a 30 de Junio de 2019</b>			
<b>Propietario(s)</b>	<b>Contrato</b>	<b>Saldo Contrato de Cuentas</b>	<b>Area ( Has)</b>
Fernando Jimenez Garcia	CCP091	\$19.677.174,89	0,84
Sonia del Socorro Jaramillo Ramirez	CCP119	\$23.364.874,20	1,65
Horacio Gutierrez Jaramillo	CCP133	\$59.797.127,65	1,23
Leonardo Rodriguez Marin	CCP138	\$33.235.533,78	3,23
Alvaro Salazar Bernal	CCP211	\$675.542.967,79	173,45
Alexandra Jaramillo Chavarro	CCP219	\$1.737.180.869,03	149,06
Fabian Ocampo Lopez	CCP222	\$15.047.373,68	0,81
Guillermo Otalvaro Restrepo	CCP275	\$31.737.760,40	0
Diego Hernan Gomez Quintero	CCP288	\$469.551.931,42	65,51
Jaime Restrepo Serna	CCP299	\$664.944.737,67	80,53
Beatriz Echeverry Reinosa	CCP331	\$25.344.124,58	2,01
Hoover Antonio Sanchez Torres	CCP341	\$20.140.953,55	2,99
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>\$3.775.565.428,64</b>	<b>481,31</b>

Fuente: Elaboración Equipo Auditor

Este tipo de contratos se rigen por los articulo 507 y siguientes del Código del Comercio y demás normas legales que le sean aplicables, el objeto de este tipo de contratos consiste en la colaboración efectiva entre los propietarios de los predios e Infimanizales a través de sus gestores, el proyecto se enfoca a ejecutar una acción empresarial, en materia forestal para la protección de los recursos hídricos de la cuenca del Rio Chinchiná y como valor agregado la comercialización de los productos maderables de dicha reforestación, con cuatro políticas definidas; ambiental, productiva, social e institucional.

De acuerdo a la revisión de los Contratos de Cuentas en Participación, desde el punto de vista legal y administrativo, se evidencia un adecuado manejo por parte de la entidad gestora; cada una de las situaciones de tipo contractual y jurídico, se encuentran debidamente documentadas y soportadas y las acciones que le corresponden a la entidad gestora son apropiadas y pertinentes; brindando con ello un manejo correcto y apropiado a estos Contratos de Cuentas en Participación.

Frente al manejo Técnico del Proyecto, se evidencia en los contratos revisados informes generales del estado de las plantaciones por medio de evaluaciones de campo, donde se revisan los protocolos técnicos del proyecto forestal como monitoreos anuales del crecimiento, verificando las variables de altura, diámetro a la altura de pecho, densidad del rodal, con lo que se puede determinar posibles entresacas, con el fin de mejorar las plantaciones y poder alcanzar los volúmenes de maderas proyectados.

Igualmente, y a través de la Asistencia Técnica, el Proyecto les recuerda a los propietarios el seguimiento que deben tener frente a las plagas detectadas por los

supervisores con el fin de que adopten las medidas preventivas y de control, para evitar el deterioro en el normal desarrollo del vuelo forestal de los predios.

En la revisión de los contratos frente a las Cuentas, se evidencia que los pagos parciales efectuados por Procuencia a cada uno de los propietarios son debidamente soportados y para ello se presentan las respectivas actas parciales de obra donde se registran las actividades realizadas como: Plántulas, transporte de árboles, preparación del terreno, trazado, plateo y ahoyado, herramientas, administración, imprevistos etc., así como la cantidad de obra intervenida, el valor unitario de cada una de las actividades y el valor total, así mismo el porcentaje de ejecución.

Las actividades soportadas en el acta deben cumplirse de acuerdo a las especificaciones de obra contenidas en el Anexo I y con los estándares contenidos en el Anexo II del Contrato de Cuentas en Participación, igualmente el acta es aceptada por el propietario, el contratista que realiza la actividad y el interventor, y posteriormente aprobada por la oficina técnica de Procuencia y por el Director Nacional el Proyecto. Después de aprobada el acta parcial de obra el propietario elaboraba la respectiva cuenta de cobro a Procuencia y acompañada generalmente por la cuenta de cobro el mismo valor que presenta el contratista al propietario del terreno, es decir el dinero en ultimas pasa directamente a la persona que está ejecutando la actividad directamente en el terreno a reforestar.

En la revisión de las carpetas de cuenta se evidencia igualmente que un propietario puede tener varios contratos y que corresponde cada uno de ellos a la parte del lote de la finca que se va intervenir en un momento determinado.

### **6.5.2. Certificados de Incentivo Forestal (CIF)**

El Certificado de Incentivo Forestal, es un reconocimiento que hace el Estado, a través el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en convenio de administración con Finagro, a las externalidades positivas de la reforestación. El reconocimiento es del 50% de los costos de establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal hasta el quinto año de edad de la plantación.

Para el pago del incentivo el beneficiario o propietario debe demostrar a Finagro, el cumplimiento de las condiciones del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF- para lo cual se realiza visita al predio con el fin de confirmar las actividades realizadas en el tiempo estipulado en el contrato.

El manejo económico de las cuentas de estos dineros se contempla en varias cláusulas del Contrato de Cuentas en Participación: dentro de la obligaciones del propietario en la Cláusula Segunda numeral 11 *“Trasladar a La C.D.C. los recursos que reciba por concepto del C.I.F. los cuales se aplicarán como se indica en este contrato”*

En la Cláusula Séptima. Fondo de Capitalización Forestal; en esta cláusula fija el 10% de los recursos del C.I.F. a que sean destinados por parte del propietario como aporte al Fondo de Capitalización Forestal, el cual será destinado para apoyar las inversiones futuras de los proyectos en industrialización y comercialización y para demás fines que sea reglamentado.

Frente al 90% restante del valor del incentivo el contrato queda claramente establecido en la Cláusula Décima Segunda; donde se fija que el propietario que es quien recibe el incentivo traslade el 90% a la CDC, con el fin de reducir el monto a la participación adeudada en la ejecución del contrato.

Una de las limitantes para que el dinero de los CIF, que proviene del Ministerio de Agricultura a través de Finagro haya ingresado expeditamente al Proyecto Procuena, es que estos valores son consignados directamente al propietario, información que no es conocida por el Proyecto Procuena, que para poder enterarse debe enviar solicitudes al Ministerio, información que llega tarde respecto a la fecha de desembolso del dinero al propietario, que en casos reiterativos lo utilizan para otros menesteres, generando con ello un desgaste administrativo para la entidad, pues se evidencian en las carpetas revisadas documentos donde se insiste en reiteradas ocasiones, para que los propietarios se acerquen a abonar dichos dineros al Proyecto, de acuerdo a lo pactado en el Contrato.

### **6.5.3. Certificados de Emisiones Regulares (Bonos de Carbono)**

Los bonos de Carbono son un mecanismo internacional de descontaminación para reducir las emisiones contaminantes al medio ambiente. El sistema ofrece incentivos económicos para que empresas privadas contribuyan a la mejora de la calidad ambiental y se consiga regular la contaminación generada por sus procesos productivos.

Es decir quienes adquieran tienen el “derecho a contaminar más” de lo permitido y por consiguiente deben pagar por ello. Estos bonos son canjeables y tienen precio en el mercado.

Las reducciones de emisiones se miden en toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, y se traducen en Certificados de Emisiones Reducidas (CER). Un CER equivale a una tonelada de CO<sub>2</sub> que se deja emitir a la atmósfera, y puede ser vendido en el mercado de carbono a países industrializados, de acuerdo a la nomenclatura de protocolo Kioto.

Dentro del Contrato de Cuentas en Participación, no se tuvo en cuenta la forma de liquidar los Certificados de Emisiones Regulares y por ende no quedó precisado en ninguna cláusula del contrato, lo cual fue enmendado posteriormente con el OTROSI que el proyecto firmó con cada uno de los propietarios de los terrenos.

Este artículo fija en el contrato la forma expedita de cómo deben ser liquidados: anexando la Cláusula Decima Cuarta al Contrato: (...) *“Obtenido el ingreso neto se destinará a un Fondo de Capitalización Forestal como en cuenta especial, sujeta a reglamento específico, cuya reglamentación es delegada en la C.D.C.; El 10 % como una comisión de éxito a favor de Infi Manizales, que será aplicada en el Fondo de Capitalización Forestal; El 30% se destinará a efectuar repagos a los dineros entregado por PROCUENCA-FAO, a través de la C.D.C. para la ejecución del presente contrato; El 40% restante será para uso directo y libre por parte de EL PROPIETARIO”* (...)

Posteriormente se realizó un nuevo OTROSI, con cada uno de los propietarios, modificando al anterior, es decir modificando la Cláusula Decima Cuarta; relacionada con los recursos provenientes de la venta de Certificados de Emisiones Reducidas y/o Bonos por Compensación Voluntaria. En esta modificación se expresa que EL PROPIETARIO, autoriza desde el momento de la firma del OTROSI, a la Asociación de Productores Agroforestales “AGROFORESTAL”, para realizar la negociación de los Certificados de Emisiones Reducidas – C.E.R.- así como la recepción de los recursos provenientes de esta negociación, otorgando por consiguiente poder amplio y suficiente para la ejecución de lo encomendado. Subraya igualmente: *“sin que pueda decirse que el presente poder es insuficiente o requiere de ratificación alguna bastará al apoderado de AGROFORESTAL para que a través de su representante legal exhiba copia autentica del presente contrato como acreditación del poder.”*

Teniendo en cuenta que AGROFORESTAL, se liquidó y dentro de esto proceso autoriza Aguas de Manizales ESP, para que siga atendiendo las actividades que ejercía AGROFORESTAL, dentro de las cuales se encuentra el manejo integral de la liquidación de los CER, lo cual permite que el Gestor del proyecto es decir, Aguas de Manizales, pueda negociar en bolsa dicho certificados, y con los dinero recibidos por la venta, haga los respectivos cruces de cuentas con cada uno de los propietarios que tengan derecho a los beneficios del CER y efectúe el respectivo pago del 40% después de haber efectuado los descuentos consignados dentro de la Cláusula Decima Cuarta, evitando con ello, situaciones complejas como las que se presentaron con el manejo de los Certificados de Incentivo Forestal (CIF), lo cual quedo debidamente explicado en el presente informe.

#### **6.5.4. Formas de Liquidar el Contrato de Cuentas en Participación**

Aunque el Contrato de Cuentas en Participación de acuerdo a la Cláusula Cuarta: Duración. Está pactado para tener una duración de veinte (20) años contados a partir de la firma del mismo, tiempo estimado para la obtención total del producto de la reforestación objeto del contrato, igualmente se contempla la terminación antes del plazo o su vencimiento, por razones expresamente técnicas, de fuerza mayor o caso fortuito, o que también la CDC, no cuente con la capacidad financiera suficiente para continuar con el proyecto y la inversiones requeridas. Así mismo por el Propietario, según los registros de inversión y movimiento de pago de dichos aportes.

Así mismo en la Cláusula Decima Quinta: Conciliación; este contrato prevé que para zanjar diferencias que se puedan presentar dentro de la ejecución del contrato, y para ello utiliza el Mecanismo de la Conciliación, para lo cual se acudirá al Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Manizales. Finalmente si este proceso de Conciliación fracasa, se contempla en la Cláusula Décima Sexta: Clausula Compromisoria. Las diferencias o interpretación de las normas, serán llevadas a un Tribunal de Arbitramento, que funcionará en la ciudad de Manizales, en la Cámara de Comercio.

Cuando se presente algún incumplimiento por alguna de las partes el Contrato de Cuentas en Participación, dispone en la Cláusula Décima Octava, que se pueda exigir la resolución del contrato por incumplimiento.

Desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2019, periodo evaluado en la presente auditoria se encontraron que el proyecto ha liquidado 63 Contratos de Cuentas en Participación, de los cuales 32 están relacionados con “Acuerdo de Voluntades” que en realidad corresponden a una liquidación anticipada por Fuerza Mayor o Caso Fortuito; los cuales serán analizados en el presente informe. Igualmente se presentan 31 Contratos liquidados por anticipado de acuerdo a la Cláusula Décima, que permite esta opción de liquidación, antes del vencimiento del contrato de veinte años establecido en la Cláusula Cuarta. A continuación, se presenta la tabla que contiene la relación de los contratos liquidados anticipadamente por el proyecto del 1° de enero de 2016 al 30 de junio del 2019:

**Tabla Nro. 4 Relación contratos en participación liquidados anticipadamente**

<b>Contratos de Cuentas en Participación Liquidados Por Anticipado del 1° de Enero de 2016 a 30 de Junio de 2019</b>			
<b>N° del Contrato</b>	<b>Fecha de Liquidación</b>	<b>N° de Hectareas Liquidadas</b>	<b>Valor Liquidación</b>
008	2019	67,16	166.317.205,79
019	2016	13,73	10.688.954,70
020	2017	32,15	13.971.784,20
042	2018	26,65	6.439.586,41
053	2017	23,80	14.072.195,06
074	2018	2,40	3.153.360,49
078	2017	10,00	45.920.238,24
097	2018	102,56	7.644.727,52
121	2016	16,13	1.091.842,44
136	2019	4,08	438.869,11
142	2018	10,00	8.897.619,32
143	2017	8,50	39.095.533,97
167	2018	3,22	493.190,07
168	2017	2,80	13.831.926,82
199	2017	2,50	4.160.456,53
214	2018	14,00	1.083.921,89
218	2016	2,90	4.209.823,13
284	2017	1,50	467.142,09
292	2017	20,00	7.417.860,16
304	2017	7,00	5.212.528,56
321	2016	2,00	10.857.803,37
332	2019	2,68	1.675.074,63
336	2017	4,90	14.493.501,03
364	2019	0,90	288.851,52
367	2018	20,48	1.009.594,85
378	2018	4,70	1.600.195,00
383	2019	9,59	4.084.724,17
388	2018	2,20	2.142.924,37
400	2019	1,59	7.080.354,82
417	2019	1,51	8.032.225,67
424	2018	0,37	2.895.352,35
<b>Totales...</b>		<b>422,00</b>	<b>\$ 408.769.368,28</b>

Elaboró: Grupo Auditor

Fuente: Información suministrada por Procuencia

Con respecto a la liquidación por acuerdo de voluntades citada anteriormente tenemos que esta modalidad está fundamenta en la ocurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor, hecho que igualmente se encuentra definida en el artículo 64 de la Ley 57 de 1987 Código Civil:

*“ARTICULO 64. FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, (...)”*

Adicionalmente, en el Contrato de Cuentas de Participación al tratar el caso de fuerza mayor deja claro que el hecho mediante el cual se declare el caso fortuito o fuerza mayor debe ser ajeno(a) a la voluntad o posibles intervenciones del propietario del predio.

El equipo auditor considero importante para poder emitir concepto sobre la gestión de los Contratos de Cuentas de Participación, evaluar los casos presentados durante las vicencias correspondientes al alcance de la auditoría y al respecto se encontró que

durante los años 2016 a junio de 2019 se habían presentado 32 casos de casos fortuitos, Tabla Nro. 4.

Realizada una reunión administrativa con la Gerente del Proyecto Agroforestal Procuena con el fin de conocer el proceso para llevar a feliz término estas negociaciones, en la misma se pudo establecer que el proyecto no cuenta con un proceso documentado y menos aún estandarizado para esta actividad.

Todo el proceso se remite a lo definido en la cláusula 22 de los contratos de cuenta de participación, como resultado de ello en las carpetas de cada uno de los contratos (legal, técnica y de cuentas), se evidencia un concepto técnico mediante el cual se estructura el caso fortuito o fuerza mayor, posteriormente este concepto se pasa al área jurídica donde se confirma, desde este enfoque, el concepto técnico y toda la documentación finalmente pasa al Comité Consultivo, órgano que debe aprobar las liquidaciones anticipadas de los Contratos de Cuentas de Participación por Caso Fortuito o Fuerza Mayor.

**Tabla Nro. 5 Contratos Liquidados por Acuerdo de Voluntades**

Contrato Nro.	Propietario	Nombre	Área
105	Mario de Jesus Jaramillo Betancuort	Finca la Granjita	2
112	Angel Roosevelt López Mejia	Las Faldas	5,7
120	Jairo de Jesus Bermudez Castañeda	La Vibora	0,6
59	Delio Dario Cuartas Restrepo	El Valle	10
1	Nestor Jimenez Tovar	Buenos Aires	6
94	Ligia Arroyave	El Prado	2,13
76	Amilbia Guzman Quitero	Villa Clara	3,7
132	Ramon Diaz Castrillon	El Bosque/El	2,41
124	Aleyda Ospina de Mejía	El Jardín y Los novios	15,12
140	Carlos Ignacio Estrada Gómez	La Rivera	11,7
269	German Eduardo Obando Mejia	La Prima	5,02
212	Luz Marina Franco Villegas	La Montaña Magica	3,5
207	David Franco Franco	Altomira	4,18
309	Luis Alberto Ceballos Castaño	Cata Rana	0,64
307	Luis Delio Agudelo Castaño	La Picarona	0,7
302	Aleida Ospina de Mejia	Mata de Guadua	26,7
298	Jairo de Jesus Garcia Suzrea	Buenos Aires	2
286	José Fernando Perez Jaramillo	El bosque	1,35
272	Luis Fernando Aristizabal Arsitizabal	la brillantina	24,1
348	Jairo Molina Meneses	Palo Coposo	7,9
343	Eludilma Bedoya Salazar	La Pizarra	4,86
333	Henry Antonio Quintero Nuñez	Las Gaviotas	3,88
317	Sociedad Sarho y Cia SCA	El Hoyo/Compostela	1,29
323	Heriberto Franco Davila	Villa Erika - Morelia	0,94
395	Matilde Echeverry Jaramillo	La María	20,6
357	Wilmar Antonio Tabares Vargas	La India	33,7
358	Abel Giraldo Echeverry	El Terral	2,4
362	Pedro Antonio Toro gonzalez	Los Mandarinos	4,72
369	Abel Giraldo Echeverry	El Termal/Nery	0,6
390	Nicolas Avelino Mendieta Vargas	El Paraido	3
412	José Jesús López Tabares	La Joya	2,5
416	Eduaime Cardenas Pachon	La Chinita	1,93
			16,6
			3,47
			2,6
			9,28
			0,8
			0,6
			4,8
			3,47

Fuente: Información suministrada por Proyecto Forestal Procuena

Para esta Contraloría es claro que el proceso tal como se resume se cumple, haciendo la salvedad de que el mismo, no se encuentra estandarizado, ya que para estos treinta y dos (32) casos se cuenta con el informe técnico, con el informe jurídico y la aprobación del respectivo comité consultivo.

Si bien es cierto que la Ley 57 de 1987, define que es caso fortuito, como ya se dejó establecido en este informe, cada uno de los CCPs establece adicionalmente en la cláusula Vigésima Primera, lo siguiente: *“Para los efectos de este contrato, la fuerza mayor o el caso fortuito son aquellos acontecimientos que escapan al control razonable de una de las partes y que hacen que el cumplimiento de las obligaciones contractuales de esa parte resulten inviables (...) y que la parte afectada por el evento: a) haya adoptado todas las precauciones adecuadas, puesto el debido cuidado y tomado medidas alternativas razonables a fin de cumplir con los términos y condiciones de este contrato y b) haya informado a la otra parte sobre dicho evento en el menor tiempo posible”.*

Teniendo en cuenta lo anterior este ente de control evidencio los siguientes seis (6) casos en los que la declaratoria del caso fortuito o fuerza mayor establecida en el respectivo estudio técnico, no se ajusta a las anteriores definiciones.

**Tabla Nro. 6 Acuerdos de Voluntades Inconsistentes**

Nro Contrato	Beneficiario	Predio	Concepto Técnico	Fecha Informe técnico	Fecha Comité Consultivo	Valor asumido por Infimanizales
120	Jairo de Jesus Bermudez Castañeda	La Vibora	Inviabilidad economica	Septiembre 12 de 2016	No se evidencia	\$ 7.596.512,09
76	Amilbia Guzman Quitero	Villa Clara	Baja densidad que afecta los Incrementos Medios Anuales IMD que no permite la generación de utilidades	Enero 5 de 2015	Nro 8 de junio de 2015	\$ 16.928.487,72
124	Aleyda Ospina de Mejía	El Jardín y los novios	Alta competencia de arvenses y problemas jurídicos	Octubre de 2012 Septiembre de 2015	No se evidencia	\$ 122.629.237,00
212	Luz Marina Franco Villegas	La Montaña Magica	Disminución de has por venta.	Noviembre 1 de 2015	Sesion 10 de 2015	\$ 5.448.907,36
272	Luis Fernando Aristizabal Arsitizabal	la brillante	Manejo inadecuado de malezas por parte del propietario del predio o su administrador	Mayo 13 de 2014	Comité N° 8 de junio 19 de 2015	\$ 22.833.407,25
358	Abel Giraldo Echecherry	El Terral	Las condiciones climaticas del predio no son las apropiadas para la especie sembrada (Pinus patula)	Julio 29 de 2015	Comité de Septiembre 20 de 2016	\$ 125.995.119,29
<b>Total de dineros asumidos por Infimanizales en liquidación bajo modalidad de acuerdo de voluntades que no constituyen caso fortuito ni fuerza mayor</b>						<b>\$ 301.431.670,71</b>

Fuente: Contratos terminados por acuerdo de voluntades suministrados por Procuencia

Para esta Contraloría, y a la luz de los criterios legales; Código Civil y la cláusula 21 de los contratos, no es posible que temas como: una inviabilidad económica, la disminución de hectáreas por venta del predio y la presencia de problemas jurídicos se puedan calificar como caso fortuito o fuerza mayor, estos son factores que son todos debidamente controlables por parte de los dueños de los predios y no debería Infimanizales asumir ningún costo y menos aún autorizar la liquidación de estos contratos de cuentas de participación bajo la modalidad de “Acuerdo de Voluntades”

Otro de los factores de declaratoria de caso fortuito o fuerza mayor tiene que ver con *“manejo inadecuado de malezas por parte del propietario del predio o administrador”*. CCP 272 y *“alta competencia de arvenses”* CCP 124.

Para esta contraloría esos son dos factores que de acuerdo con el literal a) del artículo 21 del contrato y con la propia definición del Código Civil son responsabilidad directa del dueño del predio en el manejo que debe darle al cultivo y son de su total control lo que configura una presunta inadecuada calificación del caso fortuito contenido en el informe técnico del proyecto, avalado por el área jurídica y aprobado por el Comité Consultivo.

Consideramos importante definir que son arvenses:

*“Es un conjunto de plantas de la misma especie. Es decir, plantas que crecen en un lugar no deseado. Mal Llamada Maleza, Sus raíces se desarrollan muy rápido, lo cual le permite unacapacidad más rápida de absorción de agua y nutrientes paraaguantar sequías prolongadas.El desarrollo de sus hojas le permitirá fotosintetizar más y aumentarála capacidad de producir sombra, lo cual obstruye el crecimentode los cultivos.”*. ([www.https://es.slideshare.net/rlizandro0225/arvenses-presentacin#stats-panel](https://es.slideshare.net/rlizandro0225/arvenses-presentacin#stats-panel)).

Como puede observarse, hace referencia básicamente a la presencia de malezas en los cultivos que impiden su desarrollo y cuya presencia también presuntamente se debe a una intervención inadecuada del propietario que no debe ser trasladada al proyecto.

Finalmente las causas definidas por el comité técnico para los contratos 76 y 358 más bien responden a problemas de planeación desde el comienzo del cultivo en los predios objeto de la reforestación.

Otro riesgo al que se está enfrentando el proyecto tiene relación con 12 casos de liquidación por acuerdo de voluntades y los cuales no tienen un sustento legal para haber recibido pagos a los propietarios de los predios, sin contar con aprobación formal del Comité Consultivo.

**Tabla Nro. 7 Acuerdo de Voluntades sin sustento legal**

Contrato	Propietario	Predio	Concepto Técnico	Fecha Comité Técnico	Fecha comunicación pago	Valor que debería asumir Infimanizales	Valor de pagos realizados por propietarios
308	Hector Heli Rios García	La Palmera	Mortalidad del 50% por problemas de plagas	Marzo 23 de 2018	Agosto 2 de 2018	\$ 1.641.173,00	\$ 1.641.173,00
31	German Olarte Echeverry	La Estrella	Problemas fitosanitarios y presencia de hongos que hacen inviables los cultivos de nogal	Febrero 19 de 2018	Agosto 27 de 2018	\$ 13.421.901,00	\$ 6.737.576,00
93	Luz Marina López Arango	Centaurio	Movimientos de tierra, vendavales	Abril 6 de 2018	Agosto 30 de 2018	\$ 82.219.467,00	\$ 82.219.467,00
409	Jhon Jairo Pinilla Zuluaga	La Vasconia	Problemas técnicos reflejados en rodamientos, como consecuencia de vendavales y deslizamientos	Marzo 15 de 2017	Mayo 29 de 2018	\$ 3.356.848,00	\$ 3.356.848,00
146	Gloria Patricia Salzar Castaño	Belen	Presencia de plagas y enfermedades, los problemas fitosanitarios fueron reportados y tratados sin lograrse los resultados esperados	Diciembre 20 de 2017	Mayo 29 de 2018	\$ 1.510.065,00	\$ 1.510.068,00
423	Luz Amparo Gonzalez Marin	Lote Nro. 1	Perdida del 96% de la densidad debido a volcamientos excesivos que además generaron daños mecanicos	Marzo 16 de 2018	Mayo 29 de 2018	\$ 3.877.540,00	\$ 3.877.540,00
334	Celio Montes Rincon	La Miranda	Inviabilidad Técnico económico por desarrollo y crecimiento medio el cual, no es acorde a la edad de la especie sembrada	Marzo 20 de 2018	Junio 15 de 2018	\$ 11.232.951,00	\$ 11.232.951,00
<b>Total de los dineros asumidos por Infimanizales en acuerdos de voluntades en tramite sin acto de aprobación legalizado</b>						<b>\$ 117.259.945,00</b>	<b>\$ 110.575.623,00</b>

Fuente: Contratos en proceso de liquidación por acuerdo de voluntades suministrados por Procuencia

Si bien es cierto estos contratos cuentan con los requisitos establecidos en los criterios para ser liquidados no se evidencia un acta debidamente formalizada mediante la cual el comité consultivo apruebe dicha liquidación.

En reunión de dicho comité de fecha diciembre 27 de 2017, por motivos desconocidos para esta contraloría el acta de dicha reunión aparece con fecha de diciembre 27 pero de 2018, se analizaron estos 12 casos. Revisada el acta por esta Auditoria se constata que no se ha legalizado 22 meses después de haberse realizado dicha reunión. Se alegaba que para firmar el acta se requería de un concepto de la Secretaria General de Aguas de Manizales, el cual fue aportado.

Al momento de terminar dicha reunión se allega a la misma un correo por medio del cual se anuncia el concepto de Aguas de Manizales, el cual se adjunta y con el cual se aprueban las liquidaciones:

*“Buenas tardes.*

*Adjunto, les estoy remitiendo para los fines pertinentes el concepto dado por el Gerente de Aguas de Manizales y la Secretaria General en relación a la aprobación de las 12 conciliaciones presentadas en el comité consultivo del día de hoy. Aguas de Manizales S.A. E.S.P. teniendo en cuenta los argumentos expuestos por los abogados presentes*

*en esta reunión y los conceptos jurídicos y técnicos que acompañan cada una de las 12 conciliaciones presentadas, la Empresa comparte los criterios de la necesidad de aprobación de estos acuerdos teniendo como fundamento la racionalidad financiera; dejando la salvedad de que la Dirección del Proyecto Agroforestal Procuena es la responsable de la total y perfecta validación de la información, valores ofertados, documentación de la fuerza mayor con los conceptos técnicos que lo respalden, y toda la información que reposa en cada una de las carpetas de las conciliaciones, las cuales se anexan a la presente acta”*

El anterior mensaje es suscrito por el Subgerente Técnico de Aguas de Manizales y Gestor del Proyecto Agroforestal Procuena, pero no se aportó el concepto presuntamente emitido por el Gerente de la misma entidad.

A la fecha de realización del presente proceso auditor el acta de dicho comité no se encuentra legalmente formalizada, ya que los integrantes de dicho comité por parte de Infimanizales no la han avalado, para ello se justifican en un concepto jurídico al respecto, suscrito por el abogado contratista de Infimanizales y de fecha octubre 17 de 2019.

Dicho concepto se fundamenta en el cumplimiento de las responsabilidades propias de los supervisores del convenio, quienes manifiestan no estar de acuerdo con el informe técnico y jurídico aportados a la reunión del 27 de diciembre de 2017 y que por tal motivo realizaron visitas de campo a los predios objeto de la discordia a partir de febrero del presente año, lo que ratifica su posición frente a los doce (12) casos de acuerdo de voluntades y que por el contrario se buscó una conciliación con la Directora del Proyecto, situación que no se ha dado.

Considera esta contraloría que, si bien no se presenta en este asunto en particular un detrimento patrimonial, si se configura una presunta extralimitación de funciones por parte de la Directora de Procuena, quien, sin tener un soporte debidamente legalizado, procedió durante la vigencia 2018, comunicar a los propietarios de los predios que el acuerdo de voluntades se había aprobado y cuál era el valor que cada uno de ellos debía pagar.

Por estos doce (12) acuerdos de voluntades Infimanizales debería asumir la suma de \$117.259.945 pesos.

Al respecto debe considerar Infimanizales que se presenta un riesgo jurídico, por potenciales demandas en su contra, debido a que existen usuarios que han cancelado lo requerido por la Gerencia del proyecto hace más de un año y a la fecha no se les ha expedido en respectivo paz y salvo.

## 6.6 Mecanismos de control y supervisión dispuestos y aplicados al proyecto Procuenca.

El equipo auditor evidencio durante el proceso auditor la falta de control de manera transversal a todo el proyecto, específicamente en el control y la gestión documental; no hay claridad de los intervinientes de este proceso, los responsables y la custodia de la información; así mismo, se evidencia en algunos caso duplicidad en la información, lo cual genera al proceso auditor una limitante, por la demora en la entrega y falta de claridad en la misma.

El proyecto no tienen claridad sobre la gestión documental, no se encuentra carpetas foliadas y menos aún archivadas en forma cronológica, esta deficiencia es grande más si la Gerencia de proyecto sustenta la necesidad de contratación de judicantes con el fin de dar orden a las carpetas de contratos de cuentas de participación y estas no tienen una adecuada gestión.

Para este ente de control tampoco es claro el actuar de los diferentes gestores que tiene el proyecto de parte de Aguas de Manizales, de Infimanizales y de propio proyecto, generan distorsiones frente a las responsabilidades.

## 6.7 Consolidación de los recursos públicos aplicados al proyecto, determinación de rentabilidad y/o retorno al presupuesto de Infimanizales.

Durante las vigencias, alcance del presente proceso auditor, Infimanizales como inversionista del Proyecto Agroforestal Procuenca ha hecho traslados al proyecto, mediante la suscripción de convenios interadministrativos por un valor de \$2.421.363.549, de acuerdo con información suministrada por Aguas de Manizales, originada en el Proyecto Agroforestal Procuenca por pagos realizados por los propietarios al proyecto y a la cuenta de Infimanizales le han ingresado un total \$2.108.887.221,83. La tabla Nro. 8 presenta un resumen de la inversión y de los dineros recuperados durante los tres años y medio.

**Tabla Nro.8 Comparativo inversión con la recuperación 2016-2019**

Vigencia	Contrato	Valor	Adición	Total Vigencia	Ingresos	Diferencia	%
2016	2016-06-53	\$ 400.000.000,00	\$ 71.363.549,00	\$ 471.363.549,00	\$ 185.875.388,36	\$ 285.488.160,64	60,57%
2017	2017-01-013	\$ 600.000.000,00	\$ 250.000.000,00	\$ 850.000.000,00	\$ 988.007.850,26	\$ (138.007.850,26)	-16,24%
2018	2018-07-59	\$ 400.000.000,00	\$ -	\$ 400.000.000,00	\$ 701.732.526,07	\$ (301.732.526,07)	-75,43%
2019	2019-01-08	\$ 700.000.000,00	\$ -	\$ 700.000.000,00	\$ 233.271.457,14	\$ 466.728.542,86	66,68%
<b>Total inversión Infimanizales en las vigencias 2016 a junio 2019</b>				<b>\$ 2.421.363.549,00</b>	<b>\$ 2.108.887.221,83</b>	<b>\$ 312.476.327,17</b>	<b>12,90%</b>

Fuente: Información extraída de los convenios interadministrativos entre Infimanizales y Aguas de Manizales

Para las vigencias 2017 y 2018 los ingresos como resultado de pagos realizados por los propietarios de los predios estuvieron por encima de la inversión realizada por Infimanizales en un 16% y 75% respectivamente, mientras que en el 2016 solo se tuvo una recuperación del 39,43% y hasta junio 30 del 2019 se ha recuperado el 33,32% de lo invertido.

Ahora bien esta Contraloría mediante documento suministrado por Infimanizales a la Dirección de Planeación y Control Fiscal tiene información certificada por el Líder de Contabilidad de esa entidad sobre las inversiones realizadas durante los años del alcance del presente proceso auditor donde las cifras de las inversiones son diferentes.

**Tabla Nro.9 Ingresos certificados por Infimanizales comparados con convenios interadministrativos**

Vigencia	Valor Contratos	Valor Infimi	Diferencia
2016	\$ 471.363.549,00	\$ 528.494.758,00	\$ 57.131.209,00
2017	\$ 850.000.000,00	\$ 856.093.140,00	\$ 6.093.140,00
2018	\$ 400.000.000,00	\$ 775.708.504,00	\$ 375.708.504,00
2019	\$ 700.000.000,00	\$ 354.750.000,00	\$ (345.250.000,00)
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 2.421.363.549,00</b>	<b>\$ 2.515.046.402,00</b>	<b>\$ 93.682.853,00</b>

Fuente: Información suministrada por Infimanizales

La información registra en la tabla número 9, muestra una diferencia entre lo certificado por el área de contabilidad de Infimanizales y lo que realmente se muestra en los convenios interadministrativos suscritos con Aguas de Manizales, que es el registro real de lo recibido por esta última entidad para la gestión del Proyecto Agroforestal Procuenca.

La diferencia reflejada para la vigencia 2019 puede ser explicada debido a que la ejecución no ha terminado aún, pero el resto de diferencias no tiene soportes evidentes en lo evaluado durante esta auditoría.

Preocupa, aún más a esta Contraloría que teniendo en cuenta la inversión a la vigencia 2019, certificada por Infimanizales la cual asciende a \$34.499.704.152, que en los cuatro años evaluados sólo ingresaron al proyecto como dineros recuperados la suma de \$2.108.887.221 y que adicionalmente en este momento los propietarios adeudan al proyecto la suma de \$11.921.613.771,44, dineros que por motivos expuestos en este informe, no se tiene la certeza que se puedan recuperar, presuntamente hacen inviable este proyecto.

## 7. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA AUDITORIA

Es evidente para el equipo auditor la debilidad que tiene el proyecto frente al manejo de la información, existe una total incoherencia en el manejo de ésta, por parte de los diferentes actores que hacen parte del Proyecto Agroforestal Procuenca.

De los 116 Contratos de Cuentas en Participación, que a 30 de junio de 2019 tiene aún vigente el Proyecto Agroforestal Procuenca, y que de acuerdo a los libros contables adeudan un monto de \$ 11.921.673.771.44, con un total de hectáreas por liquidar de 2.246.82; después del análisis efectuado se observó que a la cifra señalada es necesario hacerle una depuración, teniendo en cuenta que existen varios contratos que se encuentran en procesos o trámites jurídicos que pueden ser inciertos en su resultado final. Adicionalmente existen contratos que por su bajo hectáreaaje reforestado es antieconómico su recuperación.

De la conclusión anterior se puede colegir que el valor que aparece en las cuentas del proyecto, es de difícil recuperarla en su totalidad, de acuerdo a la depuración que debe efectuarse, si esta situación se combina con la tabla número 9 que hace una comparación de los ingresos y egresos que efectúa Infimanizales en el Proyecto, vale la pena reflexionar si desde el punto de vista financiero y técnico, Infimanizales debe seguir invirtiendo dinero en un proyecto que no le garantiza posiblemente la recuperación de los nuevos recursos invertidos.

Deficiente gestión del Comité Consultivo como órgano encargado del seguimiento y coordinación del desarrollo del Proyecto Agroforestal Procuenca para las vigencias auditadas 2016, 2017, 2018 y hasta junio de 2019.

Se tienen evidencias que demuestran la falta de planeación una de ellas está directamente relacionada con el total de hectáreas a reforestar, en los casos de los Contratos en Cuentas de Participación evaluados, existen situaciones en las cuales las hectáreas inicialmente pactadas en los contratos son diferentes a las mediciones finales de liquidación.

Otro factor que se convierte en falta de previsión al momento de diseñar el proyecto tienen que ver con la siembra de especies forestales en ambientes que no eran propicios para ellas como el caso del Nogal y Pinus Patula, caso específico del CCPs 358.

La falta de medidas coherentes en las hectáreas reforestadas no sólo le ha causados sobre costos al proyecto a la hora de realizar liquidaciones, sino que es un factor de incertidumbre actualmente sobre el futuro del proyecto y los dineros que pueda recuperar al final del mismo.

## 8. Plan de mejoramiento

Infimanizales debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias configuradas como hallazgos en el informe definitivo de auditoria; realizada al Proyecto Agroindustrial Procuenca, todos los hallazgos son administrativos con presunto alcance disciplinario, y dos de ellos, adicionalmente, con presunto alcance fiscal corresponden a todas aquellas situaciones que hacen ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente la actuación del auditado, o

que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).

El plan de mejoramiento debe contener las acciones a implementar para responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por la Contraloría, y el cronograma para su ejecución y los responsables de su desarrollo; la entidad tendrá autonomía y discrecionalidad para estructurarlo, garantizar la efectividad del mismo para corregir las deficiencias comunicadas y eliminar las causas que dan origen en la inconsistencia. La Contraloría de Manizales no expedirá pronunciamiento alguno sobre la conformidad del Plan de Mejoramiento, siendo responsabilidad exclusiva de la entidad auditada la efectividad de las acciones que determine y ejecute.

La entidad auditada deberá informar dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del Informe Definitivo de Auditoría, sobre la elaboración del Plan de Mejoramiento, mediante oficio dirigido a este Organismo de Control.

Las acciones de mejoramiento formuladas por su entidad deberán garantizar a la Contraloría Municipal y por su intermedio a la comunidad por ella representada, que las situaciones que afectan su gestión sean subsanadas en un tiempo no superior a los seis (6) meses, al término de los cuales se debe presentar un informe donde se certifiquen las acciones ejecutadas, los resultados obtenidos con las acciones realizadas y la fuente de evidencia que sustente el cumplimiento de las acciones. Lo anterior en virtud de lo establecido en la Resolución 332 de agosto 30 de 2011 expedida por este organismo de control fiscal

## 9. COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS.

Debe esta Contraloría referirse a la parte previa de la respuesta del ente auditado, dónde expresa sus inquietudes e incluso dudas acerca de las competencias no solo del equipo auditor, sino incluso hasta de la propia Contraloría General del Municipio de Manizales.

Pueden tener toda la tranquilidad, los diferentes actores dentro del proceso auditor, que el equipo de trabajo de este ente de control, tiene todas las competencias necesarias para definir si un hecho relevante, cualquiera que sea encontrado dentro del proceso, llena los requisitos para ser documentado como observación y posterior al análisis de la respuesta dada por la entidad auditada confirmarlo en hallazgo o retirarla.

Los criterios citados por la auditada frente a la validación de hallazgo fueron tenidos en cuenta en el presente proceso, para todos los casos se validaron unos criterios, “el deber ser”, con lo encontrado, “el ser”, de lo cual se encuentran las evidencias debidamente soportadas en los papeles de trabajo que hacen parte de este proceso de auditoría, las cuales permiten su validación.

Sobre la deficiencia técnica argumentada en el derecho de contradicción por parte de Infimanizales, donde manifiesta que en las observaciones solo se citan los criterios generales y no el puntual, revisado el informe preliminar, vemos como faltan a la verdad en su argumento, pues este ente de control encontró que en todas las observaciones, se hace una cita puntual del artículo o punto del criterio que presuntamente se incumple:

**Tabla Nro. 10 Criterios de las Observaciones Informe preliminar**

OBSERVACION	CRITERIO GENERAL	CRITERIO PUNTUAL
<b>OBSERVACIÓN UNO.</b> Administrativa con presunto alcance Disciplinario y Fiscal Comité Consultivo	Constitución Política. Ley 136 de 1994. LEY 734 DE 2002. Ley 610 de 2000.	Artículo 6 y 209. Artículo 5. Artículos 27 y 34. Artículo 6.
<b>OBSERVACIÓN DOS.</b> Administrativa con presunto alcance disciplinario Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuena.	Constitución Política. LEY 734 DE 2002.	Artículo 6 y 209. Artículos 27 y 34.
<b>OBSERVACIÓN TRES.</b> Administrativa con presunto alcance disciplinario y fiscal Aguas de Manizales	Constitución Política. LEY 80 DE 1993. Ley 610 de 2000. LEY 734 DE 2002.	Artículo 6 y 209. Artículo 23. Artículo 6 Artículo 34.
<b>OBSERVACIÓN CUATRO.</b> Administrativa con presunto alcance disciplinario Aguas de Manizales.	Constitución Política. Ley 50 de 1990. LEY 734 DE 2002.	Artículo 6 y 209. Artículos 77 y 410ª. Artículos 27, 34 y 50.
<b>OBSERVACIÓN SEIS.</b> Administrativa con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales:	Constitución Política Ley 1474 de 2011. LEY 734 de 2002. Concepto 97171 de 2016 DAFP.	Artículo 6 y 209. Artículo 83. Artículos 27, 34, 50 y 55. "ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.
<b>OBSERVACIÓN SIETE.</b> Administrativa con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales. S.A E.S.P.	Constitución Política. Ley 842 de 2003. LEY 734 de 2002.	Artículo 6 y 209. Artículos 11 y 12. Artículos 27, 34, 50 y 55.
<b>OBSERVACIÓN OCHO.</b> Administrativa con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales	Ley 1474 de 2011.	Artículo 83.
<b>OBSERVACIÓN NUEVE.</b> Administrativa con presunto alcance disciplinario Procuena.	Ley 599 de 2000. Decreto 1087 de 2015. LEY 734 de 2002.	Artículos 1, 2 y 4. Artículo 2.1.1.5.4.1. Artículos 27, 34 y 50.
<b>OBSERVACIÓN DIEZ.</b> Administrativa con presunto alcance disciplinario Comité Consultivo:	Constitución Política. Ley 489 de 1997. LEY 734 DE 2002.	Artículo 6 y 209. Artículos 2 y 3. Artículos 27, 34 y 50.

Fuente: Construcción Equipo Auditor

Esta Contraloría siempre ha sido lo bastante cuidadosa y obra de acuerdo a la normatividad vigente, a la Guía de Auditoría Territorial, adoptada mediante Resolución 037 del 22 de enero de 2013, en la cual se determinan las normas del proceso auditor territorial coherentes con normas de auditoría generalmente aceptadas, para la aplicación de los sistemas de control fiscal contenidos en la Ley 42 de 1993, para de esta forma brindar a todos los sujetos de control, la seguridad de que siempre les garantizaremos el debido proceso.

Teniendo en cuenta, todo lo anterior, en la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en la Modalidad Exprés, se presentaron diez (10) hallazgos todas con presunto alcance disciplinario y dos de ellas con presunto alcance fiscal.

Cordialmente,

*Original firmado por:*

---

**JORGE LUIS VALDES OROZCO**  
Líder Auditoría

*Original firmado por:*

---

**MÓNICA LÓPEZ LÓPEZ**  
Auditora

*Original firmado por:*

---

**ÁLVARO HERNÁN OSORIO ZULUAGA**  
Auditor

*Original firmado por:*

---

**JORGE ARIEL GÓMEZ MESA**  
Auditor

Supervisó:

*Original firmado por:*

---

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

*Original firmado por:*

---

**JULIAN ANDRÉS VALENCIA VALENCIA**  
Funcionario Enlace

## 10. RELACIÓN DE HALLAZGOS

**HALLAZGO UNO.** Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal Comité Consultivo: Aprobar liquidación de Contratos en Cuentas de Participación mediante la modalidad de acuerdo de voluntades sin el lleno de requisitos en cuantía de **\$150.911.551,61**

### 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. (...) 21 Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

**LEY 610 DE 2000** por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“**Artículo 6°.** Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”. **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.**

## Descripción de la situación

Nro Contrato	Predio	Concepto Técnico	Fecha Informe técnico	Fecha Comité Consultivo	Valor asumido por Infimanizales
124	El Jardín y los novios	Alta competencia de arvenses y problemas jurídicos	Octubre de 2012 Septiembre de 2015	Septiembre 25 de 2015	\$ 122.629.237,00
212	La Montaña Magica	Disminución de has por venta.	Noviembre 1 de 2015	Sesion 10 de 2015	\$ 5.448.907,36
272	la brillantina	Manejo inadecuado de malezas por parte del propietario del predio o su administrador	Mayo 13 de 2014	Comité N° 8 de junio 19 de 2015	\$ 22.833.407,25
<b>Total de dineros asumidos por Infimanizales en liquidación bajo modalidad de acuerdo de voluntades que no constituyen caso fortuito ni fuerza mayor</b>					<b>\$ 150.911.551,61</b>

Durante la vigencia del presente proceso auditor el Comité Consultor del Proyecto Agroforestal Procuencia aprobó la liquidación anticipada de treinta y dos (32) contratos bajo la modalidad de Acuerdo de Voluntades, tres (3) de ellos, ver tabla Nro. 6 del presente informe, sin el lleno de los requisitos determinados por la Ley y por el Contrato de Cuentas de Participación para calificarlos como caso fortuito o fuerza mayor, generando un detrimento en los recursos públicos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente.

Si bien es cierto esta Contraloría Acepto de manera parcial la respuesta dada por la entidad auditada a la observación número uno (1) del informe preliminar, al aceptar que tres de los contratos liquidados tenía como causa factores eminentemente técnicas, considera que en los tres contratos liquidados que se mantienen y se confirman como hallazgo se debió valorar la causa como caso fortuito pues los hechos que se tuvieron en cuenta para dar por terminados los contratos son responsabilidad del dueño del predio que no realizo las actividades necesarias para garantizar la buena marcha de siembra en sus predios.

A pesar de que las reuniones del Comité Consultivo son referenciadas en las actas de liquidación de cada uno los contratos liquidados, no se evidencia la existencias de éstas como el resultado de los comités de aprobación.

## Causas

- Deficiencias de comunicación entre dependencias y funcionario;
- Procedimientos inexistentes;
- Debilidades en el control que no permiten advertir oportunamente el problema;
- Debilidades en las políticas de administración del riesgo.

## Efectos

- Pérdida de ingresos potenciales;

- Incremento en los costos;
- Incumplimiento de disposiciones legales;
- Control inadecuado de los recursos;
- Investigaciones de los órganos de control.

## Respuesta de la Entidad

### “Disposición

*Como advertimos en la parte introductoria de esta respuesta, la Contraloría no presenta de manera puntual, en la presente observación, los criterios desconocidos o inobservados, limitándose a manifestar que se liquidaron contratos mediante la modalidad de acuerdo de voluntades sin el lleno de los requisitos determinados por la Ley y por el Contrato de Cuentas de Participación para calificarlos como caso fortuito o fuerza mayor, sin especificar cuáles fueron los requisitos para cada caso en particular los que no se observaron.*

*No obstante, interpretando lo que el organismo de control observa, hemos realizado una revisión puntual de las actuaciones realizadas en los casos que la Contraloría considera irregularmente adelantados, encontrando que, a nuestro juicio, se cumplieron con los requisitos y procedimientos establecidos para la época.*

*En efecto, es importante precisar que el proyecto Procuena se fundamenta para su desarrollo, en lo estipulado en los contratos de cuentas en participación, en los cuales se establece con total claridad, la obligatoriedad de la existencia del informe técnico y jurídico previo a la aprobación de la liquidación del contrato.*

*Es impórtate aclarar que la figura del Comité Consultivo fue creada a través de los convenios interadministrativos suscritos entre Infimanizales y Aguas de Manizales S.A.E.S.P.; en los cuales se resalta que, de los 6 contratos, en 5 de ellos fue avalada la terminación anticipada antes del año 2016; y sólo uno se terminó anticipadamente con posterioridad a dicha vigencia, el cual es el contrato suscrito con el Dr. Abel Giraldo. Se reitera que cada una de las seis terminaciones cumplió con los requisitos exigidos para su aprobación.*

*Respecto a los Contratos de Cuentas en Participación es preciso indicar:*

### Causales de terminación anticipada

*“CLAUSULA CUARTA: DURACION. El término de duración del presente contrato tendrá un plazo de veinte (20) años contados a partir de la firma del presente documento que es el que se estima para la obtención total del producto de la reforestación objeto de este contrato. **PARAGRAFO PRIMERO: TERMINACION ANTES DEL PLAZO. No obstante, el plazo fijado para la ejecución de este contrato, el mismo podrá ser terminado y liquidado antes de su vencimiento, por razones expresamente técnicas, de fuerza mayor o caso fortuito, como también por el hecho de que LA***

**FUNDACIÓN FESCO no cuente en un momento dado con la financiación necesaria para continuar con las inversiones requeridas, circunstancias estas que se expresarán por escrito. Igualmente, con motivo de la liquidación de la participación de LA FUNDACIÓN FESCO por parte de EL PROPIETARIO, según los registros de inversión y movimiento del pago de dichos aportes.** PARAGRAFO SEGUNDO: PRORROGA: Igualmente, si las partes están interesadas en prorrogar el contrato, acordarán la misma avisando a la otra parte su intención, con una antelación de dos meses al vencimiento del plazo contractual. PARAGRAFO TERCERO. Como quiera que el Contrato suscrito entre LA FUNDACIÓN FESCO y EL ADMINISTRADOR DEL PROYECTO por conducto del “Contrato No. ”, tiene una vigencia inicial inferior a la pactada para este contrato, queda entendido que si dicho contrato no se prorroga o renueva a su vencimiento o si por cualquier razón finaliza antes del término pactado, LA FUNDACIÓN FESCO cederá el presente contrato a la persona o entidad que señale EL ADMINISTRADOR DEL PROYECTO por conducto del “Contrato No. ” – aceptando desde ya EL PROPIETARIO dicha cesión, la cual se comunicará a la dirección contractual o a la que posteriormente informe EL PROPIETARIO.”  
(Negritas y subrayado fuera del texto)

A continuación, se realiza un análisis de cada uno de los casos, evidenciando el cumplimiento de los requisitos exigidos:

**1. Contrato cuentas de Participación No 358 Abel Giraldo**

**Fecha de suscripción:** 2 de septiembre de 2008

**Área:** 12,5 hectáreas.

Contrato liquidado el 17 de abril de 2017

El siguiente cuadro describe claramente los aspectos técnicos asociados a la plantación, el tipo de especie, área, fecha plantación y ubicación.

RODAL	ESPECIE	AREA	FECHA DE PLANTACION	SISTEMA	MUNICIPIO	NUCLEO	VEREDA	CCP	PROPIETARIO
EL TERMAL 1	Alnus acuminata	0,57	15/10/2007	Silvopastoril	Villarría	Claro Alto	El Termal	CCP358	Abel Giraldo Echeverry
EL TERMAL	Pinus patula	34	15/10/2007	Silvopastoril	Villarría	Claro Alto	El Termal	CCP358	Abel Giraldo Echeverry

El concepto técnico efectuado por el director técnico del Proyecto Procuena fechado el 29 de Julio de 2015 conforme a la visita realizada el 15 de Julio de 2015 el cual se adjunta y cuya recomendación fue conciliar; fue claro al indicar que de acuerdo al análisis del estado de las plantaciones forestales del predio y las inversiones realizadas para el establecimiento y mantenimiento de la plantación; se evidenció que la problemática de este rodal radica en que el 83% de los rodales se encuentran por encima del límite máximo de rango altitudinal para sembrar la especie “Pinus Pátula” y que las condiciones en las que se encuentra ubicada la especie, no son apropiadas

para el buen desarrollo de la plantación, constituyéndose en bosques con tendencia achaparrada.

La Principal causa de liquidación del contrato fue la sobreinversión de la plantación, (inicialmente se documentó la siembra de 34 hectáreas de pino patula y a la fecha de la realización del informe solo se reportaban 12,5 hectáreas) y la no viabilidad técnica de la plantación por haber plantado en un sitio no adecuado en el año 2007, puesto que las condiciones en las que se encontraba ubicada la especie no son apropiadas para el buen desarrollo de la plantación, constituyéndose bosques con tendencia achaparrada, por lo cual no existía viabilidad técnica y no era posible recuperar los recursos invertidos.

El 22 de mayo de 2009 se realizó informe de remediación del predio en el cual existió una diferencia menor entre el área corroborada en la remediación y el área total reportada como establecida en el marco del proyecto PROCUENCA, correspondiente 17.4 hectáreas, razón por la cual fue necesario ajustar las bases de datos a lo real (16.6 hectáreas).

Finalmente se realizó informe de remediación en el año de 2012 en el cual existió una diferencia entre el área corroborada en la remediación del año 2009, correspondiente a 4,97 hectáreas por procesos erosivos y pequeños derrumbes, razón por la cual fue necesario ajustar las bases de datos a lo real (12,43 hectáreas) y ajustar el área a todos los tramites del predio en mención.

Por lo anterior se manifiesta que se ajustaron técnicamente las áreas a lo real, pero en su momento no se descontó financieramente ningún valor por las pérdidas de área, situación que se ha dado a conocer en diferentes reuniones y comités y se está analizando la posible solución jurídica y financiera frente a este tema.

En el caso de Abel Giraldo Echeverry el Proyecto Procuencia evidencia los problemas de dicho predio y de forma conservadora ajustándose al clausulado contractual procede con la terminación anticipada del mismo, para mitigar que esta situación aumente negativamente d afectando el desarrollo del proyecto.

De igual manera el concepto jurídico emitido por el Dr. Juan Carlos Zuluaga del 20 de septiembre de 2016, respalda de manera fehaciente la terminación anticipada del proyecto el cual describe (se adjunta concepto):

“Como quiera que aquí se trata principalmente de equivocada selección del área a sembrar por no ser apto el terreno en función de la A.S.N.M., que los rodales sembrados están distanciados, de muy pequeñas áreas cada uno, que la extracción de la madera es sumamente costosa, debe efectuarse un riguroso análisis sobre la relación costo beneficio de aprovechar ahora la madera o llevar el rodal a turno final. Así mismo, debe

*indagarse el porqué de los desaciertos en la selección del terreno, en el plan de inversión y en las inversiones mismas que se hicieron por encima de lo debido”.*

*Es claro que el no haber tomado la decisión de terminación anticipada del contrato de cuentas en participación con los respectivos soportes técnicos y jurídicos, hubiera sido una determinación antieconómica para el proyecto.*

*Por lo tanto, la decisión del Comité Consultivo No 3 de 2016, se toma en función de salvaguardar los recursos públicos allí invertidos, evitando que se generaran mayores gastos de mantenimiento y motivada por el concepto del equipo técnico del proyecto y el aval del asesor jurídico. La sugerencia realizada por el equipo técnico, está definida como una de las causales de terminación anticipada contenidas en la cláusula cuarta párrafo primero de los contratos de cuentas en participación “razones expresamente técnicas...”.*

*Como puede observarse se cumplieron los requisitos exigidos y contrario a lo manifestado por la Contraloría no se vulneró norma alguna de carácter disciplinario y menos fiscal, pues claramente está sustentada la decisión en la salvaguarda del patrimonio público con la liquidación anticipada, que de no haberse realizado sí hubiese causado un grave detrimento patrimonial.*

*Se resalta que el Comité Consultivo de la época actuó de manera responsable y con soportes técnicos y jurídicos que determinan total ausencia de negligencia, imprevisión o descuido.*

*Por las anteriores consideraciones no existe violación fiscal ni disciplinaria, por lo que respecto de este punto se considera aclarada la observación de la Contraloría, solicitando su exclusión del informe final.*

## 2. Contrato de cuentas en Participación No 272 - Luis Fernando Aristizabal

**Fecha de suscripción:** 23 de enero de 2006

**Área:** 8 hectáreas

Liquidado el 12 de mayo de 2017

*El concepto técnico elaborado por el Director del Proyecto Juan Carlos Serrato el 13 de mayo de 2014 indicó que las 8 hectáreas a remediación se disminuyó a 7,26 ha; finalmente, el informe reporta 2,4 ha efectivas en el rodal, por lo cual el Concepto técnico señala que existe una sobreinversión, por lo cual el equipo técnico recomienda el aprovechamiento anticipado.*

*Por otra parte, el concepto jurídico elaborado por el Dr. Juan Carlos Zuluaga del 13 de mayo de 2014, sustenta la terminación anticipada del proyecto así: (se adjunta concepto):*

Así mismo las recomendaciones del informe jurídico señalan:

- “El estado actual de los tres (3) rodales existentes en el predio presentan unas buenas condiciones de crecimiento, además de la realización de las labores silviculturales proyectadas. Remedición auditoria ha, 2,05 ha, 0,53 ha y .38 ha, 1.53 ha y 0.49
- El área reportada en el SIG del proyecto Procuencia no coincide con la información georreferenciada en campo, debido a que se evidencia una disminución significativa de **4,86 hectáreas**, la cual afecta significativamente las proyecciones financieras de los rodales para las partes.
- De acuerdo a la proyección total de madera en toneladas que existe en el predio actualmente es de **525.26 m3**, si se fuera a realizar una tala rasa en este momento, los cuales generan un valor de \$ **13.131.650**, el cual no recupera las inversiones realizadas hasta el momento estos rodales.
- De acuerdo a la revisión del seguimiento realizado por el área técnica del proyecto a estos rodales a través de los record de visitas, se evidencia que la pérdida de estas áreas han sido generadas por las siguientes causas:
  1. Según lo evidenciado en los record de visitas se concluye que desde el año **2009** se reportan pérdidas en los distintos rodales por el manejo inadecuado de las malezas por parte de los apoderados en principio por el señor **Ángelo Alexis Idarraga** y posteriormente por **Marco A. Aristizabal** hermano del propietario, los cuales en su momento se comprometen a realizar resiembras y dar un mejor manejo a los rodales.
  2. El manejo de las resiembras no fue el adecuado; el coordinador en las diferentes visitas al predio dejo evidenciado estas anomalías, las cuales tampoco promovió remedición de las áreas efectivas.
  3. El propietario teniendo en cuentas los aspectos incumplidos, en lo referente a las resiembras establecidas en los rodales del predio, propone conciliar el **50%** del valor invertido en la plantación, el cual es de **28.001.303,15** al 30 de abril de 2014.
  4. Para las **2,4 ha** efectivas en el predio se refleja una inversión por hectárea muy alta de \$ **11.800.811**; siendo estos valores no recuperables a turno final.
  5. Los bonos de carbono que han capturado estas áreas elegibles, deberán ser cedidos a favor de **Infi-Manizales**, al igual que los recursos que tenga el propietario en el fondo de capitalización forestal, requisitos inevitables estipulados en el marco del proceso de conciliación.
  6. Los recursos adeudados por el propietario de CIF por valor de \$ 373.440, como requisito indispensable para generar la respectiva conciliación. Como quiera que aquí

*se trata de problemas de sobreinversión debe atenderse la recomendación técnica en el entendido que es mejor aprovechar ahora lo que es recuperable.*

*1) El órgano directivo del programa PROCUENCA, debe dar concepto favorable al preacuerdo con el propietario para dar de baja el cultivo.*

*2) El suscrito considera viable terminar de manera anticipada EL CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACIÓN materia del presente escrito, procediendo previamente al aprovechamiento anticipado del rodal y finalmente suscribir el acta correspondiente donde se dejará constancia de los valores efectivamente recuperados.*

*3) Validar previamente la posibilidad de dar de baja de cara a los CIF eventualmente desembolsados.*

*4) Revisar el porqué de la sobreinversión en el predio que afectó negativamente la rentabilidad.*

*Reitero mi recomendación dada en varias oportunidades sobre la conveniencia que se haga una provisión contable para las pérdidas que se generan en el proyecto, tanto por incumplimientos, cultivos malogrados, etc.”*

*La principal causa de liquidación en este caso es la sobreinversión del cultivo comparado con las condiciones técnicas de la plantación. Teniendo en cuenta que también por parte del propietario existieron incumplimientos.*

*Una vez realizada la revisión de la información contenida en el informe técnico elaborado por Procuencia, se concluye que, en este predio resultaba inconveniente continuar acumulando gasto asociado a su mantenimiento, ya que el total de árboles estimado en el mismo, no resultaba suficiente para cubrir la inversión allí realizada hasta la fecha.*

*En la visita técnica realizada el 24 de Abril de 2014 sustentado en el informe técnico del 13 de mayo se anota lo siguiente:*

*La remediación realizada el día de la auditoria se realizó con el acompañamiento del señor Marco A. Aristizábal, hermano del propietario del predio, la cual se llevó a cabo en los rodales existentes en la actualidad en el predio la Brillantina, él se realizó bordeando cada uno de los rodales. Se puede evidenciar en este ejercicio la pérdida de dos (2) rodales totalmente y la reducción en área de los restantes tres (3) rodales, lo cual genera una diferencia entre el área inicial y el área remedida de 4,86 hectáreas, quedando un área efectiva de 2,4 ha, como se detalla a continuación:*

*Área inicial cinco (5) rodales 7,26 ha, área final remedida tres (3) rodales 2,4 ha El detalle de la disminución en cada rodal se detalla en la siguiente tabla:*

RODAL	ESPECIE	AREA	AREA REMEDICION AUDITORIA	FECHA DE PLANTACION	DENSIDAD
LA BRILLANTINA	Pinus tecunumanii	1,73	0,38	15/06/2005	1000
LA BRILLANTINA 1	Pinus tecunumanii	2,35	1,53	15/05/2006	1000
LA BRILLANTINA 3	Pinus tecunumanii	2,05	0,49	15/08/2008	555
LA BRILLANTINA 4	Pinus tecunumanii	0,53	0	15/05/2009	1000
LA BRILLANTINA 5	Pinus maximinoi	0,6	0	15/06/2010	1000

*Por lo anterior se manifiesta que se ajustaron técnicamente las áreas a lo real, pero en su momento no se descontó financieramente ningún valor por las pérdidas de área, situación que se ha dado a conocer en diferentes reuniones y comités y se está analizando la posible solución jurídica y financiera frente a este tema.*

*Por lo tanto, la decisión del Comité Consultivo se toma en función de salvaguardar los recursos públicos allí invertidos, evitando que se generaran mayores gastos de mantenimiento y motivada por el concepto del equipo técnico del proyecto y el aval del asesor jurídico. La sugerencia realizada por el equipo técnico, está definida como una de las causales de terminación anticipada contenidas en la cláusula cuarta parágrafo primero de los contratos de cuentas en participación “razones expresamente técnicas...”.*

*Como puede observarse se cumplieron los requisitos exigidos y contrario a lo manifestado por la Contraloría no se vulneró norma alguna de carácter disciplinario y menos fiscal, pues claramente está sustentada la decisión en la salvaguarda del patrimonio público con la liquidación anticipada, que de no haberse realizado sí hubiese causado un detrimento patrimonial y responsabilidades del Comité Consultivo por no acatar los informes técnicos y jurídicos que así lo determinaban.*

*Se resalta que el Comité Consultivo de la época actuó de manera responsable y con soportes técnicos y jurídicos que determinan total ausencia de negligencia, imprevisión o descuido.*

*Por las anteriores consideraciones, en la presente actuación, no existe violación fiscal ni disciplinaria, por lo que respecto de este punto se considera aclarada la observación de la Contraloría, solicitando su exclusión del informe final.*

### 3. Contrato de cuentas en Participación No 212 Luz Marina Franco Villegas

**Fecha de suscripción:** 19 de Noviembre de 2005

Área: 3 ha.

*El concepto técnico elaborado por el Director del Proyecto Juan Carlos Serrato el 1 de octubre de 2015 señala que existe una sobreinversión, rodal inicial 3 Ha, área efectiva 0,7 ha, por lo cual el Concepto técnico recomienda el aprovechamiento anticipado.*

*El 14 de abril de 2008 se realizó informe de remediación del predio en el cual existió una diferencia entre el área corroborada en la remediación y el área total reportada como establecida en el marco del proyecto PROCUENCA, correspondiente 2.7 hectáreas, razón por la cual fue necesario ajustar las bases de datos a lo real (0.7 hectáreas) y ajustar el área a todos los tramites del predio en mención con el área real corroborada en el informe de remediación.*

*Por lo anterior se manifiesta que se ajustaron técnicamente las áreas a lo real, pero en su momento no se descontó financieramente ningún valor por las pérdidas de área, situación que se ha dado a conocer en diferentes reuniones y comités y se está analizando la posible solución jurídica y financiera frente a este tema.*

*De igual forma el concepto técnico contempla las siguientes consideraciones:*

*“La problemática de este rodal radica en la alta inversión por hectárea y una baja área aprovechable, por lo cual se refleja una sobreinversión no recuperable si se lleva hasta el final del turno, ya que se deben incurrir en gastos adicionales como seguros de vida, IPC y podas de formación.*

*Si se realiza la conciliación de este rodal por medio de un aprovechamiento anticipado, el contratista deberá consignar los recursos obtenidos por la utilidad en el valor de la madera los cuales se han proyectado en \$ 7.731.600,00, los cuales suman un 55% del valor invertido en el rodal”.*

*La liquidación se realizó por sobreinversión, la plantación presentaba un muy buen desarrollo técnico.*

*Una vez realizada la revisión de la información contenida en el informe técnico elaborado por Procuencia en el Comité consultivo No 10 octubre 9 de 2015, se concluye que, en este predio resultaba inconveniente continuar acumulando gasto asociado a su mantenimiento, ya que el total de árboles estimado en el mismo, no resultaba suficiente para cubrir la inversión allí realizada hasta la fecha.*

*Por lo tanto, la decisión del Comité Consultivo se toma en función de salvaguardar los recursos públicos allí invertidos, evitando que se generaran mayores gastos de mantenimiento y motivada por el concepto del equipo técnico del proyecto y el aval del asesor jurídico. La sugerencia realizada por el equipo técnico, está definida como una de las causales de terminación anticipada contenidas en la cláusula cuarta párrafo primero de los contratos de cuentas en participación “razones expresamente técnicas...”.*

Como puede observarse se cumplieron los requisitos exigidos y contrario a lo manifestado por la Contraloría no se vulneró norma alguna de carácter disciplinario y menos fiscal, pues claramente está sustentada la decisión en la salvaguarda del patrimonio público con la liquidación anticipada, que de no haberse realizado sí hubiese causado un detrimento patrimonial y responsabilidades del Comité Consultivo por no acatar los informes técnicos y jurídicos que así lo determinaban.

Se resalta que el Comité Consultivo de la época actuó de manera responsable y con soportes técnicos y jurídicos que determinan total ausencia de negligencia, imprevisión o descuido.

Por las anteriores consideraciones, en la presente actuación, no existe violación fiscal ni disciplinaria, por lo que respecto de este punto se considera aclarada la observación de la Contraloría, solicitando su exclusión del informe final.

#### 4. Contrato de cuentas en Participación No 124 Aleyda Ospina

**Fecha de suscripción:** 13 de enero de 2005

Área: 46,2 ha.

Fecha del informe: 23 de junio 2015 actualizado al 31 de agosto 2015

El concepto técnico elaborado por el Director del Proyecto Juan Carlos Serrato el 13 de enero de 2015 señala la remediación del 2008, 2010 y 2011 el área disminuyó 13,38 ha. De igual manera en la remediación realizada en 2015 el área se reduce en 11,3 ha más; Las áreas fueron ajustadas en las bases de datos, pero no en las proyecciones financieras. Recomienda hacer un aprovechamiento a tala rasa, y así recuperar parte de la inversión realizada hasta la fecha y evitar mayores pérdidas.

### *Conclusiones jurídicas*

*15 de febrero de 2016, “Como quiera que aquí se trata de unos predios que están siendo perseguidos judicial ante por terceros, lo que obligó al proyecto a iniciar procesos por incumplimiento contractual, que presentan en algunos lotes bajos rendimientos por malas prácticas culturales, donde el mayor riesgo son los procesos judiciales, debe atenderse la recomendación técnica en el entendido que es mejor aceptar la propuesta de venta de derechos litigiosos.*

- 1) El órgano directivo del programa PROCUENCA, debe dar concepto favorable a la venta de derechos litigiosos.*
- 2) El suscrito considera viable la venta de los derechos litigiosos, procediendo previamente a recibir el dinero ofrecido y posteriormente suscribir el acta correspondiente donde se dejará constancia de los valores efectivamente recuperados.”*

*Una vez realizada la revisión de la información contenida en el informe técnico elaborado por Procuencia, Comité consultivo No 09 de 25 de septiembre 2015, se concluye que, en este predio resultaba inconveniente continuar acumulando gasto asociado a su mantenimiento, ya que el total de árboles estimado en el mismo, no resultaba suficiente para cubrir la inversión allí realizada hasta la fecha.*

*Adicionalmente, como lo relaciona el informe jurídico, también existían problemas jurídicos que incrementaban la incertidumbre sobre la recuperación de la inversión.*

*Por lo tanto, la decisión del Comité Consultivo se toma en función de salvaguardar los recursos públicos allí invertidos, evitando que se generaran mayores gastos de mantenimiento y motivada por el concepto del equipo técnico del proyecto y el aval del asesor jurídico. La sugerencia realizada por el equipo técnico, está definida como una de las causales de terminación anticipada contenidas en la cláusula cuarta parágrafo primero de los contratos de cuentas en participación “razones expresamente técnicas...”, profundizadas por aspectos jurídicos.*

*Como puede observarse se cumplieron los requisitos exigidos y contrario a lo manifestado por la Contraloría no se vulneró norma alguna de carácter disciplinario y menos fiscal, pues claramente está sustentada la decisión en la salvaguarda del patrimonio público con la liquidación anticipada, que de no haberse realizado sí hubiese causado un detrimento patrimonial y responsabilidades del Comité Consultivo por no acatar los informes técnicos y jurídicos que así lo determinaban.*

*Se resalta que el Comité Consultivo de la época actuó de manera responsable y con soportes técnicos y jurídicos que determinan total ausencia de negligencia, imprevisión o descuido.*

*Por las anteriores consideraciones, en la presente actuación, no existe violación fiscal ni disciplinaria, por lo que respecto de este punto se considera aclarada la observación de la Contraloría, solicitando su exclusión del informe final.*

**5. Contrato de cuentas en Participación No 076 Amilbia Guzmán**

**Fecha de suscripción:** 15 de marzo de 2004

Área: 3,7 ha.

*El concepto técnico elaborado por el Director del Proyecto Juan Carlos Serrato el 15 de marzo de 2004 señala que de acuerdo al concepto jurídico del 16 de junio de 2015 “El suscrito considera viable terminar de manera anticipada EL CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACIÓN materia del presente escrito, procediendo previamente a la firma del acta de conciliación con el nuevo propietario” y recomienda el aprovechamiento anticipado.*

**Informe técnico**

*El concepto de conciliación de este predio es una sobreinversión no recuperable, la cual está contemplada como causal de conciliación por parte del Comité Consultivo, el valor que no cubre el valor de la madera se deberá conciliar mediante acta de conciliación total, este tema será debatido en el próximo comité consultivo del año 2015.*

**Informe jurídico**

*Como quiera que aquí se trata de PROBLEMAS DE SOBREINVERSION Y MALAS PRACTICAS DEL CULTIVO, no haciendo viable económicamente que se continúe con el contrato, debe atenderse la recomendación técnica en el entendido que es mejor aprovechar ahora o poco que es recuperable.*

*En este punto debe investigarse la razón de la sobreinversión y por qué razón no se hicieron los ajustes en su momento. Así mismo, como quiera que el nuevo propietario no ha firmado. La Cesión del Contrato en Cuentas de Participación y prefiere quedarse con los árboles actualmente plantados, es mejor conciliar que asumir los riesgos y sobrecostos de un proceso judicial, donde, además está el riesgo de una hipoteca.*

*Una vez realizada la revisión de la información contenida en el informe técnico elaborado por Procuenca, se concluye que, en este predio resultaba inconveniente continuar acumulando gasto asociado a su mantenimiento, ya que el total de árboles estimado en el mismo, no resultaba suficiente para cubrir la inversión allí realizada hasta la fecha. Así las cosas, la decisión del Comité Consultivo se toma en función de salvaguardar los recursos públicos allí invertidos, evitando que se generaran mayores gastos de mantenimiento y motivada por el concepto del equipo técnico del proyecto y el aval del asesor jurídico. La sugerencia realizada por el equipo técnico, está definida como una de las causales de terminación anticipada contenidas en la cláusula cuarta parágrafo primero de los contratos de cuentas en participación “razones expresamente técnicas...”.*

*Como puede observarse se cumplieron los requisitos exigidos y contrario a lo manifestado por la Contraloría no se vulneró norma alguna de carácter disciplinario y menos fiscal, pues claramente está sustentada la decisión en la salvaguarda del patrimonio público con la liquidación anticipada, que de no haberse realizado sí hubiese causado un grave detrimento patrimonial.*

*Se resalta que el Comité Consultivo de la época actuó de manera responsable y con soportes técnicos y jurídicos que determinan total ausencia de negligencia, imprevisión o descuido.*

*Por las anteriores consideraciones no existe violación fiscal ni disciplinaria, por lo que respecto de este punto se considera aclarada la observación de la Contraloría, solicitando su exclusión del informe final.*

#### 6. Contrato de cuentas en Participación No 120 Jairo de Jesús Bermúdez

**Fecha de suscripción:** 11 de septiembre de 2007

Área: 2,4 ha.

*El 04 de mayo de 2010 se realizó informe de remediación del predio en el cual existió una diferencia entre el área corroborada en la remediación y el área total reportada como establecida en el marco del proyecto PROCUENCA, correspondiente 1.4 hectáreas, razón por la cual fue necesario ajustar las bases de datos a lo real (0,6 hectáreas) y ajustar el área a todos los tramites del predio en mención con el área real corroborada en el informe de remediación.*

#### Conclusión técnica

*Se concluye que la plantación no es viable financieramente, ya que las condiciones de desarrollo, el área existente y las condiciones de extracción con dificultad alta, hacen que sean irre recuperables las inversiones en este momento.*

#### Conclusión jurídica

*Como quiera que aquí se trata de un cultivo plantado en un área difícil para la extracción de la madera, que está sobre invertido, se considera viable llegar a un acuerdo con el propietario para la liquidación anticipada del contrato, recibiendo previamente PROCUENCA las sumas a las que llega el área técnica.*

1) *El órgano directivo del programa PROCUENCA, debe dar concepto favorable al preacuerdo con el propietario para liquidar anticipadamente el contrato y recuperar las sumas proyectadas por el área técnica.*

2) *El suscrito considera viable terminar de manera anticipada EL CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACIÓN materia del presente escrito, procediendo previamente a recibir de EL PROPIETARIO las sumas indicadas por el área técnica.*

3) Validar previamente la posibilidad de dar de baja de cara a los CIF eventualmente desembolsados.

4) Debe indagarse el por qué se sembró en un terreno no apto comercialmente, pues las pérdidas en gran medida se deben a ello, según el informe técnico.

La principal causa de liquidación de este contrato fue la sobreinversión y la alta dificultad de extracción.

Finalmente cabe resaltar que los casos analizados presentaban un alto riesgo de no llegar a turno final por las condiciones propias de cada predio, como lo indica el análisis técnico de cada uno, haciendo que fuera una decisión antieconómica continuar invirtiendo en Plantaciones que no tenían potencial de recuperación de la inversión, la liquidación anticipada fue el mecanismo más eficaz para evitar que Infimanizales invirtiera recursos innecesarios y con el riesgo de no recuperarlos.

Desde la Gerencia del proyecto, acogiéndose a las recomendaciones del Dr Juan Carlos Zuluaga Maese, en cuanto a los problemas de sobreinversión y desaciertos iniciales en la selección de terrenos y plan de inversión, se planteó un análisis jurídico exhaustivo donde se evidenciara la situación real de cada uno de los contratos de cuentas en participación y se programaron reuniones cada 15 días en las cuales se valoraron las situaciones de cada uno y de todo estos estudios y se dieron resultados que conllevaron al inicio de procesos pre-jurídicos y jurídicos y a la necesidad de hacer una revisión en detalle de la conveniencia técnica y financiera de cada uno de los contratos de cuentas en participación lo cual nos dio como resultado los siguientes datos a corte de 2017

Sobre invertidos	CCP	Ha	Saldo (millones pesos)
< de 3 Ha	30	50,02	444
Hasta 10 Ha	28	145,79	1.131
> 10 Ha	21	981,89	7.518
Sobreinvertidos	79	1.177,70	9.093
Normales	71	1.393,56	4.207
	<b>150</b>	<b>2.571,26</b>	<b>13.301</b>

- De los 150 contratos vigentes al corte de 2017, 79 estaban considerados con sobre inversión, esto significa el costo por hectárea era superior a 5 millones de pesos.
- Lo anterior representaba en hectáreas un total de 1,177 y en saldo en los contratos 9,093 millones de pesos.
- 20 predios de los 79 se encontraban entre 5 millones y 6 millones de pesos de costo por hectárea.

Estado Jurídico	CCP	Estado de la Inversión	CCP	Saldo CPP
-----------------	-----	------------------------	-----	-----------

Ejecución normal	53	Sobre invertidos	20	2.581.318.577,8
		Inversión normal	33	3.038.560.171,7
		<b>Subtotal</b>	<b>53</b>	<b>5.619.878.749,5</b>
Novedad jurídica	97	Sobre invertidos	59	6.512.503.182,7
		Inversión normal	38	1.169.215.931,9
		<b>Subtotal</b>	<b>97</b>	<b>7.681.719.114,6</b>
			<b>SALDO TOTAL</b>	<b>13.301.597.864</b>

- 33 contratos de los vigentes presentan una situación jurídica normal y están dentro de los parámetros de inversión aceptables.
- Los 33 contratos corresponden a un total 86 predios que suman 977,24 ha.

En consecuencia, la expectativa de recuperación del saldo de los Contratos de Cuentas en Participación es muy baja.

Las anteriores conclusiones fueron socializadas en conjunto con Infi-Manizales y se planteó como estrategia iniciar una depuración de contratos inviables adelantando acuerdos de voluntades con los propietarios dueños de los predios con baja capacidad de recuperación de la inversión por aspectos técnicos y jurídicos, en donde se comprometían a cancelar a Infi-Manizales el 100% de los recursos adeudados.

De otra parte se debe aclarar que al momento de la firma de los primeros Contratos de Cuentas en Participación no existía la medición del terreno a través del GPS por lo cual se partió de las indicaciones de los linderos existentes en las escrituras y no se excluyeron áreas no aptas para ser reforestadas como viviendas, ríos, bosques nativos, además de hechos imprevisibles como volcamientos y movimientos masales de entre otras, situación que comienza a corregirse a partir de la entrada de Aguas de Manizales como Gerencia del proyecto promoviendo actividades de remediación de los predios, siendo esta actualización una de las principales causas de la disminución de hectáreas.

En este entendido, solicitamos sea retirado el hallazgo puesto que no se incumple la infracción a la norma por su inaplicabilidad, puesto que, no se está incurriendo en ninguno de los riesgos descritos por el ente de control.

Anexo 1. Conceptos técnicos y jurídicos, Actas de comité Consultivo e Informes de remediación”.

### Posición de la Contraloría

De acuerdo a lo anteriormente expresado por el auditado, esta Contraloría expresa lo siguiente:

En el informe preliminar, no se objetó el cumplimiento de los requisitos en los seis (6) acuerdos de voluntades que hacen parte estructural de la observación uno de dicho informe, para dar por terminado los Contratos de Cuentas de Participación cuando las condiciones lo ameriten como es el Informe Técnico y el Informe Jurídico, los cuales efectivamente se cumplieron.

La objeción se debe al no cumplimiento de los requisitos para que esas condiciones se pudiesen calificar como Caso Fortuito o Fuerza Mayor conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley 57 de 1987, criterio que se encuentra reseñado o descrito en párrafos anteriores numeral **“6.5.4. Formas de Liquidar el Contrato de Cuentas en Participación”**, del informe.

Ahora bien, adicionalmente en la respuesta Infimanizales, manifiesta que el Comité Consultivo, solo inicio funciones a partir del 2016 con el establecimiento del Convenio Interadministrativo con Aguas de Manizales, es de anotar que en la fase de ejecución de esta auditoría, el supervisión del convenio por parte de Infimanizales, en entrevista oral reconoció que el mismo funcionaba aún antes, y así queda demostrado cuando en cada uno de los casos analizados por el sujeto de auditoría en su respuesta cita, aún para casos donde el Comité Consultivo se realiza antes de la vigencia 2016:

*“Por lo tanto, la decisión del Comité Consultivo se toma en función de salvaguardar los recursos públicos allí invertidos, evitando que se generaran mayores gastos de mantenimiento y motivada por el concepto del equipo técnico del proyecto y el aval del asesor jurídico (...).”*

De otro lado, la respuesta del sujeto de control argumenta que supeditado al Informe Técnico y de acuerdo con el Informe Jurídico las decisiones de liquidación por acuerdo de voluntades, se debe a que las causas para ello son eminentemente técnicas, conforme a lo establecido en la cláusula 4 de los contratos de cuentas de participación. Esta Contraloría quiere llamar la atención igualmente a que las mismas condiciones técnicas deben estar ajustadas a lo definido en el artículo 64 de la Ley 57 de 1987:

*“ARTICULO 64. FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir (...).”*

Complementado en la Cláusula Vigésima Primera de los Contratos de Cuenta de Participación que establece:

**“CLAUSULA VIGÉSIMA PRIMERA: FUERZA MAYOR Y CASO FORTUITO.**

**Definición.** Para los efectos de este contrato, la "fuerza mayor" y el "caso fortuito" son aquellos acontecimientos que escapan al control razonable de una de las partes y que hacen que el cumplimiento de las obligaciones contractuales de esa parte resulte imposible o tan poco viable que puede considerarse irrealizable en atención a las circunstancias. La falta de cumplimiento por una de las partes de cualquiera de sus obligaciones en virtud del Contrato no será considerada como violación del mismo ni

*como negligencia, siempre que dicha falta de cumplimiento se deba a un evento de fuerza mayor o caso fortuito, previa la constitución y calificación por parte de EL PROYECTO PROCUENCA FAO, y que la parte afectada por tal evento: a) haya adoptado todas las precauciones adecuadas, puesto debido debido cuidado y tomado medidas alternativas razonables a fin de cumplir con los términos y condiciones de este contrato, y b) haya informado a la otra parte sobre dicho evento en el menor tiempo posible (...)*”

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, el ente de control considera que las causas eminentemente técnicas deben también ser valoradas como casos fortuitos o causa mayor con el fin de definir si estas son válidas a la luz del artículo 64 de la Ley 57 de 1997.

Así las cosas, esta Contraloría acepta parcialmente la respuesta de la Entidad Auditada y reconoce como causa eminentemente técnica tres de las esgrimidas al momento de liquidar los contratos objeto de la observación y mantiene tres por considerar que las presentadas debieron ser controladas en su momento dos de ellas por los propietarios de los predios y otra por la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia y que las mismas no debieron ser validadas por el Comité Consultivo.

Por lo anterior, la Observación con la debida modificación se ratifica en Hallazgo con presunto alcance fiscal y disciplinario y se harán los correspondientes traslados.

**HALLAZGO DOS.** Administrativo con presunto alcance disciplinario Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia: Gestionar la liquidación de contratos en cuentas de participación sin autorización previa del Comité Consultivo del Proyecto.

## **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 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:

7. Cumplir y las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre contrarias que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes (...) 21 Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados (...).”

### Descripción de la situación

Contrato	Propietario	Predio	Concepto Técnico	Fecha Comité Técnico	Fecha comunicación pago	Valor que debería asumir Infimanizales	Valor de pagos realizados por propietarios
308	Hector Heli Rios García	La Palmera	Mortalidad del 50% por problemas de plagas	Marzo 23 de 2018	Agosto 2 de 2018	\$ 1.641.173,00	\$ 1.641.173,00
31	German Olarte Echeverry	La Estrella	Problemas fitosanitarios y presencia de hongos que hacen inviables los cultivos de nogal	Febrero 19 de 2018	Agosto 27 de 2018	\$ 13.421.901,00	\$ 6.737.576,00
93	Luz Marina López Arango	Centauro	Movimientos de tierra, vendavales	Abril 6 de 2018	Agosto 30 de 2018	\$ 82.219.467,00	\$ 82.219.467,00
409	Jhon Jairo Pinilla Zuluaga	La Vasconia	Problemas técnicos reflejados en rodamientos, como consecuencia de vendavales y deslizamientos	Marzo 15 de 2017	Mayo 29 de 2018	\$ 3.356.848,00	\$ 3.356.848,00
146	Gloria Patricia Salzar Castaño	Belen	Presencia de plagas y enfermedades, los problemas fitosanitarios fueron reportados y tratados sin lograrse los resultados esperados	Diciembre 20 de 2017	Mayo 29 de 2018	\$ 1.510.065,00	\$ 1.510.068,00
423	Luz Amparo Gonzalez Marin	Lote Nro. 1	Perdida del 96% de la densidad debido a volcamientos excesivos que además generaron daños mecanicos	Marzo 16 de 2018	Mayo 29 de 2018	\$ 3.877.540,00	\$ 3.877.540,00
334	Celio Montes Rincon	La Miranda	Inviabilidad Técnico económico por desarrollo y crecimiento medio el cual, no es acorde a la edad de la especie sembrada	Marzo 20 de 2018	Junio 15 de 2018	\$ 11.232.951,00	\$ 11.232.951,00
<b>Total de los dineros asumidos por Infimanizales en acuerdos de voluntades en tramite sin acto de aprobación legalizado</b>						<b>\$ 117.259.945,00</b>	<b>\$ 110.575.623,00</b>

Durante la vigencia 2018 la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuenca, comunico a los propietarios de siete (7) predios, Ver Tabla Nro. 7 del presente informe, la aprobación de un acuerdo de voluntades para dar por terminado el contrato de cuentas en participación y anuncio el valor a pagar por cada uno de ellos, valor que fueron consignados por éstos.

La Gerencia al momento de realizar dichas gestiones no tenía los soportes legalmente formalizados para autorizar dichos pagos situación que se confirma con la existencia del acta 001 que aparece con fecha 27 de diciembre de 2018, siendo realmente 27 de diciembre de 2017 y la cual no ha sido avalada por los integrantes del Comité Consultivo que representan a Infimanizales.

Por lo anteriormente expuesto, es previsible un riesgo jurídico y financiero para el Proyecto Agroforestal Procuenca, habida cuenta que un año después de haberse

recibido los dineros a los propietarios de estos predios, no se les ha entregado el respectivo paz y salvo por parte del Proyecto Agroforestal Procuena.

### Causas

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

### Efectos

- Pérdida de Ingresos potenciales;
- Incremento en los costos;
- Incumplimiento de disposiciones generales;
- Investigaciones de órganos de control.

### Respuesta de la entidad

#### “Disposición

*Desde el año 2017 varias plantaciones se vieron afectadas técnicamente y el Proyecto Procuena realizó el acompañamiento y asesoría a los propietarios. De dicho acompañamiento, el área técnica del proyecto emitió informes técnicos que fueron conceptuados jurídicamente por el Dr. Juan Carlos Zuluaga Maese, quien después del respectivo análisis, emitió concepto jurídico recomendando llevarlos a Comité Consultivo.*

*De los anteriores casos se realizó una depuración, se envían sólo doce casos, los cuales fueron conceptualizados por el Dr. Maese y se dejaron listos para pasar a comité.*

*De acuerdo con las instrucciones para administrar el Proyecto por parte de Infimanizales para el primer semestre del año 2018, Aguas de Manizales S.A.E.S.P procedió de acuerdo con lo establecido en la cláusula Vigésima Primera del Contrato de Participación que establece “Fuerza mayor y caso fortuito”; para éste fin, se envió correo por parte del Proyecto a las personas integrantes del Comité Consultivo se anexaron los respectivos informes y se anunciaba el cumplimiento de la cláusula enunciada. En el acta con fecha del 27 de diciembre de 2018 se protocolizó la aprobación de los acuerdo de voluntades de los casos en mención. Se elaboró el acta y se firmó por parte del Procuena y Aguas de Manizales, este pendiente la firma de parte de Infimanizales.*

*Con los requisitos y procedimientos establecidos; se aclara, cada caso tiene su análisis técnico y jurídico que sustentan tal decisión. Es importante aclarar que el proyecto Procuena debe basarse en su desarrollo, en lo estipulado en los contratos de cuentas*

*en participación, donde se es claro la obligatoriedad de la existencia del informe técnico y jurídico previo a la aprobación.*

*Es importante mencionar que existía un riesgo de incumplimiento contractual con los propietarios reforestadores de los predios analizados lo cual ameritaba tomar decisiones de manera oportuna para salvaguardar los interés de Infi-Manizales.*

*Por último, cabe resaltar que la actuación frente a éstos doce casos se realizó teniendo en cuenta los conceptos jurídicos y técnicos que acompaña a cada uno de ellos y considerando además la necesidad de aprobación de los acuerdos teniendo en cuenta la racionalidad financiera y el tiempo de su evolución, soportadas en la validación realizada por el equipo del Proyecto*

*En cuanto a que se haya procedido por parte del proyecto sin previa autorización, no corresponde a la realidad, puesto que como se ha demostrado anteriormente si se obró dentro de los términos legales y contractuales y la evidencia de la realización del Comité Consultivo se manifiesta con la existencia de correos de citación al mismo, acta del Comité de 01 de 27 de abril de 2018, firmada por varios asistentes al mismo y la existencia de un audio de dicha reunión. Es importante aclarar que tanto por testimonios, acta y audio los asistentes manifestaron la aprobación de dichos acuerdos de voluntades.*

*Aunado a lo anterior, el Proyecto, procedió a obrar conforme a lo dispuesto en los procedimientos de gestión de calidad del Proyecto, con código S-GA-AJ-03, con fecha de febrero de 2011, donde se regula los pasos a seguir en cuanto a la terminación anticipada de cuentas en participación, aclarando que lo dispuesto es el manual para seguir del personal del Proyecto. Con esto, aclaramos que, las funciones están reguladas y estas mismas se cumplieron después de informar debidamente a las partes.*

*De otra parte, es necesario precisar que el Comité consultivo no posee la facultad legal para modificar lo suscrito en los contratos de cuentas en participación, ya que como su nombre lo indica en este caso es un órgano de consulta y los contratos de cuentas en participación solo pueden ser modificados por las partes.*

*De otra parte, conforme al numeral 4. Comité Consultivo, del Convenio interinstitucional suscrito entre Infi-Manizales y Aguas de Manizales, no se está supeditando la validez de las decisiones a la suscripción de un acta por lo cual dicho proceso estaba autorizado.*

*En este entendido, solicitamos sea retirado el hallazgo, dado que no se incumple la infracción a la norma por su inaplicabilidad, puesto que, no se está incurriendo en ninguno de los riesgos descritos por el ente de control.*

## Anexo 2. Actas de comité Consultivo, correos electrónicos”

### Posición de la Contraloría

Para esta Contraloría, es claro sobre la obligatoriedad del Proyecto Agroforestal Procuena de brindar asesoría técnica a los propietarios de las plantaciones tal y como se manifiesta en la respuesta de la entidad que se hizo desde el año 2017 para estos casos específicos que nos ocupan en la observación dos del presente informe de auditoría.

Tampoco se duda de la existencia de los informes técnicos y jurídicos con los cuales se les dio traslado a los casos para que fueran tratados en Comité Consultivo y los cuales fueron tratados en el mismo el día 27 de diciembre de 2017.

Ahora bien, presenta la entidad auditada en su respuesta adicionalmente los siguientes argumentos para solicitar el **“retiro del hallazgo”**, (Negrilla y subrayado nuestro).

- 1) *“Aunado a lo anterior, el Proyecto, procedió a obrar conforme a lo dispuesto en los procedimientos de gestión de calidad del Proyecto, con código S-GA-AJ-03, con fecha de febrero de 2011, donde se regula los pasos a seguir en cuanto a la terminación anticipada de cuentas en participación, (...)”*

Durante la fase de ejecución del proceso de auditoría, el equipo auditor observando la forma como se realizaban las liquidaciones de contratos por acuerdo de voluntades y haciendo uso del escepticismo profesional, concretamente frente a la eficacia de esos procesos, se procedió a realizar entrevista con la Gerente del Proyecto Agroforestal Procuena, entrevista que se evidencia mediante Acta de Visita de fecha 18 de octubre y suscrita por los auditores presentes en la misma y por la citada funcionaria, la primera inquietud que se le traslado a dicha funcionaria fue sobre la existencia de un procedimiento documentado para tal fin a lo que manifestó:

*“Presentada a la gerente del proyecto la primera inquietud, manifestada por el equipo auditor sobre la existencia de procedimientos documentados y estandarizados para llevar a cabo la terminación de los contratos con los propietarios mediante la modalidad antes mencionada, **manifiesta la doctora Sierra que como tal no existe un procedimiento documentado que sirva de soporte para realizar la terminación ni de este ni de ningún tipo de modalidad. Se basa en lo estipulado en gestión de calidad.** Subrayado y negrilla fuera del texto original.*

*La liquidación se lleva a cabo básicamente conforme a lo establecido en la cláusula vigésima primera y que para poder realizar el acuerdo debe existir un informe técnico expedido por el área técnica del proyecto, el cual posteriormente se evalúa por parte del departamento jurídico y **con esos dos informes se lleva al Comité Consultivo quién finalmente debe autorizar la realización del acuerdo de voluntades**” Subrayado y negrilla fuera del texto original.*

No entiende entonces, esta Contraloría como durante la fase de ejecución el equipo auditor brindo todas las herramientas para que el sujeto de auditoria aportara todas las evidencias tendientes a demostrar la eficacia de los procesos que adelanta la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia y en su momento manifiesta la no existencia de las mismas. Ya en su derecho de contradicción, argumenta todo lo contrario; esta situación podría estar generando un incumplimiento al artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

En otro de los apartes de la respuesta, se manifiesta:

*“En cuanto a que se haya procedido por parte del proyecto sin previa autorización, no corresponde a la realidad, puesto que como se ha demostrado anteriormente si se obró dentro de los términos legales y contractuales y la evidencia de la realización del Comité Consultivo se manifiesta con la existencia de correos de citación al mismo, acta del Comité de 01 de 27 de abril de 2018, firmada por varios asistentes al mismo y la existencia de un audio de dicha reunión. Es importante aclarar que tanto por testimonios, acta y audio los asistentes manifestaron la aprobación de dichos acuerdos de voluntades. (...)*

*De otra parte, es necesario precisar que el Comité consultivo no posee la facultad legal para modificar lo suscrito en los contratos de cuentas en participación, ya que como su nombre lo indica en este caso es un órgano de consulta y los contratos de cuentas en participación solo pueden ser modificados por las partes.(...)”*

*Frente a este argumento de la entidad auditada, sea lo primero, precisar que mediante las actuaciones del comité Consultivo en el tema específico de las liquidaciones por acuerdo de voluntades, no se está modificando los suscrito en los Contratos de Cuentas de Participación, lo que se está haciendo es lo que la misma Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia, reconoce en la entrevista administrativa cuando manifiesta que una vez se tienen los conceptos técnico y jurídicos se **“lleva al Comité Consultivo quién finalmente debe autorizar la realización del acuerdo de voluntades”**”.*

Adicionalmente la cláusula del Convenio Interadministrativo entre Infimanizales y Agua de Manizales en sus literales a, b y c establece:

*“(...) a. Autorizar las actividades que impliquen movimientos presupuestales para la ejecución del proyecto; b. Aprobar los procedimientos de operación técnica y administrativa del Proyecto así como verificar su cumplimiento; c. Revisar y aprobar las propuestas que sobre nuevos negocios originados en la experiencia sean presentados por cualquiera de los Miembros del Comité (...)”*

Si bien es cierto, el Comité Consultivo es la instancia para autorizar la realización del acuerdo, que dicho sea de paso, se da a través de las actas, y si del Comité Consultivo

realizado el día 27 de diciembre de 2017 (*mal fechado en el proceso, pues aparece como diciembre 2018*), no existe a la fecha del presente informe definitivo un acta legalmente suscrita entre los miembros de dicho Comité, no puede la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia argumentar la existencia de un audio para sustentar sus actuaciones.

Finalmente argumenta, además la entidad auditada en su Derecho de Contradicción:

*“Es importante mencionar que existía un riesgo de incumplimiento contractual con los propietarios reforestadores de los predios analizados lo cual ameritaba tomar decisiones de manera oportuna para salvaguardar los interés de Infi-Manizales. (...)”*

Hasta antes de la realización del Comité Consultivo de diciembre de 2017, no se podía configurar ningún incumplimiento frente a los propietarios reforestadores, se venía prestando la asistencia técnica, el resultado es el informe técnico presentado junto con el jurídico al Comité Consultivo, el riesgo real se configura cuando de manera unilateral, sin autorización legalizada por parte del Comité citado, la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia, comunica la existencia de un acuerdo de voluntades y recibe dineros a los propietarios, riesgo que si puede tener unas consecuencias jurídicas y económicas que pueden llegar a generar un detrimento patrimonial por un valor incluso superior a los \$117.259.945 asumidos por Infimanizales en unas liquidaciones de contratos de cuentas de participación por acuerdo de voluntades sin la debida autorización del Comité Consultivo.

Por todo lo analizado anteriormente, esta Contraloría ratifica la observación comunicada a la entidad sujeto de auditoría y la confirma como hallazgo con presunto alcance disciplinario y hará el respectivo traslado a la autoridad competente.

**HALLAZGO TRES.** Administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal. Aguas de Manizales: Liquidación inadecuada en los contratos de Cuentas en Participación, liquidados anticipadamente por valor de \$ 62.024.381,72.

## Criterios

### **Constitución Política de Colombia**

**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.*

**ARTICULO 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*

**LEY 80 DE 1993** “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”

**Artículo 23º.-** *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

**LEY 610 DE 2000** “*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*”

(...)

**Artículo 6º.*****Daño patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007*

**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.*

*2 Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

(...)

### Descripción de la situación

Como se había referido el Contrato de Cuentas en Participación, considera en su contenido la duración del contrato que lo estima en 20 años, pero también brinda la posibilidad de terminarlos antes del plazo, y una de estas situaciones se encuentra considerada dentro de la Cláusula Cuarta: Duración. Que en uno de sus apartes expresa lo siguiente: “(...) *Igualmente, con motivo de la liquidación de la participación de la CDC por parte de EL PROPIETARIO, según los registros de inversión y movimiento del pago de dichos aportes. (...)*”

Es decir, si el Propietario desea terminar el contrato anticipadamente, lo puede hacer cancelando el valor adeudado a la fecha de acuerdo a los registros que se tengan en su momento en la entidad gestora del proyecto.

Para realizar este tipo de liquidación nos debemos remitir a la Cláusula Décima: Determinación de Utilidades o Perdidas (...). PARAGRAFO. “*En el evento de la terminación anticipada del presente contrato, **las utilidades se liquidarán proporcionalmente, proyectando el resultado final esperado.** La proyección se hará por personal de la FAO por conducto de EL PROYECTO UTF/COL/025/COL – PROCUENCA- y su resultado será de obligatoria aceptación para las partes.*” (Subrayado nuestro)

De los 31 contratos registrados en el cuerpo del informe y que fueron liquidados bajo esta modalidad, no se evidencia que la entidad haya desarrollado un procedimiento para liquidar las utilidades futuras proyectadas y mucho menos que se le haya solicitado al Propietario que cancele el valor por este concepto, lo que ha generado presuntamente un detrimento patrimonial a la entidad.

La tabla que se presenta a continuación relaciona las diferentes variables que se utiliza para realizar la liquidación del presunto detrimento patrimonial como: el número de hectáreas que fueron liquidadas anticipadamente dentro del periodo auditado, así como la cantidad de árboles reforestados por hectárea de acuerdo a los análisis de una muestra de fichas técnicas de los predios, donde hay terrenos donde se siembran hasta mil (1.000) árboles como en otros donde se siembran 250 árboles en cafetales con nogal cafetero, con árboles en barrera viva; igualmente en cultivos de silvopastoriles, con los datos anteriores se estipula un promedio de 350 árboles sembrados por hectárea aproximadamente, además teniendo en cuenta las diferentes situaciones que se presentan en los cultivos como pueden ser: las entresacas, problemas fitosanitarios, plagas etc.

Así mismo, para fijar el número de metros cúbicos por árbol tenemos la información suministrada en la instalación de la auditoria donde nos informan que el factor es aproximadamente de 0.75 metros cúbicos por árbol.

Igualmente, de acuerdo a la información suministrada por el ente auditado el precio en pie del metro cubico de madera podría estar entre 70 y 100 mil pesos. Se presenta la tabla con la liquidación teniendo en cuenta las variables aquí descritas.

Tabla que proyecta el Valor Dejado de Cobrar por el Proyecto a las Liquidaciones de los Contratos de Cuentas en Participación en Liquidaciones Anticipadas -Periodo Enero 1° de 2016 hasta el 30 de Junio de 2019-							
Numero de Hectareas Liquidadas	Arboles Reforestados por Ha.	N° de metros cubicos de madera proyectados	valor metro cubico actual	Valor venta total proyectada	Valor utilidades proyectadas (5%)	Valor Liquidacion Anticipadas	utilidades futuras dejadas de cobrar
422,00	350	110.775	\$85.000,00	\$ 9.415.875.000,00	\$ 470.793.750,00	408.769.368,28	<b>\$ 62.024.381,72</b>

Elaboro: Grupo Auditor

La tabla anterior refleja el valor proyectado de los valores mínimos de las variables tenidas en cuenta en la mencionada cláusula décima, que se dejó de percibir por la deficiente liquidación de los contratos anticipados, cuantificados en un monto \$62.024.381,72; situación que puede variar de acuerdo a la actualización que se haga de las variables.

## Causas

- Deficiente planeación y articulación en los controles
- Inexistencia de un procedimiento documentado sobre liquidaciones anticipadas
- Debilidades administrativas en la gerencia del proyecto.
- Deficientes controles y seguimiento Mapa de Riesgos

## Efectos

- Incidencia negativa en la gestión y resultados
- Perdidas económicas de importancia significativa para el proyecto
- Pérdida de imagen ciudadana institucional.

## Respuesta de la entidad.

### "Disposición"

Para dar DISPOSICIÓN a esta observación se debe dividir el análisis en los siguientes aspectos

- 1) La Contraloría General del Municipio de Manizales indica en su informe preliminar:

*“De los 31 contratos registrados en el cuerpo del informe y que fueron liquidados bajo esta modalidad, no se evidencia que la entidad haya desarrollado un procedimiento para liquidar las utilidades futuras proyectadas y mucho menos que se le haya solicitado al Propietario que cancele el valor por este concepto, lo que ha generado presuntamente un detrimento patrimonial a la entidad”*

*Con respecto a lo anterior y teniendo en cuenta lo establecido en los contratos de cuentas de participación, la liquidación de la utilidad no podrá ser superior al 5% de los costos o valores invertidos (establecimiento-mantenimiento-manejos), tal como lo establece la cláusula 10 del contrato que indica:*

**“DETERMINACION DE UTILIDADES O PERDIDAS, PARTICIPACION EN LAS MISMAS Y RETORNO DE LAS INVERSIONES APORTADAS.** Al finalizar el ciclo del cultivo, o a la terminación antes del plazo según la cláusula cuarta del presente contrato, se hará su liquidación; para ello, se deducirán en primer lugar las aportaciones hechas por **LA FUNDACIÓN FESCO**, actualizadas a valor presente con base en la aplicación del I.P.C. (Índice de Precios al Consumidor), certificado por el DANE; En segundo lugar, un 5% sobre las aportaciones hechas por **LA FUNDACIÓN FESCO**, por concepto de administración y servicios a favor DEL ADMINISTRADOR DEL PROYECTO por conducto del “Contrato No. [REDACTED] - y finalmente, la utilidad o pérdida se distribuirá entre las partes así: Hasta un 5% para **LA FUNDACIÓN FESCO**, sin que supere el 5% del valor invertido con recursos de LA FUNDACIÓN FESCO provenientes DEL ADMINISTRADOR DEL PROYECTO por conducto del “Contrato No. [REDACTED] -, debidamente actualizado este valor como se indica en el presente contrato; el porcentaje restante para **EL PROPIETARIO**. El monto de la participación de **LA FUNDACIÓN FESCO** será pagadero en dinero en efectivo” **PARAGRAFO.** En el evento de la terminación anticipada del presente contrato, las utilidades se liquidarán proporcionalmente, proyectando el resultado final esperado. La proyección se hará por personal DEL ADMINISTRADOR DEL PROYECTO por conducto del “Contrato No. [REDACTED] - y su resultado será de obligatoria aceptación para las partes”

*Para clarificar la forma de liquidación y ajustándonos a la cláusula anteriormente mencionada se definió el siguiente procedimiento:*

- *Tanto para la terminación del contrato al final del ciclo del cultivo como para una terminación anticipada del contrato por voluntad de retirarse del propietario, se debe calcular el 5% del valor invertido con recursos provenientes de Infi-Manizales, tal como lo hace el software que administra los CONTRATOS DE CUENTAS DE PARTICIPACION en estos momentos. Este valor se convierte en el límite máximo de utilidad a percibir por parte de Infi-Manizales, en cualquier caso.*
- *Las indicaciones del **parágrafo** muestran que para el cálculo de la utilidad en caso de liquidación anticipada debe realizarse proyectando el aprovechamiento de la madera a turno final. La utilidad se calcula teniendo en cuenta la proyección de m3*

de madera a turno final, menos los costos de extracción de la madera. El valor deberá ser traído a valor presente, aplicarle el 5% de utilidad para Infi-Manizales y compararlo con el límite del 5% sobre los valores invertidos que arroja el software. Si el 5% sobre la utilidad proyectada es mayor, la utilidad para Infi-Manizales será el 5% de los valores invertidos. Si el 5% sobre la utilidad es menor que el 5% de los valores invertidos, la utilidad para Infi-Manizales será el 5% de la utilidad calculada proyectada.

- El software que lleva el registro de los desembolsos, administración y abonos de cada uno de los Contratos en Cuentas en Participación está realizando el cálculo acorde con lo estipulado en la cláusula decima.

2) Continuando con el análisis de la observación se hace necesario aclarar la siguiente apreciación emanada por el ente de control

“La tabla que se presenta a continuación relaciona las diferentes variables que se utiliza para realizar la liquidación del presunto detrimento patrimonial como: el número de hectáreas que fueron liquidadas anticipadamente dentro del periodo auditado, así como la cantidad de árboles reforestados por hectárea de acuerdo a los análisis de una muestra de fichas técnicas de los predios, donde hay terrenos donde se siembran hasta mil (1.000) árboles como en otros donde se siembran 250 árboles en cafetales con nogal cafetero, con árboles en barrera viva; igualmente en cultivos de silvopastoriles, con los datos anteriores se estipula un promedio de 350 árboles sembrados por hectárea aproximadamente, además teniendo en cuenta las diferentes situaciones que se presentan en los cultivos como pueden ser: las entresacas, problemas fitosanitarios, plagas etc.”

El número de hectáreas liquidadas anticipadamente, se debe conocer bajo que parámetros o modalidad fueron liquidadas, acuerdo de voluntades, liquidaciones anticipadas, casos de fuerza mayor o fortuitos o sobre invertidas, la cantidad de árboles es diferencial de acuerdo al sistema establecido, arreglos silvícolas, las especies plantadas, monocultivos 1000 arb/ha, agroforestal 250 arb/ha, barreras contra vientos 400-500 arb/ha así mismo pueden presentarse muerte de individuos por factores de suelo, deslizamientos, plagas, enfermedades y labores o actividades practicados al bosque como raleos o entresacas. De acuerdo con lo anterior existe una variabilidad en la cantidad de individuos a turno de cosecha.

En resumen, para realizar la liquidación anticipada técnicamente se requiere de las siguientes variables:

- Diámetro, altura total y comercial, volumen y factor de forma, variables que se analizan una a una en los monitoreos de la plantación.
- Se recepcionan propuestas de contratitas para el valor que se va a pagar el metro cubico y/o pulgada.

- Se realiza el balance de las cantidades de los metros cúbicos por hectárea, al área total y se ponen los valores correspondientes al valor ofertado por los contratistas.
- Se determina el valor comercial de la madera.

3) De igual manera el ente de control en el escrito de observaciones señala:

*“Así mismo, para fijar el número de metros cúbicos por árbol tenemos la información suministrada en la instalación de la auditoria donde nos informan que el factor es aproximadamente de 0.75 metros cúbicos por árbol.”*

*Al respecto el factor evaluado por la Contraloría Municipal de 0,75 metros cúbicos es un valor relativo, toda vez que se debe tener la aclaración que el factor de forma o coeficiente mórfico que utilizaba el proyecto para el cálculo de los volúmenes de las especies forestales era de 0,7 este valor hace referencia a un tema de figura de esbeltez del árbol, esto quiere decir que al no ser totalmente cilíndrico si no cónico, para el fuste de los árboles se debe determinar su factor de forma para que el volumen por individuo, área y espacio sea muy real a lo encontrado en el bosque.*

*Los metros cúbicos por árbol y hectárea, se calcula de acuerdo a medidas dasométricas de DAP (1,30 mts) – Alturas total o Comercial de cada individuo y utilizando estos parámetros de medición, junto con el factor de forma o coeficiente mórfico aplicable para la especie y la fórmula para hallar volumen, se registra la cantidad de metros cúbicos por árbol, en este caso en promedio cada árbol con corteza sin ningún proceso de industrialización puede tener 0,6 -0,7 metros cúbicos; ya si se transforma y se obtiene algún producto terminado tablillas, bloques o madera dimensionada este valor baja a 0,35 – 0,4 metros cúbicos por árbol, por lo anterior el factor de 0,75 relacionado por la Contraloría es un valor muy alto y más con las condiciones irregulares de algunos rodales que fueron aprovechados.*

4) Por otra parte la Contraloría General del Municipio de Manizales indica:

*“Igualmente, de acuerdo a la información suministrada por el ente auditado el precio en pie del metro cubico de madera podría estar entre 70 y 100 mil pesos. Se presenta la tabla con la liquidación teniendo en cuenta las variables aquí descritas”*

*Con respecto a los valores en pie del metro cúbico especificados por el ente de control es necesario precisar que difieren de los valores registrados en los informes técnicos para sustentar las liquidaciones de los contratos en mención. Los valores máximos reportados en los informes no superan los 35,000 pesos el valor del metro cúbico. Es importante mencionar que los informes fueron generados en una época diferente a la actual y que en ese entonces el panorama de comercialización de la madera estaba ligado al mercado regional y local, no había suficiente demanda de madera y su valor era bajo, por tal motivo los informes fueron estructurados con la realidad del mercado del momento y la época.*

*Se adjunta las cotizaciones de los precios de liquidación de las plantaciones. Por lo anterior Aguas de Manizales S.A E.S.P liquidó adecuadamente cada uno de los contratos de cuentas en participación ajustando el volumen a extraer al factor de forma o coeficiente mórfico de 0.7, el cual era alto y superaba los volúmenes reales extraídos; ya que a la fecha después de realizarse un estudio técnico por parte de Infi-Manizales y analizando los volúmenes extraídos en algunos predios, se concluyó que para la zona y de acuerdo al estudio realizado debe calcularse el volumen con un factor de forma con rango mínimo del 0,5 para tener un valor mínimo confiable y máximo del 0,65.*

*Aunque el factor de forma para aquel entonces fue sobrevalorado beneficiando los intereses del proyecto, calculando en las proyecciones más volumen de lo real, aun así los precios manejados para la época fueron muy bajos y no compensaron la inversión hecha en cada plantación.*

*Anexo 3. Cotización de contratistas”.*

### **Posición de la Contraloría**

En la observación presentada por la Contraloría en este informe, no se manifestó que el Software que administra los Contratos de Cuentas en Participación, no se ajusta a cada uno de los conceptos de liquidación, que por demás se encuentra al día. Lo que se expresa es que las liquidaciones anticipadas y que tienen que ver con el Parágrafo Único de la Cláusula Decima de los Contratos, no presentan el procedimiento que proyecte el resultado final esperado, cuando este tipo de contratos se liquidan anticipadamente por solicitud del propietario.

Quiere decir lo anterior que, al momento de terminarse el contrato bajo esta modalidad, Procuenca no realiza la proyección de los ingresos futuros que podría recibir el propietario del predio cuando se efectúe la tala raza de la reforestación y se haga la venta de la madera y con base en liquidación final se proyecten las utilidades futuras.

Igualmente, dentro de su respuesta describen un proceso de liquidación de acuerdo al Parágrafo de la Cláusula Decima de los Contratos, la cual no es refutable por este ente de control, sin embargo, el mismo no se evidenció como herramienta de liquidación en los contratos liquidados anticipadamente del periodo auditado; se soporta lo anterior en el acta de liquidación del contrato de cuentas en participación N° 008 del nueve (09) de julio de 2019, donde el propietario consignó el 03 de julio de 2019 a favor de InfiManizales las suma de \$ 166.317.206.00 distribuidos de la siguiente manera \$ 151.387.007.27 saldo total del contrato y \$ 14.930.198.73 como el 5% de la liquidación de las utilidades; estos valores registrados son los mismos que se registran en el extracto consolidado que genera el software al momento de hacer la liquidación anticipada. Se presenta a continuación el pantallazo que ratifica lo manifestado.

Otros	Reintegro	Actas	Entresacas	Base	Ajuste IPC	IPC	Saldo	Base de	IPC
Abonos	del 10%			Aplicacion	Mensual	Acumulado		Liquidacion	Liquidacion
	o Abono del Fondo			IPC					
\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 147.436.265,96	\$ 884.617,60	\$ 65.091.303,22	\$ 148.320.883,55	\$ 14.558.665,86	\$ 87.352,00
\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 148.410.159,80	\$ 845.937,91	\$ 65.937.241,13	\$ 149.256.097,71	\$ 14.650.269,11	\$ 83.506,53
\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 149.345.811,81	\$ 642.186,99	\$ 66.579.428,12	\$ 149.987.998,81	\$ 14.738.047,74	\$ 63.373,61
\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 150.078.215,86	\$ 750.391,08	\$ 67.329.819,20	\$ 150.828.606,93	\$ 14.805.717,40	\$ 74.028,59
\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 150.919.157,88	\$ 467.849,39	\$ 67.797.668,59	\$ 151.387.007,27	\$ 14.884.057,94	\$ 46.140,58
\$ 151.387.007,27	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 67.797.668,59	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 67.797.668,59	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
\$ 151.387.007,27	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00		\$ 3.590.982,97				

Fuente: Pantallazo del extracto consolidado del software que liquida los contratos de cuentas en participacion \$ 166.317.205,79  
 N° 008 del señor Nestor Buitrago Trujillo

Situación similar se evidencian en la liquidación de los contratos de cuentas en participación de los contratos: N° 074, acta de liquidación del 02 de octubre de 2018; contrato N° 214 con acta de liquidación del 09 de febrero de 2018, y contrato N° 388, liquidado el 5 de febrero de 2018; en cada uno de los casos citados el valor el acta es igual al valor reflejado en extracto consolidado a la fecha de liquidación de los contratos, que como se había manifestado anteriormente y que esta entidad coincide con parte de su respuesta cuando manifiestan: *“El software que lleva el registro de los desembolsos, administración y abonos de cada uno de los Contratos en Cuentas en Participación está realizando el cálculo acorde con lo estipulado en la cláusula decima.”*

Es decir, el software liquida el contrato a la fecha de su requisición ajustado a la norma y a la cláusula decima del contrato lo cual sería la aplicable cuando el contrato se liquide hasta el plazo final, pero en los contratos que se liquidan anticipadamente no se evidencia el procedimiento que efectúe las proyecciones de utilidades futuras, el cual debería tener los procedimientos planteados por ustedes en parte de su respuesta “(...)”.

*Las indicaciones del párrafo muestran que para el cálculo de la utilidad en caso de liquidación anticipada debe realizarse proyectando el aprovechamiento de la madera a turno final. La utilidad se calcula teniendo en cuenta la proyección de m3 de madera a turno final, menos los costos de extracción de la madera. El valor deberá ser traído a valor presente, aplicarle el 5% de utilidad para Infi-Manizales y compararlo con el límite del 5% sobre los valores invertidos que arroja el software. Si el 5% sobre la utilidad proyectada es mayor, la utilidad para Infi-Manizales será el 5% de los valores invertidos. Si el 5% sobre la utilidad es menor que el 5% de los valores invertidos, la utilidad para Infi-Manizales será el 5% de la utilidad calculada proyectada. “*

Concluyendo en ninguno de los 31 contratos liquidados anticipadamente dentro del periodo auditado, se evidencia que se hubiese agotado el procedimiento fijado en el Parágrafo Único del Cláusula Decima del Contrato.

Ahora bien, frente a la aclaración que se aporta dentro de su derecho de contradicción, sobre las variables que se presentan en el cuadro de la liquidación, las mismas se construyeron con valores mínimos y fueron tomadas directamente de la información que la entidad suministra, tal como se detalla en la descripción de la observación.

En tal sentido la respuesta dada en su derecho de contradicción, no presenta los elementos suficientes para desvirtuar la observación, por consiguiente la misma se sostiene como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal y se correrán los respectivos traslados a las autoridades competentes.

**HALLAZGO CUATRO.** Administrativo con presunto alcance disciplinario Aguas de Manizales: Prórroga indebida del contrato No. 20170063 con Empresa de Servicios Temporales.

#### **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 50 de 1990**

*“ARTÍCULO 77. Los usuarios de las empresas de servicios temporales sólo podrán contratar con éstas en los siguientes casos:*

- 1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6o del Código Sustantivo del Trabajo.*
- 2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.*
- 3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más.”. (Subrayado fuera de texto original).*

**Artículo 410 A. Adicionado por el art. 27, Ley 1474 de 2011”**

**LEY 734 DE 2002 – 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”.*

(...)

**“Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley”.**

### Descripción de la situación

Esta auditoria incluyó en la muestra revisada de la contratación administrativa, realizada por Aguas de Manizales en el marco del Contrato Interadministrativo 2017-01-013 con Infi-Manizales para la Gerencia del proyecto PROCUENCA; el Contrato por Arrendamiento de Servicios 20170063 cuyo objeto, valor inicial, duración y adiciones se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla No.10 Contrato No. 20170063**

Contrato 20170063		Valor incluido IVA
<b>OBJETO (CLAUSULA PRIMERA)</b>	<i>“El Contratista se obliga a colaborar en la prestación de los servicios de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. a través de trabajadores en misión para el Proyecto Agroforestal Procuencan en la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. para atender labores ocasionales o transitorias ocasionadas por licencias, incapacidades, vacaciones y otros eventos similares a que hace relación el artículo 77 de la Ley 50 de 1.990. El servicio objeto de este contrato será prestado por el Contratista a través de un número de trabajadores acorde con el volumen de trabajo a desarrollar, el cual será convenido por</i>	\$337.932.632

	<i>las partes, por escrito de acuerdo con las necesidades del servicio. Lo anterior de acuerdo con la propuesta presentada por el Contratista que hace parte del presente contrato".</i>	
<b>DURACIÓN INICIAL</b>	Del 16 de febrero al 31 de diciembre de 2017	
<b>ADICIÓN No.1</b>	Suscrita el 28 de septiembre de 2017 para adición al valor del contrato.	\$43.300.000
<b>ADICIÓN No.2</b>	Suscrita el 10 de noviembre de 2017 para adición al valor del contrato.	\$76.791.612
<b>ADICIÓN No.3</b>	Suscrita el 23 de diciembre de 2017 para adicionar el plazo hasta el 10 de enero de 2018	
<b>ADICIÓN No.4</b>	Suscrita el 10 de enero de 2018 para adicionar el plazo hasta el 30 de junio de 2018 y el valor del mismo.	\$235.787.357
<b>ADICIÓN No.5</b>	Suscrita el 28 de junio de 2018 para adicionar el plazo hasta el 8 de julio de 2018	
<b>VALOR TOTAL SUSCRITO:</b>		<b>\$693.811.601</b>
<b>VALOR TOTAL EJECUTADO AL 8 DE JULIO DE 2018:</b>		<b>\$692.679.997</b>
SALDO SIN EJECUTAR:		\$1.131.604

El expediente contractual No. 20170063, presentado por Aguas de Manizales al equipo auditor, contenía la documentación de la etapa precontractual y pos-contractual, careciendo de los soportes de su ejecución.

Los sustentos de su ejecución o fase contractual, fueron suministrados en archivo digital (formato PDF), por los administrativos de PROCUENCA (personal en misión), el cual contenía copia de la facturación expedida por la empresa de servicios temporales con sus respectivas nóminas quincenales, correspondiente a los meses de febrero a diciembre del año 2017, observándose la falta de soporte de su ejecución por los servicios realizados durante el año 2018.

Por lo anterior, mediante "Acta de Recibo Final" firmada por la supervisorael 8 de julio de 2018, "Acta de Cumplimiento de Contrato" No.20170063 firmada entre las partes en la misma fechay su "anexo"; que relaciona la facturación expedida desde marzo de 2017 a julio de 2018 por el total ejecutado-valor final y recibido a satisfacción; esta auditoria pudo establecer la ejecución ininterrumpida mes a mes por el servicio de trabajadores en misión y su valor total ejecutado por valor de Seiscientos noventa y dos millones seiscientos setenta y nueve mil novecientos noventa y siete pesos (\$692'679.997).

Así mismo la Contraloría de Manizales determinó que la duración del Contrato de servicio a través de trabajadores en misión No. 20170063, se prorrogó más allá de los términos permitidos por la Ley 50 de 1990: "*un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más*", puesto que la duración total del contrato fue de dieciséis (16) meses y veintitrés (23) días, excediendo los términos permitidos y citados en la norma, constatándose que esté se desarrolló desde el 16 de febrero de 2017 hasta el 8 de julio de 2018, según las cinco (5) Adiciones suscritas.

Por tanto, se evidencia el riesgo jurídico al que se expone el Proyecto Agroforestal PROCUENCA, consistente en que Aguas de Manizales continuó con un servicio restringido en el tiempo de apoyo y en los eventos consagrados en la Ley, riesgo que también pudo presentarse para los contratos siguientes, suscritos en la vigencia 2018 y 2019, los cuales no fueron objeto de revisión de esta auditoria porque no hicieron parte de la muestra seleccionada.

### Causas

- Inobservancia de las disposiciones legales para contratar con empresa de trabajadores en misión;
- Descuido en la supervisión y seguimiento contractual con empresas de servicios temporales;
- Ausencia de análisis de riesgos jurídicos;
- Ausencia de control en la gestión contractual del proyecto PROCUENCA.

### Efectos

- Incumplimiento de los términos legales para contratar con empresa de servicios temporales;
- Gastos indebidos;
- Riesgos jurídicos;

### Respuesta de la entidad

#### “Disposición

*La Contraloría General del Municipio de Manizales en la argumentación de la observación lo siguiente:*

*“...que la duración del Contrato de servicio a través de trabajadores en misión No. 20170063, se prorrogó más allá de los términos permitidos por la Ley 50 de 1990: “un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más”, puesto que la duración total del contrato fue de dieciséis (16) meses y veintitrés (23) días, excediendo los términos permitidos y citados en la norma, constatándose que esté se desarrolló desde el 16 de febrero de 2017 hasta el 8 de julio de 2018, según las cinco (5) Adiciones suscritas...”*

*Si bien es cierto y corresponde a la realidad que el contrato No.20170063 tuvo una duración de 16 meses, dicho hecho no contraría el ordenamiento jurídico, por lo cual la conclusión a la que llega el ente de control no se ajusta con la normatividad ni con los conceptos del Ministerio del Trabajo, Autoridad máxima de interpretación en materia laboral, quien recientemente en concepto 085E2019120300000035272, del 30 de septiembre del presente año, el cual anexamos, manifestó:*

“...para efectos de que una trabajadora en misión vinculada con una Empresa de Servicios Temporales, pueda prestar el servicio a la empresa usuaria en forma legal, se requiere que lo haga dentro de los parámetros establecidos en las normas cuya transcripción antecede, es decir, que su servicio tan solo sea de seis meses prorrogables por otros seis, indistintamente de que frente a la Empresa de Servicios Temporales se encuentre vinculada en forma indefinida o mediante cualquiera de las modalidades de celebración de los contratos de trabajo, cumpliendo las condiciones antes señaladas en los eventos descritos en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990, norma transcrita al inicio, pues de lo contrario, tanto la Empresa de Servicios Temporales como la Usuaria del Servicio, estarían incurriendo en prácticas de intermediación no consentidas, pues tan solo en los términos establecidos puede realizarse la intermediación laboral entre las empresas usuarias de los servicios y las Empresas de Servicios Temporales.

Por las razones expuestas con antelación, quien tiene la obligación de pagar el salario y las prestaciones sociales, así como los aportes al Sistema de Seguridad Social de la trabajadora en misión, es la Empresa empleadora, no la empresa usuaria del servicio, que siendo una Entidad del Estado, cuenta con el presupuesto adecuado para el pago de los emolumentos que el Contrato administrativo celebrado con la Empresa de Servicios Temporales implica y por ende, en cumplimiento de sus obligaciones como contratante, debe desembolsar los respectivos valores que el contrato connota en los términos y valores que el contrato determine, de tal manera que no existiría ningún motivo por el cual la empleadora se retrase en el pago de los salarios, prestaciones sociales y aportes al Sistema de Seguridad Social, además de todos los emolumentos laborales en tiempo oportuno, sin que ello afecte el mínimo vital del trabajador y el núcleo de personas que dependen de él.

Es la razón por la cual, es perfectamente posible que un empleador o empresa del sector privado o una Entidad empleadora del sector público, usuaria del servicio de los trabajadores en misión, pueda celebrar contratos con una misma Empresa de Servicios Temporales, solamente **por cualquier tiempo de duración de los contratos, sean comerciales o administrativos, solo que los partícipes deben tener presente que un mismo trabajador en misión, no puede laborar al servicio de la misma usuaria del servicio, por espacio superior a un (1) como máximo**, pudiendo la Empresa de Servicios Temporales, enviar en razón del contrato suscrito por cualquier tiempo que las partes lo hayan celebrado, a la misma usuaria del servicio, uno o varios trabajadores en misión, solo que cada uno de ellos, no puede sobrepasar el tiempo de servicio en misión, límite de hasta un (1) año, pues es el establecido como máximo en la ley en forma puntual, pues de lo contrario, la misma Corte Constitucional, ha establecido la necesidad de que la usuaria del servicio, vincule a ese mismo trabajador a la planta de personal permanente, pues perdería su condición de trabajador en misión, pues la verdadera empleadora es la usuaria del servicio y no la empresa de servicios temporales”. (subrayado y negrillas fuera de texto)”.

*Así las cosas, y conforme a la interpretación de la norma que tiene el Ministerio del Trabajo, los contratos entre empresas usuarias, para el caso Aguas de Manizales S.A. E.S.P., y las empresas que brindan los servicios para la contratación de trabajadores en misión, como lo es el Contrato comercial 20170063, no están limitados a un periodo de tiempo específico como lo hace ver la Contraloría; la limitación de los 6 meses prorrogables por 6 meses más hace referencia al personal que es vinculado a través de este tipo de contratos, y para el caso objeto de hallazgo es claro que ninguno de los Colaboradores del Proyecto PROCUENCA estuvo vinculado de forma continua por más de un año, como se evidencia en los certificados adjuntos al presente documento expedidos por SERVICOL. Por estas razones de hecho y de derecho se solicita de manera respetuosa sea retirado el Hallazgo, por cuanto existe una interpretación de la norma disímil según o indicado por el Ministerio del Trabajo, y conforme con los documentos adjuntos ningún trabajador en misión ha estado vinculado por más de un año conforme a la norma aplicable.*

*Anexo 4. Contrato 2017-0063. Concepto Ministerio del Trabajo. Certificación empresa de servicios temporales”.*

### **Posición de la Contraloría**

Con la respuesta dada por la entidad que soporta su objeción en el concepto con radicado 35272 del Mintrabajo, donde en uno de sus apartes manifiesta: “(...)Es la razón por la cual, es perfectamente posible que un empleador o empresa del sector privado o una Entidad empleadora del sector público, usuaria del servicio de los trabajadores en misión, pueda celebrar contratos con una misma Empresa de Servicios Temporales, solamente por cualquier tiempo de duración de los contratos, sean comerciales o administrativos, solo que los partícipes deben tener presente que un mismo trabajador en misión, no puede laborar al servicio de la misma usuaria del servicio, por espacio superior a un (1) como máximo...”

De la anterior cita del concepto, podemos deducir dos situaciones: lo primero es que los partícipes es decir los trabajadores no podrán desarrollar actividades misionales por un periodo superior a un año, con el fin de evitar que en la práctica se vuelvan permanentes y de este modo se desconozcan los derechos prestacionales de los trabajadores; para lo cual la entidad auditada sustenta con las pruebas anexas que ningún trabajador en misión de estas empresa temporal ha laborado de una forma continua más de un año de servicios.

Frente a la segunda situación que se deduce de lo expresado en el concepto, para el Ministerio del Trabajo, las entidades no están limitadas en el tiempo para suscribir este tipo de contratos. Esta posición es muy respetable pero esta entidad no comparte dicha apreciación, máxime que en el encabezado del concepto el Ministerio del Trabajo, expresa que este tipo de contratos se escapan de su competencia y que los mismos tienen una competencia más clara en Colombia Compra Eficiente como rector del sistema de compra pública de Colombia.

En contexto y analizada la situación anterior podemos decir que desde el aspecto normativo el artículo 77 de la Ley 50 modificado por el Decreto 1707 de 1991 en su Artículo Segundo refiere: *“Si cumplido el plazo de seis (6) meses más la prórroga a que se refiere el ordinal 3 del artículo 77 de la Ley 50 de 1990, la necesidad del servicio en la empresa usuaria subsiste, no se podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente empresa de servicios temporales para la prestación del servicio respectivo.”* (...)

Así mismo, en el Decreto 4369 de 2006 *“por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las Empresas de Servicios Temporales y se dictan otras disposiciones.”* Compilado en el Decreto Único Reglamentario N° 1072 de 2015 en su artículo 2.2.5.5.6

En su artículo 6° *Casos en los cuales las empresas usuarias pueden contratar servicios con las Empresas de Servicios (...)* en su **Parágrafo Único** expresa: *“Si cumplido el plazo de seis (6) meses más la prórroga a que se refiere el presente artículo, la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en la empresa usuaria, esta no podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales, para la prestación de dicho servicio.”*

De acuerdo a lo anterior, para esta Contraloría la norma es clara en prohibir directamente que las entidades públicas, puedan efectuar prórrogas superiores a un año con empresas que presten servicios temporales.

Dado lo anterior, y con los argumentos expuesto por el ente auditado la anterior observación se confirma como hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y se harán los traslados respectivos a la autoridad competente.

**HALLAZGO CINCO.** Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Aguas de Manizales: Ineficiente gestión en la etapa precontractual para contratación directa, Pedido de Compra PECM – 0027413 y PECM – 0025408 en contratación de servicios profesionales.

## Criterios

### Decreto 1082 de 2015

*(Decreto 1510 de 2013, artículo 80)*

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.

En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.

**REGLAMENTO COMITÉ DE COMPRAS Y POLÍTICAS GENERALES PARA ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS.** Aguas de Manizales S.A E.S.P reglamento No 004 de febrero 17 de 2017

**Constitución Política de Colombia 1991**  
(...)

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 734 de 2002**

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.

(...)

ARTÍCULO 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.

ARTÍCULO 55. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

(...)

10. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.

(...)

## Descripción de la situación

La situación evidenciada, corresponde a la contratación de una practicante de Ingeniería Ambiental y Un ingeniero Agrónomo mediante orden de Pedido de Compra.

Los contratistas, en el caso de la Practicante de Ingeniería Ambiental, según la información aportada, requiere realizar una práctica de trabajo para optar a el título como Profesional en Ingeniería Ambiental, según se colige del oficio dirigido por la Universidad Católica de Manizales, radicado No 152 de fecha 2018-01-24 a Aguas de Manizales S.A E:S:P y un ingeniero Agrónomo como Profesional en la materia, los cuales desempeñaron actividades en el Proyecto Agroforestal Procuencia de Prestación de Servicios Profesionales

Para sopesar esta situación, esta Contraloría basa esta observación, en que de acuerdo con la clasificación que tiene Aguas de Manizales S.A E.S.P en el **REGLAMENTO COMITÉ DE COMPRAS Y POLÍTICAS GENERALES PARA ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS**, las ordenes de pedido son el mecanismo para compra de materiales y servicios.

Para establecer en la legislación Colombiana cual es el referido para la compra de bienes y/o servicios, se consulta la información del Clasificador de Bienes y Servicios de Colombia Compra Eficiente, /CUBS), resultando que no se encuentra dentro de la estructura clasificatoria en el **Grupo:** Servicios, **Segmentos:** Servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología, **Familias:** Servicios profesionales de ingeniería y arquitectura; que estén contempladas dentro de las **Clases y Productos**, la contratación por servicios de estas ingenierías (Ingeniería Ambiental, Ingeniero Agrónomo).

Debido a lo anterior, esta Contraloría puede evidenciar que Aguas de Manizales S.A E.S.P, utilizó un mecanismo no permitido para celebrar estas contrataciones, propiciando un presunto incumplimiento a los principios de la contratación anteriormente enunciados, ya que por sus características, obedecía a suscribir un Contrato de Prestación de Servicios y de Apoyo a la Gestión, reglamentado en el Decreto 1082 ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9, evadiendo las formalidades de suscripción de los mismos, entre ellas, el otorgamiento de garantías para el cumplimiento del contrato y la calidad del servicio, la comunicación de la designación de un funcionario como supervisor por vía escrita, entendiéndose también como tal la que se hace a través de correo electrónico y debe reposar en el expediente del contrato por lo que siempre debe enviarse copia de la misma a la dependencia encargada de conservar los expedientes, situaciones que no fueron evidenciadas en el expediente contractual evaluado.

## Causas

- Deficiencias en la comunicación entre dependencias y funcionarios ó desde el nivel directivo hacia el nivel ejecutor;
- Falta de conocimiento de requisitos;
- Uso ineficiente de los recursos;
- Debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema

## Efectos

- Uso ineficiente de recursos;
- Pérdida de ingresos potenciales;
- Incumplimiento de disposiciones generales;
- Gastos indebidos

## Respuesta de la entidad

### “Disposición

*Sea esta la oportunidad para reiterar, con el mayor respeto del caso, como lo hemos manifestado en oportunidades anteriores, que la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., se rige por la ley 142 de 1994, dicha ley en su artículo 32 establece:*

*“Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.*

*La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce.”*

*Para estos efectos vale la pena traer a colación lo Dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 1997,*

*“. REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS Y CONTRATOS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.*

*En concreto, el actor acusa los artículos 30, 31, 32 y 35 de la ley 142 de 1994, considerando que, al establecer un régimen de derecho privado para regular lo relativo al tema mencionado, las autoridades encargadas de determinar las responsabilidades penales y disciplinarias a que haya lugar, no podrán exigir a los servidores públicos dependientes de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los principios de transparencia, economía y responsabilidad a que se refiere la ley 80 de 1993; se rompe*

*el principio de igualdad estipulado en el artículo 13 de la Constitución, en vista de que, sin razón justificativa suficiente, los servidores de las referidas empresas son sustraídos del régimen de responsabilidad propio de los demás servidores públicos, que pertenece al derecho público, creando en su favor una discriminación; el legislador desbordó la facultad dada por el Constituyente para la expedición del estatuto general de la contratación pública, pues al ser dictada la ley 80 de 1993, las entidades estatales, como las empresas aquí examinadas, deben a ella someterse única y exclusivamente, quedando el legislador inhabilitado constitucionalmente para expedir regulaciones excluyentes de dicho estatuto general; y, por último, ataca la mencionada normatividad diciendo que el artículo 333 de la Carta, no autoriza al Congreso a someter al régimen del derecho privado la prestación de los servicios públicos domiciliarios.*

*En efecto, pretende la ley objeto de control someter a un régimen de derecho privado los actos y contratos que celebren las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. No es otro el objetivo del envío que el artículo 31 de la ley 142 de 1994 hace, en tratándose de contratos celebrados por dichas empresas, al parágrafo 1° del artículo 32 del Estatuto General de la Contratación Administrativa, salvo cuando la primera ley citada disponga otra cosa. En igual forma y directamente, el artículo 32 de la misma ley deja en manos de las reglas propias del derecho privado, salvo en cuanto la Constitución Política o la misma ley dispongan lo contrario, la constitución y demás actos de las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para su administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas socias de ellas.*

*Pero independientemente de la anterior discusión doctrinal sobre qué debe ser objeto de normas del derecho público o del derecho privado, considera la Corte que esa sola apreciación no puede constituir base suficiente para declarar la inexecutable del régimen establecido por el legislador para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en vista de que la norma constitucional que los organiza no lo determina expresa y menos privativamente. Al respecto, simplemente el Constituyente dejó en manos de la ley, sin tener en cuenta su pertenencia a un régimen de derecho público o privado, la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de tales servicios, su cobertura, calidad, financiación, tarifas, etc. Luego, el legislador, en uso de la facultad constitucional consagrada en los artículos 365 y 367 de la Carta, expidió en el año de 1994 la ley 142 y entregó a las normas que regulan la conducta de los particulares la forma de actuar y contratar de las empresas prestadoras de los servicios tantas veces citados, sin transgredir con ello la normatividad Superior.*

*De otra parte, si las actuaciones y contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de sus empleados deben someterse a los principios estipulados en el título preliminar de la ley objeto de control (artículo 30), y no directamente a los del artículo 23 de la ley 80 de 1993, no hay sustento constitucional suficiente para la preocupación del actor en este punto, pues no es cierto que, por lo señalado, tales servidores públicos puedan desempeñar lo de sus cargos sin transparencia, responsabilidad y economía, y ello no les pueda ser exigido por las autoridades*

*encargadas de vigilar sus actuaciones, ya que los principios que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios no son solamente los arriba enunciados, sino los de eficiencia, eficacia, calidad, información, no abuso de la posición dominante, acceso, participación y fiscalización de los servicios, cobro solidario y equitativo, neutralidad, legalidad, esencialidad, garantía a la libre competencia, etc., todos establecidos a lo largo del título preliminar de la ley 142 acusada (artículos 1 a 14), cuya consecución incluye, indudablemente, el cumplimiento de los principios que tanto preocupan al actor, desarrollando así cabalmente los principios esenciales de prestación eficiente y cobertura total de los servicios públicos, consagrados en el artículo 365 de la Carta.*

*Además, no existe tal favorecimiento discriminatorio para las personas a cargo de la prestación de los servicios públicos esenciales, en vista de que no es cierto que su régimen de responsabilidades no sea tan exigente como otros por el simple hecho de pertenecer al derecho privado; y menos en cuanto a estos trabajadores, quienes tienen una doble responsabilidad propia del régimen mixto de obligaciones que los cubre, pues a ellos no solamente se les aplica los artículos 55, 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, relativos a la ejecución del contrato de trabajo con buena fe, obligaciones y prohibiciones para los trabajadores, sino, eventualmente, la ley 200 de 1995 o Código Disciplinario Único, cuyo artículo 20 incluye a los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria como destinatarios de la ley disciplinaria, estando cubiertos, entonces, también por los 28 deberes y 33 prohibiciones propias de este régimen. Luego, la responsabilidad de los trabajadores al servicio de las empresas mencionadas, en razón a la importancia de la función pública que cumplen, es mayor que la de cualquier otro servidor público, con lo cual la ley 142 de 1994 no viola, sino cumple el artículo 13 de la Constitución Nacional.*

*Tampoco desbordó el legislador la competencia dada por el Constituyente para expedir el estatuto general de la contratación de la administración pública, toda vez que el régimen de contratos organizado en la ley 142 de 1994 no es de la administración pública, sino de los servicios públicos domiciliarios que pueden ser prestados bien por ella, bien por sociedades por acciones, personas naturales o jurídicas privadas, organizaciones y entidades autorizadas, entidades descentralizadas, etc. (ver artículo 15 de la ley). Entonces, la ley 80 de 1993 no podía cubrir a todas las personas en posibilidad de prestar los servicios públicos domiciliarios, por ello fue necesario dictar una reglamentación especial sobre la materia y ésta nada tiene que ver con el inciso final del artículo 150 de la Carta, sino con los artículos 365 y 367 de la misma, directos depositantes de tal facultad en el legislador.*

*Lo dicho anteriormente sirva para destruir el argumento que pretende la inconstitucionalidad de las normas objeto de control por violación del artículo 333 de la Constitución, pues si bien éste guarda relación con el tema tratado en tanto se refiere a la iniciativa privada, libre competencia económica, no abuso de posiciones dominantes y alcance de la libertad de empresa frente al interés social y el ambiente, se reitera que, por razón de su especialidad, la constitucionalidad de tales tópicos debe*

*examinarse a la luz de los artículos 365 y siguientes arriba enunciados, relativos a los servicios públicos y particularmente a los domiciliarios, y no tanto a otros con incidencia tangencial, no obstante el control de constitucionalidad integral que a esta Corte compete. Más cuando el artículo 333 citado no constituye un catálogo de cuanto los particulares pueden o no hacer, para que sea razonable la interpretación dada por el actor.*

*Asimismo, lo relativo a la posibilidad de que las Comisiones de Regulación, de acuerdo con los artículos 31 y 35 de la ley 142 de 1994, determinen de manera general la inclusión facultativa u obligatoria de cláusulas exorbitantes en ciertos contratos y la celebración de licitaciones públicas u otros procedimientos que estimulen la concurrencia de oferentes, cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios requieran bienes o servicios provistos por terceros. Dice el actor que tales disposiciones son inconstitucionales, pues "el legislador de la ley 142 de 1994 le creó al Presidente de la República, para que la ejerciera a través de las Comisiones de Regulación, una COMPETENCIA para, so pretexto de ejercer "el control, la inspección y vigilancia" de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, REGLAMENTAR la GESTION CONTRACTUAL en dichas entidades. Sin embargo, ni expresa ni tácitamente dicha COMPETENCIA encuentra asidero en el artículo 370 de la Constitución Política".*

*En verdad, tal competencia no la dispone expresamente el artículo 370 Superior, pero en parte alguna la Constitución prohíbe que las Comisiones de Regulación dicten normas de carácter general que, no obstante, no ser leyes, puedan constituir el parámetro objetivo por el actor reclamado. Así, teniendo en cuenta que las Comisiones de Regulación derivaron esa competencia directamente de la ley y ésta fue facultada por los artículos 365 y 367 de la Constitución para organizar lo relativo a los servicios públicos en general, y a los domiciliarios en particular, lo cual incluye, desde luego, la posibilidad de desarrollar dentro del marco legal lo referente a los contratos de manera independiente de la ley 80 de 1993, como tantas veces se ha sostenido en este pronunciamiento, no es admisible el cargo imputado por el actor, en razón a que no existe el traslado de competencias del legislador al Presidente de la República, sino que se trata, se repite, de una facultad atribuida por el legislador directamente a las Comisiones de Regulación, que en este sentido son instrumentos de realización de los intereses públicos consagrados en la Constitución y en la ley.*

*En consecuencia, son exequibles todas las normas analizadas en este aparte".*

*Así las cosas, y teniendo claro el régimen especial contractual que aplica a las empresas de servicios públicos domiciliarios como lo es Aguas de Manizales S.A. E.S.P., es oportuno manifestar que el sustento normativo que utiliza el ente auditor para censurar la actuación de la Empresa, esto es el Decreto 1082 ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9, no está dentro de la órbita de aplicación de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., dado que el mismo es una compilación de normas, entre otras en materia de*

*Contratación Estatal Publica, concretamente el ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9, hace parte del decreto 1510, aún vigente, y el mismo reglamenta el sistema de compras y contratación pública, amparado en la ley 80, que como ya se dijo no es aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios.*

*En este entendido, considerando que el sustento normativo utilizado por la Contraloría de Manizales en este punto no es aplicable a Aguas de Manizales S.A. E.S.P., solicitamos sea retirado el hallazgo, dado que, al no cumplirse la infracción a la norma por su inaplicabilidad, no se está incurriendo en ninguno de los riesgos descritos por el ente de control al encontrarnos frente a la contratación que hacen dos particulares bajo la autonomía de su voluntad contractual.*

*Sin embargo, es de resaltar que Aguas de Manizales S.A. E.S.P. contrata con personas idóneas para la ejecución de los objetos requeridos atendiendo sus competencias, para lograr la ejecución de los mismos de forma fehaciente como se evidencia en cada una de las muestras seleccionadas”.*

### **Posición de la Contraloría**

**Del Informe EVALUACION INTEGRAL DE PRESTADORES AGUAS DE MANIZALES S.A E.S.P, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.JUNIO DE 2018, se extracta lo siguiente:**

#### *1.2 Datos Generales del Prestador*

*Según escritura pública No. 521 de Manizales, entregada en la visita, el día 28 de febrero de 1996 se constituyó la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. (inicialmente Empresa de acueducto, alcantarillado y distribución de gas domiciliario S.A. E.S.P.), como una empresa de servicios públicos domiciliarios mixta, sociedad por acciones de naturaleza anónima. Según esta escritura, la sociedad tiene por objeto principal la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, distribución de gas combustible y actividades complementarias de las anteriores. Adicionalmente, la escritura postula que el término de duración de la sociedad es indefinido.*

*El Contrato de Concesión suministrado en visita, fue suscrito entre el municipio de Manizales y la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. el día 5 de agosto de 1997, el cual tiene un plazo de treinta años (2027) a partir del quince (15) de agosto de 1997.*

*AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. tiene la siguiente distribución del capital accionario, como consta en certificación emitida por el revisor fiscal de la empresa y firmada por el mismo el 8 de febrero de 2018:*

**Tabla 1** Composición Accionaria a 30 de junio de 2016.

NOMBRE SOCIO	NIT	PARTICIPACIÓN (%)	No. ACCIONES	CAPITAL
Municipio de Manizales	890.801.053	0.0003	121	121.000
Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales – INFIMANIZALES	890.801.059	99.9753	36.485.226	36.485.226.000
Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P.	800.249.174	0.0234	8.536	8.536.000
Caja de la Vivienda Popular de Manizales	890.801.066	0.0003	121	121.000
Instituto de Valorización de Manizales	800.002.916	0.0007	244	244.000

Fuente: Certificado de 0/03/2018 de NEXIA M&A INTERNATIONAL S.A.S. – Revisora Fiscal de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

El desarrollo del Proyecto Agroforestal Procuencia se efectúa bajo el marco de un convenio interadministrativo Aguas de Manizales como Gerente del proyecto e Infimanizales, para la ejecución de un proyecto agroforestal sobre la cuenca del Río Chinchiná – PROCUENCA, como **una alternativa ambiental y productiva** para la ciudad y la región, iniciativa de la Alcaldía de Manizales, promovida y financiada por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales, INFIMANIZALES.

Este proyecto fue estructurado bajo 4 políticas: ambiental, institucional, Productiva y Social, de las cuales se espera tener unos logros cuantificables, y como modelo de negocio, el recuperar una inversión mediante el desarrollo de una actividad forestal, a la luz de un mercado potencial y obteniendo un flujo de ingresos mediante la comercialización de la madera, CIF, venta de bonos.

Basados en lo anterior, se puede establecer que la ejecución de este proyecto tiene unos fines muy diferentes a su actividad principal y que de acuerdo con lo establecido el artículo 2 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 define:

(...)

3o. *Se denominan servicios públicos:*

*Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.*

Por lo tanto, se puede deducir que el marco regulatorio que le aplica al convenio firmado, deberá estar enmarcado bajo los criterios que rigen los contratos de las entidades estatales, ya que Aguas de Manizales ejecuta unos recursos aportados por Infimanizales que son de carácter público y su actuación comprende en ejercer la Gerencia del Proyecto, para lo cual da aplicación al conocimiento, habilidades, herramientas y técnicas para conseguir o exceder las necesidades y expectativas de los “stakeholders”, entendiéndose ésta acepción, como el público de interés para el

proyecto, que permite su completo funcionamiento, para poder alcanzar las metas y objetivos demostrables.

Analizada y valorada por el equipo auditor en mesa de trabajo y en comité de hallazgos, y de acuerdo con el análisis precedente, la posición argumentada por la Entidad, no desvirtúa el sentido en el cual fue planteada la observación, por lo tanto se ratifica esta, como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario, para lo cual dará traslado a la entidad correspondiente para que gestione lo de su competencia.

**HALLAZGO SEIS.** Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales: Deficiente designación de supervisores de contratos y ejercicio de supervisión sin la competencia requerida. Contratos 20180031, 20180134, 20170059, 20170275, 20170303, 20170061, 20170276, 20170300, 20170039, 20180039, 20170279, 20170093 y 20170204.

### Criterios

#### Ley 1474 de 2011

**ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

#### Constitución Política de Colombia 1991

(...)

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 734 de 2002

**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.  
(...)

**ARTÍCULO 50. Faltas graves y leves.** Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.

**ARTÍCULO 55. Sujetos y faltas gravísimas.** Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:  
(...)

10. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.  
(...)

**Concepto 97171 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública**  
(...)

**“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.  
(...)*

*Norma con la cual se establece la diferencia entre la supervisión e interventoría. En los términos anotados la supervisión la realizará directamente la entidad estatal **a través de sus funcionarios** cuando no requiera conocimientos especializados. No obstante, cuando lo amerite el respectivo caso, podrá contratar personal de apoyo, para que le brinde el soporte requerido al Supervisor del contrato a través de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con el objeto de realizar adecuadamente su labor de supervisión que en todo caso estará a cargo del Supervisor respectivo”.*

## Descripción de la situación

La situación evaluada corresponde a que, para los diferentes contratos de prestación de servicios y arrendamiento de servicios, el nominador designó como supervisor a la Gerencia de Procuena, la cual de acuerdo con el requerimiento normativo contemplado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión es ejercida por la misma entidad estatal a **través de sus funcionarios** cuando no requiera conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

Según se pudo evidenciar, la Gerente de Procuena para los años 2016, 2017, 2018 y 2019, fue contratada a través de Empresa Temporal de Servicios; como Trabajador en Misión, situación está que se aleja del requerimiento de la norma, pudiéndose establecer que el nominador presuntamente se extralimitó en funciones y la supervisión fue ejercida sin la competencia otorgada por la Ley.

## Causas

- Deficiencias en la comunicación entre dependencias y funcionarios ó desde el nivel directivo hacia el nivel ejecutor;
- Falta de conocimiento de requisitos;
- Debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema;
- Falta de capacitación;
- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo

## Efectos

- Uso ineficiente de recursos;
- Incumplimiento de disposiciones generales;
- Inefectividad en el trabajo;
- Ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas.

## Respuesta de la entidad

### “Disposición

*Es importante aclarar, que las empresas de servicios públicos domiciliarios, como lo es Aguas de Manizales S.A. E.S.P. se rigen por la ley 142 de 1994, la cual, respecto al régimen laboral, establece lo siguiente en el artículo 41, el cual señala:*

*“ARTÍCULO 41. APLICACIÓN DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO. <*

*Aparte tachado INEXEQUIBLE > Las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta Ley. Las personas que presten sus servicios a aquellas empresas*

que a partir de la vigencia de esta Ley se acojan a lo establecido en el párrafo del artículo 17 o., se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5 o. del Decreto-Ley 3135 de 1968”.

El precitado artículo dispone que los trabajadores de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., tienen el carácter de trabajadores particulares, motivo por el cual deben registrarse exclusivamente por el Código Sustantivo del Trabajo, y no tienen la calidad de funcionarios públicos.

Por lo expuesto anteriormente, Aguas de Manizales S.A. E.S.P. no cuenta con manual de funciones, no expide actos administrativos de nombramiento, y remoción o aceptación de renuncia, no efectúa actas de posesión, los trabajadores no efectúan declaración de bienes y no hay hoja de vida de la función pública, por cuanto las personas que laboran en la empresa son trabajadores particulares y no funcionarios públicos.

Se resalta, además, como se mencionó en la DISPOSICIÓN a la observación anterior que Aguas de Manizales S.A. E.S.P. se rige por la ley 142 de 1994 que en su artículo 32 señala:

**“ARTÍCULO 32. RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO PARA LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS.** Salvo en cuanto la Constitución Política o esta ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado...”

Este artículo dispone que Aguas de Manizales S.A. E.S.P. en lo no previsto en esta ley debe regirse exclusivamente por las reglas del derecho privado, es decir que sus actos no son en general de autoridad sino los de un particular, por ello se deben tener en cuenta las normas propias de las actividades comerciales y se debe someter al Código Civil y Código de Comercio.

La ley 1474 de 2011 titula el CAPÍTULO VII así: **“DISPOSICIONES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”**. (Negrillas y subrayado fuera de texto). EL ARTÍCULO 82 de la citada norma dispone: **“RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES.** Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:...” y el artículo 83 de la ley 1474 de 2011 afirma en su párrafo primero: **“PARÁGRAFO 1o.** En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría”.

*Por lo anterior es claro que la citada norma hace referencia directamente a la ley 80 de 1993 la cual regula la contratación pública, escapando del ámbito de aplicación del derecho privado el cual rige a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.*

*Así las cosas, el seguimiento que ejerce Aguas de Manizales S.A. E.S.P. a sus contratos no está amparado por la ley 1474 de 2011, puesto que es claro que la empresa se rige por el derecho privado, destacando que Aguas de Manizales S.A. E.S.P. no cuenta con FUNCIONARIOS, sino con TRABAJADORES según la normatividad aplicable, y para desarrollar la vigilancia de los contratos que suscribe Aguas de Manizales S.A. E.S.P. según sus procedimientos internos, se vale del personal con el que cuenta, quienes adquieren la figura de “supervisores”. Para el caso en cuestión es importante aclarar que el personal suministrado a través de la empresa de servicios temporales, mientras cumplan tareas o servicios designados por Aguas de Manizales S.A. E.S.P. se consideran parte del personal de la empresa, puesto que apoyan las actividades de la misma, pudiendo efectuar dentro de sus tareas el seguimiento y verificación del cumplimiento de los contratos que se relacionen con su área.*

*La jurisprudencia ha sido clara al indicar: “... Por su parte, los trabajadores vinculados a las empresas de servicios temporales, según el artículo 74, son de dos categorías: trabajadores de planta y trabajadores en misión. Estos últimos son aquellos que la empresa de servicios temporales envía a las dependencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por éstos. Se les aplica, en lo pertinente, lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas del régimen laboral”.*

*Anexo 5. Relación Contratos 20180031, 20180134, 20170059, 20170275, 20170303, 20170061, 20170276, 20170300, 20170039, 20180039, 20170279, 20170093 y 20170204.*

*Anexo 6. Contrato 2017-0039 Contrato que no hace parte del Proyecto Procuencia”.*

### **Posición de la Contraloría**

Con respecto al presente hallazgo, nos tendremos que referir en los mismos términos del anterior, así:

**Del Informe EVALUACION INTEGRAL DE PRESTADORES AGUAS DE MANIZALES S.A E.S.P, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS. JUNIO DE 2018, se extracta lo siguiente:**

#### *1.2 Datos Generales del Prestador*

*Según escritura pública No. 521 de Manizales, entregada en la visita, el día 28 de febrero de 1996 se constituyó la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. (inicialmente Empresa de acueducto, alcantarillado y distribución de gas domiciliario*

S.A. E.S.P.), como una empresa de servicios públicos domiciliarios mixta, sociedad por acciones de naturaleza anónima. Según esta escritura, la sociedad tiene por objeto principal la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, distribución de gas combustible y actividades complementarias de las anteriores.

Adicionalmente, la escritura postula que el término de duración de la sociedad es indefinido.

El Contrato de Concesión suministrado en visita, fue suscrito entre el municipio de Manizales y la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. el día 5 de agosto de 1997, el cual tiene un plazo de treinta años (2027) a partir del quince (15) de agosto de 1997.

AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. tiene la siguiente distribución del capital accionario, como consta en certificación emitida por el revisor fiscal de la empresa y firmada por el mismo el 8 de febrero de 2018:

**Tabla 1** Composición Accionaria a 30 de junio de 2016.

NOMBRE SOCIO	NIT	PARTICIPACIÓN (%)	No. ACCIONES	CAPITAL
Municipio de Manizales	890.801.053	0.0003	121	121.000
Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales – INFIMANIZALES	890.801.059	99.9753	36.485.226	36.485.226.000
Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P.	800.249.174	0.0234	8.536	8.536.000
Caja de la Vivienda Popular de Manizales	890.801.066	0.0003	121	121.000
Instituto de Valorización de Manizales	800.002.916	0.0007	244	244.000

Fuente: Certificado de 0/03/2018 de NEXIA M&A INTERNATIONAL S.A.S. – Revisora Fiscal de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

El desarrollo del proyecto Procuenca se efectúa bajo el marco de un convenio interadministrativo Aguas de Manizales como Gerente del proyecto e Infimanizales, para la ejecución de un proyecto agroforestal sobre la cuenca del Río Chinchiná – PROCUENCA, como **una alternativa ambiental y productiva** para la ciudad y la región, iniciativa de la Alcaldía de Manizales, promovida y financiada por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales, INFIMANIZALES.

Este proyecto fue estructurado bajo 4 políticas: ambiental, institucional, Productiva y Social, de las cuales se espera tener unos logros cuantificables, y como modelo de negocio, el recuperar una inversión mediante el desarrollo de una actividad forestal, a la luz de un mercado potencial y obteniendo un flujo de ingresos mediante la comercialización de la madera, CIF, venta de bonos.

Basados en lo anterior, se puede establecer que la ejecución de este proyecto tiene unos fines muy diferentes a su actividad principal y que de acuerdo con lo establecido el artículo 2 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 define:

(...)

*3o. Se denominan servicios públicos:*

*Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.*

Por lo tanto, se puede deducir que el marco regulatorio que le aplica al convenio firmado, deberá estar enmarcado bajo los criterios que rigen los contratos de las entidades estatales, ya que Aguas de Manizales ejecuta unos recursos aportados por Infimanizales que son de carácter público y su actuación comprende en ejercer la Gerencia del Proyecto, para lo cual da aplicación al conocimiento, habilidades, herramientas y técnicas para conseguir o exceder las necesidades y expectativas de los “stakeholders”, entendiéndose ésta acepción, como el público de interés para el proyecto, que permite su completo funcionamiento, para poder alcanzar las metas y objetivos demostrables.

Analizada y valorada por el equipo auditor en mesa de trabajo y en comité de hallazgos, y de acuerdo con el análisis precedente; las evidencias aportadas en el derecho de contradicción corresponden exactamente a las analizadas y evidenciadas durante el proceso auditor, sin que se aporte documento alguno diferente, que sirva como soporte para desvirtuar el sentido en el cual fue planteada la observación; por lo tanto se ratifica esta, como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario, para lo cual dará traslado a la entidad correspondiente para que gestione lo de su competencia.

**HALLAZGO SIETE.** Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales. S.A E.S.P.: Selección de personal por contratación directa sin el requerimiento de acreditaciones de idoneidad y experiencia profesional. Contratos 20180031, 20180134, 20180039 y PECM 25408.

## **Criterios**

### **Ley 842 de 2003**

**“ARTÍCULO 11. POSESIÓN EN CARGOS, SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS O REALIZACIÓN DE DICTÁMENES TÉCNICOS QUE IMPLIQUEN EL EJERCICIO DE LA INGENIERÍA.** *Para poder tomar posesión de un cargo público o privado, en cuyo desempeño se requiera el conocimiento o el ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares; para participar en licitaciones públicas o privadas cuyo objeto implique el ejercicio de la ingeniería en cualquiera de sus ramas; para suscribir contratos de ingeniería y para emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de*

la ingeniería o de algunas de sus profesiones auxiliares ante organismos estatales o personas de carácter privado, jurídicas o naturales; para presentarse o utilizar el título de Ingeniero para acceder a cargos o desempeños cuyo requisito sea poseer un título profesional, se debe exigir la presentación, en original, del documento que acredita la inscripción o el registro profesional de que trata la presente ley.

**ARTÍCULO 12. EXPERIENCIA PROFESIONAL.** Para los efectos del ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, la experiencia profesional solo se computará a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente. Todas las matrículas profesionales, certificados de inscripción profesional y certificados de matrícula otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley conservan su validez y se presumen auténticas”.

### **Constitución Política de Colombia 1991** (...)

*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 734 de 2002**

**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.

(...)

**ARTÍCULO 50. Faltas graves y leves.** Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.

**ARTÍCULO 55. Sujetos y faltas gravísimas.** Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

(...)

10. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.

(...)

### Descripción de la situación

La situación evidenciada corresponde a que verificada la información que reposa en los diferentes expedientes como etapa precontractual y la información entregada como soporte de la etapa contractual, se evidenció en algunos casos la presentación de la hoja de vida de la persona a contratar, mas no se acreditó documento alguno que permita verificar las calidades y la certificación de la experiencia profesional para las personas contratadas como profesionales por contrato de prestación de servicios y por contrato de arrendamiento de servicios, o requerimiento alguno tendiente a solventar las situaciones detectadas, máxime cuando se trata de contratos de personal para que efectúe dictámenes técnicos que impliquen el ejercicio de la ingeniería, como lo exige el artículo 11 de la Ley 842 de 2003.

### Causas

- Falta de conocimiento de requisitos;
- Uso ineficiente de los recursos;
- Debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema;
- Falta de capacitación;
- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

### Efectos

- Pérdida de ingresos potenciales;

- Incremento de costos;
- Incumplimiento de disposiciones generales;
- Inefectividad en el trabajo.

## Respuesta de la entidad

### “Disposición

*Manifiesta la contraloría en su hallazgo que los contratos 20180031, 20180134, 20180039, PECM 25408 “... no se acreditó documento alguno que permita verificar las calidades y la certificación de la experiencia profesional para las personas contratadas como profesionales por contrato de prestación de servicios y por contrato de arrendamiento de servicios, o requerimiento alguno tendiente a solventar las situaciones detectadas, máxime cuando se trata de contratos de personal para que efectúe dictámenes técnicos que impliquen el ejercicio de la ingeniería, como lo exige el artículo 11 de la Ley 842 de 2003.”*

*Tal como se expuso con anterioridad Aguas de Manizales S.A. E.S.P., se rige por la ley 142 de 1994, dicha ley en su artículo 32 establece:*

*“Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.*

*La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce.”*

*La empresa de manera responsable analizó la idoneidad del personal contratado para lo cual previo a la contratación, se verificó toda la documentación que así lo acreditara. Se adjunta hojas de vida con los respectivos anexos.*

*Por estas razones y en el entendido que no hay vulneración alguna a norma legal existente solicitamos a la Contraloría de Manizales eliminar el hallazgo o en su defecto replantear la connotación del mismo, para que el mismo no tenga incidencia disciplinaria por las razones ya expuestas.*

*Anexo 7. Hojas de vida”*

## Posición de la Contraloría

Como quiera que los criterios de los hallazgos 6 y 7 son similares al presente hallazgo, es necesario fundamentar la respuesta con las mismas consideraciones, así:

Del Informe **EVALUACION INTEGRAL DE PRESTADORES AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS. JUNIO DE 2018**, se extrae lo siguiente:

### 1.2 Datos Generales del Prestador

Según escritura pública No. 521 de Manizales, entregada en la visita, el día 28 de febrero de 1996 se constituyó la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. (inicialmente Empresa de acueducto, alcantarillado y distribución de gas domiciliario S.A. E.S.P.), como una empresa de servicios públicos domiciliarios mixta, sociedad por acciones de naturaleza anónima. Según esta escritura, la sociedad tiene por objeto principal la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, distribución de gas combustible y actividades complementarias de las anteriores.

Adicionalmente, la escritura postula que el término de duración de la sociedad es indefinido.

El Contrato de Concesión suministrado en visita, fue suscrito entre el municipio de Manizales y la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. el día 5 de agosto de 1997, el cual tiene un plazo de treinta años (2027) a partir del quince (15) de agosto de 1997.

AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. tiene la siguiente distribución del capital accionario, como consta en certificación emitida por el revisor fiscal de la empresa y firmada por el mismo el 8 de febrero de 2018:

**Tabla 1** Composición Accionaria a 30 de junio de 2016.

NOMBRE SOCIO	NIT	PARTICIPACIÓN (%)	No. ACCIONES	CAPITAL
Municipio de Manizales	890.801.053	0.0003	121	121.000
Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales – INFIMANIZALES	890.801.059	99.9753	36.485.226	36.485.226.000
Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P.	800.249.174	0.0234	8.536	8.536.000
Caja de la Vivienda Popular de Manizales	890.801.066	0.0003	121	121.000
Instituto de Valorización de Manizales	800.002.916	0.0007	244	244.000

Fuente: Certificado de 0/03/2018 de NEXIA M&A INTERNATIONAL S.A.S. – Revisora Fiscal de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

El desarrollo del proyecto Procuenca se efectúa bajo el marco de un convenio interadministrativo Aguas de Manizales como Gerente del proyecto e Infimanizales, para la ejecución de un proyecto agroforestal sobre la cuenca del Río Chinchiná – PROCUENCA, como **una alternativa ambiental y productiva** para la ciudad y la

región, iniciativa de la Alcaldía de Manizales, promovida y financiada por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales, INFIMANIZALES.

Este proyecto fue estructurado bajo 4 políticas: ambiental, institucional, Productiva y Social, de las cuales se espera tener unos logros cuantificables, y como modelo de negocio, el recuperar una inversión mediante el desarrollo de una actividad forestal, a la luz de un mercado potencial y obteniendo un flujo de ingresos mediante la comercialización de la madera, CIF, venta de bonos.

Basados en lo anterior, se puede establecer que la ejecución de este proyecto tiene unos fines muy diferentes a su actividad principal y que de acuerdo con lo establecido el artículo 2 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 define:

(...)

*3o. Se denominan servicios públicos:*

*Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.*

Por lo tanto, se puede deducir que el marco regulatorio que le aplica al convenio firmado, deberá estar enmarcado bajo los criterios que rigen los contratos de las entidades estatales, ya que Aguas de Manizales ejecuta unos recursos aportados por Infimanizales que son de carácter público y su actuación comprende en ejercer la Gerencia del Proyecto, para lo cual da aplicación al conocimiento, habilidades, herramientas y técnicas para conseguir o exceder las necesidades y expectativas de los “stakeholders”, entendiéndose ésta acepción, como el público de interés para el proyecto, que permite su completo funcionamiento, para poder alcanzar las metas y objetivos demostrables.

Los contratos analizados 20180031, 20180134, 20180039 y PECM 25408, tienen los siguientes objetos:

CONTRATO No.	OBJETO
20160031	Arrendamiento de servicios como asesor jurídico con el fin de representar al proyecto en procesos jurídicos derivados de los contratos de cuentas de participación así mismo para asesorar los propietarios y personal del proyecto de Procuena
20180134	Arrendamiento de servicios como asesor jurídico con el fin de representar al proyecto en procesos jurídicos derivados de los contratos de cuentas de participación así mismo para asesorar los propietarios y personal del proyecto de Procuena
20180039	Gestión de publicista proyecto de Procuena para la actualización, divulgación, conocimiento y posicionamiento del proyecto a través de todos los medios visuales, escritos, redes sociales y electrónicos a nivel local, regional y nacional
PECM-25408	Ingeniero agrónomo área técnica proyecto Procuena

Analizada y valorada por el equipo auditor en mesa de trabajo y en comité de hallazgos, y de acuerdo con el análisis precedente, las evidencias aportadas en el derecho de contradicción corresponden exactamente a las analizadas y evidenciadas durante el proceso auditor, sin que se aporte documento alguno diferente, que sirva como soporte para desvirtuar el sentido en el cual fue planteada la observación, por lo tanto se ratifica esta, como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario, para lo cual dará traslado a la entidad correspondiente para que gestione lo de su competencia.

**HALLAZGO OCHO.** Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales: Deficiencias de Supervisión. Contratos 20170063, 20180031, 20180134, 20170059, 20170275, 20170303, 20170061, 20170276, 20170300, 20170039, 20180039, 20170279, 20170093 y 20170204.

## Criterios

### Ley 1474 de 2011

**“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría”.*

## Descripción de la situación

La situación detectada obedece a que la gestión de supervisión para los contratos evaluados, adolece de controles que permitan con objetividad conceptuar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Tal situación se ve reflejada, ya que se pudo evidenciar que en los diferentes informes de supervisión evaluados se observa que en el formato dispuesto por Aguas de Manizales S.A. E.S.P, la supervisión de forma escueta certifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales y no diligencia la información necesaria que permita realizar una adecuada vigilancia y control, así como, la verificación de los bienes y servicios entregados, que correspondan con el objeto contratado.

Las características principales de las deficiencias encontradas en los informes de supervisión, se detallan a continuación: De forma genérica se expresa: *“El contratista ha realizado los pagos de los parafiscales y ha cumplido con el desarrollo de la prestación del servicio, (tipo de servicio), según lo establecido dentro del contrato”*; Informes de supervisión sin fecha de elaboración del documento, no se hace alusión al periodo de pago, ni su número, ni a las actividades desarrolladas por el contratista, no relaciona el valor del monto del pago al contratista y certifica que el contratista pago *“parafiscales”*, esta última afirmación consignada muchas veces sin tener en cuenta el monto de los pagos a efectuar.

Para esta auditoría, la expresión *“parafiscales”* utilizada carece de objetividad y en ciertas circunstancias no es veraz, ya que la certificación del pago de parafiscales tiene asidero sólo cuando se perciben más de 10 salarios mínimos mensuales; en caso contrario, se debe certificar el pago de la seguridad social.

Además, la supervisión ante las deficiencias en la contratación, en cuanto a la verificación de las calidades del contratista y algunas veces ante la ausencia de pólizas, como en el caso de los PECM, hace requerimiento alguno tendiente a obtener todos los soportes que solventen la falencia.

Al igual, los informes presentados por los contratistas y supervisados por la Gerencia de Procuencia, carecen de soportes técnicos, jurídicos, entrega de bienes y/o servicios que fueron ejecutados y sólo se certifica su cumplimiento con el informe presentado por el contratista.

En el Contrato 20170279, se pudo evidenciar que en los documentos aportados para la etapa contractual, se tramitó la cuenta de cobro para el acta No. 1 mediante la factura P-005 por valor de \$50.880.719 y no hay evidencia alguna que soporte el trámite referente al acta de pago 02 por valor de \$ 1.195.320 y al acta de pago 03 por valor de \$ 19.641.766, para un valor total de \$ 71.717.806, a los que se hace referencia la supervisión en el Acta de cumplimiento de contrato, ni tampoco describe y detalla de una forma clara y precisa como lo exigen los formatos de las Actas de recibo final (General) para este contrato y para los determinados en el encabezado de esta observación, las **ACTIVIDADES RECIBIDAS** ( En contratos de obra: Cantidades; Suministro y/o Compraventa: Relación de los bienes, Consultoría: Descripción de los estudios, Arrendamiento de servicios u otros: Relación de las actividades); remitiéndose solamente y de forma resumida a enunciar el objeto del contrato.

En el caso del contrato 20170063, no se evidenciaron las actas de supervisión, que den cuenta de las verificaciones efectuadas a las facturas y a las nóminas quincenales de temporales entregadas por el contratista para el año 2017, como obligaciones pactadas, y para el año 2018 no fueron entregados a esta auditoría para su evaluación de igual manera; las actas de supervisión, facturas y nóminas, denotando esto la ausencia de seguimiento y control y la omisión al cumplimiento de las obligaciones de las funciones de supervisión

### Causas

- Falta de conocimiento de requisitos
- Uso ineficiente de los recursos
- Debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema
- Falta de capacitación
- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo

### Efectos

- Pérdida de ingresos potenciales por falta de competencia de la supervisión
- Incumplimiento de disposiciones generales
- Inefectividad en el trabajo
- Informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos
- Ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas

### Respuesta de la Entidad

#### “Disposición

*De acuerdo con las inquietudes planteadas en relación a este punto, existen las evidencias que soportan el cumplimiento de los requisitos para el pago de cada contrato, se adjunta toda la documentación de los contratos enunciados por la contraloría en relación a los informes, avances y actas de pago, cumplimiento y liquidación de los mismos*

*Ahora bien, en relación con el formato de informe de supervisión, es un requisito establecido dentro del sistema de gestión y es una evidencia que soporta el pago de la seguridad social por parte del contratista y los parafiscales.*

*Por lo anteriormente mencionado, y en el entendido que con la documentación allegada se observa claramente que los informes de supervisión cumplen con los requisitos mínimos exigidos, solicitamos sea retirado el Hallazgo.*

*El contrato No. 20170039 no pertenece al proyecto Procuena, toda vez que este hace alusión a la contratación de Pólizas de Seguros requeridos por la empresa Aguas de Manizales S.A.E.S.P., para amparar sus bienes e intereses patrimoniales, tal como se*

evidencia en la documentación anexa que soporta el proceso precontractual y contractual.

Anexo 5. Relación Contratos 20180031, 20180134, 20170059, 20170275, 20170303, 20170061, 20170276, 20170300, 20170039, 20180039, 20170279, 20170093 y 20170204.

Anexo 6. Contrato 2017-0039 Contrato que no hace parte del Proyecto Procuena”

### **Posición de la Contraloría**

Analizada y valorada por el equipo auditor en mesa de trabajo y en comité de hallazgos, las evidencias aportadas en el derecho de contradicción corresponden exactamente a las analizadas y evidenciadas durante el proceso auditor, sin que se aporte documento alguno diferente, que sirva como soporte para desvirtuar el sentido en el cual fue planteada la observación.

Es de anotar que en su respuesta se tiene la siguiente afirmación: “Ahora bien, en relación con el formato de informe de supervisión, es un requisito establecido dentro del sistema de gestión y es una evidencia que soporta el pago de la seguridad social por parte del contratista y los parafiscales.”; la cual se valida como cierta en el sentido que se explica.

Vale la pena anotar que la supervisión comprende entre otras una serie de actuaciones de carácter técnico, administrativo, que deben ser desarrolladas como parte del ámbito de las actividades a cumplir; teniendo el supervisor especial cuidado de que su criterio goce de veracidad al certificar si el contrato informado paga parafiscales o seguridad social, pero no utilizar el criterio indistintamente.

Las demás situaciones planteadas en el informe preliminar para esta observación no fueron abordadas en su respuesta, ni los documentos aportados soportan de tal manera que se puedan tener argumentos que las validen, por lo tanto, la ausencia de suficiencia para desestimar lo observado permite ratificarla como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario, para lo cual se dará traslado a la entidad correspondiente para que gestione lo de su competencia.

**HALLAZGO NUEVE.** Administrativo. Procuena, Deficiente gestión archivística en documentación revisada.

### **Criterios**

**Ley 599 de 2000 - Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.**

**“ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado.

**ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley”.

(...)

**“ARTÍCULO 4º. Principios generales.** Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) *Fines de los archivos.* El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;

b) *Importancia de los archivos.* Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;

c) *Institucionalidad e instrumentalidad.* Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;

d) *Responsabilidad.* Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.

Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.  
(...)

i) *Función de los archivos.* Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora”;

## **Decreto 1087 de 2015**

**“Artículo 2.1.1.5.4.1. Concepto del Programa de Gestión Documental.** En desarrollo de la Ley 1712 de 2014 se entenderá por Programa de Gestión Documental el plan elaborado por cada sujeto obligado para facilitar la identificación, gestión, clasificación, organización, conservación y disposición de la información pública, desde su creación hasta su disposición final, con fines de conservación permanente o eliminación”.

### **Descripción de la situación**

Esta auditoría evaluó la gestión contractual con base a la revisión de las muestras seleccionadas de la contratación administrativa y de las Cuentas de Participación en el marco del Proyecto Agroforestal Procuencia durante el periodo 2016 a 2019 (junio).

Dicha revisión se realizó en medio de las siguientes dificultades; los expedientes originales de los contratos celebrados por Aguas de Manizales para el Proyecto Agroforestal PROCUENCA, ubicados en dicha entidad y no obstante a estar debidamente organizados en unidades de archivo bien identificadas y con el debido orden y marca de foliación; éstos no estaban completos y sólo contenían la documentación de la etapa precontractual y pos contractual, sin incluir soportes de su ejecución (fase contractual).

Los soportes de la ejecución de los contratos administrativos suscritos por Aguas de Manizales, fueron aportados a esta auditoría por el personal administrativo en misión que labora en la sede de PROCUENCA, observándose unidades documentales sin identificar su contenido o tema, dispuestos en AZ y documentos sin ninguna marca de foliación que permitiera un adecuado control de lo allí contenido para su uso y préstamo. Por lo cual, el equipo auditor solicitó los soportes de ejecución de la contratación administrativa en copia digital, mediante correo electrónico.

De otro lado, en las Actas de reunión del Comité Consultivo que fueron suministradas por Infi-Manizales en medio electrónico para revisión, no se observan los principios de “Institucionalidad e instrumentalidad” y “Función de los archivos” que establece la Ley General de Archivo, puesto que no cumplieron con la periodicidad mensual establecida en los convenios para las reuniones, dándose únicamente tres (3) actas en el año 2016, una (1) en el año 2017 y una (1) en 2018 que esta sin aprobar por Infi-Manizales. Por tanto, no sirvieron de fuente de información eficiente y eficaz al ente de control.

Las condiciones de dispersión de la información documental, la ausencia de técnicas archivísticas en la ejecución contractual y de los expedientes de Cuentas de Participación, que además de haber sido una limitante para el ejercicio auditor, se constituyen en evidencia de la deficiente gestión archivística y documental sin la pertinente observancia de los principios establecidos por la Ley General de Archivo.

## Causas

- Expedientes contractuales incompletos
- Ejecución contractual incompleto y desordenada
- Inobservancia de los principios de la ley de archivo
- Deficiencia en los mecanismos de control interno

## Efectos

- Incumplimiento de disposiciones en materia de Gestión Archivística
- Control inadecuado de actividades
- Incumplimiento de la Funcionalidad, Institucionalidad y Función de los archivos.
- Riesgo de pérdida de documentación y archivo

## Respuesta de la Entidad.

### “Disposición

*Es importante anotar que toda la documentación que se relaciona en el informe preliminar, existen de forma física y digital todas las evidencias en Aguas de Manizales S.A.E.S.P, en la cual el ente de control pudo verificar que el archivo se ajusta a las normas archivísticas vigentes.*

*En cuanto a los contratos en cuentas de participación la Contraloría Municipal verificó la existencia de las carpetas técnicas, legales y financieras de cada uno de dichos contratos; además el proyecto Procuencia cuenta con un contrato de gestión documental que es la encargada de archivar, mantener y prestar la seguridad requerida para la salvaguarda y protección de los documentos del proyecto, tal como se evidencia en la copia del contrato adjunto.*

*Por estas razones y en el entendido que no hay vulneración alguna a norma legal existente solicitamos a la Contraloría de Manizales eliminar el hallazgo o en su defecto replantear la connotación del mismo, para que el mismo no tenga incidencia disciplinaria por las razones ya expuestas.*

*Anexo 8. Contrato gestión documental”.*

## Posición de la Contraloría

Si bien como se manifiesta en la respuesta al Informe Preliminar; el archivo de los contratos en cuentas de participación que está ubicado en la sede de PROCUENCA (instalaciones de expoferias) y la documentación soporte de la fase precontractual y pos contractual, ubicada en Aguas de Manizales S.A. E.S.P., éstos se presentaron con observancia de las normas archivísticas; también es cierto y evidente para esta Contraloría, que los expedientes contractuales revisados en Aguas de Manizales estaban incompletos y carecían de la documentación soporte de su ejecución o fase

contractual. La documentación soporte de ejecución contractual carecían de orden consecutivo o marca de foliación, como registro mínimo y elemental en el manejo correcto y adecuado de cualquier archivo documental.

La falta de integralidad en los expedientes contractuales y la inobservancia de normas mínimas de archivo, fue evidente en la siguiente documentación revisada en el ejercicio auditor:

Descripción del Documentos	Año del Documento(s)	Lugar o Ubicación del archivo	Condición observada en el archivo documental
Expedientes contractuales revisados del proyecto agroforestal Procuena.	2017 y 2018	Aguas de Manizales S.A. E.S.P. - Dirección: Avenida Kevin Ángel # 59-181	<u>Incompleto, no contiene soportes de la fase contractual o ejecución del contrato.</u>
Soportes de ejecución de contratos revisados como: Informes de supervisor, facturas y cuentas de cobro del contratista.	2017 y 2018	PROCUENCA MANIZALES – Dirección: Vía Av. Alberto Mendoza (EXPOFERIAS).	<u>Documentos originales dispuestos en AZ sin registro u orden de folio, desagregados del expediente contractual que presentó Aguas de Manizales.</u>

Por tanto, la deficiente gestión archivística y documental se configura el hallazgo administrativo.

**HALLAZGO DIEZ.** Administrativo con presunto alcance disciplinario Comité Consultivo: Deficiencias en la planeación, seguimiento y coordinación del Proyecto Agroforestal Procuena.

## 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 489 de 1997

**“ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación.** La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

(...)

**“ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.

## LEY 734 DE 2002 – 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”.

(...)

**“Artículo 50. Faltas graves y leves.** Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley”.

## Descripción de la situación:

Los Convenios Interadministrativos celebrados entre Infi-Manizales y Aguas de Manizales para la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuena en las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019; designan en su cláusula Cuarta al Comité Consultivo para el seguimiento y coordinación del proyecto, integrado por dos (2) miembros de cada entidad **para reunirse de manera ordinaria cada mes** y de manera extraordinaria cuando las partes lo convengan y el proyecto lo amerite, así mismo establece las actividades a su cargo, lo cual debe soportarse con las actas respectivas.

Esta auditoria requirió a Infi-Manizales para que presentara las actas de reunión del Comité Consultivo, aportando las siguientes Actas de reunión:

- Acta No. 1 realizada en agosto de 2016
- Acta No. 2 realizada en septiembre de 2016
- Acta No. 3 realizada en diciembre de 2016
- Acta No. 4 realizada en noviembre de 2017
- Acta No. 001 con fecha del 27 de diciembre de 2018,

En esta última reunión se aprueban las Actas número 2 y 3 del año 2016 y acta número 3 del año 2017. Este documento presenta firma de los asistentes por parte de Aguas de Manizales y carece de firma de los asistentes por parte Infi-Manizales.

Adicionalmente, al revisar el Acta del Comité consultivo No. 4 realizada el 14 de noviembre de 2017, se evidencian decisiones importantes, tratadas en el numeral 5º-Proposiciones y Varios, que textualmente dice:

*“El Gerente de Infi-Manizales comenta que, la Alcaldía de Manizales presentó al honorable Concejo de la ciudad, el proyecto de acuerdo para autorizar al Alcalde y a Gerentes de establecimientos públicos para comprometer vigencias futuras ordinarias y contratar las mismas, en virtud de la inminente entrada en vigencias de la ley de garantías electorales. El proyecto de acuerdo fue presentado el día 17 de octubre, y contenía según se constata en la copia del mismo, una solicitud por 400 millones de pesos, cuyo objeto era realizar Convenio administrativo con Aguas de Manizales para la gerencia del proyecto Procuena.*

*El día 27 de octubre, fue sancionado el proyecto de acuerdo mencionado, con la novedad de que no fue aprobada la solicitud de vigencias futuras para la gerencia del Proyecto Agroforestal Procuena (acuerdo No. 0969 del 27 de octubre de 2017).*

*Comentado lo anterior, el Gerente de Infi-Manizales determina que sea gerenciado por Aguas de Manizales con cargo a los ingresos generados por el mismo proyecto, ingresos que provienen de los pagos parciales o totales que realizan los propietarios de predios a los saldos de los contratos de cuentas en participación.*

*En la actualidad, los pagos ingresan directamente a las cuentas del Instituto, razón por la cual solicita el Gerente de Infi-Manizales, que se realicen los procesos necesarios para que esos pagos sean realizados a Aguas de Manizales, al menos hasta la finalización del primer semestre del próximo año”.*

Las anteriores decisiones del Comité Consultivo que definían la forma de operar de PROCUENCA durante el primer semestre de 2018 a través de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. sin que mediara Convenio Interadministrativo con Infi-Manizales, refleja la deficiente planeación para darle continuidad al Proyecto Agroforestal Procuenca en el marco de un Convenio Interadministrativo que regule y legalice la Gerencia que ejerció Aguas de Manizales al suscribir y ejecutar contratos como los que fueron revisados por el equipo auditor con los números de contrato 2018-0031, 2018-0039 y la PECM-0027413, además de adicionar y prorrogar el contrato No. 20170063 durante el primer semestre de 2018 para servicio de trabajadores en misión.

Al no presentarse continuidad mensual requerida para las reuniones ordinarias del Comité consultivo se evidencia la ausencia de seguimiento y control a las decisiones referidas en el Acta No. 4 de noviembre de 2017, puesto que la última reunión realizada, según Acta No. 001 de diciembre de 2018 se encuentra sin aprobar por los miembros de Infi-Manizales a la fecha del presente informe de auditoría (noviembre de 2019).

Así mismo, se puede inferir que los principios de responsabilidad, eficacia y eficiencia de la función administrativa, no fueron acatados por el Comité Consultivo al no cumplir con funciones asignadas como:

***“Realizar el seguimiento a las obligaciones de las partes con el ánimo de retroalimentar la correcta ejecución del Proyecto”, y “Participar en el proceso de selección y aprobación de la contratación del personal calificado requerido para la ejecución del proyecto”***, que para esta última no se evidencia su cumplimiento en la revisión de los expedientes contractuales suscritos por Aguas de Manizales y seleccionados para revisión por el equipo auditor.

La incertidumbre que generan el seguimiento y coordinación de las decisiones tomadas por el Comité Consultivo en diciembre de 2017, se dan debido a que el alcance de la auditoría no incluyó la valoración de los estados contables y financieros, lo cual limita al equipo auditor para conceptuar de manera objetiva y suficiente en cuanto a las decisiones allí tomadas y su efecto real.

Por tanto, el ente de control deberá establecer la realización de una auditoría gubernamental que evalúe los resultados de la gestión contable y financiera del Proyecto Agroforestal Procuenca.

## Causas

- Desorden administrativo
- Inobservancia de los principios de la función administrativa
- Deficiente planeación, seguimiento, control y coordinación al Proyecto Agroforestal Procuenca a cargo del Comité Consultivo

## Efectos

- Ineficacia e ineficiencia en el cumplimiento al deber funcional del Comité Consultivo
- Exposición a riesgos jurídicos y financieros

## Respuesta de la entidad

### **“DISPOSICIÓN**

*Analizado el contenido de la presente observación procedemos a dar respuesta y clarificar lo relacionado con la falta de reuniones mensuales del Comité Consultivo en procura del seguimiento y supervisión del proyecto Procuenca.*

*A este respecto es importante señalar lo que al respecto establece el Convenio 2019-01-08 respecto al Comité Consultivo y sus funciones:*

*El seguimiento y coordinación del Proyecto será ejercida por un Comité Consultivo integrado por: **i.** El Gerente de INFI-MANIZALES, o su delegado que será el Profesional Especializado en Proyectos. **ii.** El Gerente de AGUAS DE MANIZALES, o su delegado, en calidad de Gerente de Proyecto. **iii.** El supervisor del convenio designado por INFI-MANIZALES; y **iv.** El empleado designado por Aguas de Manizales como gestor del proyecto.*

*El Comité se reunirá ordinariamente cada mes en INF-MANIZALES, y de manera extraordinaria en el momento y lugar que convengan las partes cuando la ejecución del Proyecto así lo amerite. Dicho comité tendrá, entre otras, las siguientes actividades:*

- a. Autorizar las actividades que impliquen movimientos presupuestales para la ejecución del Proyecto;*
- b. Aprobar los procedimientos de operación técnica y administrativa del Proyecto, así como verificar su cumplimiento;*
- c. Revisar y aprobar las propuestas que sobre nuevos negocios originados en la experiencia de Procuenca sean presentados por cualquiera de los Miembros del Comité;*

*d. Participar en el proceso de selección y aprobación de la contratación del personal calificado requerido para la ejecución del proyecto;*

*e. Realizar seguimiento a las obligaciones de las partes con el ánimo de retroalimentar la correcta ejecución del Proyecto.*

*Sea lo primero establecer para efectos de alcances disciplinarios si el Comité Consultivo cumplió las funciones establecidas, encontrando que efectivamente existe evidencia que así lo demuestra.*

*En efecto, respecto de las obligaciones a, b, c y d, el Comité Consultivo cumplió a cabalidad las mismas durante el periodo evaluado, tal y como consta en las respectivas actas.*

*En cuanto a la obligación del literal e) relacionada con las actividades de seguimiento, se puede constatar que el proyecto tuvo pleno seguimiento tanto por parte de Aguas de Manizales como Infi-Manizales, con los empleados y funcionarios que conforman el Comité Consultivo, quienes realizaron la respectiva presentación de informes y seguimientos tal como consta en los archivos de la supervisión; Aguas de Manizales durante las vigencias 2016 a 2019 presentó un total de 26 informes de gestión e Infi-Manizales por su parte elaboró 24 informes de supervisión, en ellos se realizó un seguimiento permanente a las obligaciones de las partes.*

*Adicionalmente, es necesario destacar que como resultado del seguimiento realizado por Infi-Manizales y Aguas de Manizales, se han emprendido acciones de mejoramiento asociadas a los procesos de liquidación anticipada de contratos, acciones encaminadas a reducir el riesgo jurídico y financiero frente a las decisiones que debe tomar el Comité Consultivo.*

*Por lo anterior, se puede afirmar que el seguimiento y el control al proyecto se mantuvo y mantiene, está debidamente documentado, lo que ha permitido que se tomen medidas oportunas para la buena marcha del proyecto, situación que no puede desconocerse por el hecho de no estar documentadas algunas reuniones mensuales, cuando claramente el objetivo esencial y principal de realizar seguimiento y supervisión al proyecto se ha cumplido a cabalidad por parte de los miembros del Comité Consultivo.*

*Finalmente esta observación contiene otras consideraciones por parte del organismo de control que no encajan en los criterios y estructura de la misma, como en lo relacionado con los cuestionamientos que se hacen frente a la decisión del Comité Consultivo contenida en el Acta No. 4 realizada el 14 de noviembre de 2017, atribuyéndole falta de planeación, cuando por el contrario, el Comité anticipándose a los hechos y ante la falta de recursos para operar y mantener el proyecto, tomó decisiones oportunas y viables jurídica y financieramente.*

*De otra parte y según lo estipulado en los convenios interadministrativos celebrados entre Aguas de Manizales e Infi-Manizales, la responsabilidad de la citación a los comités consultivos corresponde al Proyecto Procuencia. De esto, se manifiesta que, por parte de Aguas de Manizales-Gerencia del Proyecto, se cumplió con citar en debida forma a la celebración de las reuniones, como se demuestra en los documentos que se anexan. Con esto, se evidencia que, en lo referente a las obligaciones de las convocatorias y los temas a tratar se cumplió con las obligaciones del Proyecto. Las celebraciones que no se dieron lugar no fueron por causa de incumplimientos de las funciones de Procuencia, sino, por causas ajenas a este. Empero, como se ha dicho, los contratos de cuentas en participación son la génesis de las obligaciones que tiene el Proyecto, por lo tal, su planta de personal está atada a estas cláusulas contractuales, que son las que se deben cumplir para no poner en mora al socio no gestor. Y, por ello, la comunicación permanente entre Aguas de Manizales, el Proyecto e Infi-Manizales han permitido el cumplimiento de las obligaciones del mismo y, a su vez, Aguas de Manizales siempre ha trabajado en constante comunicación con el propietario del Proyecto. Además, mes a mes, se envía el informe de lo ejecutado y siempre se ha estado dispuesto por parte de Aguas (Procuencia), para cualquier tipo de solicitud por cualquiera de las partes involucradas en los contratos de cuentas en participación.*

*Por estas razones y en el entendido que no hay vulneración alguna a norma legal existente solicitamos a la Contraloría de Manizales eliminar el hallazgo o en su defecto replantear la connotación del mismo, para que el mismo no tenga incidencia disciplinaria por las razones ya expuestas.*

*Anexo 9. Correos electrónicos citación comité.*

### **Posición de la Contraloría.**

En mesa de trabajo se hacen las siguientes consideraciones frente a la respuesta presentada por Infi-Manizales como inversionista del Proyecto Agroforestal Procuencia:

La Cláusula CUARTA. COMITÉ CONSULTIVO, asigna las funciones de “Seguimiento y Coordinación del Proyecto” y su conformación mediante la integración de dos (2) miembros por Infi-Manizales y dos (2) miembros por Infi-Manizales, asignados en la misma cláusula; funciones que son diferentes a las suscritas en el mismo Convenio en su Cláusula SEXTA. SUPERVISION, cuyas funciones se pactaron para “asegurar la correcta ejecución del convenio” en aplicación a las Leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011, funciones únicamente asignadas a Infi-Manizales como inversionista del proyecto.

Lo que queda manifiesto no solo durante el desarrollo de la auditoría sino en la propia respuesta y sus anexos es el incumplimiento por parte del Comité Consultivo para reunirse mensualmente, sin que tampoco se establezca de manera clara quien tenía la responsabilidad para realizar dicha convocatoria del comité, pues tal como se analizó, lo realizaba la Gerente de Proyecto Procuencia, en las pocas oportunidades que se

realizó, condición dada en la Cláusula CUARTA de los Convenios Interadministrativos suscritos para la Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuencia de las vigencias 2016, 2017 y 2018. El Convenio Interadministrativo fue modificado a reunión trimestral para la vigencia 2019, lo cual tampoco ha sido evidenciado por esta auditoría.

Así mismo, la entidad no aporta evidencia del cumplimiento de las actividades establecidas en el Convenio Interadministrativo a cargo del Comité Consultivo.

Sobre el tema disciplinario, el hecho de presentar a esta auditoría una sola acta de reunión del Comité Consultivo realizada el año 2017 (noviembre), un acta de reunión en el año 2018 (diciembre), que carece de firmas de aprobación por Infi-Manizales, y ningún acta de reunión del mismo Comité para la vigencia 2019, evidencia la ausencia de seguimiento y control del Proyecto Agroforestal Procuencia y no exime de responsabilidad a los servidores públicos que integran el Comité Consultivo y firmaron los Convenios Interadministrativos, ya que al respecto el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 establece como deberes de todo servidor público:

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, (...), las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, (...), los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.*

*(...)*

*10. “Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados”.*

*(...)*

*15. “Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”.*

Por lo anteriormente expuesto esta contraloría deja en firme la observación en hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

## 11. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

CONCEPTO				ALCANCE O INCIDENCIA						
No	Descripción de la hallazgo	Cuantía fiscal por Contratación \$	Cuantía Hallazgo Fiscal \$	A	F	D	P	Otro	S	¿Nombre del alcance de Otro?
1	<b>HALLAZGO UNO.</b> Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal Comité Consultivo: Aprobar liquidación de Contratos en Cuentas de Participación mediante la modalidad de acuerdo de voluntades sin el lleno de requisitos en cuantía de \$150.911.551,61		\$150.911.551,61	X	X	X				
2	<b>HALLAZGO DOS.</b> Administrativo con presunto alcance disciplinario Gerencia del Proyecto Agroforestal Procuena: Gestionar la liquidación de contratos en cuentas de participación sin autorización previa del Comité Consultivo del Proyecto.	-	-	X		X				
3	<b>HALLAZGO TRES.</b> Administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal Aguas de Manizales: Liquidación inadecuada en los contratos de Cuentas en Participación, liquidados anticipadamente por valor de \$ 62.024.381,72	-	\$ 62.024.381,72.	X		X				
4	<b>HALLAZGO CUATRO.</b> Administrativo con presunto alcance disciplinario Aguas de Manizales: Prórroga indebida del contrato No. 20170063 con Empresa de Servicios Temporales			X		X				
5	<b>HALLAZGO CINCO.</b> Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Aguas de Manizales: Ineficiente gestión en la etapa precontractual para contratación directa, Pedido de Compra PECM – 0027413 y PECM – 0025408 en contratación de servicios profesionales.			X		X				
6	<b>HALLAZGO SEIS.</b> Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales: Deficiente designación de supervisores de contratos y ejercicio de supervisión sin la competencia requerida. Contratos 20180031, 20180134, 20170059, 20170275, 20170303, 20170061, 20170276, 20170300, 20170039, 20180039, 20170279, 20170093 y 20170204.			X		X				
7	<b>HALLAZGO SIETE.</b> Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales. S.A E.S.P.: Selección de personal por contratación directa sin el requerimiento de acreditaciones de idoneidad y experiencia profesional. Contratos 20180031, 20180134, 20180039 y PECM 25408.			X		X				

CONCEPTO				ALCANCE O INCIDENCIA						
No	Descripción de la hallazgo	Cuantía fiscal por Contratación \$	Cuantía Hallazgo Fiscal \$	A	F	D	P	Otro	S	¿Nombre del alcance de Otro?
8	<b>HALLAZGO OCHO.</b> Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Aguas de Manizales: Deficiencias de Supervisión. Contratos 20170063, 20180031, 20180134, 20170059, 20170275, 20170303, 20170061, 20170276, 20170300, 20170039, 20180039, 20170279, 20170093 y 20170204.			X		X				
9	<b>HALLAZGO NUEVE.</b> Administrativo. Procuena: Deficiente gestión archivística en documentación revisada.			X						
10	<b>HALLAZGO DIEZ.</b> Administrativo con presunto alcance disciplinario Comité Consultivo: Deficiencias en la planeación, seguimiento y coordinación del Proyecto Agroforestal Procuena.			X		X				
<b>Subtotales</b>		-		10	2	10				
<b>Valor Total hallazgos Fiscales</b>		<b>\$212.935.932,18</b>								

## 12. MUESTRA DE CONTRATOS AUDITADOS

Contrato Nro.	Valor del Contrato	Valor Adición	Valor Total del Contrato
PECM-0025408	\$ 13.500.000,00		\$ 13.500.000,00
20170059	\$ 4.426.302,00		\$ 4.426.302,00
20170061	\$ 4.426.302,00		\$ 4.426.302,00
PECM-0026809	\$ 3.688.585,00		\$ 3.688.585,00
20170063	\$ 337.932.632,00		\$ 337.932.632,00
20170093	\$ 37.000.000,00		\$ 37.000.000,00
20170204	\$ 50.875.000,00		\$ 50.875.000,00
20170275	\$ 540.992,00		\$ 540.992,00
20170276	\$ 540.992,00		\$ 540.992,00
20170279	\$ 71.717.806,00		\$ 71.717.806,00
20170300	\$ 1.475.434,00		\$ 1.475.434,00
20170303	\$ 1.475.434,00		\$ 1.475.434,00
20180031	\$ 19.570.250,00		\$ 19.570.250,00
20180039	\$ 6.360.000,00		\$ 6.360.000,00
20180134	\$ 16.616.250,00		\$ 16.616.250,00
PECM-0027413	\$ 3.906.210,00		\$ 3.906.210,00
<b>VALOR TOTAL CONTRATACIÓN</b>			<b>\$ 574.052.189,00</b>