

**INFORME AUDITORIA PILOTO DE DESEMPEÑO AL PLAN DE MUNICIPAL DE
DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023, “MANIZALES + GRANDE”**

**AUDITADO: ALCALDIA DE MANIZALES –ENTES DESCENTRALIZADOS
AÑO AUDITADO: 2020**

**AD-6.01-2020
Diciembre 29 de 2020**

**INFORME AUDITORIA PILOTO DE DESEMPEÑO AL PLAN DE MUNICIPAL DE
DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023, “MANIZALES + GRANDE”**

JENNY CONSTANZA OSORIO VELEZ
Contralora Municipal

LUISA FERNANDA RONCANCIO RODAS
Directora de Planeación y Control Fiscal

Equipo Auditor

FABIOLA DELGADO MORALES
Líder Auditoria

MARIA JENNIFER NIETO MONTOYA
Auditora

DIANA TERESA VALENCIA LARGO
Contratista Apoyo Especializado

Tabla de Contenido del Informe

	Página
1. ANTECEDENTES.	4
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.	11
2.1. Objetivo General y Específicos	12
2.2. Enfoque y Alcance	13
2.3. Metodología	14
2.4. Limitaciones	16
2.5. Concepto sobre el desempeño	17
2.6. Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control.	17
2.7. Relación de Hallazgos y Beneficios.	18
2.8. Plan de Mejoramiento.	19
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.	21
3.1 Objetivos específicos.	21
3.1.1. Preguntas de auditoría.	21
3.2 Hallazgos de auditoría.	33
4. APÉNDICES Y ANEXOS.	84
Matriz de hallazgos	84
Respuesta institucional contenida en el oficio 4037-20 del 23-12- 2020	85

1. ANTECEDENTES

Esta sección incluye una breve presentación de la Auditoría de Desempeño que contempla la Guía de Auditoría Territorial –GAT en el Marco de las Normas ISSAI (en adelante GAT-ISSAI), que son normas profesionales emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, que contienen los requisitos básicos para el funcionamiento adecuado de los organismos auditores y los principios fundamentales de auditoría en la fiscalización de las entidades públicas; su adopción puede depender de los mandatos y las circunstancias nacionales.

En Colombia el proceso de adopción fue liderado por la Contraloría General de la Republica, para ser el referente de actuación de las Contralorías Territoriales en el proceso misional de vigilancia y control fiscal, de acuerdo con lo concertado en el proceso de actualización de la Guía de Auditoría Territorial que en un solo documento compiló las normas ISSAI. La GAT-ISSAI fue adoptada por la Contraloría de Manizales como el instrumento metodológico de vigilancia y control fiscal posterior y selectivo.

También se incluyen los antecedentes del proceso de planificación que surtió el gobierno municipal para la elaboración, discusión y aprobación del Plan Municipal de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales +Grande”.

Auditoría de Desempeño: Alcance, definición, propósitos y principios evaluados

Esta es la primera auditoría de Desempeño que realiza la Contraloría de Manizales, en aplicación de la GAT- en el marco de las ISSAI¹, que en el Capítulo 1 contiene los Principios Fundamentales considerados en la ISSAI 100. Este Capítulo se constituye en el eje rector para el desarrollo de los tipos de auditoría que se aplicaran por los organismos de control fiscal territorial: Financiera y de Gestión, Desempeño y Cumplimiento.

La Auditoría Financiera y de Gestión se desarrolla en el capítulo 2 de la GAT con fundamento en la ISSAI 200; la Auditoría de Desempeño comprende el capítulo 3 y se basa en la ISSAI 300 y la Auditoría de Cumplimiento está en el capítulo 4 de la Guía y se basa en la ISSAI 400.

¹ **ISSAI** (por sus siglas en inglés) Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La Auditoría de Desempeño bajo el estándar ISSAI 300, forma parte del proceso esencial del control fiscal que ejerce la Contraloría de Manizales, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los mandatos, políticas, programas y/o proyectos públicos de los Entes Fiscalizados; se enfoca en áreas en donde pueda añadir valor a los ciudadanos y en las cuales tenga el mayor potencial para la mejora. Proporciona incentivos para que las partes responsables tomen las medidas apropiadas.

La Auditoría de Desempeño, como medio de vigilancia y control fiscal posterior y selectivo, es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las políticas, programas, proyectos, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones gubernamentales, operan de conformidad con los principios de la vigilancia y control fiscal contenidos en el Decreto <Ley> 403 de marzo 16 de 2020 y si existe espacio de mejora.²

Son propósitos y fines de la Auditoría de Desempeño:

- Identificar mejoras a la economía, la eficiencia y la eficacia del sector público, a partir del examen, análisis y elaboración de informes sobre el desempeño de programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones y/o actividades ejecutados por los sujetos vigilados, según el objeto específico de la auditoría.
- Examinar el estado de logro o alcance de los objetivos y metas formulados por el sujeto de control o asunto vigilado, relativas al objeto de la auditoría, así como establecer los procesos críticos y factores que obstaculizan, restringen o impiden tales logros.

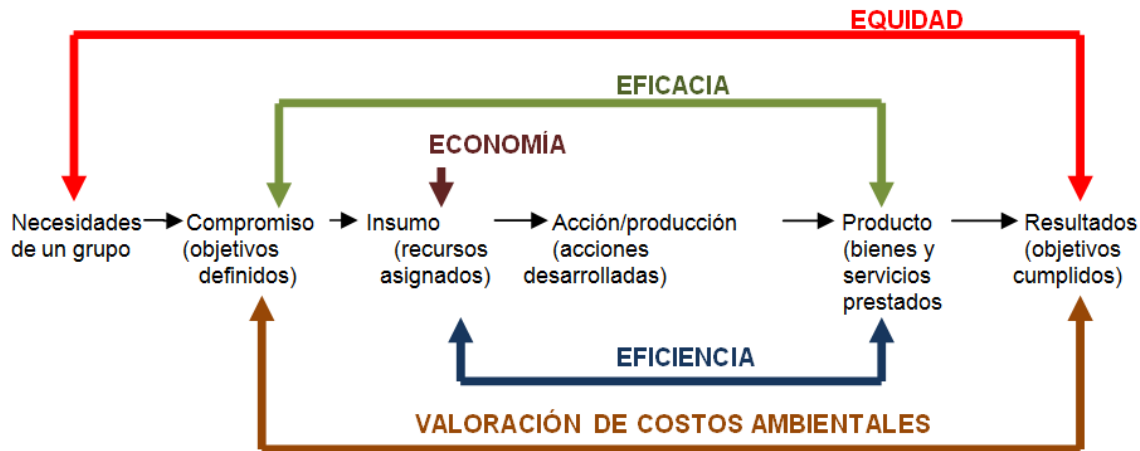
Principios evaluados en la Auditoría de Desempeño AD

La Auditoría de Desempeño se ocupa de examinar la economía, la eficiencia y la eficacia como principales aspectos de análisis, y también tiene en cuenta la equidad y la valoración de costos ambientales.

La interrelación de los principios se presenta en la figura insumo – producto. Con este modelo se identifican los componentes y las relaciones que pueden examinarse en la auditoría y el principio o principios con los que están asociados.

Interrelación de los principios /Esquema: Insumo producto

² Adaptado ISSAI 3000/17. 2016



Fuente. ISSAI 3000/1.4 y Manual de Auditoría de Rendimiento de la Unión - Brasil

En la auditoria Piloto de desempeño 6.01-2020 se abordarán los siguientes Principios de la vigilancia y control fiscal definidos en el Decreto <Ley > 403 de 2020:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

Para el presente ejercicio auditor implica la medición de los recursos disponibles para ser aplicados en los programas del Plan de Desarrollo y si estos se distribuyen de manera racional entre varias opciones o alternativas que conduzcan al máximo desempeño de los recursos disponibles.

g) Desarrollo sostenible: En virtud de este principio, la gestión económico-financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal.

Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible.

Antecedentes del asunto a auditar

Fases de proceso de aprobación del Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande”

El Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, fue presentado al Concejo Municipal como Proyecto de Acuerdo 055 de 2020 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023 “Manizales+Grande”.

El Proyecto del Plan fue aprobado por la Comisión Primera o del Plan, en Primer Debate del 21 de mayo de 2020 y en Segundo Debate por la Plenaria del Concejo de Manizales, el 28 de mayo de 2020; sancionado por el Alcalde y publicado como Acuerdo 1053 del 04 de junio de 2020.

Fases de la Formulación y Aprobación de los Planes de Desarrollo nivel territorial ³												
Momentos / etapas	Actividades/ Responsables		Alcalde	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías entes Des	Secretaría Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	Corporación Autónoma	Concejo municipal	Comunidad	Plazos
Elaboración participativa del Plan de Desarrollo	1	Alistamiento institucional	x	x	x						x	Entre enero y feb29 2020
	2	Elaboración de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo			x	x	x					
	3	Presentación de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo al Consejo de Gobierno		x	x							
	4	Consolidación del proyecto de Plan y presentación a la Corporación Autónoma Regional							x			

³ Presentación Contraloría de Manizales, con base en la Guía Elaboración de los Planes de Desarrollo www.dnp.gov.co/www.portalterritorial.gov.co.

Fases de la Formulación y Aprobación de los Planes de Desarrollo nivel territorial ³												
Momentos / etapas	Actividades/ Responsables		Alcalde	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías Des	Secretaría Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	Corporación Autónoma	Concejo municipal	Comunidad	Plazos
Discusión con representantes de la sociedad civil	5	Concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional	x		x						x	
	6	Renovación del Consejo Territorial de Planeación	x		x						x	
	7	Presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo Municipal						x			x	Hasta el 29/02 2020
Discusión y aprobación	8	Revisión, socialización y remisión del Concepto al Alcalde	x		x							A más tardar el 30 abril 2020
	9	Presentación del proyecto de Plan ajustado al Concejo Municipal	x		x					x	x	Hasta abr.30 2020
	10	Aprobación del Plan de Desarrollo								x		Maxi el 30/ may/ 2020

El esquema compila lo estipulado en la Ley 152 de 1994- Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que fija los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Nacional de Desarrollo, contemplado en los Artículos 339 al 344 de la Constitución Política.

La Ley 152 de 1994 se aplica a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden; respecto a los planes de desarrollo de las entidades territoriales estipula en el artículo 31 que estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, allí establecidos.

Para efectos del procedimiento correspondiente a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se entiende que:

- a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u oficina de Planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces;
- b) En lugar del Conpes, actuará el Consejo de Gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales;
- c) En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo Consejo Territorial de Planeación que se organice en desarrollo de lo dispuesto por la presente Ley;
- d) En lugar del Congreso, la Asamblea, Concejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2030, “Manizales+ Grande” fue adoptado por el Acuerdo 1053 del 04 de junio de 2020 expedido por el Concejo de Manizales, del cual hace parte integral el documento “Bases del Plan de Desarrollo 2020-2023”.

La parte estratégica del Plan, está conformado por cinco líneas estratégicas, 25 programas; en su parte financiera acumula fuentes por **\$2.002.186 millones**, que provienen de dos grandes grupos: El primero lo constituyen las fuentes de la administración central:

Fuentes Administración central del municipio de Manizales	Valores en millones
Total	1.722.864
- Recursos Libre Destinación	290.546
- Recursos de Destinación Específica	393.491
- Recursos de Crédito	95.000
- Sistema General de Participaciones - SGP	860.407
- Sistema General de Regalías	420
- Recursos Cofinanciación	83.000

En el segundo grupo están los aportes de los entes descentralizados:

Fuentes Entes Descentralizados	Valores en millones
Total	279.322
- Aguas de Manizales	185.054
- INVAMA	43.868
- ERUM	20.000
- INFIMANIZALES	30.400

Al revisar la Matriz plurianual de inversiones 2020-2023 se registran inversiones por \$1.722.864 millones distribuidos en los programas del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, generándose un desequilibrio entre las fuentes de recursos y las inversiones por \$279.322 millones; estos recursos por distribuir condicionan el concepto del desempeño y constituyen un hallazgo de la auditoría.

La Contraloría de Manizales enfatiza la importancia de la planificación del desarrollo territorial, cuyo rango constitucional es materializado en la Ley Orgánica 152 de 1994, que señala que los planes de desarrollo de las entidades territoriales se adoptan con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones, por lo que el cumplimiento de los principios fiscales de economía, eficiencia, eficacia y desarrollo sostenible, se deben reflejar en mejores condiciones de vida de la comunidad, en especial las que presentan mayores necesidades básicas insatisfechas.

En este contexto la auditoría de desempeño 6.01-2020 debe conllevar al logro de mayores resultados en la gestión pública; esta tarea la asume la Contraloría de Manizales utilizando las mejores prácticas del control para identificar si la formulación, aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo 2020-2023, “Manizales + Grande” cumple los criterios definidos en la Ley 152 de 1994, tiene en cuenta los principios de la gestión fiscal, los fines, los medios y los recursos disponibles para respaldar las inversiones del Plan y para que la administración implemente acciones o espacios de mejora en el proceso de planificación del desarrollo.

Doctores:

CARLOS MARIO MARIN CORREA

Alcalde de Manizales

organismosdecontrol@manizales.gov.co

NATALIA ESCOBAR SANTANDER

Secretaria de Despacho -Secretaria de Planeación

natalia.escobar@manizales.gov.co

ANA MARIA JARAMILLO HURTADO

Secretaria de Despacho – Secretaria de Hacienda

ana.jaramillo@manizales.gov.co

Asunto: Informe Definitivo de la Auditoría Piloto de Desempeño 6.01-2020 al Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande”.

La Contraloría General del Municipio de Manizales, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2020, con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Política, el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto <Ley> 403 de 2020, practicó Auditoría de Desempeño al Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Desarrollo Sostenible, Economía, Eficiencia y Eficacia con que fueron dispuestos los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por la administración municipal en las áreas, actividades o procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría del Municipio de Manizales. La responsabilidad de la Contraloría 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 – (NIA’s), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con políticas y procedimientos de auditoría adoptados y adaptados por la Contraloría Municipal de Manizales. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1. Objetivo General y Específicos

Realizar auditoria piloto de Desempeño para determinar si las políticas, programas, proyectos, sistemas, operaciones, actividades u estructuras gubernamentales diseñadas para formular, ejecutar y controlar el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, operan de conformidad con los principios de economía, desarrollo sostenible, eficiencia y/o eficacia⁴, y si existe espacio de mejora; incluye analizar los fines, los medios y los recursos disponibles para respaldar las inversiones del Plan.

Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer si en la asignación de los recursos públicos requeridos para el plan plurianual de inversiones 2020-2023, se obró de acuerdo con el principio fiscal de economía y si éstos son suficientes para alcanzar los resultados previstos en materia de inversión. Principio de Economía.
2. Indagar si la administración, ha considerado forzosa alguna reconversión u optimización económica para apalancar las inversiones sociales del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, que puedan verse afectadas por la declaratoria de pandemia por covid19. Principio de Economía.
3. Analizar el proceso de formulación de los indicadores de gestión y resultados del Plan Municipal de Desarrollo 2020 - 2023 “Manizales más grande” y determinar si los mismos permiten superar las deficiencias de medición señaladas en las bases del Plan de Desarrollo 2020-2023, conocer el estado de logro de los objetivos y metas de desarrollo y el impacto que se genera en las condiciones sociales, económicas y ambientales deficitarias que motivaron la intervención. - Principio de Eficacia.
4. Analizar si la administración municipal tiene identificados los procesos críticos y factores que obstaculizan, restringen o impiden alcanzar los metas y resultados propuestos en el Plan de Desarrollo 2020-2023.-Principio de Eficiencia.
5. Determinar si en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, están definidos los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS- Agenda 2030, así como la asignación de los responsables del control, seguimiento, monitoreo y registro de las inversiones en los ODS.

⁴La Auditoría de Desempeño también tiene en cuenta los principios de equidad, desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales- Decreto Ley 403 de 2020.

6. Evaluar y comprobar la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno aplicado por la entidad al proceso de formulación, ejecución, seguimiento y control de los programas, proyectos, políticas, sistemas de información del Plan de Desarrollo de Manizales 2020- 2023.
7. Presentar el Informe de auditoría con los resultados obtenidos y emitir una conclusión sobre el cumplimiento de los principios fiscales auditados y si se cumplieron las disposiciones que en materia de desarrollo social, económico y ambiental dicta la Constitución Política, la ley Orgánica del Plan de Desarrollo, las disposiciones legales vigentes y demás normas aplicables.

2.2. Enfoque y Alcance.

En la Auditoria de desempeño 6.01-2020 se utilizan dos enfoques: El Orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos son factibles de alcanzar como se desea, y/o si los programas y servicios pueden operar como se espera y el enfoque Orientado al problema, que verifica y analiza las causas de los problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos.

En el alcance de la presente auditoria esta:

- El proceso de formulación del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, respecto a la inclusión del Programa de Gobierno denominado “Manizales +Grande”, el trámite que se debe surtir ante la Autoridad Ambiental, el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo de Manizales. Esta etapa se realizó desde enero hasta el 30 de mayo de 2020.
- El 80% de los Programas definidos para las líneas estratégicas Ciudad del Desarrollo Humano con Equidad, Ciudad competitiva con empleo e innovación, Ciudad sostenible y resiliente, Ciudad conectada y Gobernanza con transparencia, de acuerdo con la selección mediante muestreo estadístico; incluye el diseño de indicadores para medir la Gestión y los Resultados. La revisión comprende desde el 4 de junio de 2020 cuando se aprueba el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande”, hasta lo ejecutado al 30 de noviembre de 2020.
- El plan de financiamiento para respaldar las inversiones del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023; incluye la fuente de recursos del sector central y de los entes descentralizados y la matriz plurianual de inversiones 2020-2023. La revisión comprende desde el 4 de junio de 2020 cuando se aprueba el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande”, hasta el 30 de noviembre de 2020.

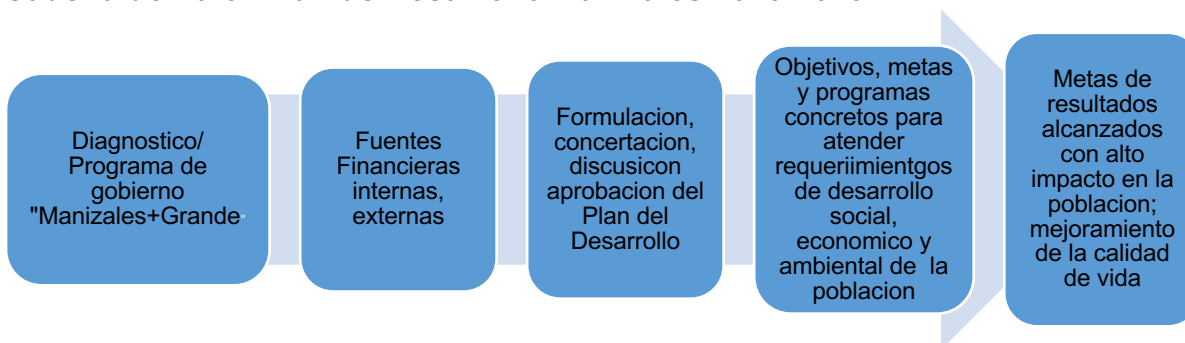
2.3. Metodología.

Para abordar la auditoría de desempeño se aplicó la Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales ISSAI, que posibilita relacionar la medición del rendimiento con la evaluación de programas y los temas seleccionados para ser valorados en el contexto de una auditoría de desempeño.

La medición del rendimiento es un proceso continuado de control e información sobre los logros de los programas, sobre todo en la consecución de las metas preestablecidas; debido a su naturaleza continuada, puede servir como sistema de alerta temprana para la dirección y como vehículo de mejoramiento de la rendición de cuentas públicas, bajo el entendido que éstas son cuestiones que corresponden a la dirección y el control interno del ente vigilado, no es una tarea ni de los auditores externos, ni de los organismos de control fiscal.

La metodología incluye el diseño de la cadena de valor, herramienta que ayuda a determinar si las actividades que se llevan a cabo dentro de la organización agregan valor al producto o servicio, con la finalidad de brindar la máxima calidad de servicio y producto al cliente. En este caso se diseñó la siguiente cadena de valor:

Cadena de Valor Plan de Desarrollo Manizales 2020-2023



La auditoría de desempeño implica la formulación de preguntas; de acuerdo con la ISSAI 300.25 este es un proceso reiterativo, en el que las preguntas se especifican y refinan repetitivamente tomando en cuenta la información relevante conocida sobre el tema, así como la viabilidad de ejecutar la auditoría.

En lugar de definir un solo objetivo o una pregunta general de auditoría, los auditores pueden optar por desarrollar varios objetivos de auditoría, que no necesiten siempre ser divididos en sub preguntas.

Para el caso de la Auditoría piloto de desempeño 6.01-2020, se formularon preguntas relacionadas con objetivos fijados en el encargo de auditoría que hacen parte del Capítulo 3. Resultados de la auditoría.

Fuentes de criterios

Entre las fuentes normativas que constituyen los principales referentes o criterios de la auditoria, se listan las concernientes al proceso de planificación del desarrollo:

- Constitución Política de Colombia Artículos 311, 339 al 344.
- Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Ley 131 de 1994 "Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones".
- Ley 136 de 1994. "Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 338 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Acuerdo 1053 de junio 04 de 2020 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023, Manizales + Grande y se dictan otras disposiciones"

Con relación al proceso auditor aplicado por la Contraloría de Manizales, se tienen entre otras, las siguientes disposiciones:

- Título X- Capítulo 1 de la Constitución Política de Colombia.
- Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.
- Decreto 403 de marzo 16 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
- La Guía de Auditoria Territorial GAT-ISSA, adoptada por la Contraloría de Manizales mediante Resolución 346 del 13 de diciembre de 2019, como el marco regulatorio de las auditorías Financiera y de Gestión; de Desempeño y de Cumplimiento.

2.4. Limitaciones

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría:

- Imposibilidad de reunir evidencia suficiente y competente para conocer en detalle las inversiones que por \$279.322 millones, aportan INFIMANIZALES, AGUAS DE MANIZALES, ERUM S.A.S e INVAMA, al establecer que éstos no hacen parte de la Matriz Plan Plurianual de inversiones 2020-2023, descrita en el Artículo 14 del Acuerdo 1053 de 2020.

La Comisión de Auditoría de la Contraloría de Manizales solicitó a los Representantes Legales de los citados entes descentralizados CERTIFICAR, detallar, discriminar o explicar cómo, cuándo y qué se prevé respaldar dentro del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023; los representantes legales de INFIMANIZALES y AGUAS DE MANIZALES dieron respuesta dentro del término establecido.

La Empresa de Renovación y Desarrollo de Manizales- ERUM S.A.S., y el Instituto de Valorización de Manizales INVAMA no brindaron ninguna respuesta requerida en la fase de ejecución; en la fase de informe envían la respuesta que fue analizada y confrontada por el equipo auditor en la Mesa de trabajo 7-Validación de la Respuesta. Esta situación hace parte de los hallazgos de la auditoría y se valora según lo dispuesto en los Artículos 78 al 84 del Decreto <Ley> 403 de 2020- Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

- Limitaciones para analizar el trámite del Concepto emitido por CORPOCALDAS respecto a la incorporación de la dimensión ambiental y las recomendaciones para su adecuada inclusión en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, Manizales + Grande.

La Comisión de auditoría a través del Funcionario Enlace, designado para este proceso auditor, solicitó información a la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Manizales, ya que como instancia de planeación debe actuar según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1865 de 1994, pero no obtuvo la información requerida en la fase de ejecución; en la fase de informe envían la respuesta que fue analizada y confrontada por el equipo auditor en la Mesa de trabajo 7-Validación de la Respuesta.

Esta situación hace parte de los hallazgos de la auditoría y se valora según lo dispuesto en los Artículos 78 al 84 del Decreto <Ley> 403 de 2020- Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

2.5. Concepto sobre el desempeño

La Contraloría Municipal de Manizales como resultado de la Auditoría Piloto de Desempeño 6.01-2020, conceptúa que la gestión de los responsables de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande” no cumple requerimientos constitucionales y legales implícitos en la planificación del desarrollo, ni los principios de economía, eficiencia, eficacia, toda vez que \$279.322 millones, que representan el 14% del total de los recursos disponibles del Plan de Desarrollo calculados en \$2.002. 186 millones, no se utilizaron o distribuyeron en los programas que conforman el plan plurianual de inversiones 2020-2023.

Este concepto se respalda en ocho (8) observaciones administrativas que se describen en el capítulo 3- Resultados de la auditoría.

Respuesta o posición institucional.

En el oficio 4037-20 del 23 de diciembre de 2020 derecho de contradicción al informe preliminar de la Auditoría Piloto de Desempeño 6.01-2020, suscrito por la Jefe de despacho de la Secretaría de Planeación Alcaldía de Manizales, se cita el concepto emitido por la Contraloría de Manizales pero que en realidad no expone los motivos o criterios para objetar el concepto. Los argumentos hacen parte de la respuesta del hallazgo ocho.

2.6. Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control.

Para la evaluación de riesgo y mecanismo de control interno, la Comisión de auditoría analizó el autodiagnóstico del Modelo Integral de Planeación y Control MIPG POLÍTICA DE GESTIÓN 7. CONTROL INTERNO y determino una calificación de 54 puntos de un máximo de 100, que ubica a este componente en el Nivel 3 de desarrollo- Semáforo Naranja, pero solo corresponde a la auto calificación de Ambiente de Control ya que los demás componentes no fueron calificados.

Puntaje	Nivel	Color	Calificación Municipio Manizales
0 - 20	1		54
21 - 40	2		
41 - 60	3		
61- 80	4		
81- 100	5		

La Administración municipal debe elaborar un plan de acción que permita superar la ausencia de calificaciones en aspectos centrales de la política de control interno en especial las relacionadas con el proceso de planeación del desarrollo:

- Evaluar si los controles están presentes (en políticas y procedimientos) y funcionan, apoyando el control de los riesgos y el logro de los objetivos establecidos en la planeación institucional.
- Monitorear e informar sobre deficiencias de los controles.
- Suministrar información a la alta dirección sobre el monitoreo llevado a cabo a los indicadores de gestión, determinando si el logro de los objetivos está dentro de las tolerancias de riesgo establecidas.
- Consolidar y generar información vital para la toma de decisiones.

2.7 Relación de hallazgos y Beneficios

Para garantizar el debido proceso, el 21 de diciembre de 2020 fue enviado el informe preliminar de la auditoria para que en un término de tres días se diera respuesta y/o se fijara la posición institucional.

Dentro del término señalado la Contraloría recibió las respuestas pertinentes:

1. Oficio IE-00000683 del 22 de diciembre de 2020, suscrito por la Gerente General de la ERUM
2. Oficio con la respuesta de la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Manizales
3. Oficio 4037-20 del 23 de diciembre de 2020 derecho de contradicción al informe preliminar de la Auditoria Piloto de Desempeño 6.01-2020, suscrito por la Jefe de despacho de la Secretaria de Planeación Alcaldía de Manizales

Obtenida la respuesta el equipo auditor en Mesa de trabajo 7 procedió a la Validación de la respuesta.

En total se estructuran ocho (8) hallazgos administrativos con la siguiente connotación:

Los hallazgos cinco y seis conllevan la solicitud de inicio del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto <Ley> 403 de 2020.

Los **beneficios** que se esperan alcanzar son los siguientes:

1. La distribución de \$279.322 millones que aportan los entes descentralizados en la Matriz del plan plurianual de inversiones 2020-2023, para que sean dados a conocer a los ciudadanos.
2. Que se dé el tramite al Concepto Ambiental emitido por la Autoridad Ambiental en las condiciones que fija el Decreto 1865 de 1994.
3. Que se reconozca el alcance del programa de ejecución del POT de Manizales 2017-2031 en cuanto a los programas, proyectos estratégicos, sistemas estructurantes e instrumentos de gestión y financiamiento en el horizonte de corto plazo 2017-2023.
4. Que en Manizales se adecue el periodo de los Consejeros Territoriales de Planeación y su renovación de acuerdo con la modificación constitucional de los periodos de los alcaldes - Acto legislativo 02 de 2002.
5. Que los proyectos estratégicos de ciudad, tengan el alcance que estos ameritan dentro del contexto en que se presentaron.
6. Que los conceptos que emitan las instancias de planeación le permitan a la ciudadanía conocer la parte estratégica del plan, como las fuentes de financiamiento y el plan inversiones de mediano y corto plazo.

2.8. Plan de Mejoramiento

Los responsables del proceso de formulación, aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo de Manizales, así como los servidores públicos, entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que sin ser gestores fiscales les corresponde suministrar información para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal, deben formular un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.

El Plan de Mejoramiento debe suscribirse de conformidad con lo determinado en la Resolución No. 332 de agosto 30 de 2011 de la Contraloría de Manizales, que establece un término de quince (15) días siguientes a la confirmación del Informe de Auditoría. No es necesario el envío del Plan de Mejoramiento, toda vez que la Contraloría Municipal no realizará pronunciamiento sobre la conformidad del mismo.

El oficio de suscripción del mencionado plan, debe presentarse en medio magnético al correo electrónico: infoauditoria@contraloriamanizales.gov.co

Cordialmente,

JENNY CONSTANZA OSORIO VELEZ
Contralora Municipal

*Proyectó: Fabiola Delgado Morales - Líder Auditoria
María Jennifer Nieto Montoya- Auditora
Diana Teresa Valencia Largo – Apoyo Especializado
Revisó: Luisa Fernanda Roncancio Rodas -Directora de Planeación y Control Fiscal*

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. Objetivos Específicos

Objetivo específico 1. Establecer si en la asignación de los recursos públicos requeridos para el plan plurianual de inversiones 2020-2023, se obró de acuerdo con el principio fiscal de economía y si éstos son suficientes para alcanzar los resultados previstos en materia de inversión. Principio de Economía.

3.1.1. Preguntas de auditoría

¿Los recursos provistos para las inversiones plurianuales 2020-2023, son suficientes para apalancar los programas que se establecen por líneas estratégicas?

¿Cuenta la Administración municipal con la capacidad operativa, técnica y financiera para optimizar el uso de los recursos dispuestos para financiar las inversiones del Plan de Desarrollo?

Resultados de la AD 6.01-2020

La Comisión de Auditoria consolidó los recursos de financiamiento del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 y determinó que estos ascienden a \$2.002.186 millones, mientras que en la Matriz plurianual de inversiones 2020-2023 se registran inversiones por \$1.722.864 millones; es decir se dejan de distribuir \$279.322 millones en los programas del Plan.

El principio de economía implica el adecuado uso de los recursos disponibles, por lo que registrar más recursos que inversiones, es contrario a este principio; y aunque la Secretaría de Planeación considera que cuenta con la capacidad operativa, técnica y financiera para optimizar el uso de los recursos dispuestos para financiar las inversiones del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, en general esta capacidad está limitada a los recursos e inversiones del Sector Central de la Alcaldía de Manizales.

Objetivo específico 2. Indagar si la administración, ha considerado forzosa alguna reconversión u optimización económica para apalancar las inversiones sociales del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, que puedan verse afectadas por la declaratoria de pandemia por covid19. Principio de Economía.

3.1.1. Preguntas de auditoría

¿Es necesaria alguna reconversión económica para apalancar las inversiones sociales del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, que puedan verse afectadas por la declaratoria de pandemia por covid19?

Resultados de la AD 6.01-2020

La administración considera que el Plan de Desarrollo se diseñó teniendo en cuenta que el recaudo de ingresos iba a tener una caída aproximada del 30% aproximadamente, por el impacto generado por la pandemia del Covid 19; las proyecciones de ingresos se realizaron en un marco de reducción en el recaudo de los impuesto municipales en los años 2020 y 2021, por lo que se considera que el municipio de Manizales no se verá abocado a una reconversión económica; no obstante, se tiene diseñado y en ejecución un Plan de Reactivación de la economía de la ciudad en todos los sectores.

Objetivo específico 3. Analizar el proceso de formulación de los indicadores de gestión y resultados del Plan Municipal de Desarrollo 2020 - 2023 “Manizales más grande” y determinar si los mismos permiten superar las deficiencias de medición señaladas en las bases del Plan de Desarrollo 2020-2023, conocer el estado de logro de los objetivos y metas de desarrollo y el impacto que se genera en las condiciones sociales, económicas y ambientales deficitarias que motivaron la intervención. -Principio de Eficacia.

3.1.1. Preguntas de auditoría

¿Se dispone de indicadores que permitan valorar el estado de logro o alcance de los objetivos y metas del Plan Municipal de Desarrollo 2020 - 2023 “Manizales más grande”?

¿Se requiere de cambios, ajustes o modificaciones a los procesos de formulación y adopción de indicadores de gestión y resultados?

¿Hay un encadenamiento lógico entre los objetivos, metas e indicadores de productos y de resultados, que permita verificar la consistencia técnica para el seguimiento y la evaluación de los programas estratégicos que componen el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023?

Resultados de la AD 6.01-2020

La Comisión de Auditoría conto con Apoyo Especializado externo, para revisar los indicadores relacionados el tema ambiental del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023y el concepto de Corpocaldas.

Se toma como base la “Guía para orientar la elaboración del concepto ambiental de los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023 Versión 1.0” emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS.

La profesional de apoyo estableció que en la línea estratégica “Ciudad Sostenible y Resiliente” varios de los programas no presentan información diagnóstica y de aquellos temas que se tienen líneas base nacionales o departamentales, no fueron tenidas en cuenta, por lo tanto, no fue incorporada en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023; considera la profesional que se requieren cambios, ajustes y modificaciones en varios indicadores de la línea estratégica “Ciudad Sostenible y Resiliente” y también en las metas.

Durante la auditoría determinó que falta armonización o encadenamiento lógico de varios programas con sus respectivos indicadores y metas de resultados y productos; se presentan situaciones que reflejan la falta de relación entre los indicadores y las metas, lo cual no permite la directa relación con la gestión.

Para ilustrar se cita el caso del programa Gestión del Riesgo de Desastres:

Meta de producto: Diseñar un (1) instrumento para la protección financiera de la ciudad.

Este indicador está asociado a Línea Estratégica Ciudad Competitiva con empleo e innovación, con un indicador de resultado principal denominado penetración de banda ancha.

En los análisis de la Línea estratégica **Ciudad sostenible y resiliente**, la profesional de apoyo, señala que esta línea tiene asignados recursos para el cuatrenio por \$ 74.733 millones; cuenta con 13 metas de resultado, 8 programas y 44 metas de producto; respecto al concepto emitido por la autoridad ambiental sobre el Plan de Desarrollo Municipal de Manizales 2020-2023 señala que se desconoce si fueron acogidas las recomendaciones dadas por la autoridad ambiental.

En dicho concepto se determina que en el capítulo 8 Armonización estratégica del plan de desarrollo Manizales + Grande, con el Programa de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Departamental, se realiza de manera muy general, llegando solo a nivel de líneas estratégicas.

De acuerdo con las metas propuestas en el componente estratégico del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 se puede evidenciar que el aporte a las metas ambientales del Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022, no presentan metas asociadas o tienen líneas base en 0%, como en los siguientes casos:

- Residuos peligrosos y especiales sujetos a gestión posconsumo.
- Reducción acumulada de las emisiones de Gases Efecto Invernadero, con respecto al escenario de referencia nacional*(T).
- Porcentaje de avance en la implementación de las medidas acordadas para la reducción de gases de efecto invernadero.
- Porcentaje de departamentos que implementan iniciativas de adaptación al cambio climático orientadas por las autoridades ambientales.
- Negocios verdes verificados.
- Acuerdos de cero deforestaciones para las cadenas productivas del sector agropecuario en implementación (T).
- Porcentaje de mejora en el índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas públicas – PNN, entre otros.

En el concepto de Corpocaldas se expresa que con respecto al Plan de Gestión Ambiental Regional-PGAR de CORPOCALDAS 2020-2031 existen líneas estratégicas del Plan de Desarrollo y en algunos temas se puede armonizar hasta el nivel de programas y metas como Gobernanza ambiental, Planificación y ordenamiento ambiental territorial.

Respecto al Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica - POMCA Río Chinchiná, es del caso tener en cuenta que la Ley 1450 de 2011⁵ en su Art. 213, señala que debe haber solidaridad en la financiación de los POMCAS.

En este sentido se espera que las Autoridades Ambientales competentes, las entidades territoriales y demás entidades del orden nacional, departamental o municipal, asentadas y con responsabilidades en la cuenca, podrán en el marco de sus competencias, suscribirse a los convenios para la ejecución de proyectos de financiación por fuera de los límites jurisdiccionales.

En la revisión de la línea estratégica no se encontraron metas asociadas al:

- Fortalecimiento y acompañamiento al Consejo de Cuenca;
- Diseño e implementación de la estrategia de educación ambiental para la formación y sensibilización de actores;
- Fortalecimiento de la red de monitoreo hidrológico de la cuenca.

El **Programa Manizales + Verde** tiene recursos asignados el cuatrienio \$ 17.756 millones que son el 23,76% de los recursos de la línea estratégica Sostenible y Resiliente.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El programa Manizales + verde cuenta con una meta de resultado y 17 metas de producto asociadas a variados proyectos.

De acuerdo con el concepto emitido por Corpocaldas para el caso del programa “Manizales + verde”, se considera que el indicador “Satisfacción de árboles y áreas verdes” no es suficiente para medir la efectividad sobre la adecuada gestión y conservación de la estructura ecológica de Manizales, la cual tiene una compleja red de ecosistemas estratégicos, áreas de reserva forestal, áreas protegidas, microcuencas abastecedoras, ecoparques y áreas verdes urbanas, entre otras.

Es del caso señalar lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011, relacionado con la obligación de inversión de al menos el 1% de los ingresos corrientes de los entes territoriales en: adquisición y mantenimiento de predios y financiación de esquema de pago por servicios ambientales en áreas de importancia estratégica que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales.

Al verificar una de las metas de producto y su correspondencia con el indicador utilizado se tiene la meta: Comprar 500 Ha de interés general de la reserva forestal Río Blanco y otras zonas de interés ambiental.

El indicador esta dado en número de hectáreas en la reserva forestal Río Blanco (allí no se tienen en cuenta las demás zonas de interés ambiental) pero el nombre del indicador esta dado en porcentaje de áreas protegidas.

Para la profesional de apoyo es difícil hacer el seguimiento de un indicador bajo esos parámetros porque no hay enlazamiento entre la meta y el indicador.

Programa Mejoramiento integral de barrios: En este programa se invertirán en el cuatrienio \$ 15.300 millones que representan el 20.47% de los recursos asignados a la línea Estratégica.

Con el programa se pretende reducir en 200 los hogares con déficit cualitativo en la zona rural y 470 en la zona urbana, a partir de los datos de la línea base del DANE de 2018; el déficit cualitativo de vivienda en Manizales es de 12.025, con la intervención de 670 viviendas se cumple con un 6% de las necesidades de vivienda de la ciudad.

Respecto a la meta de producto para las viviendas de la zona urbana se menciona:

“Gestionar un (1) convenio para la construcción de viviendas VIP y VIS en la ciudad”.

Teniendo en cuenta el significado del verbo gestionar (tramitar o diligenciar) esta meta se puede limitar al trámite sin llegar a ejecutarse, siendo identificado únicamente como gestión a realizar, hecho que no impacta de manera directa la problemática identificada, que según el indicador es reducir en 470 hogares en déficit cualitativo de vivienda.

En este caso se puede concluir que no hay relación entre el indicador, la meta de resultado y la meta de producto, limitando el principio de la eficacia.

Programa Gestión del riesgo de desastres. Tiene asignado 20.709 millones, que representan el 27,71 % de los recursos de la línea estratégica. El programa cuenta con tres metas de resultado:

1. Mantener el 45,1 el índice municipal de gestión del riesgo
2. Gestionar los (2) dos proyectos estratégicos del programa ejecución POT, con horizonte 2023 a cargo de la secretaría de Planeación
3. Gestionar los (7) siete proyectos estratégicos del programa de ejecución del POT, con horizonte 2023, a cargo de instancias distintas a la Secretaría de Planeación.

Las metas de resultado no presentan una línea base y las unidades de medida no corresponden a la ejecución y puesta en marcha del programa por ejemplo para la tercera meta su medición se plantea una medida por porcentaje cuando se especifica que la meta se presenta en proyectos gestionados.

Programa Adaptación al cambio climático. Tiene asignado para el cuatrienio \$ 2.550 millones que son el 3,41 % del total de los recursos de la línea estratégica; los indicadores relacionados con el programa de Adaptación al cambio climático son dos:

Incrementar a 44% la satisfacción con la calidad del aire y

Mantener en 24,72 el índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático.

De acuerdo con la Tercera Comunicación de Cambio Climático del IDEAM & PNUD (2018), la ciudad de Manizales se encuentra entre las 15 capitales departamentales que se encuentran en alto riesgo por cambio climático, entonces contemplar un indicador que **mantiene** en 24,72 el índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático significa que no se van a intervenir los factores que provocan dicho riesgo.

Programa Economía circular. En este programa se invertirán en el cuatrienio \$ 2.320 millones, que representan el 3,10 % del total de los recursos de la línea estratégicas Ciudad Resiliente y Competitiva.

Durante el año 2019 fue actualizado el Plan de Gestión de Residuos Sólidos PGIRS mediante un convenio de asociación entre la Universidad Católica de Manizales, Alcaldía municipal y Corpocaldas, de los trece programas que contiene el PGIRS de Manizales varios tienen que ver con la economía circular, por ejemplo, el aprovechamiento de residuos a través de la transformación de los productos. Por lo que se debe adoptar e implementar el PGIRS con todos sus programas y proyectos allí incluidos.

Programa Seguridad alimentaria en el que se invertirán \$ 6.380 millones que representan el 8,54 % de los recursos de la línea estratégica.

Colombia cuenta con una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN – Conpes 113 de 2007) que define la Seguridad alimentaria y nutricional como *“la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”*.

Entonces un programa de seguridad alimentaria debe estar encaminado a darle cumpliendo a la política, pero al revisar el Plan Indicativo se encontró que la seguridad alimentaria tiene como meta de resultado avanzar en la formulación de un sistema de bienestar animal que no guarda coherencia.

Las metas de producto, son:

1. Realizar 55 mercados campesinos presenciales y/o virtuales en el cuatrienio en las comunas de la ciudad
2. Formular una (1) política de agricultura urbana y periurbana.
3. Constituir 12 huertas en la zona urbana (1 por comuna) de la ciudad
4. Atender a 150 familias rurales por año en programas agropecuarios de seguridad alimentaria.

Al examinar la relación con los indicadores de resultado principal, la profesional de apoyo encuentra que está registrada como la tasa de informalidad laboral trimestre móvil; esta situación evidencia la falta de correspondencia entre el programa, la meta de resultado, el indicador. Más aun, se desconocen las razones que llevaron a registrar como indicador de resultado principal la “tasa de informalidad laboral trimestre móvil”. Adicional a ello, tal como se menciona anteriormente, era necesario realizar de manera transversal, un análisis del impacto por la pandemia por COVID-19, que para estos indicadores será indispensable su correlación directa con el proceso de reactivación económica.

Programa Sistemas productivos sostenibles. Se invertirán \$ 7.745 millones que son el 10,36 % del total de los recursos de la línea estratégica; este programa cuenta con dos metas de resultado:

1. Reducir a 3.516 Kw/h la carga del servicio de alumbrado público
2. Reducir a 3.161 kgCO₂/h la emisión de CO₂ en el servicio de alumbrado público.

Se registra como **Fuente línea base** a INVAMA, pero no se tiene la información sobre alumbrado público en el programa sistemas productivos sostenibles, la información base no corresponde.

El indicador de resultado está planteado como porcentaje de reducción de la carga de alumbrado público pero la meta está planteada con un valor, no con porcentaje. Por lo tanto, no hay correspondencia entre el programa, el indicador y la meta de resultado. Las metas de resultado no son coherentes con los programas establecidos en la línea estratégica “Ciudad sostenible y resiliente”.

Este programa está asociado a la calidad del aire por los datos que se quieren impactar, pero al llegar a las metas de producto se encuentra la realización de una caracterización y diagnóstico de las unidades de producción minera (UPM) que se desarrollan en su jurisdicción con un indicador que nada tiene que ver con el tema ambiental como es la tasa de informalidad laboral trimestre móvil.

El programa no guarda coherencia con las metas de resultado del alumbrado público, ni las metas de producto, ni el indicador.

Programa Educación y participación ambiental. Tiene asignados recursos por \$ 1.974 millones, que representan el 2,64 % del total de los recursos de la línea estratégica. El programa no guarda coherencia con la meta de resultado que es incrementar el espacio público efectivo en un 10%

La Política Nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial se encuentra en la Ley 1549 de 5 de julio de 2012, y en ese marco se debe proyectar su implementación.

Conclusiones Profesional Especializados de apoyo en la valoración de la Línea Estratégica Ciudad Sostenible y Resiliente

- En los documentos que conforman el Plan de desarrollo presenta un diagnóstico limitado que no permite realizar un análisis de la situación actual del territorio y el ambiente; los diagnósticos generados por la Corporación Autónoma Regional de Caldas Corpocaldas fueron entregados al municipio de Manizales.

- Debe existir compatibilidad entre las políticas nacionales y el Plan de Desarrollo Municipal como por ejemplo la política de seguridad alimentaria, cambio climático, gestión del riesgo de desastres.
- Existen una serie de compromisos de conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados el cual se encuentra ubicado en la Cordillera Central en la región Andina de los Andes colombianos y tiene parte de su territorio en la ciudad de Manizales. No se evidencia el cuidado de esos ecosistemas estratégicos en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023
- Es importante articular el Plan de Ordenación y Manejo de la POMCA del Río Chinchiná y del Río Tapias y otros directos al Cauca a los objetivos de calidad para el Río Chinchiná y la Quebrada Manizales y al Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos-PSMV. Se considera la ejecución y el avance con la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales-PTAR.
- Existe información sobre el ruido para la ciudad y Plan de Acción para la Mejora del Ambiente Sonoro (PAMAS) del municipio de Manizales 2019-2023 formulado por CORPOCALDAS, sin articular al Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023.
- La gestión del suelo no se trató en el capítulo Ciudad Sostenible y Resiliente, pero si es necesario articular las tareas proyectadas para la secretaría de Planeación, con la Secretaría de Ambiente y la Unidad de Gestión del Riesgo, de esta manera hacer una correcta gestión del suelo.
- Con relación a los PRAES es necesario que se articule con la Secretaría de Educación ya que son proyectos pedagógicos que promueven el análisis y la comprensión de los problemas y las potencialidades ambientales locales, regionales y nacionales, y generan espacios de participación para implementar soluciones acordes con las dinámicas naturales y socioculturales.
- El ambiente debe ser analizado y evaluado como un todo desde múltiples interacciones ya que en la medida que se da este tipo de análisis se puede concatenar cada acción y esperar resultados efectivos, de otra manera se dificulta generar el impacto deseado.

Objetivo específico 4. Analizar si la administración municipal tiene identificados los procesos críticos y factores que obstaculizan, restringen o impiden alcanzar los metas y resultados propuestos en el Plan de Desarrollo 2020-2023.-Principio de Eficiencia.

3.1.1. Preguntas de auditoría

¿Se tienen identificados los procesos críticos y factores que obstaculizan, restringen o impiden alcanzar los metas y resultados propuestos?

Resultados de la AD 6.01-2020

La Comisión de auditoria determina que entre los procesos críticos y factores que obstaculizan el logro de metas y resultados propuestos en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 está la desarticulación y la ausencia de conciliación entre el Sector Central y el Sector Descentralizado en cuanto a la formulación del Plan, cuya ejecución, evaluación, seguimiento y control depende de lo aprobado y consignado en el Acuerdo Municipal 1053 de 2020.

Objetivo específico 5. Determinar si en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, están definidos los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS Agenda 2030, así como la asignación de los responsables del control, seguimiento, monitoreo y registro de las inversiones en los ODS.

3.1.1. Preguntas de auditoría

¿Están plenamente definidos en el Plan de Desarrollo 2020-2023, los compromisos con los objetivos de desarrollo sostenible Agenda 2030?

¿Se tienen identificadas las responsabilidades de control, seguimiento, monitoreo y registro de las inversiones en los objetivos de desarrollo sostenible?

Resultados de la AD 6.01-2020

La administración municipal señala que en el Artículo 10-Contenido Estratégico del Plan del Acuerdo 1053 de 4 de junio de 2020-Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, se muestra que 26 de las metas del plan de desarrollo están alineadas con los ODS; en el Artículo 13- Estructura Estratégica del Plan señala los ODS asociados a cada una de las 5 Líneas Estratégicas que componen el Plan de Desarrollo.

En todas las metas de la matriz de resultados del Plan de Desarrollo, que son 106 en total, alineadas a los ODS están a cargo de la Unidad de Planeación Estratégica de la Secretaría de Planeación de Manizales.

La Comisión de Auditoria concluye que en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 están consignados los objetivos de desarrollo sostenible; y que se cuenta con responsabilidades definidas para realizar el control, seguimiento y monitoreo y registro de las inversiones en estos ODS, por lo que se cumplen los criterios del

principio fiscal de desarrollo sostenible, valuado a través de la inclusión, seguimiento y control de los ODS que forman parte integral del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande”.

Objetivo específico 6. Evaluar y comprobar la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno aplicado por la entidad al proceso de formulación, ejecución, seguimiento y control de los programas, proyectos, políticas, sistemas de información del Plan de Desarrollo de Manizales 2020- 2030

3.1.1. Preguntas de auditoría

¿Se utiliza el Modelo integrado de planeación y control de la gestión -MIPG como una herramienta de gestión que le permite a la Administración municipal generar resultados que atiendan a los planes de desarrollo y que resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en los servicios?

¿Los ejercicios de valoración interna (autodiagnósticos) son utilizados como instrumentos de captura de datos necesarios para medir el desempeño institucional, fortalecer la toma de decisiones en procura del cumplimiento de las metas Institucionales y de Gobierno para la prestación de un mejor servicio al ciudadano?

Resultados de la AD 6.01-2020

Para la administración municipal el MIPG si es utilizado como una herramienta de gestión administrativa y organizaciones que orienta la Administración Central Municipal en todos sus aspectos de funcionamiento, como ente territorial y como entidad pública al servicio de la comunidad y los autodiagnósticos son el insumo principal para formular planes de acción de MIPG que procuren el cumplimiento de las metas institucionales y mejoren la prestación del servicio.

La Comisión de auditoría de la Contraloría de Manizales analizó los resultados del Autodiagnóstico de gestión MIPG- Componente 7- Autodiagnóstico Control Interno y encontró los siguientes resultados, que deben leerse de acuerdo a los siguientes parámetros:

Puntaje	Nivel	Color
0 - 20	1	
21 - 40	2	
41 - 60	3	
61- 80	4	
81- 100	5	

Fuente: DAFP-Resultados MIPG 2020

7. Autodiagnóstico Gestión Política de Control Interno	54
CALIFICACION TOTAL	
COMPONENTE AMBIENTE DE CONTROL	Puntaje
Diseño adecuado y efectivo del componente Ambiente de Control	54
Demostrar el compromiso con la integridad (valores) y principios del servicio público, por parte de todos los servidores de la entidad, independientemente de las funciones que desempeñan	100
Cumplir las funciones de supervisión del desempeño del Sistema de Control Interno y determinar las mejoras a que haya lugar, por parte del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno	60
Asumir la responsabilidad y el compromiso de establecer los niveles de responsabilidad y autoridad apropiados para la consecución de los objetivos institucionales, por parte de la alta dirección	50
Dar carácter estratégico a la gestión del talento humano de manera que todas sus actividades estén alineadas con los objetivos de la entidad	30
Asignar en personas idóneas, las responsabilidades para la gestión de los riesgos y del control	30
COMPONENTE GESTIÓN DE LOS RIESGOS INSTITUCIONALES	
Diseño adecuado y efectivo del componente Gestión de Riesgos	0
Responsabilidades de la Alta dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (línea estratégica)	0
Responsabilidades gerentes públicos y líderes de proceso (primera Línea de defensa)	0
Responsabilidades de los servidores encargados del monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (segunda línea de defensa)	0
Responsabilidades del área de control interno	0
COMPONENTE ACTIVIDADES DE CONTROL	
Diseño adecuado y efectivo del componente Actividades de Control	0
Responsabilidades de la Alta dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (línea estratégica)	0
Responsabilidades gerentes públicos y líderes de proceso (primera Línea de defensa)	0
Responsabilidades de los servidores encargados del monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (segunda línea de defensa)	0
Responsabilidades del área de control interno	0
COMPONENTE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	
Diseño adecuado y efectivo del componente Información y Comunicación	0
Responsabilidades de la Alta dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (línea estratégica)	0
Responsabilidades gerentes públicos y líderes de proceso (primera Línea de defensa)	0
Responsabilidades de los servidores encargados del monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (segunda línea de defensa)	0
Responsabilidades del área de control interno	0
COMPONENTE MONITOREO O SUPERVISIÓN CONTINUA	
Diseño adecuado y efectivo del componente Monitoreo o Supervisión Continua	0

7. Autodiagnóstico Gestión Política de Control Interno	54
CALIFICACION TOTAL	
Responsabilidades de la Alta dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (línea estratégica)	0
Responsabilidades gerentes públicos y líderes de proceso (primera Línea de defensa)	0
Responsabilidades de los servidores encargados del monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (segunda línea de defensa)	0
Responsabilidades del área de control interno	0

La calificación que se registra de 54 puntos de un máximo de 100, corresponde al componente Ambiente de Control; los demás componentes carecen de calificación.

Este autodiagnóstico implica la suscripción de Plan de Acción que permita superar las condiciones de aquellos elementos que obtuvieron calificación baja o que no fueron calificados, cuya adecuación, valoración e intervención está en proceso según lo informa la Administración municipal; se espera un cumplimiento integral en el año 2021.

3.2. Hallazgos de auditoría.

La auditoría piloto de desempeño al Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023, se desarrolla dentro del ámbito del control que ejerce la Contraloría de Manizales, definido en la GAT-ISSAI- Capítulo 1. Principios Fundamentales:

1.1.4 Ámbito del control de las Contralorías Territoriales

Está orientado a evaluar la gestión fiscal de los entes, asuntos y temas objeto de control fiscal, a través del cumplimiento de las disposiciones normativas, de los instrumentos de planeación y de operación de todo nivel del que hacen parte, los cuales tienen asociados recursos públicos con la capacidad de crear, regular y producir bienes y/o servicios en cumplimiento de los fines del Estado.

En este ámbito del control fiscal, se estructuran ocho (8) hallazgos relacionados con el acatamiento de disposiciones normativas inherente a cualquier proceso auditado, adicional a los relacionados con la verificación del cumplimiento de los principios fiscales evaluados; estos hallazgos de la auditoría se estructuran una vez analizada la respuesta de la administración en la mesa de trabajo 7- Validación de la respuesta.

HALLAZGO UNO. ADMINISTRATIVO PROPUESTAS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO QUE NO SE INCLUYERON EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES 2020-2023, MANIZALES+ GRANDE

Fuente de Criterios:

Voto programático

Constitución Política artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Ley 131 de 1994 Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Artículo 2o. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley.

Sentencia de Unificación SU077-2018 Para la Corte Constitucional como el derecho político de ser elegido no se agota con el voto, el programa de gobierno es un mecanismo de control de la ciudadanía sobre los gobernantes durante su mandato, que concreta la responsabilidad política de ser elegido ante la sociedad y protege la confianza que le fue conferida por los ciudadanos.

Programa de Gobierno “Manizales + Grande”, presentado por Carlos Mario Marín Correa, candidato a la Alcaldía de Manizales 2020-2023.

Ley 152 de 1994, artículo 39 numeral 1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

Descripción de la situación:

La Contraloría de Manizales, cotejo el programa de Gobierno del Alcalde electo de Manizales y determino que las propuestas programáticas descritas a continuación, no se encuentran en el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande” aprobado por el Concejo de Manizales mediante Acuerdo 1053 de junio 4 de 2020.

Propuestas del Programa de Gobierno de Carlos Mario Marín Correa, no incluidas en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, Manizales + Grande.		
Sectores Estratégicos	Línea estratégica	Elementos esenciales
Sostenibilidad y Medio Ambiente	2. cambio climático	Establecer una política de incentivos a las empresas cuyos planes ambientales estén mejor implementados.
		Revisar la incorporación de vehículos eléctricos en el sector automotriz de la ciudad.
		Generar convenios con entidades como CHEC para implementar estaciones de carga de vehículos eléctricos.
		Incentivar en los centros de distribución de productos de canasta básica para el hogar (supermercados y grandes superficies) el uso de dispensadores de productos donde el usuario final provea el recipiente de transporte del producto.
	4: Nuevas estrategias para la generación de energía	Fomentar en las grandes industrias el uso de agua lluvia para los procesos industriales que permitan el uso de agua no potable.
		Implementar el uso de paneles solares en las entidades de gobierno como aporte y ejemplo de una política ambiental responsable en el municipio.
		Incentivar el uso de fuentes de generación eléctrica alternativa en las nuevas construcciones de la ciudad.
Movilidad e Infraestructura	3: Movilidad Estratégica:	a. Apoyo a la construcción de la vía Manizales–Mariquita
Transparencia	2. Yo cuido a Manizales	c. Articular acciones con los colegios oficiales y no oficiales, en los cuales se promueva la importancia del conocimiento del sector público a través de acciones como funcionario público por un día.
	3. Un gobierno local con visión global	a) Internacionalización: activar los procesos con las ciudades hermanas alrededor del mundo
		b) Cooperación: una oficina que articule esfuerzos con el resto de la administración para la atracción de recursos para programas específicos

Propuestas del Programa de Gobierno de Carlos Mario Marín Correa, no incluidas en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, Manizales + Grande.		
Sectores Estratégicos	Línea estratégica	Elementos esenciales
Educación	1: Educación Superior	Formulación de la Política Pública (PP) de Educación Superior en Manizales: La cual será construida con los insumos y aportes del sector educativo local, buscando articularlo con todos los procesos que incidan en educación desde los primeros ciclos y proyectando el “Campus Universitario” a mediano y largo plazo. Programas enfocados en beneficios e incentivos de la educación superior: Al interior de esta estrategia, que se desprende de la formulación de la PP, se concibe la necesidad de invertir en infraestructura física para generar beneficios y bienestar a los estudiantes foráneos que llegan a la ciudad.
	2: Bilingüismo como apoyo al sector turismo	Potenciar el uso de plataformas tecnológicas como gestores de administración de aprendizaje. Establecer alianzas estratégicas con organizaciones y entidades de educación no formal que ofrezcan cursos con contenidos de calidad en una segunda lengua.
	3: Virtualidad en educación con contenidos de Calidad	Liderar la generación de una oferta educativa desde alianza SUMA enfocada a postgrados bajo plataformas virtuales. Apropiar recursos desde la administración municipal los cuales puedan ser utilizados para generar contenidos de calidad en los programas de posgrado ofertados por SUMA.
	4: Educación financiera	Intervención académica y táctica a poblaciones rurales del municipio.
Salud	2: Mortalidad y enfoque preventivo	Formulación de una Política Pública (PP) en salud pública, con enfoque preventivo: Articulación de planes y programas, en el marco de la PP, con enfoque preventivo
Empleo y Desarrollo Económico	1: Emprendimiento para el Crecimiento	1. La formalización de las diferentes formas de emprendimiento que existen en la ciudad,
	2: Desarrollo Productivo e Innovación	1. Aumentar exponencialmente la relación entre las empresas y las universidades, con el fin de un mejor entendimiento del entorno económico, social y productivo

Propuestas del Programa de Gobierno de Carlos Mario Marín Correa, no incluidas en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, Manizales + Grande.		
Sectores Estratégicos	Línea estratégica	Elementos esenciales
		2. Asistencia técnica empresarial
		3. Créditos: mejorar la imagen de la empresa manizaleña como fuente de crecimiento económico y social, que atraiga capitales. IMAGEN DE CIUDAD
		6. Impulso y articulación con los procesos que se enmarquen dentro del proyecto Parque Industrial de Villamaría.
	3: Turismo como apalancamiento	4. Buscar que Manizales sea catalogada una Zona Turística Especial (como se plantea en el PND)

Diseño Contraloría de Manizales con base en el Programa de Gobierno para la Alcaldía de Manizales – Partido Alianza Verde: “Manizales + Grande”. Carlos Mario Marín Correa, julio de 2019.

El voto programático en Colombia es de rango constitucional, lo que condiciona u obliga a los Gobernadores y Alcaldes a cumplir el programa de gobierno que presentaron a consideración de la ciudadanía al inscribirse como candidatos; si se incumple, la Constitución Política en los artículo 40 y 103, señala que los ciudadanos pueden promover libremente la revocatoria del mandato en el caso de Gobernadores y Alcaldes.⁶

Tal como lo expresa la Corte Constitucional⁷ “Con este instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos” (...).

La no inclusión de las propuestas de gobierno en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 es un riesgo de tipo legal que impacta los fines constitucionales y reglamentarios que persigue el voto programático, por lo tanto, los responsables de la preparación, formulación y aprobación del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 deberán dar las explicaciones pertinentes.

Causa:

⁶ www.registraduria.gov.co/Elecciones/Info-votan.htm

⁷ Sentencia C-180 de 1994.

Desatención de las orientaciones para la elaboración del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 y la inclusión del programa de gobierno Manizales + Grande presentado en julio de 2019 al inscribirse como candidato.

Efecto:

- Incumplimiento del voto programático
- Ejercicio de control político de manera directa por la ciudadanía.

Respuesta Institucional:

Se iniciará por poner en un contexto general lo que abarca el Plan de Desarrollo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994: “Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”. En adición a lo anterior, es claro que para lograr la adecuada formulación del plan, existe además de estos dos componentes legales, un componente inicial de “diagnóstico” que permite profundizar en la identificación de las necesidades de la comunidad y su entorno.

ART. 31. —Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. *Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente ley.*

Se tiene entonces que el Plan de Gobierno se entiende como un punto de partida que fija parámetros generales que serán los insumos más preponderantes para articular el Plan de Desarrollo, de esta manera se definen las líneas estratégicas y el Departamento Nacional de Planeación sugiere tres pasos para su consolidación.

- A. Revisión y análisis del plan de gobierno.
- B. Asignación de un nombre al plan de desarrollo del territorio
- C. Creación de las líneas estratégicas del plan.

Se considera preponderante mencionar el artículo quinto (5) de la ley 131 de 1994, el cual establece lo siguiente:

(...) ARTICULO 5º- *Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los*

lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991”

Lo anterior para dar claridad de que los Planes de Desarrollo tienen su punto de partida en el Plan de Gobierno propuesto mas no tienen que ser una réplica del mismo, tenemos entonces que lo establecido mediante el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 advierte claramente la obligación de que el plan de desarrollo se realice conforme al programa de gobierno, sin embargo, ello no significa que deba estar transcrito de manera exegética como se encuentra en el mismo. De esta manera se tiene que el citado artículo indica que el programa de gobierno y plan de desarrollo sean concordantes, es decir, que el plan de gobierno es el marco y campo de acción para la elaboración del plan de desarrollo, lo cual no implica que deba ser una réplica del mismo, en este sentido es pertinente manifestar al ente de control, que el plan de desarrollo presentado es totalmente concordante con el plan de gobierno presentado por el Alcalde.

Posición de la Contraloría de Manizales:

La administración municipal consideró importante referirse al artículo 5 de la Ley 131 de 1994 reglamentaria del voto programático, que hace referencia a las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidato; nótese que no se alude a la formulación del Plan de Desarrollo, es un trámite que puede proponer el candidato electo en las primeras sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, que se complementa con los siguientes textos:

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

Respecto al voto programático se señala en artículo 3 de la Ley 131 que los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial

respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

La respuesta incluye una imagen que se omite en el informe definitivo, porque es ilegible; en este esquema la administración trata de forzar la correspondencia de las propuestas programáticas no incluidas en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 con algunas Metas del plan indicativo 2020-2023, por ejemplo

Sector estratégico: Sostenibilidad y medio ambiente

Línea estratégica 2. cambio climático

Elementos esenciales programa de gobierno	Metas de producto del plan indicativo
Establecer una política de incentivos a las empresas cuyos planes ambientales estén mejor implementados.	Diseñar e implementar el plan de adaptación al cambio climático de la ciudad
Revisar la incorporación de vehículos eléctricos en el sector automotriz de la ciudad.	Diseñar e implementar el plan de adaptación al cambio climático de la ciudad
Generar convenios con entidades como CHEC para implementar estaciones de carga de vehículos eléctricos.	Diseñar e implementar el plan de adaptación al cambio climático de la ciudad
Incentivar en los centros de distribución de productos de canasta básica para el hogar (supermercados y grandes superficies) el uso de dispensadores de productos donde el usuario final provea el recipiente de transporte del producto.	Alcanzar un 50% de avance en la implementación del plan integral de gestión de residuos sólidos
Fomentar en las grandes industrias el uso de agua lluvia para los procesos industriales que permitan el uso de agua no potable.	

Línea estratégica 4: Nuevas estrategias para la generación de energía

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
Implementar el uso de paneles solares en las entidades de gobierno como aporte y ejemplo de una política ambiental responsable en el municipio.	Diseñar e implementar el plan de adaptación al cambio climático de la ciudad
Incentivar el uso de fuentes de generación eléctrica alternativa en las nuevas construcciones de la ciudad.	

Sector estratégico: Movilidad e Infraestructura

Línea estratégica: Movilidad Estratégica

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
Apoyo a la construcción de la vía Manizales–Mariquita	

Sector estratégico: Transparencia

Línea estratégica: Yo cuido a Manizales

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
c. Articular acciones con los colegios oficiales y no oficiales, en los cuales se promueva la importancia del conocimiento del sector público a través de acciones como funcionario público por un día.	Diseñar y poner en marcha el laboratorio de innovación pública de la ciudad
	Promover una feria de transparencia en la ciudad
	Realizar 5 consejos de gobierno abierto anuales en comunas y corregimiento

Un gobierno local con visión global

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
a) Internacionalización: activar los procesos con las ciudades hermanas alrededor del mundo	Desarrollar una estrategia de internacionalización que proyecte a Manizales en el contexto mundial
b) Cooperación: una oficina que articule esfuerzos con el resto de la administración para la atracción de recursos para programas específicos	Nota: Al interior de la administración se cuenta con un profesional de cooperación, que trabaja en dos frentes: Internacionalización y cooperación

Sector estratégico: Educación

Línea estratégica: Educación Superior

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
Formulación de la Política Pública (PP) de Educación Superior en Manizales: La cual será construida con los insumos y aportes del sector educativo local, buscando articularlo con todos los procesos que incidan en educación desde los primeros ciclos y proyectando el “Campus Universitario” a mediano y largo plazo.	Fortalecer el proyecto Campus Universitario
Programas enfocados en beneficios e incentivos de la educación superior: Al interior de esta estrategia, que se desprende de la formulación de la PP, se concibe la necesidad de invertir en infraestructura física para generar beneficios y bienestar a los estudiantes foráneos que llegan a la ciudad.	Aumentar a 200 el número de cupos para Universidad en el campo

Línea estratégica: Bilingüismo como apoyo al sector turismo

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
Potenciar el uso de plataformas tecnológicas como gestores de administración de aprendizaje.	Potenciar el multilingüismo mediante pasantías internacionales de 4 docentes de las instituciones educativas oficiales.
Establecer alianzas estratégicas con organizaciones y entidades de educación no formal que ofrezcan cursos con contenidos de calidad en una segunda lengua.	Implementar una estrategia de bilingüismo para personas con discapacidad auditiva en dos instituciones educativas

Sector estratégico: Salud

Línea estratégica: Mortalidad y enfoque preventivo

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
Formulación de una Política Pública (PP) en salud pública, con enfoque preventivo:	Implementar un programa para la promoción de estilos de vida saludable y gestión de riesgo de enfermedades no transmisibles, salud bucal, visual y auditiva
Articulación de planes y programas, en el marco de la PP, con enfoque preventivo	Implementar un programa para la promoción de estilos de vida saludable y gestión de riesgo de enfermedades no transmisibles, salud bucal, visual y auditiva

Sector estratégico: Empleo y Desarrollo Económico

Línea Estratégica: Desarrollo Productivo e Innovación

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
1. Aumentar exponencialmente la relación entre las empresas y las universidades, con el fin de un mejor entendimiento del entorno económico, social y productivo	Fortalecer 4.600 empresas con una estrategia de fortalecimiento empresarial con el acompañamiento de entidades especializadas
2. Asistencia técnica empresarial	Fortalecer 4.600 empresas con una estrategia de fortalecimiento empresarial con el acompañamiento de entidades especializadas
3. Créditos: mejorar la imagen de la empresa manizaleña como fuente de crecimiento económico y social, que atraiga capitales. IMAGEN DE CIUDAD	Crear una línea de acompañamiento financiero para micro y pequeñas empresas de la ciudad
6. Impulso y articulación con los procesos que se enmarquen dentro del proyecto Parque Industrial de Villamaría.	

Línea estratégica: Turismo como apalancamiento

Elementos esenciales	Metas de producto del plan indicativo
4. Buscar que Manizales sea catalogada una Zona Turística Especial (como se plantea en el PND)	Desde el ICTM y Fontur se viene realizando una campaña de promoción de Manizales como destino turístico Programa visitManizales
Nota de auditoria: se buscó en internet el 28 de diciembre de 2020 el programa visitManizales y se encontró: visitManizales Organización sin fines de lucro Somos la Oficina de Eventos y Convenciones de Caldas, encargada de promocionar Manizales y Caldas como destino de turismo de reuniones. Cra 23 # 26-60 piso 3 área de turismo Manizales, Colombia http://www.visitmanizales.com/ No es claro para el equipo auditor si se trata de un programa igual, o cual es la relación con el Instituto de cultura y turismo de Manizales.	

En su respuesta la administración considera que un programa de gobierno no necesariamente debe estar inmerso en el Plan de Desarrollo, pero trato de forzar un encadenamiento de algunas propuestas programáticas en el Plan Indicativo 2020-2023, que es el instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por el Alcalde en el Plan de Desarrollo.

En conclusión, se determina estructurar hallazgo de auditoria en los términos dados a conocer en el informe preliminar, omitir imagen de tabla ilegible en el informe definitivo de auditoria, ya que siendo el voto programático de rango constitucional y legal no puede ningún estamento público determinar que líneas o propuestas programáticas se llevaran al Plan de Desarrollo territorial.

HALLAZGO DOS. ADMINISTRATIVO. PERIODO Y RENOVACIÓN DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE MANIZALES.

Fuente de Criterios:

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), representan a la sociedad civil en la planeación del desarrollo, por mandato de la Constitución Política de 1991, en su artículo 340 y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

Acuerdo 072 de 1994 del Concejo de Manizales por el cual se conforma y reglamenta el Consejo Territorial de Planeación Municipal

Acto Legislativo 02 de agosto 6 de 2002 que modificó el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, así:

Artículo 3. *El artículo 314 de la Constitución Política quedará así:*

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Descripción de la situación:

Por Acuerdo 072 de 1994 del Concejo de Manizales se conformó y reglamentó el Consejo Territorial de Planeación Municipal CTPM, como instancia de planeación de carácter consultivo, el cual tiene dentro de sus funciones analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, compuesto por representantes de 10 sectores, quienes deben estar o haber estado vinculados a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate.

En el Municipio de Manizales se sigue nombrando consejeros territoriales de planeación para un periodo de seis (6) años, con renovación a los tres (3), sin tener en cuenta que el Acto Legislativo 02 de agosto 6 de 2002 modificó el artículo 314 de la Constitución Política y determinó que el periodo institucional de los Alcaldes sería de cuatro años, razón por la cual en Colombia los Consejeros Territoriales de Planeación Municipal tienen un periodo de ocho (8) años, con renovación a los cuatro (4) años, cuando el mandatario una vez posesionado, debe llegar a renovar este órgano consultor de planeación.

Causas:

- Desactualización normativa del Acuerdo 072 de 1994 respecto a la modificación constitucional aprobada en el Acto legislativo 002 de 2002.

Efectos:

- Restricciones para que el mandatario una vez posesionado emprenda las siguientes acciones relacionadas con el CTPM:

- Verificar si el Consejo Territorial de Planeación está constituido y operando; en caso de que no esté constituido, debe realizar todo el proceso de convocatoria y elección de los consejeros, que tendrán un período de 8 años.
- Si al inicio del periodo de gobierno, el Consejo Territorial de Planeación ya está conformado, se debe evaluar si en él están debidamente representados todos los grupos poblacionales, en especial aquellos en situación de vulnerabilidad o exclusión manifiesta, para que, en caso de ser necesario, se incorporen nuevos sectores, lo que implica remitir un proyecto de acuerdo a la corporación (concejo o asamblea), para su modificación.
- Si la composición es adecuada a la realidad territorial, el nuevo gobernante debe renovar la mitad de sus miembros: cambiar los consejeros que cumplieron dos períodos de gobierno consecutivos. Para ello, debe motivar a los diferentes líderes de modo que agrupen a sus comunidades y consulten quiénes son sus mejores representantes.

Respuesta institucional:

Con el fin de actualizar el acuerdo N° 072 de 1994 “Por medio del cual se conforma y reglamenta el Consejo Territorial de Planeación Municipal”, la administración Municipal cuenta actualmente con un borrador de Proyecto de Acuerdo “*Por cual se adiciona y se modifica el Acuerdo 072 de 1994, y se dictan otras disposiciones*”, el cual tiene como propósito **hacer consonante el periodo de los consejeros territoriales, con el período del Alcalde.**

Posición de la Contraloría de Manizales:

Se estructura como hallazgo en los términos dados a conocer en el informe preliminar.

HALLAZGO TRES. ADMINISTRATIVO. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DE MANIZALES POT-2017-2031

Fuente de Criterios:

Ley 152 de 1995 –Orgánica del Plan de Desarrollo

Artículo 41 (...) Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia.

Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 9º.- Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo

Artículo 18º.-Programa de ejecución. El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales. (...)

Acuerdo 0958 del 02 de agosto de 2017 Por el cual se adopta la revisión ordinaria de contenidos de largo plazo del Plan de Ordenamiento del Municipio de Manizales.

Apartes del Concepto Ambiental Plan de Desarrollo Municipal de Manizales 2020-2023, enviado por **CORPOCALDAS** el 20 de marzo de 2020 al Alcalde de Manizales.

***“4.6 Plan de Ordenamiento Territorial-POT, concertado ambientalmente con CORPOCALDAS*”**

En el anexo 10.4 del PDM se presenta el programa de ejecución del POT, pero el componente estratégico del PDM, especialmente las metas e indicadores propuestos, no permiten evidenciar la real articulación que van a tener los dos instrumentos. En la revisión del programa de ejecución del POT en el horizonte de planificación del corto plazo, se observa que el POT tiene proyectos relacionados con estructura ecológica de soporte, gestión del riesgo, espacio público y equipamientos, movilidad, servicios públicos y usos del suelo rural, en donde claramente se tienen incorporadas determinantes y asuntos ambientales, para los cuales no se observa articulación alguna con el PDM. Es fundamental que el PDM proponga metas concretas para articularse a los proyectos del POT, teniendo en

cuenta que el POT es el instrumento de planificación del largo plazo que permite materializar el modelo de ocupación territorial propuesto en Manizales.”

Descripción de la situación:

El Artículo 12 del Acuerdo 1053 de 2020 Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales. 2020-2023 “Manizales +Grande”, hace referencia al **Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial** allí se insertan los programas de ejecución del POT en el horizonte de planificación de corto plazo que culmina en el año 2023, sin señalar las prioridades, la programación de actividades, ni los recursos respectivos, tal como lo dispone el artículo 18 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 231 del Acuerdo 0958 de 2017.

En el Concepto Ambiental emitido por CORPOCALDAS en marzo de 2020, se advierte la falta de articulación entre los dos instrumentos, así como la necesidad de que el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 contara con metas concretas para articularse a los proyectos del POT.

Causas:

- Los controles para garantizar el cumplimiento normativo son mínimos.
- Se desatendieron las recomendaciones de la autoridad ambiental en relación con la incorporación del programa de ejecución del POT.

Efectos:

- El programa de ejecución del POT de Manizales 2017-2031 corre el riesgo de no ejecutarse dentro de los términos establecidos.

Respuesta Institucional:

En relación con la referida Observación N° 3, es importante anotar y precisar lo siguiente:

El Programa de Ejecución del POT de Manizales -Acuerdo N° 0958 del 02 de agosto de 2017-, fue incorporado en el artículo 12 “PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL” del **Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES 2020-2023, MANIZALES + GRANDE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, así:

“ARTÍCULO 12°. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. De conformidad con lo señalado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997

y las demás que la modifiquen y/o sustituyan, y de acuerdo con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) –Acuerdo 0958 de 2017; a continuación, se relacionan los proyectos en el horizonte de corto plazo, para ser ejecutados durante la vigencia del PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES. 2020-2023 “MANIZALES + GRANDE”: (...) -sft-

De acuerdo con lo anterior, en el referido artículo 12 del Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020, se incluyeron todos los proyectos que tienen que ver con horizonte de corto plazo en el POT (bien sea, **de corto plazo 2017-2023; de corto y mediano plazo 2017-2027; y de corto, mediano y largo plazo 2017-2031**).

Dado que esto representa casi la totalidad (90% aprox) de los proyectos que comprende el Programa de Ejecución del POT, en el artículo 13° **“ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO”** (En las Matrices de Resultados y en las Matrices de Productos de cada Línea Estratégica), **se priorizó la gestión y ejecución de los proyectos estratégicos del POT con Horizonte al 2023**, así:

“ARTÍCULO 13°. ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO

El Plan de Desarrollo Manizales + Grande tendrá una estructura de dos niveles: Línea Estratégica y Programas. Buscando la transversalidad, concentrando en metas de resultado y de producto.

(...)

3. CIUDAD SOSTENIBLE Y RESILIENTE

(...)

3.1. MATRIZ DE RESULTADOS

(...)

Metas de Resultado	Indicadores de Resultado	Fuente Línea Base	Línea Base	Meta 2023	Responsable
Gestionar los 9 proyectos estratégicos del programa ejecución del POT, con horizonte al 2023	Número de proyectos estratégicos del en el programa de ejecución d el POT, con horizonte al 2023	Secretaría de Planeación	E.C.	9	Secretaría de Planeación

(...).

Los 9 Proyectos en el horizonte del **Corto Plazo 2017-2023** definidos en el artículo 231 **“PROGRAMA DE EJECUCIÓN”** del POT -Acuerdo Municipal N° 0958 del 02 de Agosto de 2017 **“Por el cual se adopta la Revisión Ordinaria de Contenidos de Largo Plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales”-**, **fueron debidamente incorporados, articulados y priorizados** con sus respectivos recursos y responsables,

para ser ejecutados durante la vigencia del PDM -Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020 – 2023 “Manizales + Grande y se dictan otras disposiciones-”, y se enmarcan en las diferentes Líneas Estratégicas y Programas del Plan, y en el correspondiente Plan de Inversiones, tal como se evidencia en los artículos 11° “**LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROGRAMAS**”, 12° “**PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**”, 13° “**ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO**” (En las Matrices de Resultados y en las Matrices de Productos de cada Línea Estratégica), 14° “**ESTRUCTURA DEL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES (PPI)**”, y 34° “**PROYECTOS ESTRATÉGICOS**”.

Es muy importante recordar, que, conforme lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020 “**El Plan de Desarrollo Manizales + Grande tendrá una estructura de dos niveles: Línea Estratégica y Programas**. Buscando la transversalidad, concentrando en metas de resultado y de producto (...)”.

Así, en el Plan de Desarrollo y en el correspondiente Plan Plurianual de Inversiones 2020-2023, **los recursos están concebidos y asignados a nivel de Líneas Estratégicas y Programas**, más no por Meta (proyecto) ni Secretaría; **razón por la cual los proyectos de corto plazo del Programa de Ejecución del POT que fueron priorizados y enmarcados en las respectivas Líneas Estratégicas y Programas del PDM, no necesariamente figuran con idéntica denominación.**

Respecto de las medidas de control para hacer seguimiento y verificar el cumplimiento normativo, es importante señalar que de conformidad con lo estipulado en la Ley, el PDM 2020-2023 cuenta con los respectivos Instrumentos de Seguimiento y Evaluación (Plan Indicativo, Plan de Acción, Plan Operativo Anual de Inversiones y Banco de Proyectos) y Productos de Seguimiento y Evaluación (Informe de Rendición de Cuentas, Informe General de la Administración, Balance de Resultados, Reporte a la Evaluación del Desempeño Integral del DNP y Reporte a los entes de control y entidades nacionales - artículos 20 a 24, 28 y 31 del Plan-, a través de los cuales se garantizará el monitoreo de la ejecución y cumplimiento de cada una de las metas y de los proyectos del Plan.

El seguimiento a cada uno de los anteriores instrumentos a través de tableros de control permitirá brindar información clara, concisa y contextual a partir de la evidencia físico-financiera de la ejecución del Plan de Desarrollo, lo cual posibilita generar procesos de transparencia y control social a la función pública.

Adicionalmente, desde el Expediente Municipal del POT, se hace permanente seguimiento a ejecución de la totalidad de los proyectos estratégicos para la consolidación del modelo de ocupación, contenidos en el Programa de Ejecución del POT.

Posición de la Contraloría de Manizales:

Para analizar la respuesta del sujeto auditado, fue necesario confrontar si en la matriz del plan plurianual de inversiones 2020-2023 se encontraban los programas,

proyectos estratégicos, sistemas estructurantes y los instrumentos de gestión y financiamiento del POT dispuestos en el Artículo 231 del Acuerdo municipal 0958 de 2017

En la validación de la respuesta se analizó el Programa de ejecución del POT, contenido en el Acuerdo 0958 de 2017 y se determinó que en el horizonte de corto plazo 2017-2023 existen alrededor de cincuenta y cuatro (54) programas y proyectos que deben estar acogidos en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, asignando los recursos requeridos para su ejecución.

Fuente: Acuerdo 0958 de 2017 - Artículo 231. Programa de ejecución.

El equipo auditor extrajo los programas, proyectos estratégicos para la consolidación del modelo de ocupación, los instrumentos de gestión y financiación y los sistemas estructurantes que se registran en el horizonte de Corto Plazo 2017-2023 del POT de Manizales:

TABLA 3- PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL POT

PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN		
Centralidad	Descriptor	Horizonte 2017-2023
Centro de la Ciudad de Manizales	Revitalización del Centro de la Ciudad	x
	Infraestructura intermodal de movilidad para la articulación con transporte público en sectores urbanos densos y consolidados: Centro Tradicional, Comuna San José y Comuna Atardeceres (Nama tod)	x
	Ejecución del Macroproyecto San Jose	x
	Renovación "Plaza de mercado - Galería"	x
Campus Manizales	Incentivos y atractivos de habitabilidad universitaria alrededor de los núcleos de educación y conocimiento	x
	"Desarrollo de la Baja Suiza"	x
Corredor Zona Industrial La Nubia - Sena-Maltería	Impulso a la zona industrial	x
Corredor del conocimiento	Consolidación del proyecto CITY TECH	x
	Mejoramiento de la infraestructura para la conectividad y acceso a internet	x
Área de expansión del Rosario	Plan Parcial Área de expansión del Rosario	x
Corredor del conocimiento	Proyecto de desarrollo y fortalecimiento del ecosistema TIC	x
	Consolidación del proyecto CITY TECH	x

PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN		
Centralidad	Descriptor	Horizonte 2017-2023
	Mejoramiento de la infraestructura para la conectividad y acceso a internet	x

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN		
Sector	Descriptor	Horizonte 2017-2023
Instrumentos de Gestión y Financiación	Reglamentación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación	x
	Seguimiento y análisis de los instrumentos de gestión y financiación en su reglamentación e implementación	x

SISTEMAS ESTRUCTURANTES		
Dimensión / Atributo	Descriptor	Horizonte 2017-2023
Estructura Ecológica de Soporte	Priorizar la adquisición de predios localizados en áreas estratégicas para la conservación de fuentes hídricas de abastecimiento, a través de los mecanismos legales e instrumentos de gestión y financiación pertinentes.	x
	Promover cada uno de los actores involucrados en el desarrollo de los programas propuestos en la Agenda del PAI de la Quebrada Manizales, así: Cantidad del recurso hídrico, Proyecto 1. Gestión del riesgo Proyecto 1) (sic); Sostenibilidad del plan de acción Proyectos 2 y 3 (sic)	x
Gestión del riesgo	Estudios detallados en áreas de condición de alto riesgo configurado -(Áreas construidas) - suelo urbano. Alcance: Definir medidas de mitigación estructurales y no estructurales y las acciones para adelantar procesos de reubicación y/o mejoramiento integral	x
	Estudios detallados en suelos de expansión escala 1:2000 (k41, Morrogacho, Veracruz, La Alhambra, Corinto y la Palma). Alcance: Definir medidas de mitigación estructurales y no estructurales y las acciones para adelantar procesos de desarrollo	x
	Promover un proyecto para realizar levantamientos e inventarios de las avenidas torrenciales (sic) que se presentan en el municipio de Manizales	x
	Promover un proyecto para realizar la segunda fase del estudio de rellenos en el municipio de Manizales	x

SISTEMAS ESTRUCTURANTES		
Dimensión / Atributo	Descriptor	Horizonte 2017-2023
Espacio Público y Equipamientos	Reglamentación de los Planes Especiales para Actuación -PEA-. Para la zona urbana y rural.	x
	Diseño y construcción de los proyectos de espacio público en las escombreras municipales clausuradas	x
	Aplicación del plan de manejo de la arborización urbana	x
	Evaluación de la suficiencia y calidad de la infraestructura educativa, así como los impactos que trae la presencia de las universidades en la ciudad.	x
Movilidad	Priorización de proyectos que generen espacio público e infraestructura para el transporte urbano, en las áreas de influencia de las universidades y centros educativos y culturales de importancia para el municipio	x
	Adopción de la actualización del plan de movilidad de Manizales	x
	Reestructuración de rutas de transporte público, priorizando el cubrimiento de las áreas de interés del proyecto "Campus Manizales"	x
Servicios Públicos	Implementación y puesta en marcha de un programa municipal de manejo adecuado y racional del agua	x
	Implementar el programa de Fortalecimiento (de las existentes) y conformación de juntas administradoras de acueducto	x
Cultural- Patrimonio	Formulación del Plan Especial de Manejo y protección del conjunto de inmuebles de infraestructura republicana en complementariedad con el Plan de Revitalización del centro de Manizales, propuesto como uno de los proyectos estratégicos para la consolidación del modelo de ocupación.	x
Uso del suelo rural	Implementación de la política de desarrollo rural municipal	x
Movilidad	Desarrollo paquetes de proyectos de infraestructura vial y de transporte estudiados y analizados en el plan de movilidad de Manizales, y en el Sistema Estratégico de Transporte Público de Manizales	x
	Modos alternativos de transporte (Red de cable aéreo, tranvía, ciclorutas, red de transporte autónomo: Bulevares)	x

SISTEMAS ESTRUCTURANTES		
Dimensión / Atributo	Descriptor	Horizonte 2017-2023
	Realizar los estudios de movilidad en el corto y mediano plazo que determinen las alternativas de diseño de nuevos proyectos viales.	x
	Adopción de la actualización del plan de movilidad de Manizales	x
	Reestructuración de rutas de transporte público, priorizando el cubrimiento de las áreas de interés del proyecto "Campus Manizales"	x
Servicios Públicos	Plan de saneamiento y manejo de vertimientos	x
	Plan de obras e inversiones reguladas de aguas de Aguas de Manizales - POIR-	x
	Continuar con el desarrollo del "Plan Blindaje"	x
	Promover y realizar proyectos en conjunto con las empresas prestadoras de servicios públicos, con el fin de alcanzar una cobertura del 100% en los servicios de acueducto, disposición y tratamiento final de las aguas servidas en los centros poblados del municipio.	x
	Promover programas y acompañar las empresas prestadoras de servicios públicos del Municipio de Manizales, para que, dentro de sus planes maestros, programas y proyectos contemplen lo relacionado con el análisis de la oferta hídrica, abastecimiento de agua, concesiones de agua y demás aspectos relacionados, con el propósito de propender por una adecuada armonía entre los procesos de planificación y el uso y aprovechamiento del recurso hídrico.	x
	Implementación y puesta en marcha de un programa municipal de manejo adecuado y racional del agua	x
	Implementar el programa de Fortalecimiento (de las existentes) y conformación de juntas administradoras de acueducto	x
	Realizar estudios encaminados a determinar nuevas fuentes abastecedoras del acueducto municipal	x
	Impulsar el plan de gestión integral de residuos sólidos del municipio	x
	Promoción de la reforestación de los retiros de los cauces y nacimientos de las fuentes hídricas abastecedoras de acueducto municipales, con el fin de mejorar y regular la disponibilidad del recurso hídrico para abastecimiento	x

SISTEMAS ESTRUCTURANTES		
Dimensión / Atributo	Descriptor	Horizonte 2017-2023
	Priorización de proyectos de alcantarillado de tejares, Zacatín, Loma Verde y las redes secundarias de la avenida Santander	x
Cultural- Patrimonio	Formulación del Plan Especial de Manejo y protección del conjunto de inmuebles de infraestructura republicana en complementariedad con el Plan de Revitalización del centro de Manizales, propuesto como uno de los proyectos estratégicos para la consolidación del modelo de ocupación.	x
	Intervención y recuperación bienes de interés cultural - Concentración Escolar Juan XXIII. - Antigua Sede el Instituto Manizales, _ Escuela Sangrado Corazón, - Casa de la Cultura San José.	x
	Consolidar el componente de patrimonio arqueológico y las acciones requeridas para su identificación, conservación y manejo adecuado	x
Uso del suelo rural	Reconversión de sistemas productivos hacia la vocación de usos rurales propuestos en el plano RE-7 Vocación usos del suelo rural	x
	Implementación de la política de desarrollo rural municipal	x
Integración regional	Formulación e implementación de proyectos regionales como factor asociativo: en acuerdo entre los entes territoriales de la región y el Departamento, se priorizaran los proyectos estratégicos de interés conjunto para su formulación y desarrollo	x

Para la Contraloría de Manizales el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial debe ser incluido en el Plan de Desarrollo municipal en los términos estipulados en el Artículo 18 de la Ley 388 de 1997 que complementa lo estipulado en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan, según el cual se deben señalar las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

Por lo tanto se ratifica el hallazgo administrativo toda vez que la administración hace referencia a 9 proyectos estratégicos, los cuales se diseñaron para la consolidación del modelo de ocupación del POT, sin tener en cuenta que en el Artículo 231 del POT de Manizales 2017-2031 se registran alrededor de 54 programas, proyectos estratégicos, sistemas estructurantes e instrumentos de gestión y financiación para el horizonte de corto plazo que va desde el 2017 al 2023 cuando culmina el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, Manizales +Grande.

HALLAZGO CUATRO. ADMINISTRATIVO. CONCEPTO TÉCNICO SOBRE LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023 DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN-MUNICIPIO DE MANIZALES

Fuente de criterios:

Decreto 403 de marzo 16 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal

k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.

Ley 152 de 1995 –Orgánica del Plan de Desarrollo

Artículo 31º.- *Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.* Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley.

Artículo 39º.-Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

4. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.

5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativas deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan. (...)

Apartes del Concepto Técnico sobre la propuesta del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 emitido el 31 de marzo de 2020 por el CTPM.

6.7 Sobre el Diagnóstico de la parte financiera y el Plan de Inversiones

(...) el Consejo Territorial de planeación observa que en el documento que fue radicado ante esta instancia, NO SE INCLUYÓ un diagnóstico de la parte financiera de la Alcaldía de Manizales, tal como exigen las metodologías sobre planes de desarrollo, razón por la cual se solicita que se incorpore dicho diagnóstico al documento de soporte de la propuesta de PDM.

Sobre el Plan de Inversiones, el CTP identificó que la propuesta de Plan de Desarrollo “Manizales Más Grande 2020-2023” incluye efectivamente este componente que fue construido a partir de las grandes estrategias y la clasificación de los sectores que lo conforman, a la que vez que detalla los recursos disponibles según las fuentes propuestas en cada caso (Libre destinación, sistema general de participaciones, recursos de destinación especial, cofinanciación, recursos de crédito y sistema general de regalías).

Cabe mencionar que al presentarse de forma tan general y dada la ausencia de diagnóstico financiero, no son claras en el plan plurianual las estrategias financieras a desplegar con el ánimo de blindar las proyecciones de ingresos. En general, la información contenida en el mencionado plan plurianual, no facilita el seguimiento que se le debe hacer con posterioridad a su adopción para vigilar su cumplimiento. (...)

Descripción de la situación:

Analizado el concepto Favorable emitido el 31 de marzo de 2020 por el Consejo Territorial de Planeación sobre la propuesta del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, la Comisión de Auditoria no encontró análisis valorativos del Plan de inversiones de mediano y corto plazo 2020-2023, que junto con la parte estratégica conforman el Plan de Desarrollo de una entidad territorial y que de manera consolidada debe ser presentada a esta instancia de planeación.

Para contar con información pertinente, la Comisión de Auditoria solicitó a través del funcionario enlace a la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Manizales se informe si el documento del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, que envió la Administración municipal para su evaluación contenía el plan de inversiones a mediano y corto plazo que trata el artículo 31 de la Ley 152 de 1994 y aclarar si el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación comprende de manera exclusiva la parte estratégica del Plan de Desarrollo.

La instancia de planeación aludida no dio respuesta, ni advirtió en su concepto que el mismo estaba limitado a la parte estratégica del Plan de Desarrollo, ya que la parte de financiamiento del plan constituida por los recursos del sector central y de los entes descentralizados, que deben sustentar la matriz plurianual de inversiones 2020-2023 no hace parte del concepto técnico.

Causas:

- El CTPM desestima la revisión de la parte financiera del plan, que incluye la matriz plurianual de inversiones de acuerdo con los recursos previstos.

Efectos:

- Restricción en el suministro de información que deben conocer los ciudadanos a través del ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

Respuesta de la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Manizales:

Respecto a la pregunta: *“...si el documento del Plan de Desarrollo que envió la Administración municipal para su evaluación contenía el plan de inversiones a mediano Y CORTO plazo que trata el artículo 31 de la Ley 152 de 1994. y aclarar si el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación comprende de manera exclusiva la parte estratégica del Plan de Desarrollo”* ... me permito informar que efectivamente el documento contaba con dicha información, que fue incluida en el numeral 4 del documento remitido para evaluación y concepto (Página 219). En

dicho Plan de Inversiones, se efectuaba una relación de las líneas estratégicas propuestas y las fuentes de financiación que se proponía para cada una de éstas.

Sobre las Claridades solicitadas respecto del Concepto Técnico emitido por el Consejo Territorial de Planeación, me permito informar que se efectuó la lectura no solo de la parte estratégica, sino también del Plan de Inversiones, prueba de ello es que en el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación, reconoce este contenido en la lista de chequeo incluida en el numeral 5 y se realiza una valoración del mismo en el numeral 6.7 e incluso se llama la atención de su desarticulación con el Programa de ejecución del POT (Ver numeral 6.9).

Posición de la Contraloría de Manizales:

Se analizó el concepto del CTPM contenido en 58 folios y no encontró cifra, dato o registro del valor del Plan de inversiones 2020-2023; en este contexto se considera que el concepto está limitado a la parte estratégica del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023.

En el concepto del CTPM se refiere de manera general a los recursos del sector central, sin mencionar la cuantía y distribución de las inversiones de corto y mediano plazo, que permitan modificar la posición del organismo de control fiscal de que el concepto de dicha instancia está referido a la parte estratégica.

Se ratifica como hallazgo de la auditoria en los términos dados a conocer en el informe preliminar.

HALLAZGO CINCO. ADMINISTRATIVO. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR LA NO ENTREGA DE INFORMACIÓN SOLICITADA.

Fuente de Criterios:

Decreto 403 de marzo 16 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal

k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.

Artículo 78. Naturaleza. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.

Artículo 80. Campo de aplicación. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

Descripción de la situación:

Una vez revisada la información y aplicadas las pruebas de auditoria, la Contraloría de Manizales concluye que “Los aportes de los entes descentralizados que totalizan \$279.822 millones, no hacen parte de la Matriz Plan Plurianual de inversiones 2020-2023” descrita en el Artículo 14 del Acuerdo 1053 de 2020.

La Comisión de Auditoria solicitó a los Representantes Legales de los entes descentralizados INFIMANIZALES, AGUAS DE MANIZALES, ERUM e INVAMA “CERTIFICAR”, detallar, discriminar o explicar cómo, cuándo y qué se prevé respaldar dentro del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, con esas fuentes de recursos allí dispuestas.

Dentro del plazo estipulado los Gerentes de INFIMANIZALES y AGUAS DE MANIZALES, enviaron las respuestas de las inversiones a realizar con los aportes registrados en la estructura financiera del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023.

Los Gerentes de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano ERUM S.A.S y del Instituto de Valorización de Manizales INVAMA, no respondieron, ni facilitaron o proporcionaron información que permitiera analizar las inversiones que por \$20.000 millones se respaldarían con los aportes de la ERUM en la vigencia fiscal de 2020, ni las inversiones a realizar durante la vigencia del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 con los \$43.868 millones que aportara el INVAMA.

Esta situación conlleva la solicitud de la iniciación de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 78 al 84 del

Decreto< Ley>403 de 2020 para los Gerentes de la ERUM S.A.S e INVAMA, porque su actuación afectó la aplicación de procedimientos de auditoria, constituyéndose en una limitación al debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal y una restricción al derecho de los ciudadanos de conocer las inversiones a realizar dentro del plan de desarrollo.

Causas:

- No se cuenta con información pertinente y/o los representantes legales de la ERUM e INVAMA no consideraron la solicitud de la Contraloría de Manizales, en aplicación del principio de Inoponibilidad en el acceso a la información.

Efectos:

- Restricción en el suministro de información que deben conocer los ciudadanos a través del ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.
- Imposibilidad de reunir evidencia suficiente y competente para aplicar los procedimientos de auditoria que permitan conocer en detalle las inversiones de manera integral del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023.

Respuesta institucional Gerentes de la ERUM e INVAMA

El equipo auditor analiza la respuesta de la Gerente General de la ERUM otorgada el 22 de diciembre de 2020 respecto a la información que le fue solicitada el 1 de diciembre de 2020, respecto a las inversiones del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 en las que se distribuirán los \$20.000 millones aportados por la ERUM para la vigencia 2020.

La Gerente General CERTIFICA que dichos recursos corresponden a los saldos iniciales de los patrimonios autónomos PA-PAVIP y PA- MATRIZ para la vigencia de 2020

Procedencia del recurso	Cifras en millones	
	Valor certificado	Valor Anexos 1 y 2
PA-PAVIP	\$ 8.627	9.545
PA- MATRIZ	\$11.579	13.410
Total	\$20.206	22.955

Posición del equipo auditor:

Los aportes registrados por la ERUM S.A.S como recursos disponibles para respaldar el plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo de Manizales

2020-2023, son \$20.000 millones; en la respuesta la empresa certifica \$20.206 millones, y en los anexos 1y 2 que respaldan la respuesta corresponden al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2020, proyectado por la ERUM como Gerente de los patrimonios autónomos PAVIP y MATRIZ que suman \$22.955 millones.

No solo la proliferación de cifras le resta validez a la información aportada, el caso es que los recursos registrados por la ERUM S.A.S, como aporte para el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 no le pertenecen, éstos hacen parte de los patrimonios autónomos que surge con la firma de un contrato de fiducia mercantil; en este caso los bienes que conforman un patrimonio autónomo los administra una fiduciaria y son independientes del patrimonio de quienes los transfirieron (fideicomitentes), del patrimonio de la Fiduciaria quien es la titular para efectos de su administración y del patrimonio de los beneficiarios.

Para la ejecución del Macroproyecto de Interés Social Nacional San José de Manizales, adoptado por la Resolución 1453 de 2009 del Ministerio de Vivienda, se tiene en cuenta que el artículo 79⁸ de la Ley 1151 de 2007, posibilita la celebración de contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes podrán ser fideicomitentes y recibir derechos de participación del fideicomiso; el constituyente podrá ser el Municipio de Manizales o cualquier entidad pública descentralizada que tenga en su objeto el desarrollo de procesos, programas o proyectos como aquellos que se derivan del Macroproyecto San José. (Artículo 36- Resolución 1453 de 2009)

En el año 2009 se firma entre la **ERUM** (Fideicomitente inicial) y la **Fiduciaria la Previsora S.A.**, el contrato de Fiducia Mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y fuente de pagos **No. 3-1-14775**, suscrito el 03 de diciembre de 2009.

Mediante el **Otrosí No.1** firmado el 29 de diciembre de 2009, se modifica el contrato de fiducia mercantil **No. 3-1-14775 de 2009**, para vincular a **INFIMANIZALES** en calidad de Fideicomitente posterior, beneficiario y quien recibirá derechos fiduciarios que representen sus activos en el patrimonio autónomo, que se detallan en el contrato ya mencionado.

El contrato de fiducia mercantil **No. 3-1-14775 de 2009**, se firmó con el objeto de constituir en dos momentos diferentes y condiciones distintas dos modalidades de patrimonios autónomos así:

⁸ Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 declarado inexecutable por la Corte Constitucional Sentencia C-149-10 de 4 de marzo de 2010, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

- a. **El Patrimonio Autónomo Matriz:** Es el Patrimonio Autónomo de Garantía, administración y fuente de pago constituido en virtud del **Contrato No. 3-1-14775** de Fiducia Mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y fuente de pagos para el manejo de los recursos, suscrito el 03 de diciembre de 2009, entre la ERUM y la Fiduciaria la Previsora S.A.

Su objeto es recibir a título de fiducia mercantil los recursos dinerarios e inmuebles por parte de los fideicomitentes y transferir los bienes inmuebles en el estado en que se encuentren a los patrimonios autónomos subsidiarios o a terceros a título de venta, permuta, aporte o al título que corresponda según la naturaleza del negocio, con destino a la ejecución de los proyectos que defina la Junta del Fideicomiso o para otras finalidades conforme a decisión de dicha junta.

- b. **Patrimonios Autónomos subsidiarios o Derivados:** Patrimonio Autónomo VIP (PAVIP), que recibirá los predios adquiridos de la unidad Urbanística dos-La Avanzada y los recursos adicionales para la ejecución de este proyecto. Suscrito el 25 de marzo de 2011.

Su objeto es tener la titularidad de los bienes fideicomitados y su administración con la finalidad de que LOS FIDEICOMITENTES Y LA GERENCIA DEL PROYECTO desarrollen el Proyecto de Construcción de Vivienda de Interés prioritario VIP en la Unidad Urbanística Dos (2)- La Avanzada- de la ciudad de Manizales, cuyas unidades inmobiliarias terminadas o por terminar serán transferidas a los ADQUIRENTES DE UNIDADES INMOBILIARIAS – Familias Beneficiadas del Proyecto y con los recursos de Subsidios incorporados en él.

En la cláusula tercera del contrato de Fiducia Mercantil **No. 3-1-14775 de diciembre 03 de 2009**, se determina que para efectos de la constitución del patrimonio autónomo se procederá así:

- I. El Fideicomitente Inicial transferirá a título de fiducia mercantil a la Sociedad Fiduciaria Fiduprevisora:
- a) Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la suscripción del presente contrato, la suma de veinte millones de pesos m/lc (\$20.000.000). Esta suma será transferida por El Fideicomitente Inicial con cargo a su presupuesto para la vigencia fiscal 2009, según Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.83 de diciembre 2 de 2009 hasta por un valor de Veinte Millones de Pesos M/Lc (\$20.000.000).
 - b) Así mismo, El Fideicomitente Inicial, se obliga a transferir al FIDEICOMISO los recursos que forman parte de los aportes de la Empresa de Renovación Urbana

consistentes en las inversiones realizadas por LA ERUM durante la Fase previa a la expedición de la Resolución 1453 de 2.009 mediante la cual se adoptó el Macroproyecto San José de Manizales. El Valor de estos recursos deberá ser acordado, previamente por la ERUM con INFIMANIZALES y el respectivo documento se acompañará en el momento en que se oficialice dicho aporte al Patrimonio Autónomo.

- c) De los recursos derivados del Convenio ínter administrativo 090 de 2.009 suscrito entre El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, la ERUM y el Municipio de Manizales, el **Fideicomitente Inicial** y/o FONVIVIENDA se obligan a transferir al FIDEICOMISO los recursos provenientes del mencionado convenio (copia de dicho convenio se acompaña como anexo del presente contrato).

- II. El **Fideicomitente Posterior** INFIMANIZALES entregará al PATRIMONIO AUTONOMO el **certificado de vigencias futuras y/o cesión de derechos económicos**, en el cual indicará como serán sus aportes a favor del PATRIMONIO AUTONOMO.

Parágrafo Transitorio Primero: Mientras los Fideicomitentes sean la ERUM e INFIMANIZALES, los aportes en especie se efectuarán por el valor del avalúo comercial que presente Infimanizales al momento o de manera previa a la transferencia del dominio de dichos inmuebles al Patrimonio Autónomo.

- a. Así mismo EL INFIMANIZALES, se obliga a transferir al FIDEICOMISO los recursos que forman parte de sus aportes consistentes en las inversiones realizadas durante la Fase previa a la expedición de la Resolución 1453 de 2.009 mediante la cual se adoptó el Macroproyecto de Interés Social Nacional – Centro Occidente San José de Manizales. El Valor de estos recursos deberá ser acordado, previamente por la ERUM con INFIMANIZALES y el respectivo documento se acompañará en el momento en que se oficialice dicho aporte al Patrimonio Autónomo.

Todos los recursos y predios que se adquieran con Recursos de INFIMANIZALES y/o los que aporta directamente servirán de base para los procesos de estructuración financiera de los proyectos que se planteen realizar bajo el Patrimonio Autónomo en los términos que señale la Junta del Fideicomiso con destino a ser enajenados con el plus valor que adquieran dentro del desarrollo del Macroproyecto o podrán servir para participar bajo esquemas asociativos con terceros para desarrollos inmobiliarios y posterior comercialización o podrán ser utilizados para desarrollos de proyectos, **para luego, reintegrar la totalidad de dichos aportes a INFIMANIZALES con los rendimientos generados por el desarrollo y ejecución del Macroproyecto,** todo conforme a las decisiones Junta del Fideicomiso con el voto favorable del

Fideicomitente INFIMANIZALES. El detalle del reintegro al que se hace referencia anteriormente, así como su procedimiento será definido previamente por la Junta del Fideicomiso y notificado a la FIDUCIARIA, hasta tanto no se de tal requerimiento la FIDUCIARIA se abstendrá de realizar la mencionada liquidación.

En consecuencia, INFIMANIZALES ingresa sus aportes al Patrimonio autónomo como fideicomitente posterior y Beneficiario y recibe derechos fiduciarios que representen sus activos en el patrimonio autónomo.

En conclusión, los recursos a los que hace referencia la ERUM S.A.S, como aportes al Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 , hacen parte de los patrimonios autónomos constituidos en los años 2009 y 2011 a raíz del contrato de fiducia mercantil **No.3-1-14775 de diciembre 03 de 2009** que surtió los tramites presupuestales y contables exigidos por las normas para la transmisión de la propiedad hacia la entidad fiduciaria, para la constitución de un patrimonio autónomo (matriz y derivados) del cual es titular legal para realizar los actos de administración y enajenación exigidos por la finalidad prevista en el acto constitutivo. Ver anexo 1. Relación de las modificaciones del contrato de fiducia mercantil No. 3-1-14775 de diciembre 03 de 2009

La comisión de auditoria ratifica la solicitud de la iniciación de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 78 al 84 del Decreto< Ley>403 de 2020 para la Gerente de la ERUM S.A.S, que hace parte del hallazgo seis del presente informe definitivo de auditoria, porque su actuación afectó la aplicación de procedimientos de auditoria, constituyéndose en una limitación al debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal y una restricción al derecho de los ciudadanos de conocer las inversiones a realizar dentro del plan de desarrollo.

La respuesta del Instituto de Valorización de Manizales – INVAMA.

“Por medio de la presente y dando respuesta a la solicitud efectuada el día 1 de diciembre de 2020, se procede a Certificar por parte del Gerente los recursos asignados para el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023 así...” (Se anexa la Certificación remitida por el Gerente del Invama Dr. Arturo Espejo Arbeláez):

PROYECTOS PDM INVAMA	Tipo del proyecto	Valor Total (valores en millones)	2020	2021	2022	2023
Placa huellas Arenillo	Infraestructura - Valorización	\$288		\$288		

PROYECTOS PDM INVAMA	Tipo del proyecto	Valor Total (valores en millones)	2020	2021	2022	2023
Completar segunda calzada Av. Sena - Enea	Infraestructura - Valorización	\$6.928		\$505	\$3.339	\$3.084
Completar segunda calzada Av. Silvio Villegas (Palermo)	Infraestructura - Valorización	\$1.481		\$1.481		
Modernización LED del Alumbrado Público	Gestión Energética - Alumbrado Público	\$30.571	\$571	\$15.000	\$15.000	
Instalación de Alumbrado Navideño	Gestión Energética - Alumbrado Público	\$4.600	\$700	\$1.300	\$1.300	\$1.300
TOTALES		\$43.868	\$1.271	\$18.574	\$19.639	\$4.384

Así mismo, el Dr. Arturo Espejo Arbeláez manifiesta lo siguiente:

“El señor Gerente consciente de la importancia que representan los entes de control, no generó una afectación de manera premeditada al no reportar información correspondiente al oficio del 01 de diciembre de 2020, solicitado por ustedes mediante el correo electrónico arturoespejo@invama.gov.co. Este correo por alguna razón no cuenta con la recepción de dicho correo, por lo tal no se pudo responder en los tiempos dados por ustedes.

Con lo expresado en los párrafos precedentes la Gerencia del Instituto de Valorización de Manizales, desea mostrar que en ningún momento hubo omisión de sus funciones, por lo anterior solicita de una manera muy respetuosa se tenga en cuenta los argumentos expuestos en el derecho de contradicción con el objetivo de que el alcance de la observación no tenga la connotación de sancionatoria debido a los alcances y repercusiones que traen al funcionario responsable”.

Posición de la Contraloría de Manizales:

La información aportada por el INVAMA como respuesta al informe preliminar, no hace parte de la Matriz plurianual de inversiones 2020-2023; en relación con las explicaciones de porque no envió de la información solicitada vía correo electrónico, no existe ningún mensaje de que el correo inscrito por la entidad no se hubiese recibido, razón por la cual se ratifica el hallazgo administrativo y se procederá a solicitar el proceso administrativo sancionatorio fiscal anunciado en el informe preliminar.

HALLAZGO SEIS. ADMINISTRATIVO. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL A LA PRESIDENTE DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE MANIZALES.

Fuente de Criterios:

Decreto 403 de marzo 16 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal

k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.

Decreto 1865 de 1994. Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial.

Artículo 1º. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible elaborarán planes de gestión ambiental regional, en armonía con la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios.

Artículo 3º. Para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. El proceso de preparación de los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones, las cuales deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la precitada ley.
2. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno o cuerpo que haga sus veces a que se refiere el numeral 4º del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales.
3. La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para que los revise técnicamente y constate su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir el plan con el concepto respectivo.
4. Recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente.

Apartes Concepto Ambiental Plan de Desarrollo Municipal de Manizales 2020-2023 de CORPOCALDAS enviado el 20 de marzo de 2020 al Alcalde de Manizales.

“6. Conclusiones del concepto ambiental para el Plan de Desarrollo Municipal de Manizales

6.1 Descripción general de la estructura del Plan de Desarrollo Municipal de Manizales frente a la dimensión ambiental.

Se concluye respecto al componente estratégico que no todos los programas de la línea “Ciudad sostenible y resiliente” tienen metas ambientales, lo cual es necesario aclarar y subsanar. Además, los indicadores de seguimiento de algunas metas deberían ser más específicos y con mayor grado de verificabilidad de las metas propuestas.

En la estructura del Plan de Desarrollo no se presenta un diagnóstico ambiental que sigue la ruta de la información de referencia para cada eje temático de los lineamientos ambientales para la construcción de los planes de desarrollo dados por la Corporación, por lo que se recomienda complementar.

Se observa la necesidad de hacer complementar las metas ambientales y aclarar algunas de las presentadas ya que no se logra evidenciar el producto a obtener.

Es necesario considerar además, las obligaciones de la sentencia de la acción popular del sector de Sabinas – Letras.

6.2 Verificación de incorporación de Lineamientos Ambientales en el componente estratégico de Plan de Desarrollo Municipal de Manizales.

En la tabla a continuación se puede observar el nivel de incorporación de los “Lineamientos ambientales para la construcción de los Planes de Desarrollo municipales 2020-2023” en las metas ambientales del PDM.

Eje temático	Porcentaje	Nivel
<i>Estructura ecológica</i>	11%	<i>Insuficiente</i>
<i>Gestión integral del recurso hídrico</i>	25%	<i>Insuficiente</i>
<i>Gestión integral de residuos sólidos y calidad del aire</i>	38%	<i>Aceptable</i>
<i>Gestión del riesgo de desastres y cambio climático</i>	0%	<i>Insuficiente</i>
<i>Gestión ambiental del suelo rural: PCC y clases agrológicas</i>	0%	<i>Insuficiente</i>
<i>Educación y participación ambiental</i>	0%	<i>Insuficiente</i>

Análisis territorial y regional: POT y RAP Eje Cafetero	100%	Suficiente
---	------	------------

6.3 Principio de “Armonización” ambiental en el Plan de Desarrollo Municipal de Manizales.

En la tabla a continuación se puede observar el grado de armonización ambiental en el PDM

Metas ambientales PND 2018-2022	13,33%	
PGAR 2020-2031	66,67%	
POMCA río Chinchiná	57,14%	
PIGCC de Caldas	0,00%	
PORH río Chinchiná y Q. Manizales	100,00	
POT Manizales	0,00%	
Paisaje Cultural Cafetero	NO	
RAP Eje Cafetero: AM Centro-Sur	SI	

El Plan de Desarrollo articula elementos de la gestión previa de la administración anterior que garantiza la continuidad de proyectos clave para el municipio o departamento, por ejemplo RAP eje cafetero y Área metropolitana centro-sur. Sin embargo, no se referencian ni en el diagnóstico ni en las metas del componente estratégico temas relacionados con el Paisaje cultural cafetero-PCC.

En el PDM se debe hacer alusión a la armonización que se debe tener con los instrumentos de planificación antes mencionadas, lo cual se deberá subsanar. Estos instrumentos son los referentes de planificación ambiental regional del municipio.”

Decreto <Ley> 403 del 16 de marzo de 2020 Título IX Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

Artículo 78. Naturaleza. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.

Artículo 80. Campo de aplicación. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden,

administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

Descripción de la situación:

Revisado el Concepto Ambiental del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, emitido por CORPOCALDAS el 20 de marzo de 2020, la Comisión de la Auditoria requería mediante la trazabilidad de dicho concepto, verificar la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 3 de la Resolución 1865 de 1994, por lo que a través del funcionario enlace se solicitó a la Presidenta de Consejo Territorial de Planeación de Manizales, información sobre el trámite dado a este concepto.

La Comisión de Auditoria no recibió ninguna respuesta lo que afectó la aplicación de procedimientos de auditoria y se constituyó en una limitación al debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal del trámite dado al Concepto emitido por Corpocaldas, en particular si se tiene en cuenta el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1865 de 1994 que señala:

4. Una vez recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente.

Esta situación conlleva la solicitud de la iniciación de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 78 al 84 del Decreto Ley 403 de 2020 para la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Manizales, porque con su actuación privó a la Contraloría de Manizales de información pertinente para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal y por la trascendencia del concepto emitido por la autoridad ambiental se debían valorar las conclusiones, recomendaciones o solicitudes allí explícitas y las decisiones que esa instancia de planeación le dio a las mismas.

Causas:

- No se cuenta con información pertinente y/o el CTPM no consideró la solicitud de la Contraloría de Manizales en aplicación del principio de Inoponibilidad en el acceso a la información.

Efectos:

- Imposibilidad de reunir evidencia suficiente y competente para aplicar los procedimientos de auditoria que permitan conocer el tramite dado al concepto de la autoridad ambiental.

Respuesta Presidenta Consejo Territorial de Planeación:

En esta observación se hace referencia a un proceso administrativo sancionatorio fiscal a la Presidente del Consejo Territorial de Planeación de Manizales.

Sobre el particular expongo lo siguiente:

En el derecho sancionatorio, no basta la comisión de la conducta reprochable para endilgar responsabilidad, se requiere que previamente se realice una valoración de la actuación del agente, con miras a determinar el grado de participación del implicado, realizando un examen sobre las circunstancias que pudieron haber incidido en la realización de tal comportamiento.

RAZONES

En consecuencia, al momento de fallar, no podrá desconocerse lo prescrito por el artículo cuarto de la Constitución, en el cual se afirma que "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Planteándose la validez de las normas constitucionales, y definiéndose de manera clara su efectividad.

De este modo, la culpabilidad se instituye como uno de los pilares sobre los que se debe fundamentar el ejercicio de la actividad sancionadora (C- 226/1996; C720/2006). Siendo éste, un derecho fundamental garantizado por el Estado de derecho.

Constituyéndose en presupuesto para que nazca la responsabilidad administrativa, que la infracción se haya realizado con dolo, o por lo menos con culpa o imprudencia (Gamero y Fernández, 2005), pues el principio de culpabilidad es una "pieza básica del ordenamiento punitivo" (Lozano Cutanda, 2003, p. 355). La Corte, refiriéndose al derecho disciplinario, exige la culpa para que opere el aparato sancionador de la Administración: "La jurisprudencia especializada reconoce que la regla general sancionatoria es el castigo de la culpa" (C181/1996).

En definitiva, la culpa se erige como una condición para que pueda imponerse una sanción y junto a otras exigencias, como son: "la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, (...) la manifestación clara de la antijuridicidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta" (C- 690/1996).

... “Artículo 80. Campo de aplicación. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal” ...

R/: El Consejo Territorial de Planeación es un órgano consultivo que representa a los ciudadanos y emite conceptos sobre la formulación de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial sin que estos sean de carácter vinculante. Como miembro del CTPM ejerzo una función consultiva y en ningún caso me desempeño como funcionaria pública o tengo a mi cargo función pública.

Por otra parte, el proceso administrativo sancionatorio, se inició por no dar respuesta a una petición de información fechada el 2 de Diciembre de 2020, con tiempo de respuesta el 3 de Diciembre de 2020, a cerca de información que no es de competencia del Consejo Territorial de Planeación tener, pues la información requerida, son de aquellos anexos que reposan en las dependencias de la Alcaldía de Manizales, entidad responsable de la elaboración del plan de desarrollo, por tanto, insisto, no es de la competencia de éste órgano consultivo, la custodia de dichos documentos.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la solicitud a cerca del traslado al Consejo de Gobierno, tampoco es del resorte del Consejo Territorial de Planeación, asistir a los Consejos de Gobierno, por tanto, no le es dable certificar a cerca de los temas que se tratan dentro de dichos consejos de Gobierno.

Por tanto, establecer como incumplida la entrega de una información que no es del resorte de este Consejo es una falta de claridad al momento de realizar el informe auditor, y no puede permitirle a éste ser plena prueba en el desarrollo de éste proceso sancionatorio.

Cuando menos existe duda acerca de que fue lo que se encontró la auditoría, si la falta de traslado de la información obedece a una imposibilidad del Consejo de entregar dicha información.

Ahora bien, ha sido mi política y política del Consejo Territorial de Planeación, atender todos los requerimiento y consultas de las autoridades, con lo cual se demuestra el interés de cumplir con la entrega de la información que es para éste consejo disponible, al contrario de el alcance que le otorga el funcionario de la contraloría, lo que no es admisible, es que se endilgue responsabilidades de

trasladar documentos, que como lo advertimos reposan y son responsabilidad de la Alcaldía de Manizales, dadas las claras y definidas competencias funcionales.

Para la fecha en que la Secretaria de Planeación envió la comunicación de la Contraloría al CTP, yo me encontraba en aislamiento obligatorio y no pude responder oportunamente la solicitud, pero en ningún caso mi deseo fue imposibilitar la recolección de evidencia sobre el importante papel que tuvo el CTP frente a la revisión del PDM.

Es por lo anterior que, hablándose de la culpabilidad de la conducta, dentro del Proceso Administrativo sancionatorio se debe hacer el análisis del comportamiento del sujeto, considerando si la omisión de los deberes que se le atribuye obedeció a intención manifiesta o a su negligencia, imprudencia, impericia, o a la violación de las normas legales, y estudiando para cada caso, la inexistencia de causales de justificación, que configuren fuerza mayor y caso fortuito. Para que no existan dudas posteriores sobre el carácter reprochable.

Para que un acto sea reprochables, pero además sancionable, debe existir la intención firme de cometer la falta; conducta que no es deducible de mi actuación, toda vez que como lo he dicho y demostrado a lo largo del escrito, mi comportamiento y desempeño profesional y en ésta caso en particular, se ha enmarcado siempre bajo el principio de la buena fe Artículo 83 de la Constitución Política que a la letra dice: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas” La exigencia de la culpabilidad para imponer la sanción administrativa tiene una relación muy estrecha con otro precepto constitucional como lo es la presunción de inocencia.

En este caso y como se observa, se entregaron los conceptos, de conformidad con la información, que le fue trasladada al órgano consultivo.

Es por lo anterior que dejo claro que con mi actuación, no se trasgredió ninguna norma ni se puede predicar la existencia de dolo en esta conducta, por enmarcarse, dentro de una de las causales eximentes de responsabilidad al no poderse calificar mi comportamiento “como la intención positiva de afectar el proceso auditor”, sumado a que de ésta actuación se encuentra probada la culpa de un tercero, demostrado en los pronunciamiento oportunos y en solicitud en muy corto plazo, de una información que no es del resorte del Consejo Territorial de Planeación tener.

Posición de la Contraloría de Manizales:

Los criterios de auditoria corresponden a normas vigentes y aplicables que en el caso del Decreto 1865 de 1994 en su artículo 3, señala el procedimiento para la

armonización de la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios, inicia con el proceso de preparación de los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 que señala:

*La Ley 152 de 1994. **Artículo 39 Elaboración-** Para efecto de la elaboración del proyecto de plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:*

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

El Artículo 3 del Decreto 1865 de 1994, continua con lo estipulado en el numeral 4 del artículo 39 de la ley orgánica del Plan de Desarrollo, e instruye tanto a la administración como al Consejo Territorial de Planeación, respecto del trámite que debe surtir el Concepto de la Autoridad Ambiental, tal como se lee a continuación:

2. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno o cuerpo que haga sus veces a que se refiere el numeral 4 del artículo 39 de la Ley

152 de 1994 se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales.

3. La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para que los revise técnicamente y constate su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir el plan con el concepto respectivo.

4. Recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las asambleas departamentales o consejos municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente. (Resaltado fuera de texto)

Para el equipo auditor no hay otra interpretación de lo dispuesto en el Decreto 1865 de 1994 y su relación con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, aplicable a la Nación y a las entidades territoriales, que no fueron tenidos en cuenta durante el proceso de formulación, elaboración y aprobación del Plan de desarrollo de Manizales 2020-2023.

Se solicitó información oficial a la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación para dilucidar temas de ciudad que debían ser analizados por las instancias de planeación a quienes les fue confiado el estudio del Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023, quien optó por no contestar ni dar ninguna explicación a la Contraloría de Manizales.

En la respuesta al informe preliminar de auditoria, la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación contradice los argumentos del equipo auditor, tanto en el plano de las normas que sustentan los criterios de auditoria arriba señalados, como las explicaciones de porque no respondió.

Analizado lo expuesto por la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación, se determina estructurar el hallazgo de auditoria en los términos dados a conocer en el informe preliminar y se solicitara a la Coordinación de Responsabilidad Fiscal o instancia competente para conocer en primera instancia el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, se inicie dicha actuación, aclarando que es en esa instancia donde se valoran los argumentos de la Consejera Territorial de Planeación.

HALLAZGO SIETE. ADMINISTRATIVO. FALTA DE CONEXIÓN ENTRE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS DEFINIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023 AL LOGRO DE OBJETIVOS CONCRETOS Y LOS RECURSOS REQUERIDOS.

Fuente de criterios:

Ley 152 de 1995-Organica del Plan de Desarrollo

Artículo 3. Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

I) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

Acuerdo 1053 de 2020- Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales +Grande”

Artículo 44. Proyectos Estratégicos. Se consideran proyectos estratégicos para la ciudad de Manizales, aquellos proyectos que garantizan la prestación de servicios a la ciudadanía y que por su magnitud son de impacto positivo en la calidad de vida de sus habitantes y en el logro de los propósitos y metas de ciudad y de gobierno.

Dichos proyectos incluyen, entre otros: Sistema Integrado de Transporte, Aeropuerto del Café, Macroproyecto San José, Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, Renovación de la Plaza de mercado y pabellones, Centro Logístico K41

Parágrafo. Los proyectos estratégicos se podrán financiar con recursos de la administración central, entidades descentralizadas, cofinanciación, recursos del crédito, entre otras fuentes de financiación.

Apartes Concepto Técnico de la propuesta del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 del Consejo Territorial de Manizales –CTPM de marzo 30 de 2020

El Macroproyecto de Interés Social Nacional San José no está formando parte de las prioridades del Plan de Desarrollo. Esta operación urbana de gran escala requiere del concurso permanente de la Administración, en procura de sacar adelante de forma satisfactoria esta actuación urbanística. Por tal motivo, se recomienda incluir un proyecto centrado en el Macroproyecto, acompañado de acciones enfocadas a propiciar las condiciones para que se involucren otros actores en la ejecución del mismo (...)

Descripción de la situación:

En el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 se mencionan seis (6) proyectos estratégicos de ciudad, con los que se podría garantizar la prestación de servicios

al ciudadano, que por su magnitud son de impacto positivo en la calidad de vida de sus habitantes.

La Comisión de Auditoria evidencio que en la Matriz plurianual de inversiones 2020-2023, solo está registrado el Sistema Integrado de transporte para la competitividad, proyectado en \$153.800 millones, cuya financiación depende en un 52% de recursos de Cofinanciación por \$80.000 millones; en un 42% de recursos del crédito por \$65.000 millones y el 6% restante de recursos propios de libre destinación es decir \$8.800 millones.

Para los demás proyectos estratégicos: Aeropuerto del Café, Macroproyecto San José, Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, Renovación de la Plaza de mercado y pabellones, Centro Logístico K41, no están definidas las unidades mínimas de referencia que permitan analizar el costo de cada proyecto, los recursos financieros requeridos para garantizar su viabilidad, así como la designación de responsables.

En este escenario persiste la preocupación del Consejo Territorial de Planeación al considerar que el Macroproyecto de la Comuna San José no hace parte de las prioridades del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023.

El Macroproyecto San José de Manizales supera los 11 años de ejecución, con escasos resultados frente a lo propuesto en la Resolución 1453 de 27 de julio de 2009 del Ministerio de Ambientes, Vivienda y Desarrollo Territorial, que lo adopto con el fin de renovar y redensificar la zona norte de la ciudad de Manizales, generar suelo urbano- en especial para Vivienda de interés social y prioritario, promover nuevos desarrollos integrales tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población a través del reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo, el incremento del índice de zonas verdes por habitante y la dotación de equipamientos e infraestructura vial y de servicios.

Esta situación refleja la poca eficacia que tiene incluir en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 unos proyectos denominados como estratégicos, cuando el 83% de los mismos no están ligados al logro de objetivos concretos, recursos requeridos y disponibles en un tiempo predeterminado y los productos o servicios que se pondrán al servicio de los ciudadanos y que mejorarán la calidad de vida de los Manizaleños.

Causa:

- Inadecuado proceso de viabilidad para el 83% de los proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 que no superaron la etapa de mención o simple registro.

Efecto:

- Ineficacia del Plan de Desarrollo en cuanto a los proyectos estratégicos de ciudad.
- Incumplimiento de los propósitos de ciudad y de gobierno, en especial lo relacionado con el Macroproyecto San José de Manizales.

Respuesta institucional

Sin respuesta.

Posición de la Contraloría de Manizales:

Estructura como hallazgo en los términos dados a conocer en el informe preliminar.

HALLAZGO OCHO. ADMINISTRATIVO. RECURSOS POR \$279.322 MILLONES, SIN DISTRIBUIR EN EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2020-2023- QUEBRANTAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA. RESTRICCIONES PRESUPUESTALES PARA SU EJECUCIÓN.

Ley 152 de 1994 – Orgánica del Plan de Desarrollo

Artículo 6º.- *Contenido del plan de inversiones.* El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;

Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución

Artículo 31º.- *Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.* Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos

y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley.

Artículo 36°.- En materia de elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 38°.- *Los planes de las entidades territoriales.* Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones.

Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del presupuesto.

Artículo 8°. (...) El plan operativo anual de inversiones es el instrumento de priorización de las inversiones contempladas en el plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el Concejo.

Artículo 38. En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional

Acuerdo 1053 de junio 4 de 2020-Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023

Artículo 14. Estructura del Plan Plurianual de inversiones- Dentro del marco de los recursos disponibles como las principales fuentes de financiación, se registran los recursos de los entes descentralizados para el cuatrenio 2020-2023, así:

Entidad descentralizada	Vigencia y cuantía de los aportes en millones de \$				Total Cuatrenio
	2020	2021	2022	2023	2020-2023
Aguas de Manizales	47.644	38.689	47.048	51.673	185.054
INVAMA	1.330	18.515	19.639	4.384	43.868
ERUM	20.000	0	0	0	20.000
INFIMANIZALES	6.500	14.000	5.800	4.100	30.400
Total descentralizadas	75.474	71.204	72.487	60.157	279.322

Descripción de la situación:

El Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2030, “Manizales+ Grande” adoptado por el Acuerdo 1053 del 04 de junio de 2020 en su parte financiera acumula fuentes por \$2.002.186 millones, que provienen de recursos de la administración central por \$1.722.864 millones y recursos del sector descentralizado por \$279.322 millones

Al revisar la Matriz plurianual de inversiones 2020-2023 se registran inversiones por \$1.722.864 millones, distribuidos en los programas registrados en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, es decir faltan por distribuir \$279.322 millones en el plan plurianual de inversiones, que representan el 14% del total de recursos dispuestos en la parte financiera del Plan y que corresponden a los aportes de los entes descentralizados.

Sobre el particular la administración central del municipio de Manizales declara que “la Secretaria de Planeación consolidó y adicionó la suma de \$279.322 millones, haciendo claridad que estos recursos pertenecen a cada Entidad Descentralizada que tienen autonomía administrativa y financiera y que aportan recursos en el financiamiento de proyectos que apalancan los diferentes sectores del Plan de Desarrollo”.

El Gerente de INFIMANIZALES, CERTIFICA aportes al Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 por \$55.000 millones y explica que este valor difiere de lo consignado en el Plan porque en ese momento aún no se tenía información precisa sobre la proyección del aporte del Instituto a la construcción de la línea 3 del cable aéreo de Manizales.

La Gerencia de Aguas de Manizales informa que el valor incluido en el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, por **185.054 millones**, corresponde a cifras planeadas en mayo de 2020 y esos recursos no son transferidos al municipio de Manizales porque corresponden a la proyección de obras a ejecutar por la empresa en diferentes proyectos inherentes a la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

La relación incluye programas institucionales de responsabilidad social como el de formación en lengua Braille; así como el plan de obras e inversiones regulado de aguas de Manizales POIR por \$74.886 es inherente a su quehacer misional; el proyecto vinculado al Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 es “Planta de Tratamiento de Aguas residuales” por \$110.147 millones y representa el 60% del total de aportes, se explica que la inversión a ejecutar por Aguas de Manizales en este periodo incluye recursos a ser aportados por otras entidades del Gobierno Nacional, Corpocaldas y Municipio de Manizales.

Para la Contraloría de Manizales las respuestas de la administración y de los entes territoriales no guardan coherencia con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que dispone que los planes de desarrollo de las entidades territoriales están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten los Concejos Municipales.

La Ley 152 de 1994 no otorga a los representantes de los entes descentralizados la facultad de diseñar planes de desarrollo paralelos con inversiones por fuera del plan; lo que esta norma dispone en el artículo 41-Planes de acción en las entidades territoriales, es que con base en los planes generales departamentales o municipales **aprobados por el correspondiente Concejo** o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023 fue aprobado por el Acuerdo Municipal 1053 de junio 4 de 2020 y allí no están distribuidas las inversiones de los entes descentralizados por \$279.322 millones; es del caso señalar que con la información aportada por INFIMANIZALES se eleva a **\$303.922 millones** los recursos pendientes por distribuir.

La situación descrita quebranta los principios de economía ya que se registran más recursos que inversiones; el principio de eficiencia en la distribución de los recursos que permita obtener mayores beneficios y el principio de eficacia resulta inocuo ya que los resultados se pueden obtener sin mayores esfuerzos, dado el remanente de recursos disponibles.

Esta serie de inconsistencias en la estructuración del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 en el que se dejan de distribuir más \$279.322 millones y se otorga a los gerentes de los entes descentralizados facultades que solo tiene el Concejo Municipal de aprobar dichos planes, controvierte el estatuto orgánico del presupuesto que dispone que en el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional (en el caso de los municipios por el Concejo Municipal).

Causas:

- Limitados mecanismos de control para consolidar el plan de Desarrollo de Manizales en su parte estratégica y los recursos disponibles para financiar el plan plurianual de inversiones 2020-2023.

Efectos:

- Restricciones legales y presupuestales para ejecutar recursos que no fueron distribuidos en el Acuerdo del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023.

Respuesta de la entidad:

El sujeto auditado refiere la respuesta a los planteamientos iniciales del Oficio 4037-20 del 23 de diciembre de 2020 del cual se extractan algunos apartes. El texto completo de la respuesta hace parte de los anexos del informe.

Con el fin de argumentar de manera detallada la posición de la Administración Municipal se parte de la revisión de la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, tenemos entonces,

Dentro de los principios generales que se describen en la citada norma en el artículo 3, los cuales rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación se destacan:

*(...) “a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica
[...]*

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,

A su vez en el Capítulo II “El Plan Nacional de Desarrollo” se destaca el artículo 4 se establece la Conformación del Plan Nacional de Desarrollo:

Artículo 4º.- *Conformación del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.*

A su vez el artículo 6 establece:

Artículo 6º.-Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

- a. La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;
- b. La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;
- c. Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;
- d. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Este artículo se adiciona en el artículo 10 de la Ley 1473 de 2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

(...) **“Artículo 10. Adiciónese un párrafo al artículo 6º de la Ley 152 de 1994, así: “Párrafo. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.**

Se considera preponderante revisar y ahondar respecto de dos aspectos fundamentales del artículo sexto (6), estableciendo la conformación del plan de inversiones donde en los ítem b) y c) se afirma en dos ocasiones **“los principales programas.”** y los **“costos de los programas más importantes”**, respectivamente.

Mediante el artículo siete (7) se hace alusión nuevamente a los costos y fuentes de financiación de los **principales programas**.

(...) **“Artículo 7º.-** Presupuestos plurianuales. Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.

Como se puede apreciar, nuevamente la normativa vigente itera el concepto de los principales programas, sin establecer en ningún momento que debe ser objeto la totalidad de los mismos.

En el artículo 28 se establece que para garantizar **la debida coherencia y armonización entre el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo** se observarán las previstas en la ley orgánica de presupuesto, tenemos entonces:

Artículo 28°.- Armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan. Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la Ley Orgánica del presupuesto.

*De acuerdo a lo que se ha venido abordando, se tiene que el artículo mencionado en el párrafo precedente, es fundamental en la discusión que nos convoca y de vital importancia en la contra argumentación que se está dando al informe elaborado por la Contraloría. Así las cosas, tal como se establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los establecimientos Públicos presentan su **presupuesto en un primer nivel sin necesidad de describir en programas y proyectos.***

Ahora bien, Aguas de Manizales y ERUM no son establecimientos públicos, su naturaleza les proporciona autonomía administrativa, no obstante, por ejecutar recursos de importantes proyectos como la PTAR o el Macroproyecto San José se incluyen dentro de la Matriz Plurianual como fuentes adicionales de financiación y con metas concretas para la ejecución del Plan de Desarrollo.

Posición de la Contraloría de Manizales:

La observación debe estructurarse como hallazgo de la auditoria, ya que la respuesta hace referencia a la normativa presupuestal que no están en discusión, pero que no contribuye a esclarecer la no inclusión de \$279.322 millones en el plan plurianual de inversiones 2020-2023 del Plan de Desarrollo de Manizales por igual periodo

Se ratifica que es la norma orgánica de presupuesto la que establece que el sistema presupuestal está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación (Ley 38/89, artículo 3o., Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.); el vínculo directo con el plan de desarrollo, es que este instrumento de planeación contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende llevar a cabo durante el periodo para el cual fue elegido.

El Plan de Desarrollo es el principal insumo para la programación presupuestal de la inversión pública. En él se plasman los objetivos generales y específicos de la acción estatal a mediano y corto plazo para el caso de las entidades territoriales, las metas generales cuantitativas y cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental.

De este instrumento básico de la planeación se desprenden los demás insumos que se requieren para iniciar la programación del presupuesto y es en ese sentido que la Contraloría de Manizales ratifica que la no inclusión de los aportes por más de \$279.322 millones, de los entes descentralizados en la Matriz plurianual de

inversiones 2020-2023 es un hallazgo de auditoria en los términos dados a conocer en el informe preliminar.

4. Apéndices y anexos

4.1 Matriz de hallazgos

MATRIZ DE HALLAZGOS AUDITORIA PILOTO DE DESEMPEÑO 6.01-2020AL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023, “MANIZALES +GRANDE”						
Nro.	Hallazgo	Alcance o Incidencia				
		Cuantía miles \$	A	F	D	PAS
1	PROPUESTAS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO QUE NO SE INCLUYERON EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES 2020-2023, MANIZALES+ GRANDE		x			
2	PERIODO Y RENOVACIÓN DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE MANIZALES.		x			
3	PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DE MANIZALES POT-2017-2031		x			
4	CONCEPTO TÉCNICO SOBRE LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023 DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN-MUNICIPIO DE MANIZALES		x			
5	PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR LA NO ENTREGA DE INFORMACIÓN SOLICITADA.		x			x
6	PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL A LA PRESIDENTE DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE MANIZALES.		x			x
7	FALTA DE CONEXIÓN ENTRE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS DEFINIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023 AL LOGRO DE OBJETIVOS CONCRETOS Y LOS RECURSOS REQUERIDOS.		x			
8	RECURSOS POR \$279.322 MILLONES, SIN DISTRIBUIR EN EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2020-2023- QUEBRANTAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA. RESTRICCIONES PRESUPUESTALES PARA SU EJECUCIÓN		x			

A: Administrativa

F: Fiscal

D: Disciplinaria

PASF: Proceso administrativo sancionatorio Fiscal

4.2. Anexo Respuesta Institucional

Oficio 4037-20 del 23 de diciembre de 2020 derecho de contradicción al informe preliminar de la Auditoria Piloto de Desempeño 6.01-2020, suscrito por la Jefe de despacho de la Secretaria de Planeación Alcaldía de Manizales

Se iniciará por poner en un contexto general lo que abarca el Plan de Desarrollo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994: “Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”. En adición a lo anterior, es claro que para lograr la adecuada formulación del plan, existe además de estos dos componentes legales, un componente inicial de “diagnóstico” que permite profundizar en la identificación de las necesidades de la comunidad y su entorno.

ART. 31. —Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente ley.

Se tiene entonces que el Plan de Gobierno se entiende como un punto de partida que fija parámetros generales que serán los insumos más preponderantes para articular el Plan de Desarrollo, de esta manera se definen las líneas estratégicas y el Departamento Nacional de Planeación sugiere tres pasos para su consolidación.

- D. Revisión y análisis del plan de gobierno.*
- E. Asignación de un nombre al plan de desarrollo del territorio*
- F. Creación de las líneas estratégicas del plan.*

Se considera preponderante mencionar el artículo quinto (5) de la ley 131 de 1994, el cual establece lo siguiente:

(...) ARTICULO 5º- Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991”

Lo anterior para dar claridad de que los Planes de Desarrollo tienen su punto de partida en el Plan de Gobierno propuesto mas no tienen que ser una réplica del mismo, tenemos entonces que lo establecido mediante el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 advierte claramente la obligación de que el plan de desarrollo se realice conforme al programa de

gobierno, sin embargo, ello no significa que deba estar transcrito de manera exegética como se encuentra en el mismo. De esta manera se tiene que el citado artículo indica que el programa de gobierno y plan de desarrollo sean concordantes, es decir, que el plan de gobierno es el marco y campo de acción para la elaboración del plan de desarrollo, lo cual no implica que deba ser una réplica del mismo, en este sentido es pertinente manifestar al ente de control, que el plan de desarrollo presentado es totalmente concordante con el plan de gobierno presentado por el Alcalde.

Concepto General

La Contraloría Municipal de Manizales como resultado de la Auditoría Piloto de Desempeño 6.01-2020, conceptúa que la gestión de los responsables de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande” no cumple requerimientos constitucionales y legales implícitos en la planificación del desarrollo, ni los principios de economía, eficiencia, eficacia, toda vez que \$279.322 millones, que representan el 14% del total de los recursos disponibles del Plan de Desarrollo calculados en \$2.002.186 millones, no se utilizaron o distribuyeron en los programas que conforman el plan plurianual de inversiones 2020-2023.

Con el fin de argumentar de manera detallada la posición de la Administración Municipal se parte de la revisión de la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, tenemos entonces,

Dentro de los principios generales que se describen en la citada norma en el artículo 3, los cuales rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación se destacan:

*(...) “a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica
[...]*

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,

A su vez en el Capítulo II “El Plan Nacional de Desarrollo” se destaca el artículo 4 se establece la Conformación del Plan Nacional de Desarrollo:

Artículo 4º.- *Conformación del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo*

estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

A su vez el artículo 6 establece:

Artículo 6º.-*Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:*

- e. La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;*
- f. La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;*
- g. Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;*
- h. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.*

Este artículo se adiciona en el artículo 10 de la Ley 1473 de 2011 *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.*

(...) “Artículo 10. Adiciónese un párrafo al artículo 6º de la Ley 152 de 1994, así: “Párrafo. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

*Se considera preponderante revisar y ahondar respecto de dos aspectos fundamentales del artículo sexto (6), estableciendo la conformación del plan de inversiones donde en los ítem b) y c) se afirma en dos ocasiones “**los principales programas.**” y los “**costos de los programas más importantes**”, respectivamente.*

*Mediante el artículo siete (7) se hace alusión nuevamente a los costos y fuentes de financiación de los **principales programas.***

(...) “Artículo 7º.- Presupuestos plurianuales. Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.

Como se puede apreciar, nuevamente la normativa vigente itera el concepto de los principales programas, sin establecer en ningún momento que debe ser objeto la totalidad de los mismos.

En el artículo 28 se establece que para garantizar **la debida coherencia y armonización entre el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo** se observarán las previstas en la ley orgánica de presupuesto, tenemos entonces:

Artículo 28°.- Armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan. Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la Ley Orgánica del presupuesto.

De acuerdo a lo que se ha venido abordando, se tiene que el artículo mencionado en el párrafo precedente, es fundamental en la discusión que nos convoca y de vital importancia en la contra argumentación que se está dando al informe elaborado por la Contraloría. Así las cosas, tal como se establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los establecimientos Públicos presentan su **presupuesto en un primer nivel sin necesidad de describir en programas y proyectos**.

Para ello vale la pena revisar lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Acuerdo 189 del 28 de mayo 1996):

(...) “Artículo 5. DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS Y LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO. Las empresas de servicios públicos domiciliarios y en cuyo capital el municipio o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del municipio. Para los mismos efectos, las empresas sociales del estado del orden municipal que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetaran al régimen de las empresas industriales y comerciales del Municipio”

Por su parte el Capítulo V “Presupuesto de Gasto o Apropriaciones” en su artículo 29 se establece la conformación del presupuesto de gastos; estableciendo que la inversión debe estar sujeta a lo establecido en el Plan Operativo de Inversiones para la Administración Central y en su artículo 30 deja claro el nivel al que se debe presentar el presupuesto de los establecimientos públicos “El presupuesto de gastos de los establecimientos públicos se compondrá de los gastos de funcionamiento, de servicio de la deuda pública, operación comercial y gastos de inversión”. Por lo tanto, si en la matriz plurianual se muestra la conformación entre Administración Central a nivel de programas y la de Establecimiento Públicos a nivel de gastos de inversión, no se está incurriendo en ninguna violación a la normativa que regula la elaboración del Plan de Desarrollo, ya que esta última la vincula con el estatuto Orgánico de Presupuesto.

(...) “CAPITULO V PRESUPUESTO DE GASTOS O APROPIACIONES, Artículo 29. CONFORMACION. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de la inversión. En la parte correspondiente a la inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión que se vaya a ejecutar durante la correspondiente vigencia fiscal. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrá incluir gastos con destino al servicio de la deuda, toda vez que estos están considerados en un grupo aparte

dentro del presupuesto. **PARAGRAFO:** Un mismo programa de inversión puede comprender y comprometer la actividad de distintas dependencias de la administración central. **Artículo 30 GASTOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.** El presupuesto de gastos de los Establecimientos Públicos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública, operación comercial y gastos de inversión. En su incorporación al presupuesto general del municipio se desarrollaran los gastos financiados con aportes del sector central”.

Así pues y con el fin de continuar exponiendo los argumentos por parte del Despacho, se tiene que el Decreto 111 de 1996 establece en su capítulo XI “De la ejecución del presupuesto en su artículo 68 que:

(...) “XI. De la ejecución del presupuesto ARTÍCULO 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco nacional de programas y proyectos.

[...]

El artículo 71, establece la condición para que los actos administrativos afecten la apropiación presupuestal deberán contar con CDP previos que garanticen la apropiación. En la Administración Central implica proyecto y en los Establecimientos Públicos la ejecución de su presupuesto a través del Plan de Acción.

(...) “ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Ahora bien, Aguas de Manizales y ERUM no son establecimientos públicos, su naturaleza les proporciona autonomía administrativa, no obstante, por ejecutar recursos de importantes proyectos como la PTAR o el Macroproyecto San José se incluyen dentro de la Matriz Plurianual como fuentes adicionales de financiación y con metas concretas para la ejecución del Plan de Desarrollo.

OBSERVACIÓN DOS. ADMINISTRATIVA. PERIODO Y RENOVACIÓN DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE MANIZALES.

R/

Con el fin de actualizar el acuerdo N° 072 de 1994 “Por medio del cual se conforma y reglamenta el Consejo Territorial de Planeación Municipal”, la administración Municipal

cuenta actualmente con un borrador de Proyecto de Acuerdo “Por cual se adiciona y se modifica el Acuerdo 072 de 1994, y se dictan otras disposiciones”, el cual tiene como propósito **hacer consonante el periodo de los consejeros territoriales, con el periodo del Alcalde.**

OBSERVACIÓN TRES. ADMINISTRATIVA. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DE MANIZALES POT-2017-2031

R/

Descripción de la situación:

El Artículo 12 del Acuerdo 1053 de 2020 Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales. 2020-2023 “Manizales +Grande”, hace referencia al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial allí se insertan los programas de ejecución del POT en el horizonte de planificación de corto plazo que culmina en el año 2023, sin señalar las prioridades, la programación de actividades, ni los recursos respectivos, tal como lo dispone el artículo 18 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 231 del Acuerdo 0958 de 2017.

En el Concepto Ambiental emitido por CORPOCALDAS en marzo de 2020, se advierte la falta de articulación entre los dos instrumentos, así como la necesidad de que el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 contara con metas concretas para articularse a los proyectos del POT.

Causas:

- Los controles para garantizar el cumplimiento normativo son mínimos.
- Se desatendieron las recomendaciones de la autoridad ambiental en relación con la incorporación del programa de ejecución del POT.

Efectos:

- El programa de ejecución del POT de Manizales 2017-2031 corre el riesgo de no ejecutarse dentro de los términos establecidos.

Respuesta:

En relación con la referida Observación N° 3, es importante anotar y precisar lo siguiente:

El Programa de Ejecución del POT de Manizales -Acuerdo N° 0958 del 02 de agosto de 2017-, fue incorporado en el artículo 12 “PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL” del **Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES 2020-2023, MANIZALES + GRANDE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, así:

“ARTÍCULO 12°. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. De conformidad con lo señalado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997 y las demás que la modifiquen y/o sustituyan, y de acuerdo con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) –Acuerdo 0958 de 2017; a continuación, se

relacionan los proyectos en el horizonte de corto plazo, para ser ejecutados durante la vigencia del PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES. 2020-2023 “MANIZALES + GRANDE”: (...)” -sft-

*De acuerdo con lo anterior, en el referido artículo 12 del Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020, se incluyeron todos los proyectos que tienen que ver con horizonte de corto plazo en el POT (bien sea, **de corto plazo 2017-2023; de corto y mediano plazo 2017-2027; y de corto, mediano y largo plazo 2017-2031**).*

*Dado que esto representa casi la totalidad (90% aprox) de los proyectos que comprende el Programa de Ejecución del POT, en el artículo 13° “ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO” (En las Matrices de Resultados y en las Matrices de Productos de cada Línea Estratégica), **se priorizó la gestión y ejecución de los proyectos estratégicos del POT con Horizonte al 2023**, así:*

“ARTÍCULO 13°. ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO

El Plan de Desarrollo Manizales + Grande tendrá una estructura de dos niveles: Línea Estratégica y Programas. Buscando la transversalidad, concentrando en metas de resultado y de producto.

(...)

3. CIUDAD SOSTENIBLE Y RESILIENTE

(...)

3.1. MATRIZ DE RESULTADOS

(...)

Metas de Resultado	Indicadores de Resultado	Fuente Línea Base	Línea Base	Meta 2023	Responsable
Gestionar los 9 proyectos estratégicos del programa ejecución del POT, con horizonte al 2023	Número de proyectos estratégicos del en el programa de ejecución d el POT, con horizonte al 2023	Secretaría de Planeación	E.C.	9	Secretaría de Planeación

(...).”

Los 9 Proyectos en el horizonte del Corto Plazo 2017-2023 definidos en el artículo 231 “PROGRAMA DE EJECUCIÓN” del POT -Acuerdo Municipal N° 0958 del 02 de Agosto de 2017 “Por el cual se adopta la Revisión Ordinaria de Contenidos de Largo Plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales”, fueron debidamente incorporados, articulados y priorizados con sus respectivos recursos y responsables, para ser ejecutados durante la vigencia del PDM -Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020 – 2023

*“Manizales + Grande y se dictan otras disposiciones-”, **y se enmarcan en las diferentes Líneas Estratégicas y Programas del Plan, y en el correspondiente Plan de Inversiones**, tal como se evidencia en los artículos 11° “LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROGRAMAS”, 12° “PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL”, 13° “ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO” (En las Matrices de Resultados y en las Matrices de Productos de cada Línea Estratégica), 14° “ESTRUCTURA DEL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES (PPI)”, y 34° “PROYECTOS ESTRATÉGICOS”.*

*Es muy importante recordar, que, conforme lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo N° 1053 del 04 de junio de 2020 “**El Plan de Desarrollo Manizales + Grande tendrá una estructura de dos niveles: Línea Estratégica y Programas**. Buscando la transversalidad, concentrando en metas de resultado y de producto (...)”.*

*Así, en el Plan de Desarrollo y en el correspondiente Plan Plurianual de Inversiones 2020-2023, **los recursos están concebidos y asignados a nivel de Líneas Estratégicas y Programas**, más no por Meta (proyecto) ni Secretaría; **razón por la cual los proyectos de corto plazo del Programa de Ejecución del POT que fueron priorizados y enmarcados en las respectivas Líneas Estratégicas y Programas del PDM, no necesariamente figuran con idéntica denominación.***

Respecto de las medidas de control para hacer seguimiento y verificar el cumplimiento normativo, es importante señalar que de conformidad con lo estipulado en la Ley, el PDM 2020-2023 cuenta con los respectivos Instrumentos de Seguimiento y Evaluación (Plan Indicativo, Plan de Acción, Plan Operativo Anual de Inversiones y Banco de Proyectos) y Productos de Seguimiento y Evaluación (Informe de Rendición de Cuentas, Informe General de la Administración, Balance de Resultados, Reporte a la Evaluación del Desempeño Integral del DNP y Reporte a los entes de control y entidades nacionales - artículos 20 a 24, 28 y 31 del Plan-, a través de los cuales se garantizará el monitoreo de la ejecución y cumplimiento de cada una de las metas y de los proyectos del Plan.

El seguimiento a cada uno de los anteriores instrumentos a través de tableros de control permitirá brindar información clara, concisa y contextual a partir de la evidencia físico-financiera de la ejecución del Plan de Desarrollo, lo cual posibilita generar procesos de transparencia y control social a la función pública.

Adicionalmente, desde el Expediente Municipal del POT, se hace permanente seguimiento a ejecución de la totalidad de los proyectos estratégicos para la consolidación del modelo de ocupación, contenidos en el Programa de Ejecución del POT.

OBSERVACIÓN CUATRO. ADMINISTRATIVA. CONCEPTO TÉCNICO SOBRE LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023 DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN-MUNICIPIO DE MANIZALES

OBSERVACIÓN SEIS. ADMINISTRATIVA. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL A LA PRESIDENTE DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE MANIZALES.

Respuestas entregadas por la Presidente del Consejo Territorial de Planeación de Manizales Dra. Angélica María Orozco Giraldo a estas dos Observaciones (CUATRO Y SEIS):

R/

En el derecho sancionatorio, no basta la comisión de la conducta reprochable para endilgar responsabilidad, se requiere que previamente se realice una valoración de la actuación del agente, con miras a determinar el grado de participación del implicado, realizando un examen sobre las circunstancias que pudieron haber incidido en la realización de tal comportamiento.

RAZONES

En consecuencia, al momento de fallar, no podrá desconocerse lo prescrito por el artículo cuarto de la Constitución, en el cual se afirma que "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Planteándose la validez de las normas constitucionales, y definiéndose de manera clara su efectividad.

De este modo, la culpabilidad se instituye como uno de los pilares sobre los que se debe fundamentar el ejercicio de la actividad sancionadora (C- 226/1996; C720/2006). Siendo éste, un derecho fundamental garantizado por el Estado de derecho.

Constituyéndose en presupuesto para que nazca la responsabilidad administrativa, que la infracción se haya realizado con dolo, o por lo menos con culpa o imprudencia (Gamero y Fernández, 2005), pues el principio de culpabilidad es una "pieza básica del ordenamiento punitivo" (Lozano Cutanda, 2003, p. 355). La Corte, refiriéndose al derecho disciplinario, exige la culpa para que opere el aparato sancionador de la Administración: "La jurisprudencia especializada reconoce que la regla general sancionatoria es el castigo de la culpa" (C181/1996).

En definitiva, la culpa se erige como una condición para que pueda imponerse una sanción y junto a otras exigencias, como son: "la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, (...) la manifestación clara de la antijuridicidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta" (C- 690/1996).

*El informe en la **OBSERVACIÓN SEIS. ADMINISTRATIVA.** Hace referencia a un proceso administrativo sancionatorio fiscal a la Presidente del Consejo Territorial de Planeación de Manizales.*

Sobre el particular expongo lo siguiente:

... “Artículo 80. Campo de aplicación. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal” ...

R/: El Consejo Territorial de Planeación es un órgano consultivo que representa a los ciudadanos y emite conceptos sobre la formulación de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial sin que estos sean de carácter vinculante. Como miembro del CTPM ejerzo una función consultiva y en ningún caso me desempeño como funcionaria pública o tengo a mi cargo función pública.

Por otra parte, el proceso administrativo sancionatorio, se inició por no dar respuesta a una petición de información fechada el 2 de Diciembre de 2020, con tiempo de respuesta el 3 de Diciembre de 2020, a cerca de información que no es de competencia del Consejo Territorial de Planeación tener, pues la información requerida, son de aquellos anexos que reposan en las dependencias de la Alcaldía de Manizales, entidad responsable de la elaboración del plan de desarrollo, por tanto, insisto, no es de la competencia de éste órgano consultivo, la custodia de dichos documentos.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la solicitud a cerca del traslado al Consejo de Gobierno, tampoco es del resorte del Consejo Territorial de Planeación, asistir a los Consejos de Gobierno, por tanto, no le es dable certificar a cerca de los temas que se tratan dentro de dichos consejos de Gobierno.

Por tanto, establecer como incumplida la entrega de una información que no es del resorte de este Consejo es una falta de claridad al momento de realizar el informe auditor, y no puede permitirle a éste ser plena prueba en el desarrollo de éste proceso sancionatorio.

Cuando menos existe duda acerca de que fue lo que se encontró la auditoría, si la falta de traslado de la información obedece a una imposibilidad del Consejo de entregar dicha información.

Ahora bien, ha sido mi política y política del Consejo Territorial de Planeación, atender todos los requerimiento y consultas de las autoridades, con lo cual se demuestra el interés de cumplir con la entrega de la información que es para éste consejo disponible, al contrario de el alcance que le otorga el funcionario de la contraloría, lo que no es admisible, es que se endilgue responsabilidades de trasladar documentos, que como lo advertimos reposan y son responsabilidad de la Alcaldía de Manizales, dadas las claras y definidas competencias funcionales.

..“Descripción de la situación: Revisado el Concepto Ambiental del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, emitido por CORPOCALDAS el 20 de marzo de 2020, la Comisión de la Auditoria requería mediante la trazabilidad de dicho concepto, verificar la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 3 de la Resolución 1865 de 1994, por lo que a

través del funcionario enlace se solicitó a la Presidenta de Consejo Territorial de Planeación de Manizales, información sobre el trámite dado a este concepto.

La Comisión de Auditoria no recibió ninguna respuesta lo que afectó la aplicación de procedimientos de auditoria y se constituyó en una limitación al debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal del trámite dado al Concepto emitido por Corpocaldas, en particular si se tiene en cuenta el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1865 de 1994 que señala:

4.Una vez recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente” ...

..“Esta situación conlleva la solicitud de la iniciación de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 78 al 84 del Decreto< Ley>403 de 2020 para la Presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Manizales, porque con su actuación privó a la Contraloría de Manizales de información pertinente para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal y por la trascendencia del concepto emitido por la autoridad ambiental se debían valorar las conclusiones, recomendaciones o solicitudes allí explícitas y las decisiones que esa instancia de planeación le dio a las mismas...

R/: Como bien cita la Contraloría en este informe, el Decreto 1865 de 1994 hace referencia en su Artículo 1º a los PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL, no al Concepto Ambiental del Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, emitido por CORPOCALDAS, el cual fue elaborado durante el mes de marzo de 2020, durante este mismo mes el Consejo Territorial de Planeación estaba estudiando el PDM para entregar el concepto el 30 de marzo del año en curso y no podíamos tener en cuenta las observaciones de Corpocaldas para nuestro concepto. Lo que si tuvimos en cuenta fue el concepto que dieron los representantes del sector ambiental que hacen parte del CTP y cuyo documento completo se adjuntó al concepto enviado a la Secretaria de Planeación sobre el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023, “Manizales + Grande”.

Es importante aclarar que el PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL no ha sido remitido a este órgano consultivo y que éste órgano consultivo por su propia naturaleza carece de facultades para conminar a la entrega de documentos.

...” Causas:

- No se cuenta con información pertinente y/o el CTPM no consideró la solicitud de la Contraloría de Manizales en aplicación del principio de Inoponibilidad en el acceso a la información.

Efectos:

Imposibilidad de reunir evidencia suficiente y competente para aplicar los procedimientos de auditoria que permitan conocer el trámite dado al concepto de la autoridad ambiental” ...

R/: Para la fecha en que la Secretaria de Planeación envió la comunicación de la Contraloría al CTP, yo me encontraba en aislamiento obligatorio y no pude responder oportunamente la solicitud, pero en ningún caso mi deseo fue imposibilitar la recolección de evidencia sobre el importante papel que tuvo el CTP frente a la revisión del PDM.

Respecto a la pregunta: "...si el documento del Plan de Desarrollo que envió la Administración municipal para su evaluación contenía el plan de inversiones a mediano Y CORTO plazo que trata el artículo 31 de la Ley 152 de 1994. y aclarar si el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación comprende de manera exclusiva la parte estratégica del Plan de Desarrollo" ... me permito informar que efectivamente el documento contaba con dicha información, que fue incluida en el numeral 4 del documento remitido para evaluación y concepto (Página 219). En dicho Plan de Inversiones, se efectuaba una relación de las líneas estratégicas propuestas y las fuentes de financiación que se proponía para cada una de éstas.

Sobre las Claridades solicitadas respecto del Concepto Técnico emitido por el Consejo Territorial de Planeación, me permito informar que se efectuó la lectura no solo de la parte estratégica, sino también del Plan de Inversiones, prueba de ello es que en el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación, reconoce este contenido en la lista de chequeo incluida en el numeral 5 y se realiza una valoración del mismo en el numeral 6.7 e incluso se llama la atención de su desarticulación con el Programa de ejecución del POT (Ver numeral 6.9).

Es por lo anterior que, hablándose de la culpabilidad de la conducta, dentro del Proceso Administrativo sancionatorio se debe hacer el análisis del comportamiento del sujeto, considerando si la omisión de los deberes que se le atribuye obedeció a intención manifiesta o a su negligencia, imprudencia, impericia, o a la violación de las normas legales, y estudiando para cada caso, la inexistencia de causales de justificación, que configuren fuerza mayor y caso fortuito. Para que no existan dudas posteriores sobre el carácter reprochable.

Para que un acto sea reprochables, pero además sancionable, debe existir la intención firme de cometer la falta; conducta que no es deducible de mi actuación, toda vez que como lo he dicho y demostrado a lo largo del escrito, mi comportamiento y desempeño profesional y en ésta caso en particular, se ha enmarcado siempre bajo el principio de la buena fe Artículo 83 de la Constitución Política que a la letra dice: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas" La exigencia de la culpabilidad para imponer la sanción administrativa tiene una relación muy estrecha con otro precepto constitucional como lo es la presunción de inocencia.

En este caso y como se observa, se entregaron los conceptos, de conformidad con la información, que le fue trasladada al órgano consultivo.

Es por lo anterior que dejo claro que con mi actuación, no se trasgredió ninguna norma ni se puede predicar la existencia de dolo en esta conducta, por enmarcarse, dentro de una de las causales eximentes de responsabilidad al no poderse calificar mi comportamiento “como la intención positiva de afectar el proceso auditor”, sumado a que de ésta actuación se encuentra probada la culpa de un tercero, demostrado en los pronunciamiento oportunos y en solicitud en muy corto plazo, de una información que no es del resorte del Consejo Territorial de Planeación tener.

OBSERVACIÓN CINCO. ADMINISTRATIVA. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR LA NO ENTREGA DE INFORMACIÓN SOLICITADA.

1. Se adjuntan los siguientes documentos aportados por la Empresa de Renovación Urbana de Manizales – ERUM:

- Oficio 2020-IE-00000683 de 22 de diciembre de 2020 con los siguientes Anexos:
- Oficio dirigido a la Dra. Patricia Zuluaga Tobón Directora Oficina FIDUPREVISORA S.A. de fecha 8 de junio de 2020.
- Oficio dirigido a la Dra. Patricia Zuluaga Tobón Directora Oficina FIDUPREVISORA S.A. de fecha 29 de enero de 2020.

2. Se adjunta la respuesta entregada por el Instituto de Valorización de Manizales – INVAMA.

“Por medio de la presente y dando respuesta a la solicitud efectuada el día 1 de diciembre de 2020, se procede a Certificar por parte del Gerente los recursos asignados para el Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023 así...” (Se anexa la Certificación remitida por el Gerente del Invama Dr. Arturo Espejo Arbeláez):

 Invama INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANZANAS	Tipo del proyecto	Valor Total (valores en millones)	2020	2021	2022	2023
PROYECTOS PDM INVAMA						
Placa huellas Arenillo	Infraestructura - Valorización	\$ 288	\$ -	\$ 288	\$ -	\$ -
Completar segunda calzada Av. Sena - Enea	Infraestructura - Valorización	\$ 6.928	\$ -	\$ 505	\$ 3.339	\$ 3.084
Completar segunda calzada Av. Silvio Villegas (Palermo)	Infraestructura - Valorización	\$ 1.481	\$ -	\$ 1.481		
Modernización LED del Alumbrado Público	Gestión Energética - Alumbrado Público	\$ 30.571	\$ 571	\$ 15.000	\$ 15.000	\$ -
Instalación de Alumbrado Navideño	Gestión Energética - Alumbrado Público	\$ 4.600	\$ 700	\$ 1.300	\$ 1.300	\$ 1.300

 PROYECTOS PDM INVAMA	Tipo del proyecto	Valor Total (valores en millones)	2020	2021	2022	2023
	TOTALES	\$ 43.868	\$ 1.271	\$ 18.574	\$ 19.639	\$ 4.384

Así mismo, el Dr. Arturo Espejo Arbeláez manifiesta lo siguiente:

“ El señor Gerente consciente de la importancia que representan los entes de control, no generó una afectación de manera premeditada al no reportar información correspondiente al oficio del 01 de diciembre de 2020, solicitado por ustedes mediante el correo electrónico arturoespejo@invama.gov.co. Este correo por alguna razón no cuenta con la recepción de dicho correo, por lo tal no se pudo responder en los tiempos dados por ustedes.

Con lo expresado en los párrafos precedentes la Gerencia del Instituto de Valorización de Manizales, desea mostrar que en ningún momento hubo omisión de sus funciones, por lo anterior solicita de una manera muy respetuosa se tenga en cuenta los argumentos expuestos en el derecho de contradicción con el objetivo de que el alcance de la observación no tenga la connotación de sancionatoria debido a los alcances y repercusiones que traen al funcionario responsable”.

OBSERVACIÓN SIETE. ADMINISTRATIVA. FALTA DE CONEXIÓN ENTRE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS DEFINIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2020-2023 AL LOGRO DE OBJETIVOS CONCRETOS Y LOS RECURSOS REQUERIDOS.

OBSERVACIÓN OCHO. ADMINISTRATIVA. RECURSOS POR \$279.322 MILLONES, SIN DISTRIBUIR EN EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2020-2023- QUEBRANTAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA. RESTRICCIONES PRESUPUESTALES PARA SU EJECUCIÓN.

Se precisa que la respuesta a estas dos observaciones se da en la parte inicial del presente documento.

Atentamente,

NATALIA ESCOBAR SANTANDER
Secretaria de Despacho
Secretaría de Planeación

Colaboraron: Ana Isabel López Ospina – Jorge Andrés Castro Aguirre

Juan Felipe Jaramillo Salazar
Proyectaron: Johana Aguirre Pineda
Gustavo Adolfo Vélez Gutiérrez
Profesional Especializado