



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA
TOLIMA

INFORME DE AUDITORÍA

ALUMBRADO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE IBAGUE

VIGENCIA 2011

CGR-CDMYE - No

Agosto de 2012



Contralor Delegado para el Sector
Minas y Energía

Ana María Silva Bermúdez

Director de Vigilancia Fiscal

Miguel Alberto Muños Barrios

Gerente Departamental del Tolima

Ferney Alcides Esquivel

Coordinador Nivel Central

José Ricardo Samper Villalobos

Supervisor Nivel Desconcentrado

Hernán Moreno Oliveros

Responsable de la Auditoría

José Fernando Cabezas León

Equipo de auditores:

Integrantes del Equipo Auditor

Elida Josefa Serrato Reyes

Erika Milena Cárdenas Cruz

Clara Elvira Clavijo Sierra

Sonia Astrid Muñoz Mora

Doris Yolanda Culma R. (Apoyo)

Gloria Rocío López Orjuela (Apoyo)



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	
2.1.1. Gestión	
2.1.2. Resultados	
2.1.3. Legalidad	
2.1.4. Mecanismos de Control Interno	
2.1.5. Plan de Mejoramiento	
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	10
3.1.1. Gestión y Resultados	10
3.1.2. Legalidad	20



1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

En el municipio de Ibagué, el servicio de alumbrado público es prestado directamente por el ente territorial a través del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué, INFIBAGUE, establecimiento público del orden municipal, adscrito a la Oficina del Alcalde, creado mediante el Decreto Municipal No. 183 del 23 de abril de 2001, en el cual se le asignó de manera transitoria, las funciones de alumbrado público.

El Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 180540 del 30 de marzo de 2010, por la cual se modifica el Reglamento Técnico de Alumbrado Público – RETILAP, donde se establecieron los requerimientos técnicos que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público para garantizar los niveles y calidades de la energía lumínica requerida en la actividad visual, la seguridad en el abastecimiento energético, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos originados por la instalación y uso de sistemas de iluminación. Este reglamento señala las obligaciones establecidas para la fabricación, utilización e instalación de los productos relacionados con la iluminación interior y exterior y cubre a todas aquellas organizaciones dedicadas a fabricar, diseñar, construir, mantener comercializar e instalar iluminación; obligaciones que deben ser cumplidas por el municipio de Ibagué a través del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo – INFIBAGUÉ en su calidad de prestador del servicio de alumbrado público.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG el 8 de septiembre de 2011 expidió la Resolución 123, por la cual se aprueba la metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público.



Doctora
TANIA IVONNE SIERRA PINEDA
Gerente
Instituto de Financiamiento, Promoción y
Desarrollo de Ibagué, INFIBAGUÉ
Ibagué, Tolima

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a los recursos del Alumbrado Público del municipio de Ibagué – Vigencia 2011, los cuales son administrados por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia; y los resultados de su gestión en los procesos examinados.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluaron los mecanismos de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre el manejo de los recursos del alumbrado público en el municipio de Ibagué durante la vigencia 2011.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las operaciones, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento de los mecanismos de control interno y el cumplimiento del plan de mejoramiento.

La Auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance, relacionado con el servicio de alumbrado público del municipio de Ibagué:

Gestión y Resultados

Se evaluó la formulación y ejecución de los planes de acción y de alumbrado público en sus aspectos técnicos y adecuada gestión en el manejo de alumbrado



público, para ello se analizaron los siguientes planes: plan de desarrollo 2008-2011, de acción, de gestión, indicativo y ambiental 2011 y el anual de alumbrado público 2010-2011. Así mismo se evaluaron los proyectos de inversión de modernización y ampliación de alumbrado público 2011, verificando el cumplimiento de la entidad respecto a la obligación de operar, mantener, expandir y ampliar la cobertura del sistema de alumbrado público y se analizaron los soportes de las cuentas de energía en aras de establecer si se presentaron ahorros de facturación por cambios de luminarias y el cumplimiento del RETILAP.

La evaluación financiera y presupuestal incluyó la verificación del 100% de la ejecución de ingresos de alumbrado público que para la vigencia 2011 ascendió a \$15.220.6 millones, y del presupuesto de gastos ejecutado por \$13.450 millones en la misma vigencia se analizó y evaluó el 91,4%, que corresponde a \$12,294,32 millones. Igualmente se verificó el flujo de caja del año 2011, las inversiones realizadas con recursos de Alumbrado Público, la evaluación de los costos de la administración, operación y mantenimiento del alumbrado público, y la gestión del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ frente a la facturación y recaudo del Impuesto de Alumbrado Público y la recuperación de cartera del mismo. Con el fin de establecer la gestión y cumplimiento de la normatividad contable, se examinaron de las cuentas del Activo, el efectivo, cuentas por cobrar e inventarios; del pasivo se verificó las cuentas por pagar. Respecto a las cuentas de Resultado, se analizaron las cuentas correspondientes a la venta de energía y arrendamientos; con la precisión que el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, no elabora estados financieros en forma discriminada para los recursos de alumbrado público, sino que los presenta en forma global para todos los negocios que maneja.

Legalidad

En la contratación celebrada durante la vigencia 2011 con recursos de Alumbrado Público, por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, se examinaron veintiséis (26) contratos de un total de 46, que representan el 56,52% del total de los contratos suscritos en la vigencia 2011. La muestra seleccionada asciende a un total de \$3.089.36 millones, que representa el 84,95% del valor contratado para mantenimiento, ampliación de cobertura y modernización de la infraestructura de alumbrado público, así como contratos para actividades conexas que para la vigencia 2011 ascendió a \$3.636.42 millones.

De igual manera, se revisaron 3 contratos de vigencias anteriores que fueron liquidados en el año 2011 en cuantía de \$1.494.7 millones.



Control Interno

Se evaluaron los mecanismos de control interno establecidos por INFIBAGUE para garantizar el adecuado uso y control de los recursos de alumbrado público.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Plan de Mejoramiento

Se efectuó seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo – INFIBAGUÉ, producto de la auditoría realizada a los recursos del Alumbrado Público - vigencia 2009, y se evaluó el grado de cumplimiento con corte al 30 de junio de 2012 de 54 acciones correctivas correspondientes a 32 hallazgos, todas con el plazo para su ejecución vencido.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada conceptúa que la gestión del municipio de Ibagué a través de INFIBAGUE, en los procesos auditados y relacionados con el manejo de los recursos de alumbrado público, durante la vigencia 2011 no cumplió con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

La gestión y resultados fue afectada por la ocurrencia de los siguientes hechos:

Gestión y resultados

Se presentaron incumplimientos en la planeación estratégica, teniendo en cuenta que en el plan de acción no se cumplió con la reposición de luminarias y comercialización de alumbrados navideños en los municipios, así mismo no se dio cumplimiento al plan anual de alumbrado público en materia de ampliación y modernización en el 2011, por otra parte no se cuenta con plan de mantenimiento preventivo, el plan ambiental presenta deficiencias y no se han instalado los medidores en la infraestructura propia, finalmente en la actualidad no cuenta con plan anual de alumbrado público para la vigencia 2012.

En la evaluación presupuestal se identificaron irregularidades relacionadas con la no incorporación del 100% de los recursos provenientes de alumbrado público, la inexactitud de las cifras reflejadas en la ejecución presupuestal, la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal en forma extemporánea a la suscripción contractual y la destinación de recursos del impuesto de alumbrado público a fines diferentes del mantenimiento y operación del mismo.



En materia contable se evidenció que en el registro del recaudo del ingreso por concepto de alumbrado público existen deficiencias de cumplimiento del principio contable de causación, registro de operaciones sin los soportes idóneos, falta de conciliación entre las áreas que suministran información al proceso contable e inexactitud de los saldos en Bancos.

En el análisis de la cartera en cobro coactivo por concepto del Impuesto de Alumbrado Público que a 31 de diciembre de 2011, ascendió a \$749,8 millones no se han implementado mecanismos para la gestión de cobro directamente por INFIBAGUE, a pesar de haber adoptado manual interno para el cobro de la cartera. Igualmente falta diligencia en el impulso de los procesos coactivos del alumbrado público, de parte de la Secretaría de Hacienda municipal para hacer efectivas las medidas cautelares y las garantías ofrecidas en las facilidades de pago incumplidas.

Legalidad

La gestión en contratación y legalidad estuvo afectada principalmente por los siguientes factores:

Deficiencias en la etapa precontractual, pues se evidencia debilidad en la calificación de propuestas y errores en la elaboración de los pliegos de condiciones, así como falta de acreditación de imprevistos en contrato de obra pública. De igual forma se observó deficiencias en la labor de supervisión y en la ejecución del contrato de suministro de energía eléctrica al pactar factores que no hacen parte del sistema de alumbrado público.

Control Interno

Se advirtieron deficiencias en los controles implementados para mitigar los riesgos que afectaron la efectividad de los mismos, reflejadas en la falta de conciliación entre las áreas que reportan información al proceso contable, registro de operaciones sin el soporte idóneo, falta de control sobre los ingresos y costos del servicio de alumbrado público y debilidades en los procesos precontractuales y en el cobro de la cartera.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.



Plan de Mejoramiento

El resultado del cumplimiento del Plan de mejoramiento fue del 100% producto de 54 acciones cumplidas para los 32 hallazgos contenidos. No obstante ocho (8) acciones no resultaron efectivas para subsanar la causa de los hallazgos Nos.2, 6, 7, 13, 17, 19 y 20, y tienen relación directa con el Plan Anual de Alumbrado Público, donde a pesar de existir no se cumplieron los proyectos de ampliación y modernización; así mismo el mantenimiento preventivo solo es efectivo en las podas pero no en el cambio de luminarias y fotocontroles; no hay efectividad en la gestión de cobro por parte del municipio; se continua con la destinación de los recursos de alumbrado público a fines diferentes al costo de dicho servicio; no se da estricto manejo al centro de costos de alumbrado público y persisten los depósitos bancarios registrados tardíamente. En consecuencia la entidad debe plantear nuevas acciones correctivas para subsanar la causa de los siguientes hallazgos en razón a la ineffectividad de las acciones propuestas inicialmente.

- ✓ Hallazgo No. 2: Plan anual de alumbrado público.
- ✓ Hallazgo No. 6: Contratos de ampliación de cobertura.
- ✓ Hallazgo No. 7: Mantenimiento.
- ✓ Hallazgo No. 13: Cartera en cobro coactivo.
- ✓ Hallazgo No. 17: Destinación impuesto de alumbrado público.
- ✓ Hallazgo No. 19: Incorporación de recursos.
- ✓ Hallazgo No. 20: Contabilización depósitos, abonos y consignaciones.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veinte (20) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen posible alcance disciplinario; uno (1) con posible incidencia penal y uno (1) con posible incidencia fiscal en cuantía de \$23.45 millones, los cuales serán trasladados ante las autoridades competentes.

Bogotá D.C.,

ANA MARÍA SILVA BERMÚDEZ

Contralora Delegada para el Sector Minas y Energía

Miguel Alberto Muños Barrios, Director de Vigilancia Fiscal
Hernán Moreno Oliveros, Supervisor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la Gestión y Resultados fue desfavorable, al obtener una calificación ponderada de 77.82, en la cual se evaluaron los siguientes componentes:

Tabla 1
Calificación por componentes

COMPONENTE	PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN	TOTAL
Gestión	20%	77,57	15,514
Resultados	30%	79,5	23,85
Legalidad	10%	79	7,9
Control Interno	10%	72,11	7,211
TOTAL	70%		54,475

$$\frac{54,475 \times 100}{70} = 77,82$$

Fuente: Equipo Auditor

3.1.1. Gestión y Resultados

Este componente se afectó por los siguientes hallazgos:

Hallazgo No.1 - Priorización de Proyectos

Procedimiento para hacer un proyecto de alumbrado público; Se debe examinar el proyecto desde el punto de vista local, describiendo los procesos de generación de mecanismos de participación y comunicación efectiva, entre la municipalidad y los ciudadanos, canalizados a través de las Juntas de Acción Comunal u organizaciones locales. El proyecto de alumbrado público debe mostrarse atractivo desde el punto de vista social, ya que esto genera sentido de pertenencia y garantiza el cuidado del mismo. (Resolución 18540 de marzo 30 de 2010, 610.1-RETILAP).

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE, no tiene documentado cómo se priorizaron los sectores incluidos en el Plan Anual para la Modernización y Ampliación de Cobertura del Servicio de Alumbrado Público de la ciudad para los años 2010 y 2011; debido a deficiencias en la

planeación, lo que genera que la comunidad no pueda conocer los factores tenidos en cuenta por el Instituto en la evaluación de las solicitudes para ser beneficiarios de los proyectos e incertidumbre si los sectores beneficiados corresponden a las necesidades reales del municipio.

Hallazgo No.2 - Cumplimiento de Metas

Plan de Desarrollo del Cuatrienio 2008-2011, Municipio de Ibagué, en concordancia con el Plan de Acción de Alumbrado Público 2011.

Plan Anual de Alumbrado Público- vigencias 2010-2011, Proyectos de Ampliación de Cobertura 2011.

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE no cumplió las siguientes metas establecidas en sus planes, así:

Plan de Desarrollo: la meta de modernización de luminarias, de 6000 se realizaron 5983, no obstante tener en almacén las 17 restantes.

Plan de Acción: La meta de comercializar 2 alumbrados públicos navideños con municipios, se realizó 1 de las 2, cumpliendo el 50%.

Plan Anual de Alumbrado Público: La meta de ampliación de proyectos, priorizó tres proyectos de ampliación de cobertura por valor de \$144.84 millones, sin embargo realizó sólo dos, el de Chembe - El Salado y San Francisco-Boquerón por \$40.69 millones y no ejecutó el de Villarestrepo-Iguaima, por \$104.14 millones Además en los dos ejecutados no realizó la identificación de los bienes como lo exige el RETILAP.

Priorizó la modernización de 42 barrios de la ciudad ubicados en las comunas 8 y 9, pero realizó 8.

Lo anterior, debido a falta de seguimiento a la planeación estratégica, lo que generó incumplimiento de los indicadores establecidos, ineficacia de la gestión e incumplimiento del RETILAP.

Hallazgo No.3 - Plan Anual de Alumbrado Público

Planes del servicio. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 143 de 1994, los municipios y distritos deben elaborar un plan anual del servicio de alumbrado público que contemple entre otros la expansión del mismo, a nivel de factibilidad e ingeniería de detalle, armonizado con el plan de ordenamiento

territorial y con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas técnicas y de uso eficiente de energía que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía. (Decreto 2424 de 2006, artículo 5).

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE, a 27 de julio de 2012, no cuenta con Plan Anual de Alumbrado Público para la presente vigencia; debido a falta de gestión de la administración, lo que genera que no se cuente con un mecanismo de direccionamiento estratégico que oriente las actividades de alumbrado público en temas de ampliación y modernización.

Hallazgo No.4 - Medidores

Parágrafo 4. A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, todos los activos nuevos que se incorporen al SALP deberán contar con sistema de medición.

Medición del consumo de energía en el SALP. Con el fin de tener certeza sobre el consumo real de energía eléctrica destinada para la prestación del servicio de alumbrado público, los municipios y/o distritos deberán instalar sistemas de medición en los activos de infraestructura propia del SALP, compuestos por redes exclusivas dentro de los dos y medio (2.5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución. Resolución 123 del 8 de septiembre de 2011, artículo 16).

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE, a 27 de julio de 2012, no ha iniciado el proceso de instalación de sistemas de medición en las redes propias de alumbrado público, no obstante tener presupuestado \$90 millones para tal fin; debido a falta de planeación y de gestión en este proceso, lo que puede generar que no se cumpla el plazo establecido de 2.5 años determinado por la CREG y que no se pueda conocer con certeza el consumo de energía eléctrica.

Hallazgo No. 5 – Mantenimiento Preventivo

El mantenimiento preventivo debe determinar las acciones para evitar o eliminar las causas de las fallas potenciales del sistema y prevenir su ocurrencia, mediante la utilización de técnicas de diagnóstico y administrativas que permitan su identificación (Resolución 18540 de marzo 30 de 2010, 580.2.1-RETILAP)

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE para la vigencia 2011, realizó una proyección de actividades en alumbrado público para todo el año que incluye reparaciones o mejoramientos, pero no diseñó un

programa de mantenimiento preventivo; debido a falta de planeación de las actividades misionales, lo que pudo afectar la prestación del servicio y generar inconformidad de los usuarios.

Hallazgo No.6 - Manejo Ambiental

Las empresas públicas, privadas o mixtas, que emprendan proyectos susceptibles de producir deterioro ambiental tendrán la obligación de evitar, mitigar, reparar y compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social generados en el desarrollo de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes y las especiales que señalen las autoridades competentes. Ley 143 de 1994, artículo 51.

Manejo Ambiental en los Sistemas de Alumbrado Público. (Resolución 18540 de marzo 30 de 2010, 575.9-RETILAP).

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE en el Plan de Acción Ambiental no realizó estudio detallado para determinar la afectación ambiental que produce cada uno de los elementos utilizados en alumbrado público, ni incluyó la disposición final de fuentes luminosas con contenidos de sustancias contaminantes y los demás elementos utilizados en el alumbrado público que puedan presentar riesgo de contaminación; debido a falta de planeación de las actividades de riesgo, lo que puede generar sanciones y afectaciones ambientales.

Hallazgo No.7 – Manejo Bancario Recursos de Alumbrado Público

Las entidades contables públicas deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para administrar los riesgos asociados con el manejo de las cuentas bancarias. (Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, numeral 3.8).

En el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE, las cuentas bancarias nominadas por la entidad como de Alumbrado Público, durante la vigencia 2011, no reflejan un manejo exclusivo para dichos recursos, porque se observan movimientos débitos (retiros) para sufragar gastos de operación de los diferentes negocios del Instituto; debido a falta de gestión de la Administración para impartir directrices que conlleven a un manejo controlado de los recursos de Alumbrado Público, lo que genera una pérdida de control de los ingresos de alumbrado público.

Hallazgo No.8 – Registro de Partidas Conciliatorias

La totalidad de las operaciones realizadas por el ente público deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria. (Resolución 119 de 2006, numeral 2.1.5).

En el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUE, área de Tesorería se realizan registros por concepto de *Recaudo Alumbrado Público* sin tener la claridad del origen de los recursos, toda vez que se evidenció que partidas conciliatorias de la vigencia 2011 a favor del Instituto por valor de \$24.99 millones que no fueron plenamente identificadas se registraron bajo la citada denominación; debido a falta de gestión de la Dirección Financiera para efectuar seguimiento a dichas partidas y esclarecer su origen, lo que genera incertidumbre del valor de Recaudo del Impuesto de Alumbrado Público y afectación del proceso de cartera en el momento de la aplicación de los pagos.

Hallazgo No.9 – Ejecución de Ingresos

El principio presupuestal de Unidad de caja conlleva a que el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se incorporaran al presupuesto para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

La ejecución presupuestal de Ingresos del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, a 31 de diciembre de 2011 no refleja la cifra exacta de ingresos correspondientes a **Alumbrado Público Regulados**, porque se registra la suma de \$13.441.8 millones, cuando los soportes del recaudo del Impuesto en Tesorería y Bancos ascienden a \$13.489.15 millones; por debilidades en los mecanismos de control del Área Financiera que no permiten el registro adecuado de los ingresos percibidos, lo que afecta la confiabilidad de la información financiera del Instituto y generó para la vigencia 2011 una subestimación de los ingresos ejecutados en \$47.35 millones.

Hallazgo No. 10 – Incorporación de Recursos

Los municipios tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los ingresos por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación. (Decreto 2424 de 2006, artículo 4, párrafo).

En el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. (Decreto 111 de 1996, artículos 34).

En el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, Área Financiera, en la vigencia 2011, no se incorporó al presupuesto de Ingresos de Alumbrado Público los provenientes del arrendamiento de postes por valor de \$19.15 millones y herramientas de alumbrado público por valor de \$16.83 millones, porque los mismos se registraron en el rubro de *Arrendamiento y Alquileres*, de los distintos negocios del Instituto; debido a falta de cuidado de la Responsable de Contabilidad en la clasificación de los ingresos, lo que generó información presupuestal inexacta, subestimación de los ingresos de alumbrado público y riesgo de una inadecuada utilización de éstos recursos.

Hallazgo No.11 - Garantía que respalda Facilidad de Pago

El incumplimiento en el pago de tres (3) cuotas mensuales sucesivas, dará lugar a dejar sin efecto la facilidad de pago otorgada y a cobrar el valor de la deuda total, liquidando los intereses de mora a la tasa máxima moratoria vigente. Cláusula aceleratoria de la resolución 32 de octubre de 29 de 2007, por medio de la cual se decide una facilidad de pago, al deudor identificado con cédula 14.218.911 y artículo vigésimo de la resolución 039 del 14 de febrero de 2007. (Reglamento interno para el recaudo de cartera de INFIBAGUE).

Cuando el beneficiario de una facilidad para el pago dejare de pagar alguna de las cuotas o incumpliere el pago de cualquiera otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la notificación de la misma, la Tesorería mediante Resolución podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando al Grupo de cobro hacer efectiva la garantía hasta la concurrencia del saldo de la deuda garantizada, practicará el embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Artículo 248° Incumplimiento de las Facilidades. (Acuerdo 031 del 2004 del Concejo Municipal de Ibagué).

El incumplimiento de dos (2) cuotas consecutivas será causal de terminación unilateral de la facilidad pago y hará exigible el cobro de la totalidad de obligación, de acuerdo con su naturaleza, procediéndose con el cobro administrativo coactivo, liquidándose los intereses de mora desde la fecha de suscripción de la facilidad de pago. El funcionario competente para el otorgamiento de facilidades de pago emitirá resolución que dejará sin efecto el acuerdo de pago suscrito, declarando sin vigencia el plazo concedido y ordenando hacer efectiva la garantía hasta la concurrencia del saldo de la deuda garantizada. 2.2.7 Cláusula aceleratoria e incumplimiento de la facilidad de pago. (Decreto 826 del 24 de septiembre de 2007 – Manual de Cartera del Municipio).

INFIBAGUE, en el trámite del proceso coactivo No. A-12 no ha hecho efectiva la garantía real (bien inmueble), que respalda la facilidad de pago por \$0.48 millones, concedida mediante resolución N° 032 del 29 de octubre de 2007 a un deudor del impuesto de alumbrado público con plazo de 12 cuotas mensuales, y sólo hasta el 16 de febrero de 2010 mediante resolución N°55018 la Secretaría de Hacienda Municipal declaró el incumplimiento de la facilidad de pago, sin que a la fecha se determinen las medidas de embargo y secuestro de los bienes relacionados; debido a falta de gestión y diligencia en la actividad de cobro de los funcionarios del grupo de cobro coactivo de Secretaria de Hacienda Municipal, lo que genera demora en la recuperación y posible pérdida de los recursos por concepto de alumbrado público.

Hallazgo No.12 – Contabilización de Movimientos Bancarios

Características Cualitativas de la Información Contable Pública: La información contable pública es oportuna si tiene la posibilidad de influir a tiempo sobre la acción, los objetivos y las decisiones de los usuarios con capacidad para ello. (*Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, numeral 7*).

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE, en la vigencia 2011 no realizó en forma oportuna el registro contable de algunos movimientos bancarios de cuentas donde se manejan recursos de alumbrado público, porque se evidenció demora de 3 a 10 meses en la contabilización de los citados movimientos cuantificados así:

Tabla 2
Partidas con registro extemporáneo

Entidad Financiera	Cuenta Bancaria	Total registrado tardíamente
Banco Colpatría	1651005031-5	22,451,369
Banco Davivienda	190141426-8	19,282,153
T O T A L		41.733.522

Fuente: Conciliaciones bancarias INFIBAGUE

Lo anterior debido a falta de gestión por parte del área contable para efectuar el seguimiento y contabilización oportuna de los movimientos bancarios, generando inexactitud en los saldos de las cuentas contables donde se manejan los recursos de Alumbrado Público, riesgo de una inadecuada utilización de los mismos, e incumplimiento a los procedimientos contables establecidos por la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo No.13 – Servicio de Telefonía Móvil

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 consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible,... (Artículo 71 decreto 111 de 1996).

INFIBAGUE en el contrato 067 de 2011, cuyo valor inicial fue de \$12.18 millones y que tenía por objeto el suministro de equipos y prestación de servicio de comunicación de voz y datos que requiere el Instituto para mantener contacto con el personal operativo en el direccionamiento diario de las actividades propias de la prestación del servicio de alumbrado público; presentó la siguiente situación:

El Instituto expidió certificado de Disponibilidad Presupuestal No.526 y Registro Presupuestal No. 758 fechados 24 de noviembre de 2011 por valor de \$1.8 millones, con el objeto de pagar el servicio de voz y datos ya prestado durante el periodo del 17 octubre a 16 noviembre de 2011.

Lo anterior, por incorrecta decisión administrativa y debilidades en la planeación, ejecución y supervisión del contrato, lo que genera inobservancia de la norma citada y la configuración de un hecho cumplido.

Hallazgo No.14 - Gestión de Cobro Coactivo

Si agotada la etapa de cobro persuasivo, no hubiere sido posible obtener el pago de la obligación, se dará inicio al cobro coactivo de la misma, mediante el procedimiento que para el efecto ha establecido el Estatuto Tributario. Título VII, artículo 823 y siguientes o el de las normas a las cuales este Estatuto remita... La gestión coactiva, deberá iniciarse una vez agotada la etapa persuasiva y con antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro que en ningún caso podrá ser inferior al 60% del término de prescripción. (Numeral 1.2 de las etapas del recaudo de cartera del Decreto 1.1.-0826 del 24 de septiembre de 2007, por medio del cual se adopta el reglamento interno de recaudo y cartera del municipio de Ibagué.)

Mandamiento de pago a los Socios, Coparticipes, Asociados y Cooperados.- Debe librarse solamente por los impuestos o créditos adeudados a prorrata de sus aportes en la Sociedad y del tiempo durante el cual los hubiere poseído en el

respectivo período gravable. (Numeral 4.3 del capítulo IV del Decreto 1.1.-0826 del 24 de septiembre de 2007, por medio del cual se adopta el reglamento interno de recaudo y cartera del municipio de Ibagué.)

La Jurisdicción Coactiva se define como una función jurisdiccional especial asignada por la ley al el (sic) Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué INFIBAGUÉ, para adelantar el cobro ejecutivo de los créditos a su favor, sin necesidad de recurrir a los jueces civiles, haciendo más rápido y expedito el proceso y por consiguiente el recaudo de los dineros. Es decir, es una facultad exorbitante otorgada por la ley, que tiene la entidad para cobrar, directamente, las obligaciones de sus deudores. El objetivo principal es obtener el cobro directo y expedito de las obligaciones claras, expresas y exigibles a favor de la entidad, e indirectamente, por esta vía, sanear la cartera que pueda tener INFIBAGUÉ por el no pago oportuno de las acreencias a su favor. (Artículo primero de la Resolución 244 del 15 de julio de 2009, proferida por la Gerente de INFIBAGUE, por medio de la cual se establece el reglamento interno para el recaudo de cartera de INFIBAGUÉ y se deroga la resolución No. 039 del 14 de febrero de 2007.)

Funcionario competente. El funcionario competente al interior del Instituto, para adelantar el cobro coactivo será el Jefe de la División Financiera, quien actuará como el coordinador del grupo de cobro coactivo y de procesos judiciales por delegación expresa del Gerente. (Artículo quinto de la Resolución 244 del 15 de julio de 2009, proferida por la Gerente de INFIBAGUE, por medio de la cual se establece el reglamento interno para el recaudo de cartera de INFIBAGUÉ y se deroga la resolución No. 039 del 14 de febrero de 2007.)

Disposiciones que no se evidencian en la siguiente observación:

En INFIBAGUE la cartera en cobro coactivo adelantado por la Secretaría de Hacienda del Municipio, está representada en 168 usuarios que adeudan por concepto de servicio de alumbrado público la suma de \$749.79 millones, más los intereses al momento del pago, gestión que presenta las siguientes situaciones:

- El 47% del total de la cartera, es decir \$354.27 millones, se concentran en un solo usuario (persona jurídica), que a la fecha no se le han vinculado mediante mandamiento de pago los deudores solidarios al proceso de cobro, a pesar que la citada sociedad presenta resolución de incumplimiento de facilidad de pago de febrero de 2010. Además, según reporte del certificado de existencia y representación legal la sociedad se encuentra disuelta por vencimiento del término de duración desde el 18 de enero del 2002 y cumplió acuerdo concordatario con sus acreedores según providencia del 23 de agosto de 2006,

limitando aún más la posibilidad de recuperación de la deuda, si no se ejecutan los deudores solidarios según la composición accionaria de la sociedad.

- 27 usuarios que adeudan \$34,62 millones, equivalente al 4% del total de la cartera en cobro coactivo, cuyos títulos fueron entregados a la Secretaría de Hacienda desde los años 2005, 2006 y 2007, aún a la fecha se encuentran en etapa de notificación por correo del mandamiento de pago, algunos con indicios de titularidad de bienes sin que se reporte en el expediente la inscripción de medida cautelar.
- El 49% restante de la cartera en cobro coactivo, corresponden a traslados efectuados durante las vigencias 2009 al 2011 y sobre los que no se evidencia investigación de bienes, no se han decretado medidas cautelares sobre depósitos bancarios, ni sobre los sueldos de los deudores y las medidas decretadas sobre bienes inmuebles no han sido comunicadas a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Oficinas de la Movilidad respectivas.
- Existe contradicción entre lo reglamentado en el procedimiento de cartera adoptado por INFIBAGUE, que estipula que si la deuda es por incumplimiento del pago de Alumbrado Público, se traslada mediante oficio a la Secretaría de Hacienda municipal para adelantar el cobro coactivo del impuesto y lo estipulado en el reglamento interno para el recaudo de cartera vigente de la Entidad, que la faculta para cobrar directamente las obligaciones de sus deudores por medio de la jurisdicción coactiva y le define el funcionario competente para ello.

Lo anterior, debido a falta de gestión del funcionario responsable del Municipio y de INFIBAGUE para la celeridad del procedimiento coactivo, lo que genera ineficacia e inefectividad de las acciones de cobro y pérdida de los recursos por la posible prescripción de la acción de cobro.

Los hallazgos No.12, 13 y 14, por su posible incidencia disciplinaria se trasladan a la Procuraduría General de la Nación. Además se formulará Función de advertencia para el hallazgo 14.

Hallazgo 15 - Destinación de Recursos

Prohíbese destinar en todo o en parte las rentas por concepto de Impuesto de Alumbrado Público a fines diferentes de este servicio. (Artículo 9º del Acuerdo 038 del 26 de febrero de 1987 del Concejo Municipal de Ibagué.)

Quedan vigentes las destinaciones de estos impuestos fijados hasta la fecha por Acuerdos del Honorable Concejo Municipal. (Párrafo transitorio del Artículo 13-Tarifas- del Acuerdo 060 del 29 de julio de 1987 “Código de Rentas”, expedido por el Concejo Municipal de Ibagué.)

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUÉ, durante la vigencia 2011, presentó una ejecución de Ingresos por concepto de Alumbrado Público por valor de \$15.220.6 millones y una ejecución de gastos por este mismo concepto por valor de \$13.450 millones, lo que significa que \$1.770.6 millones fueron destinados al cubrimiento de actividades diferentes a las del Alumbrado Público, tales como plazas de mercado, parques y zonas verdes y coliseo de ferias; debido a incorrecta decisión de la Administración para el uso de estos recursos, lo que generó destinación diferente de los mismos, que repercute en la determinación de metas de ampliación y modernización y en la fijación de la tarifa por no corresponder al valor real del costo de prestación del servicio, e incumplimiento del Decreto 2424 de 2006.

El hallazgo No.15, por su posible incidencia penal se traslada a la Fiscalía General de la Nación.

3.1.2. Legalidad

Este componente se afectó por los siguientes hallazgos:

Hallazgo No.16 - Contrato de Suministro de Energía

Servicio de alumbrado público. Es el servicio consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio (Artículo 1 Resolución 043 de 1995 CREG).

Cuando no exista medida del consumo del servicio de alumbrado público, la empresa distribuidora o comercializadora lo determinará con base en la carga resultante de la cantidad de luminarias que se encuentre instalada en el respectivo municipio, multiplicada por un factor de utilización del 50% y por el número de horas del mes o periodo de facturación utilizado para el cobro, aplicando la siguiente fórmula: $Q \times Fu \times T = kWh$.

Aspecto que no se evidenció en la siguiente situación:

En el contrato de suministro de energía eléctrica con destino a la prestación del servicio de alumbrado público del Municipio de Ibagué, numerado 001 del 2 de Enero de 2011, se evidencian las siguientes inconsistencias:

- En la cláusula tercera del contrato se estipulan en la estimación del consumo de energía, factores no componentes del alumbrado público tales como bombeo de fuentes públicas, avisos y conceptos sin especificar como demás cargas conectadas a la red de alumbrado público.
- En la determinación del consumo en la factura de alumbrado público se tienen en cuenta factores como fuentes, cámaras y motobombas que tampoco hacen parte del concepto de alumbrado público.

Lo anterior debido a incorrectas decisiones administrativas y debilidades en la realización de la minuta contractual y en la supervisión del contrato, lo que genera aumento en el consumo de energía y uso ineficiente de los recursos.

Hallazgo No. 17 - Procesos Contractuales

Dentro de los objetivos del control interno se encuentra el de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. (Artículo 2 literal e de la ley 87 de 1993)

En los procesos contractuales adelantados por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE para el mantenimiento, ampliación de cobertura y modernización del alumbrado público en la ciudad de Ibagué y suministro de elementos y servicios, se presentaron las siguientes inconsistencias:

- En la licitación pública 06 de 2010 (contrato 207 de 2010) dentro del personal presentado por el oferente que corresponde a 30 trabajadores, de los cuales aportó su idoneidad y experiencia; para la ejecución se cambiaron a 10 de ellos, sin evidenciar justificación alguna ni cumplimiento de las exigencias técnicas realizadas en los pliegos de condiciones por parte de INFIBAGUE.
- En los pliegos de condiciones para las licitaciones 05 y 06 de 2010 y 05 de 2011 se estableció que serán rechazadas las ofertas inferiores o superiores al 95% del presupuesto oficial, cuando se ha establecido procedimiento distinto para el caso de las propuestas artificialmente bajas.

- A 30 de julio de 2012 no se evidencian actas de liquidación del contrato 130 de 2011, no obstante haber transcurrido más de seis meses de su terminación. En el contrato 017 de 2011 la póliza de cumplimiento se constituyó por valor de 2.16 millones, valor que no corresponde al 10% del total del contrato, de \$24.12 millones.
- Algunas carpetas contractuales no contienen la totalidad de las actuaciones realizadas y presentan además documentos incompletos.

Lo anterior por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento lo que genera incertidumbre sobre el total cumplimiento de los requisitos exigidos por la entidad contratante, y afecta la participación de oferentes en los procesos.

Hallazgo No.18 – Mantenimiento de Vehículos

Son objetivos del sistema de control interno. a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (Ley 87 de 1993 Artículo 2).

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUÉ, suscribió el Contrato No.145 de 2011 con el objeto de *Realizar mantenimiento correctivo y preventivo a unos vehículos de INFIBAGUÉ*. En la ejecución del mismo se evidenciaron las siguientes situaciones:

- La entidad no cuenta con un registro de diagnóstico y control del estado de su parque automotor que permita identificar en tiempo real las necesidades del mismo, ni el estudio de tiempos que requiere determinada operación de mantenimiento.
- En las hojas de vida de cada vehículo no se observa registro alguno de los mantenimientos realizados, que indique fecha de entrada y salida del taller, partes cambiadas o reparadas, entre otros.
- Pese a que en los análisis previos que fueron base para establecer el valor del contrato se identificaron los vehículos que serían objeto del mantenimiento a contratar con su respectivo valor estimado, en la ejecución del mismo se modificaron sin justificación algunas las cantidades, valores y algunos vehículos.

Lo anterior, debido a deficiencias en los mecanismos de control por parte de la administración, lo que genera pérdida de control sobre las necesidades reales del parque automotor de INFIBAGUÉ y riesgo de un manejo inadecuado de recursos por concepto de mantenimiento de vehículos.

Hallazgo No. 19 - Evaluación de Propuestas

Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (Numeral 1 del artículo 26 de la ley 80 de 1993).

Contrato 064/11: Numeral 6 de la Invitación: El equipo de seguridad industrial debe estar certificado bajo los requerimientos de la norma ANSI Z.359.1-2007.

El comité de evaluación de propuestas del Instituto en la realización de sus actividades presentó las siguientes situaciones:

- En el contrato 064 de 2011 no verificó el certificado de la norma ANSI Z.359.1-2007 de los equipos de seguridad industrial a adquirir, por lo cual en la documentación del oferente seleccionado no se evidencia.
- En el contrato 129 de 2011 habilitó al proponente ganador con base en experiencia menor a la exigida en la invitación, porque los contratos aportados no suman los cinco años requeridos.

Lo anterior por incorrecta decisión administrativa del comité de evaluación, lo que generó afectación del principio de selección objetiva.

El hallazgo No.19, por su posible incidencia disciplinaria se traslada a la Procuraduría General de la Nación.

Hallazgo No. 20 - Imprevistos

Los servidores públicos y las personas de derecho privado deben procurar la adecuada y correcta adquisición, planeación, gasto e inversión de los bienes públicos. Artículo 3 ley 610 de 2000.

“Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de

ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato...” Ley 80 de 1993, Numeral .1 artículo 14.

“... las entidades que administran recursos públicos no pueden permitir que esta previsión se convierta en un instrumento para la evasión de impuestos por parte de los contratistas, cuando sin que ocurran “imprevistos” durante la ejecución del contrato, se apropian de este porcentaje, convirtiéndolos en realidad en parte de su “utilidad”... Por lo anterior, las entidades que administran recursos públicos solo pueden pagar los “imprevistos” que el contratista acredite, porque la destinación de esta previsión es específica y no puede convertirse en parte de la “utilidad” del contratista... En este orden, así como el contratista puede demostrar que el porcentaje de “imprevistos” fue insuficiente para no afectar su “utilidad”, de la misma manera, la entidad contratante también puede solicitar la actualización o revisión de precios para evitar la afectación del equilibrio económico del contrato y abstenerse de pagar el porcentaje de “imprevistos” que el contratista no haya acreditado...” Concepto EE70585 del 11 de Diciembre de 2009, ratificado mediante Concepto EE20104611, Numeral 2.1.2 del 11 de Febrero de 2010 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República y concepto 2012EE35595 del 4 de Junio de 2012.

Situaciones que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – INFIBAGUE durante la vigencia 2011 pagó el contrato de obra 227 del 25 de agosto de 2010, por \$586.3 millones, para la modernización del sistema de alumbrado público en la Avenida Guabinal del municipio de Ibagué, donde han transcurrido más de seis meses desde su finalización, cancelando por concepto de Imprevistos la suma de \$23.45 millones, sin haber sido acreditados por el contratista; debido a incorrecta decisión del Instituto, del Contratista, la Interventoría y la Supervisión, lo que generó un detrimento patrimonial en la suma señalada.

El hallazgo No.20, por su posible incidencia fiscal, se traslada al Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Tolima de la Contraloría General de la República.