

# **CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES**



**INFORME INTERMEDIO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL**

**CON ENFOQUE INTEGRAL**

**Modalidad Especial**

**DEFINITIVO**

**INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES - INVAMA  
PROYECTO PLAZA ALFONSO LOPEZ PUMAREJO  
AÑO 2007**

**AGEIE 03 - 2008  
Octubre de 2008**

**INFORME INTERMEDIO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL  
DEFINITIVO**

**INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES – INVAMA  
PROYECTO PLAZA ALFONSO LOPEZ PUMAREJO  
AÑO 2007**

Contralor General del Manizales

Gustavo Adolfo Castañeda Meza

Director de Control Fiscal

Juan Roberto Jiménez Carmona

*Equipo de auditores*

Líder de Auditoría

Juan David Santacoloma Salguero

Integrantes del Equipo Auditor

Ariel Moncada Moncada

Julián Augusto González Jaramillo

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	4
1.1 ALCANCE DE LA AUDITORIA	5
1.2 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO	6
1.3 CONCEPTO SOBRE LA GESTION	6
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	11
2.1 EVALUACION DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO	11

Manizales, octubre 14 de 2008

Doctor

**ALEJANDRO MAYA MARTINEZ**

Gerente

INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES - INVAMA

Manizales

La Contraloría General del Municipio de Manizales, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial al INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES - INVAMA en desarrollo del Proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General del Municipio de Manizales. 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 gubernamental colombianas compatibles con las normas internacionales de auditoría y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General del Municipio de Manizales, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso 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 esta Contraloría.

## **1.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo como alcance evaluar los convenios suscritos para la coordinación, administración y ejecución del proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo; para lo cual se seleccionaron las siguientes líneas de auditoría:

- Evaluación mecanismos de control interno
- Gestión misional
- Gestión contractual
- Gestión técnica
- Gestión financiera y presupuestal

Para evaluar la gestión se tomó como referente el plan de acción de la entidad, en el que se incluye el proyecto de construcción de la Plaza Alfonso López Pumarejo y su correspondencia con el objetivo y las políticas de INVAMA para el desarrollo de obras en el municipio de Manizales, bajo el esquema de valorización.

Para evaluar los aspectos técnicos de la obra civil se aplicaron pruebas de control a la calidad a los materiales, al manejo ambiental y condiciones de avance de la obra.

Para verificar el registro contable de las transacciones realizadas por el INVAMA, en virtud del proyecto evaluado, se tomó una muestra por valor de \$3.495 millones de pesos, representada en 12 relaciones de facturas y cuentas de cobro enviadas por GENSA al INVAMA. Entre las cuentas analizadas, están:

Cuentas de orden 91909001 y 99059001

Cuentas por pagar - por proyectos de inversión 24010201

Cuenta- Bienes de Beneficio y uso Público en construcción 1705

En la línea de gestión contractual se revisó el Convenio Interadministrativo INVAMA 061221072.

## 1.2 CONCEPTO SOBRE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

La Contraloría Municipal realizó inicialmente una evaluación preliminar y luego se efectuó una valoración final de los mecanismos de control interno, mediante la evaluación de cinco (5) componentes y veinte (20) elementos de control, con una calificación final de **0.14** que lo ubica en un nivel de **RIESGO BAJO**. Esta calificación se soporta en los siguientes aspectos:

- El INVAMA cuenta con mecanismos de control interno que han operado, permitiendo que los procedimientos establecidos definan las obligaciones y responsabilidades de los diferentes actores que intervienen en la ejecución del Proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo.
- Se cuenta con un mapa de riesgos específicamente para el Proyecto, lo cual permite al INVAMA identificar deficiencias y prevenir posibles situaciones que puedan generar responsabilidades o afectar el alcance del Proyecto previamente a su ejecución.
- Los canales de comunicación han demostrado que la información fluye de manera oportuna entre las entidades que intervienen en esta obra civil.
- La ausencia de indicadores relacionados con los controles aplicados, se constituye en un aspecto a mejorar para apoyar los procesos de mejora continua en desarrollo del proyecto.
- INVAMA no realiza visitas a la entidad administradora GENSA para cotejar la relación de documentación enviada en las órdenes de pago, lo cual constituye deficiencias en el monitoreo y la constatación de los soportes originales con las relaciones de cobro recibidas.

## 1.3 CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN

La Contraloría General del Municipio de Manizales como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas y procesos auditados, relacionados con el convenio para la ejecución de obras en la Plaza Alfonso López Pumarejo, es **FAVORABLE CON OBSERVACIONES** como consecuencia de los hechos descritos mas adelante y como resultado de la

calificación de 78.9 sobre un máximo de 100, que se obtuvo al ponderar los aspectos relacionados a continuación:

<b>ASPECTOS</b>	<b>Calificación Parcial</b>	<b>Factor de Ponderación</b>	<b>Calificación Total</b>
Gestión Misional	64	0,2	12,8
Gestión Técnica	90	0,2	18,0
Gestión Contractual	64	0,2	12,2
Gestión Presupuestal y Financiera	82	0,2	16,4
Evaluación del Sistema de Control Interno	97,5	0,2	19,5
<b>Calificación total</b>		<b>1</b>	<b>78.9</b>

La calificación obtenida se ubica en el primer rango de calificación, dispuesto por la Contraloría de Manizales, para obtener el concepto de la Gestión:

<b>RANGO</b>	<b>CONCEPTO</b>
<b>MAS DE 80 PUNTOS</b>	<b>FAVORABLE</b>
<b>ENTRE 60 Y 79 PUNTOS</b>	<b>FAVORABLE CON OBSERVACIONES</b>
<b>MENOS DE 59 PUNTOS</b>	<b>DESFAVORABLE</b>

### **Gestión misional**

El desarrollo del Proyecto de construcción de la Plaza Alfonso López Pumarejo se encuentra contenido en el plan de acción de la entidad de acuerdo con las políticas de INVAMA para el desarrollo de obras bajo el esquema de valorización en el municipio de Manizales; lo que cuenta con pleno respaldo en los estatutos de creación del establecimiento público. De igual manera el proyecto se encuentra inserto en el plan de desarrollo del Municipio de Manizales.

La evaluación encontró que el INVAMA carece de indicadores que permitan medir el cumplimiento de las metas y monitorear el avance del proyecto lo que le impide tomar correctivos oportunos.

De otra parte evaluado el cronograma de obra se encontró que las prórrogas o adiciones en tiempo, presentan un desfase de tres meses situación que se encuentra sustentada en conceptos técnicos que aconsejaron la aplicación de nuevos sistemas constructivos según la demanda de actividades en la obra, en aras de brindar mayor seguridad y calidad a la misma.

En efecto, la Contraloría observó que las modificaciones constructivas definidas en la ejecución del proyecto, corresponden a actividades no contempladas en el cronograma inicial como la construcción de Pantallas Pre-excavadas (Muros M6 y M7) definidas por la mala calidad de los suelos, lo cual no permitía realizar zanjas de la manera tradicional sin contemplar un alto riesgo de derrumbamiento de las paredes de la misma; además, se aplicó el Sistema Ramming para redes de Alcantarillado permitiendo disminuir la realización de excavaciones en un terreno de alta humedad y notable riesgo de derrumbamiento.

Dadas las situaciones registradas durante la ejecución de la obra, la Contraloría la encuentra justificadas técnicamente las prórrogas realizadas.

### **Gestión contractual**

De conformidad a la normatividad vigente se analizaron los convenios marco y el convenio específico mediante el cual se adelantan las obras civiles en la Plaza Alfonso López. Se observa como contratista la empresa GENSA S.A, entidad que adelanta las obras mediante la administración delegada, previa disposición de los recursos de las entidades convinientes del orden territorial, los cuales son ingresados al presupuesto de la empresa de servicios públicos de carácter nacional.

Los estudios previos y los convenios precedentes al evaluado están en consonancia con la suscripción del contrato de ejecución del proyecto de la Plaza Alfonso López.

En cuanto al cumplimiento de normas de austeridad y el principio de la economía, la Contraloría revisó selectivamente las órdenes de compra que correspondieron a los ítem de obra no pactados Adoquín sector norte y Anclajes Pasivos sector sur, observando la aplicación de cuadros de relación de facturas donde se soportan debidamente las Ordenes de Compra encontrando que la elección de la propuesta se fundamentó en criterios de calidad y precio de acuerdo con los requerimientos técnicos del ítem a contratar.

## **Gestión técnica**

Se realizó una verificación selectiva de registros documentales relacionados con el cumplimiento de especificaciones técnicas para la ejecución de obra civil, además de los resultados de los ensayos técnicos aplicados a los materiales dispuestos en el proyecto, encontrándose que estaban acordes con los requerimientos de diseño y han sido llevados a cabo de manera congruente con las especificaciones requeridas para el Municipio de Manizales.

Se constató en una muestra documental, la aplicación de ensayos técnicos que permiten valorar las condiciones de calidad del concreto aplicado en la obra y las condiciones de resistencia esperadas y alcanzadas. Se verificó el registro de ensayos de resistencia a la flexión para viguetas en pavimentos, resistencia a la compresión para cilindros de concreto; además, del registro de ensayos de laboratorio al material de Sub-base para la conformación de estructuras de pavimento en el Sector Sur, como son el análisis granulométrico, límites de Atterberg, equivalente de arena y ensayo de compactación en el laboratorio, observándose que la calidad de los materiales granulares utilizados ha sido monitoreada debidamente.

Se revisó en una muestra documental, el cumplimiento de las obligaciones en prestaciones sociales, pensiones, cesantías y riesgos profesionales, encontrando un registro organizado de las mismas.

En las acciones de manejo ambiental efectuadas en desarrollo de este Proyecto, se verificó el seguimiento de estas labores en obra, de acuerdo con el Manual de Interventoría adoptado por INVAMA. Este registro incluye las principales condiciones que afectan el entorno de la obra, destacándose el seguimiento al manejo de escombros y el compromiso con la aplicación de salud ocupacional en los turnos diurno y nocturno, donde el contratista y subcontratistas han mantenido disponibles los registros que muestran el desarrollo de los subprogramas de medicina preventiva, medicina del trabajo, higiene y seguridad industrial y las actas del comité paritario, observándose un adecuado manejo de la obra en este aspecto.

## **Gestión financiera y presupuestal**

Del análisis realizado a los registros contables utilizados por la entidad para contabilizar los egresos realizados en virtud del convenio, se observó un adecuado registro de las operaciones por \$3.495 millones de pesos, correspondientes a las cuentas de orden, cuentas por pagar - por proyectos de inversión y la de Bienes de Beneficio y uso Público en construcción; en las cuales se obró de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública y las Resoluciones 354, 355 y 356 de septiembre 5 de 2007 expedidas por la Contaduría General de la Nación.

En el control a las deducciones por impuestos, INVAMA no hace la retención en la fuente, la realiza directamente GENSA. Esta última entidad como mandataria debe cumplir esa obligación conforme al Estatuto Tributario en su Artículo 572, el cual determinó que deben cumplir los deberes formales de sus representados, sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas: "*h. Los mandatarios o apoderados generales*". Es así como GENSA, será el responsable por los descuentos realizado por el anticipo de renta y su consignación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cumpliendo con lo estipulado en el Decreto No. 624 de 1989 y reglamentarios.

## **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, no se estructuraron hallazgos.

Cordialmente,

**GUSTAVO ADOLFO CASTAÑEDA MEZA**  
Contralor Municipal

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 EVALUACION DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

**Objetivo.** Dar a conocer los resultados que obtuvo el sistema de control interno, implementado por el **Instituto de Valorización de Manizales - INVAMA**, para asegurar la operatividad de los controles que ejerce sobre las Curadurías.

**Técnica utilizada.** La evaluación del sistema de control interno se realizó mediante la aplicación de pruebas de cumplimiento, a través de una encuesta dispuesta por la Contraloría General del Municipio de Manizales con los componentes del Modelo Estructural COSO.

Cada componente contiene un número de criterios o preguntas que están diligenciados para responder, entre “**SI**” o “**NO**”. Se otorga calificación de “0” para los criterios de control que SI existen, lo que implica riesgo bajo; en caso de que dichos criterios o mecanismos de control no existan, la calificación será de “3” e implica un riesgo alto.

En este primer evento el equipo de auditoria, busca valorar la existencia o inexistencia de mecanismos de control interno que operan en el Instituto.

En un segundo evento el equipo auditor debe verificar la aplicación de los mecanismos de control interno que existen, para confirmar la calificación otorgada en el primer evento; en caso de que No se aplique, la calificación será de “2” e implica un riesgo alto.

Finalmente se consolida la calificación por cada componente evaluado y sus resultados se clasifican en los rangos, que genera en forma automática el nivel de riesgo correspondiente, según el siguiente esquema:

Rango de calificación	Riesgo
0.0 → 0.4	BAJO
0.5 → 0.9	MEDIO
1.0 → 2.0 → 3.0	ALTO

## RESULTADOS CONSOLIDADOS

### EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

**Cuadro 1. Calificación Final consolidada de Evaluación del Sistema de Control Interno**

EVALUACIÓN SISTEMA DE CONTROL INTERNO CALIFICACIÓN FINAL FASE DE EJECUCIÓN				
ÍTEM	COMPONENTE	# CRITERIOS EVALUADOS	CALIFICACIÓN COMPONENTE	CALIFICACIÓN DEL RIESGO
1	AMBIENTE DE CONTROL	3	0.00	BAJO
2	VALORACIÓN DEL RIESGO	3	0.00	BAJO
3	ACTIVIDADES DE CONTROL	8	0.37	BAJO
3,1	EVALUACION GENERAL	3	1.00	ALTO
3,1.1	ESTADOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES	5	0.00	BAJO
4	MONITOREO	3	0.33	BAJO
5	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	3	0.00	BAJO
<b>TOTALES</b>		<b>20</b>	<b>0.14</b>	<b>BAJO</b>

Fuente: Aplicativo Evaluación Sistema de Control Interno.  
Auditoría No. 03-2008

La calificación final de evaluación a los mecanismos de control interno fue de 0.14 puntos, que corresponde a un nivel de **RIESGO BAJO**, que significa que el INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES – INVAMA, cuenta con mecanismos de control interno diseñados para asegurar el normal desarrollo de sus funciones administrativas, en procura de la obtención de sus objetivos y con la capacidad de afrontar las dificultades presentadas en desarrollo del Proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo.

#### ANÁLISIS POR COMPONENTES

- **AMBIENTE DE CONTROL INTERNO:** Se evaluaron tres (3) criterios relacionados con la filosofía y estilo de una administración que influencia la conciencia del control en sus funcionarios.

Este componente registra una calificación final de 0.0, equivalente a un nivel de **RIESGO BAJO**. En este componente, el INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES – INVAMA cuenta con procedimientos que permiten efectuar el control sobre las actividades a realizar en el Proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo.

Para la aplicación de estos procedimientos se cuenta con funcionarios encargados de su aplicación, los cuales intervienen de acuerdo a sus funciones asignadas como interventores dentro de la ejecución del Proyecto.

- **ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS:** Se evaluaron tres (3) criterios, para verificar la existencia de mecanismos utilizados por el INSTITUTO DE VALORIZACION DE MANIZALES – INVAMA para identificar y administrar riesgos relevantes que enfrenta la organización en el logro de sus objetivos en cuanto a la administración de recursos y manejo ambiental del Proyecto.

Este componente registra una calificación final de 0.00, correspondiente a un nivel de **RIESGO BAJO**, ya que la institución cuenta con un mapa de riesgos elaborado específicamente para el Proyecto Plaza Alfonso López, lo cual permite a la organización contemplar posibles riesgos y la implementación de controles en las diferentes áreas para enfrentarlos.

- **ACTIVIDADES DE CONTROL:** Se evaluaron ocho (8) criterios, relacionados con las políticas y procedimientos que ayudan a asegurar la consecución de propósitos de la entidad, cuyos resultados consolidados registran una calificación final de 0.375 que equivale a un nivel de **RIESGO BAJO**.

De acuerdo con esta calificación, la organización cuenta con procedimientos definidos para el desarrollo del Proyecto Plaza Alfonso López, situación que es apoyada por el sistema de gestión de calidad implementado en ISO 9001-2000 por parte del INVAMA.

En este componente se presentan los siguientes aspectos:

- Se cuenta con procedimientos de seguimiento a la inversión en el proyecto, los cuales son aplicados por los interventores designados por la entidad.
- Se aplica el Plan General de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes.
- Sin embargo, no se cuenta con un registro de indicadores que permitan medir las condiciones de los controles aplicados.

- **MONITOREO:** En este componente se evaluaron tres (3) criterios para verificar la supervisión, evaluación, aprendizaje y cambios efectivos, es decir, actividades adelantadas por la entidad para valorar la calidad del desempeño en la ejecución del Proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo.

El componente registró una calificación consolidada de 0.33, correspondiente a un nivel de **RIESGO BAJO**, al contar con comités donde se comunica y evalúa el desarrollo del Proyecto y el manejo ambiental de la obra, no obstante el INVAMA no realiza visitas de verificación al estado de la inversión a la entidad administradora GENSA para cotejar la relación de documentación enviada en las órdenes de pago, de acuerdo con las obligaciones de los contratistas.

En respuesta de la entidad INVAMA, esta manifiesta que se realiza la revisión respectiva de la documentación luego de ser analizada por el administrador delegado. Sin embargo, la evaluación no encontró documentos que evidencien que se realizaron visitas a Gensa por parte del Instituto donde se confronten los pagos realizados a la inversión, pues se tiene riesgos que con los pagos realizados al proyecto, se realice doble pago o se destine a la imputación de un egreso realizada por otra entidad, pues el proyecto lo vienen patrocinando otras entidades.

La contraloría mantiene su posición, dado que los documentos aportados no soportan la realización de visitas a la empresa GENSA para la verificación de los recursos invertidos en el proyecto.

- **INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN:** Este componente comprende los datos generados internamente y externamente, relacionados con eventos, actividades y condiciones necesarios para la toma de decisiones y comunicados, de manera oportuna, veraz, franca y pertinente, de manera vertical y horizontal.

Evaluados tres (3) criterios, se obtuvo una calificación final de 0.00 que ubica al componente en un nivel de **RIESGO BAJO**.

El Instituto mantiene canales de comunicación permanentes con las entidades que intervienen en la ejecución del Proyecto Plaza Alfonso López Pumarejo, teniéndose información oportuna para la toma de decisiones.