



**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL**

**ALUMBRADO PUBLICO MUNICIPIO DE MANIZALES – INSTITUTO DE
VALORIZACIÓN DE MANIZALES- INVAMA
AÑO 2011**

**CGR-CDME-GD CALDAS
MAYO DE 2012**

**AUDITORIA INTEGRAL ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPIO DE MANIZALES –
INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES - INVAMA**

Contralor Delegado para el Sector
Minas y Energía

Leonardo Arbeláez Lamus

Director de Vigilancia Fiscal

Ana María Silva Bermudez

Responsable Subsector

José Ricardo Samper Villalobos

Gerente Departamental

Javier Salazar Tamayo

Responsable auditoría

Gustavo Giraldo López

Supervisor

Edgar Arturo Díaz Vinasco

Equipo de auditores:

Alvaro Marquez Martínez
Edwin James Ardila Valencia
Rogelio Patiño Betancur

TABLA DE CONTENIDO

		Página
1.	HECHOS RELEVANTES DEL PERIODO AUDITADO	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES	6
2.1	CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO	8
2.1.1.	Gestión y Resultados	9
2.1.2.	Financiera y Presupuestal	11
2.1.3.	Contratación y Legalidad	12
2.1.4.	Sistema de Control Interno	12
2.1.5.	Quejas y Denuncias	14
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	15
3.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	15
3.1.1.	Gestión y Resultados	15
3.1.2.	Financiera y Presupuestal	18
3.1.3.	Contratación y Legalidad	23
3.1.4.	Quejas y Denuncias	23
4.	ANEXOS	24

1. HECHOS RELEVANTES DEL PERIODO AUDITADO

Mediante escritura pública No. 1855 de la Notaría Segunda del Circuito de Manizales Caldas, fue protocolizada el 24 de noviembre de 1960 el CONTRATO suscrito entre la ALCALDÍA DE MANIZALES y la CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS LIMITADA el 15 de noviembre de 1960, documento en el cual se estableció como cláusulas TERCERA y CUARTA:

Cláusula “TERCERA: Como contraprestación por los servicios a que se obliga el MUNICIPIO por este contrato LA CENTRAL se obliga a suministrarle a aquel en forma permanente y gratuita la energía para el alumbrado público de las calles de la ciudad que se requiera actualmente y la que en el futuro se instale y para los establecimientos que dependan directa y exclusivamente de la Administración Municipal, a saber:...”

Cláusula “CUARTA: El presente contrato durará vigente por todo el tiempo de existencia de la CENTRAL sea que esta subsista como sociedad independiente cualquiera que sea su naturaleza o que se incorpore o transforme en otra u otras de igual o diverso tipo.- Así mismo la duración de este contrato se prorrogará automáticamente por el mismo periodo por el cual se prorrogue la existencia de la CENTRAL, o por el tiempo de duración de la sociedad o sociedades en que aquella se incorpore o se transforme.”

Con el advenimiento de la Constitución de 1991 y su consecuente cascada de Leyes y Decretos, entre otros los que corresponden al sector eléctrico y de alumbrado público, la Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. CHEC emprendió acción contractual sobre el contrato protocolizado mediante la escritura pública 1855 del 24 de noviembre de 1960, ante el Tribunal Administrativo de Caldas el cual el 7 de septiembre de 1999 decidió

"1.- DECLÁRASE impróspera la excepción de caducidad.

"2.- DECLÁRASE la nulidad del contrato celebrado entre LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS LTDA. y el MUNICIPIO DE MANIZALES, el día 15 de noviembre de 1960 y que fuera protocolizado en escritura pública 1855 otorgada en la Notaría Segunda del Circuito de Manizales el 24 de noviembre de 1960.

"3.- No hay lugar a condenar en costas.

"4.- En firme esta providencia, archívese el expediente y cancélese su radicación."
(fl. 144 cdno. ppal. 2ª instancia – mayúsculas y negrillas del original)."

El demandado, Municipio de Manizales haciendo uso del recurso de apelación, lo interpuso ante el Consejo de Estado, entidad que por intermedio de su SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCIÓN C, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, el nueve (9) de mayo de dos mil once (2011), se pronunció en forma definitiva en los siguientes términos:

"Primero. Confirmase la sentencia apelada, esto es, la proferida el 7 de septiembre de 1999, por el Tribunal Administrativo de Caldas.

Segundo. No hay lugar a restituciones mutuas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. En firme este fallo, devuélvase el expediente al tribunal de origen."

En conclusión la sentencia del Honorable Consejo de Estado del nueve (9) de mayo de dos mil once (2011), expediente: 960823070 es asunto juzgado que no cuenta con instancias superiores y ha contado con la aceptación de los actores en ella involucrados, Municipio de Manizales y Central Hidroeléctrica de Caldas S. A. CHEC.

Debido al hecho anterior el municipio de Manizales realizó en el año 2011 las modificaciones al sistema tarifario para el servicio de alumbrado público en el cual se incluyó el cobro del suministro de energía eléctrica a partir del 1 de enero del año 2012

Doctor
JOSE JESUS ARIAS OROZCO
Gerente
Instituto de Valorización de Manizales - INVAMA
Manizales Caldas

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Alumbrado Público Municipio de Manizales – Instituto de Valorización de Manizales - INVAMA, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o 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.

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 integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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 de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance, aclarando que el mismo se refiere únicamente al servicio de alumbrado público, ya que el INVAMA igualmente tiene por objeto la ejecución de obras de interés público por el sistema de contribución de valorización en el Municipio de Manizales, se encarga del diseño, comercialización, mantenimiento y ejecución del Alumbrado Navideño y de la prestación de asesorías en materias relacionadas con su objeto social a otros municipios:

Gestión y Resultados

Mediante el examen selectivo de los planes, programas y proyectos ejecutados, se determinó el grado de economía, eficiencia, eficacia, equidad y efectividad con que se utilizaron los recursos de alumbrado público en el Municipio de Manizales - Instituto de Valorización Municipal - INVAMA, durante la vigencia 2011. Se evaluó la Gestión Ambiental del Alumbrado Público, se verificó el cumplimiento del INVAMA de operar, mantener y expandir el sistema de alumbrado público, de acuerdo a las normas de la CREG y las directivas del Ministerio de Minas y Energía, se constató el ahorro en la facturación por cambios y reposición de las luminarias, se evaluó el cumplimiento del RETILAP (REGLAMENTO TÉCNICO DE ILUMINACIÓN Y ALUMBRADO PÚBLICO), así como el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado contenido en el documento con número interno 17.863 del 9 de mayo de 2011 sobre el cobro del suministro energía para el servicio de alumbrado público en el municipio de Manizales.

Además se verificó la efectividad de los controles generales de Tecnologías de la Información, la seguridad y confiabilidad de los sistemas de información de la entidad, así como el cumplimiento de la Sección 580. OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ALUMBRADO PÚBLICO y del Capítulo 7. INTERVENTORIA DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, de la Resolución 180540 de marzo 30 de 2010 por parte de la entidad.

Financiera y Presupuestal

Se verificó el manejo contable y financiero de los recursos de alumbrado público municipio de Manizales - Instituto de Valorización de Manizales - INVAMA a través de evaluar la confiabilidad y pertinencia de los registros, su eficiencia, transparencia y oportunidad y los mecanismos de evaluación y seguimiento implementados por el INVAMA para asegurar la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental.

Se verificó el manejo presupuestal del Instituto de Valorización de Manizales – INVAMA, en lo relacionado con el servicio de alumbrado público mediante la valoración de la programación y aprobación del presupuesto para la vigencia 2011, el cumplimiento normativo, su planeación y ejecución.

Contractual y Legalidad

Para evaluar la gestión contractual y de legalidad, se seleccionó una muestra donde se verificó la coherencia de la contratación realizada en la vigencia auditada con los programas y proyectos establecidos por la entidad, el cumplimiento del objeto contractual, los mecanismos de control, supervisión e interventoría y la aplicación de la normatividad vigente.

En la vigencia 2011 INVAMA suscribió 1 convenio por un valor \$700 millones y 23 contratos por valor de \$1.921 millones para un total de \$2.621 millones de los cuales se seleccionó una muestra de 1 convenio y 11 contratos lo que equivale al 50% del total de contratos, por un valor \$2.444 millones que representa el 93% del monto contratado

Además se evaluó el convenio interadministrativo entre INVAMA y la empresa Aguas de Manizales, para el cobro de alumbrado público.

Sistema de Control Interno

Se evaluaron los mecanismos de control interno inherentes a cada uno de las áreas, asuntos o procesos examinados.

Quejas y Denuncias

Se evaluaron las solicitudes de reparación y/o instalación de luminarias, postes y elementos relacionados con alumbrado público, los cuales son instaurados como derechos de petición pero en realidad son solicitudes y/o peticiones de la comunidad. No se recibieron quejas y denuncias de las diferentes áreas de la Contraloría General de la República, de la Contraloría General del Municipio de Manizales, ni de la población en general y funcionarios de la misma entidad.

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

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

2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS DE EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es favorable, como consecuencia de los hechos que más adelante se describen y debido a la calificación de 91,95 resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación:

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN - ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPIO DE MANIZALES (INVAMA)						
MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	CALIFICACIONES EXPRESADAS POR LOS AUDITORES					PROMEDIO
	RESPONSABLE AUDITORIA	SUPERVISOR	AUDITOR 1	AUDITOR 2	AUDITOR 3	
CONTROL DE GESTIÓN	91,25	95,00	96,50	97,25	96,75	95,350
Procesos Administrativos	85	95	97	98	98	94,600
Indicadores	95	95	95	96	95	95,200
Ciclo Presupuestal	90	95	98	99	98	96,000
Población objetivo y beneficiaria	95	95	96	96	96	95,600
CONTROL DE RESULTADOS	89,50	89,50	92,50	89,50	90,00	90,200
Objetivos misionales	95	95	98	96	95	95,800
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	84	84	87	83	85	84,600
CONTROL DE LEGALIDAD	95,00	90,00	98,00	98,00	98,00	95,800
EVALUACIÓN SCI	86,550					86,550

En la presente calificación no fue ponderado el control financiero, que corresponde a un 30%, por lo tanto la calificación se hizo sobre el 70% y se llevó a base 100% lo que dio como resultado $64,365 \times 100 / 70 = 91,95$

2.1.1. Gestión y Resultados

El INVAMA cumple con el principio de economía, por cuanto realizó la adquisición de los elementos para la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la reparación del alumbrado público mediante licitación pública de acuerdo a la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decretos Reglamentarios 2170 de 2002, 2474 de 2008, Ley 1474 de 2011 y demás normas legales, vigentes y concordantes sobre la materia, con el fin de adquirir a los mejores precios se utiliza como instrumento la contratación abreviada por el sistema de subasta inversa instrumento que ha permitido ahorros para el INVAMA en el proceso de adquisición de bienes. De igual forma utilizó como referencia para la conformación de sus presupuestos oficiales el RETILAP y los lineamientos del Ministerio de Minas y Energía al respecto.

Fue eficiente, en cuanto a la utilización adecuada de los recursos del impuesto del Alumbrado Público en la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la reparación del Sistema de alumbrado público. De especial significancia para la optimización de la productividad fue el hecho de lograr la reposición de 1566 luminarias de sodio de 70W las cuales ya habían cumplido su vida útil, dado que su difusor era plástico y presentaba una gran

decoloración y cristalización que impedía el paso adecuado de la luz generando niveles muy bajos de iluminación, así mismo cuando realizó la reposición de luminarias, por obsolescencias de las mismas en diferentes escenarios deportivos y parques del municipio.

Es eficaz cuando da cumplimiento al Decreto 2424 de 2006 proporcionando la iluminación a los bienes de uso público, a los espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal dentro del perímetro urbano y rural del municipio de Manizales; en las actividades de suministro de energía, administración, operación, mantenimiento, modernización y reposición al Sistema de Alumbrado Público.

La entidad también es eficaz al aplicar efectivamente los controles de Tecnologías de la Información en su procedimiento de Gestión Tecnológica, al asegurar la confiabilidad y seguridad de sus sistemas de información y al dar cumplimiento al RETILAP en lo relacionado con el sistema de información de alumbrado público.

Sin embargo la eficacia se ve afectada por las siguientes situaciones:

- El Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales, no contempla acciones de Alumbrado Público.
- Se observó que el Plan de Acción del INVAMA, es un documento insipiente, sin objetivos, estrategias, proyectos, metas, responsables, planes generales de compras y sin la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.
- El INVAMA carece de un Plan Anual del servicio de Alumbrado Público, el cual debe contemplar 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.
- El documento llamado “Plan Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos” no fue adoptado mediante acto administrativo.
- Se evidencia falta de comunicación entre la oficina de Planeación del Municipio de Manizales e INVAMA en cuanto al crecimiento de la ciudad, toda vez que la información sobre las nuevas obras de urbanización entregada por las firmas constructoras no llega oportunamente a la entidad,

afectando la elaboración del Plan Anual de Alumbrado Público que incluya la expansión del mismo.

- El INVAMA no ha implementado el sistema de consulta WEB con la información de Alumbrado Público, incumpliendo así lo dispuesto en la Resolución 180540 de marzo 30 de 2010.

Se cumple con el principio de equidad cuando el INVAMA cobra a la comunidad el valor de Impuesto de Alumbrado Público, ordenado por el concejo municipal “acuerdo 673 de 10 de marzo de 2008”. De igual forma se tiene en cuenta que el valor cobrado es diferencial de acuerdo al estrato social y al uso.

En cuanto a la Valoración de los costos ambientales, se pudo observar que el INVAMA tiene un Plan de Manejo Ambiental, documentado mediante el “Plan Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos”, en el cual se identifican los objetivos, el marco legal, la identificación y clasificación del RESPEL (Residuos Peligrosos), los Impactos Ambientales, monitoreo y medición, matriz de compatibilidad, programas para la gestión integral de los residuos peligrosos, plan de contingencias, plan de acción.

2.1.2. Financiera y Presupuestal

El proceso contable desarrollado por el Instituto de Valorización de Manizales, es integro, confiable y oportuno; los registros son pertinentes, suficientes y comprensibles, tanto contable como presupuestalmente; los documentos presentan una adecuada salvaguarda y los saldos son congruentes; de igual manera, se cumplen los principios y normas de contabilidad de general aceptación Sin embargo, el proceso contable se ve afectado por deficiencias de control en los inventarios de bienes en almacén, relacionados con mantenimiento de alumbrado público, hecho que genera sobrantes y faltantes en el conteo físico en relación con los registros contables, además se observaron elementos obsoletos que ya no tienen uso por parte del INVAMA, lo que puede ocasionar sobrevaloración de los inventarios, así mismo algunos elementos no se encuentran relacionados por referencia o código o algunos bienes del mismo tipo presentan diferente código

La ejecución presupuestal cumplió con el principio de eficacia al alcanzar los objetivos del presupuesto aprobado para la vigencia, se observa un cumplimiento en la ejecución de ingresos en alumbrado público de un 101% respecto a lo presupuestado y en gastos e inversión de un 69,31. La ejecución presupuestal de gastos e inversión se vio afectada por la reserva que realizó el INVAMA para el pago del suministro de energía eléctrica que debió hacer a partir de junio de 2011, dada la nulidad decretada del contrato de gratuidad del suministro de energía; los recursos fueron incorporados en su totalidad incluyendo los del

balance, que permitieron una asignación adecuada de acuerdo con las necesidades de los proyectos y programas; los controles inmersos en los procesos fueron suficientes y pertinentes.

2.1.3. Contractual y Legalidad

La contratación realizada por el Instituto de Valorización de Manizales, cumple con el principio de economía dado que los recursos fueron ejecutados conforme a una adecuada identificación y priorización de las necesidades en el mantenimiento del servicio de alumbrado público, así mismo, se determinó que se obtuvieron bienes y servicios en adecuadas condiciones de calidad, cantidad y precio razonables de mercado.

El INVAMA fue eficaz ya que se observó el cumplimiento del objeto contractual, y la ejecución se realizó en el tiempo establecido en el contrato.

Se cumple con el principio de eficiencia ya que el INVAMA realiza la adquisición de los elementos para la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y expansión del alumbrado público cumpliendo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes

Fue equitativo al realizar la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la reparación del alumbrado público en igualdad de condiciones en las diferentes comunas del municipio de Manizales.

2.1.4. Sistema de Control Interno

Se examinaron los mecanismos de control interno inherentes a cada uno de las áreas y actividades evaluadas en el proceso auditor. Realizadas las verificaciones se observó que los controles se aplican y son eficientes, lo que permite establecer que los controles implementados por la entidad le dan confiabilidad y seguridad al cumplimiento de los criterios y procedimientos establecidos en los diferentes procesos y en consecuencia el sistema opera con bajos niveles de riesgo

Sin embargo el sistema de control interno se ve afectado por hechos puntuales como:

El Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales, no contempla acciones de Alumbrado Público.

Se observó que el Plan de Acción del INVAMA, es un documento insipiente, sin objetivos, estrategias, proyectos, metas, responsables, planes generales de compras y sin la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

Se evidencia falta de comunicación entre la oficina de Planeación del Municipio de Manizales e INVAMA en cuanto al crecimiento de la ciudad, toda vez que la información sobre las nuevas obras de urbanización entregada por las firmas constructoras no llega oportunamente a la entidad, afectando la elaboración del Plan Anual de Alumbrado Público que incluya la expansión del mismo.

En el contrato 110426043, se realizó un anticipo del 25%, sin embargo no se encontró póliza de garantía de manejo del mismo

El convenio interadministrativo 2004-0001 en su cláusula Segunda reza "TERMINO: Este convenio tendrá vigencia desde la fecha de su firma hasta el 31 de diciembre de 2005, pero se prorrogará automáticamente por cada año calendario...", sin embargo en la cláusula cuarta reza "RESPONSABILIDAD: AGUAS DE MANIZALES solo será responsable de la consignación a que se refiere la cláusula segunda del presente convenio", como se puede observar no existe relación entre lo expresado en la cláusula cuatro y la cláusula segunda

Acuerdo 009 de diciembre 30 de 2010, por medio del cual se liquida y adopta el presupuesto de rentas y gastos del Instituto de Valorización de Manizales, En el ARTICULO PRIMERO "....., para la vigencia comprendida entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2010, así:" Se considera que este párrafo presenta un error de transcripción al referirse a la vigencia 2010, en los demás escritos que referencian la vigencia se refieren al año 2011

Se observa en la cartera a 31 de diciembre de 2011 saldos adeudados por usuarios inferiores a la tarifa oficial, dichos saldos presentan edad de mora superior a 360 días, en la mayoría de los casos edad superior a 1000 días, sin embargo no se evidencia análisis de la información que permita evaluar las causas y hacer los ajustes pertinentes; en la mayoría de estos saldos se especifica que son inmuebles inexistentes.

De conformidad con los lineamientos establecidos en el Decreto Ley 1599 de 2005, que adopta el modelo MECI, se hace necesario que la entidad adopte instrumentos que mejoren la eficiencia y la eficacia de los controles de legalidad, para que se asegure que las exigibilidades que tiene el INVAMA sean adoptadas con la oportunidad requerida y de esta forma se contrarresten las deficiencias reveladas en el presente informe.

2.1.5. Quejas y Denuncias

Se encontraron 65 Solicitudes de reparación y/o instalación de luminarias, postes y elementos relacionados con alumbrado público, los cuales son instaurados como derechos de petición pero en realidad son solicitudes y/o peticiones de la comunidad. Todas se resolvieron positivamente.

Con respecto a las reuniones con la comunidad, con la entrada del nuevo gobierno se están realizando las audiencias con la comunidad llamadas Gobierno en la Calle, con la presencia del personal del INVAMA. Estas reuniones arrojan una serie de solicitudes de reparación e instalación de luminarias, las cuales son atendidas oportunamente

En cuanto a las demandas que cursan, no son interpuestas directamente contra INVAMA, estas hacen parte de acciones populares, por el restablecimiento de necesidades básicas de la comunidad, tales como: Iluminación de vías, programa de guardianas de la ladera y otras obras en la ciudad. En la mayoría de los casos las acciones populares las interponen personas que buscan el pago del incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley de acciones Populares.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tiene presunta incidencia disciplinaria, los cuales se dará traslado a la autoridad competente, y uno (1) representa un beneficio de control fiscal por valor de \$707.789

Bogotá, mayo de 2012

LEONARDO ARBELÁEZ LAMUS
Contralor Delegado Minas y Energía



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

3.1.1 Gestión y Resultados

HALLAZGO 1. Plan anual de alumbrado público.

DECRETO 2424 de 2006. ARTÍCULO 5o. 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.

DE LA PLANEACIÓN DE LA EXPANSIÓN.

LEY 143 DE 1994. ARTÍCULO 12. La planeación de la expansión del sistema interconectado nacional se realizará a corto y largo plazo, de tal manera que los planes para atender la demanda sean lo suficientemente flexibles para que se adapten a los cambios que determinen las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales; que cumplan con los requerimientos de calidad, confiabilidad y seguridad determinados por el Ministerio de Minas y Energía; que los proyectos propuestos sean técnica, ambiental y económicamente viables y que la demanda sea satisfecha atendiendo a criterios de uso eficiente de los recursos energéticos.

RESOLUCIÓN No. 180540 DE MARZO 30 DE 2010 REGLAMENTO TECNICO DE ILUMINACIÓN Y ALUMBRADO PÚBLICO - CAPÍTULO 6

PROYECTOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

En concordancia con lo establecido en el Artículo 5 del Decreto 2424 de 2006 y demás normatividad legal o reglamentaria sobre alumbrado público, 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.

El INVAMA carece de un Plan Anual del servicio de Alumbrado Público acorde con lo establecido por la Ley 143 de 1994, el Decreto 2424 de 2006 y la Resolución No. 180540 de marzo de 2010 (Retilap).

Lo anterior se debe a deficiencias en los mecanismos de Planeación adoptados por el INVAMA.

Este hecho puede generar desatención de las necesidades de la comunidad en un momento determinado, debido a posibles fallas del Geolumina; toda vez que el INVAMA soporta la labor de Alumbrado Público en la información generada por este sistema.

La respuesta del INVAMA, según oficio No.100-2012-IE-00000257 del 15 de febrero de 2012 dice “Plan anual del servicio de alumbrado público. No existe el documento físico como tal sin embargo el plan anual de alumbrado público se estableció teniendo en cuenta el presupuesto en los rubros de administración, operación y mantenimiento, e inversión, los ingresos, el recaudo y la facturación, los proyectos del plan de acción de la entidad y el plan de compras”.

La respuesta no desvirtúa el hallazgo, toda vez que el INVAMA debe 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”. Y no varios documentos de la entidad como son (plan de compras, plan de acción, plan de reposición de elementos de la red de alumbrado público, plan de desarrollo del INVAMA 2008-2011)

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria.

HALLAZGO 2. Adopción mediante acto administrativo del Plan Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos.

Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones

Artículo 1º.-Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.(subrayado nuestro).

Artículo 4º.-Elementos para el Sistema de Control Interno. Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:

e) Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos.

El documento denominado “Plan Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos”, no ha sido adoptado mediante acto administrativo emanado de la Gerencia de la entidad.

Este hecho se debe a deficiencias en los mecanismos de control interno adoptados por el INVAMA.

Lo que puede ocasionar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, no se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por el INVAMA en atención a las metas u objetivos previstos.

Con Resolución No 119 del 17 de abril de 2012, el INVAMA adopta el plan Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos.

Hallazgo administrativo.

HALLAZGO 3. Sistema de consulta WEB.

Numeral 580.1 del anexo general de la Resolución No. 180540 de marzo 30 de 2010, Por la cual se modifica el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público - RETILAP, se establecen los requisitos de eficacia mínima y vida útil de las fuentes lumínicas y se dictan otras disposiciones: “Los municipios que tengan registrados en su base de datos de infraestructura del Servicio de Alumbrado Público más de cinco mil (5.000) puntos luminosos, deberán disponer de un

sistema de consulta a través de la WEB con la información de Alumbrado Público, en las áreas operativa y de atención al Cliente”.

Una vez revisado el sitio web del INVAMA, se encontró que la entidad no ha implementado el sistema de consulta WEB con la información de Alumbrado Público

Esta situación se presenta debido a deficiencias de control en cuanto al cumplimiento de la normatividad aplicable a la entidad en relación al servicio de Alumbrado Público.

La situación antes descrita puede generar desatención a los requerimientos de la población objetivo del servicio de Alumbrado Público.

Una vez comunicada la observación, la entidad procedió a implementar el sistema de consultas con la información correspondiente al alumbrado público. Para ello se habilitó en la página web la información del sistema de SIG RAP, en el cual se podrán realizar consultas correspondientes a la infraestructura del alumbrado público instalado en el municipio y las solicitudes de reparación. En la página web www.invama.gov.co se encuentra el link sistema de información geográfico, el cual direcciona al sistema Geolumina. Para ingresar se digita en el cuadro de opciones INVAMA.

Se valida como hallazgo administrativo ya que, si bien es cierto la entidad subsanó la situación que generó la observación, acepta que la misma existía para la vigencia 2011, la cual es objeto de evaluación por parte del equipo auditor.

Hallazgo administrativo.

3.1.2. Financiera y Presupuestal

HALLAZGO 4. Inventario de elementos de mantenimiento de alumbrado público.

Plan General de Contabilidad Pública. Numeral 106. Verificabilidad. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El Sistema Nacional de Contabilidad Pública debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable

pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública.

Resolución 358 de 2008. Control interno contable. 5.1 Valoración cuantitativa, registros y ajustes punto 23 ¿Se realiza periódicamente tomas físicas de bienes, derechos y obligaciones y se confronta con los registros contables para hacer los ajustes pertinentes?

En el inventario de elementos de mantenimiento de alumbrado público, se presentan sobrantes y faltantes en el inventario físico en relación con los registros contables, se observaron elementos obsoletos que ya no tienen uso por parte del INVAMA, así mismo algunos elementos no se encuentran relacionados por referencia o código o algunos bienes del mismo tipo presentan diferente código

Lo anterior se debe a deficiencias de control en los inventarios de bienes en almacén relacionados con mantenimiento de alumbrado público

Estos hechos pueden generar pérdida de elementos u ocasionar sobrevaloración y/o subvaloración de los inventarios

Con oficio 100-2012-IE-00001093 de fecha 27 de abril de 2012, la entidad da respuesta a la observación donde manifiesta “la entidad procedió de forma inmediata a realizar los ajustes correspondientes con el fin de ingresar los elementos sobrantes conforme inventario físico presentado, según orden de entrada No 142000 del 25 de abril, la cual se adjunta. Igualmente se procederá a realizar la venta de bienes obsoletos”

“..., la entidad procederá a realizar en su totalidad la clasificación por códigos y/o referencias de los elementos de mantenimiento del alumbrado público”

“En cuanto a la observación administrativa con presunta connotación fiscal por valor de \$707.789,00 nos permitimos informar que la totalidad de los elementos faltantes fue físicamente reintegrada el viernes 20 de abril de 2012 por el profesional universitario de la Unidad Financiera y Administrativa y corroborado por la contratista del área” Acta de ajuste de inventarios No 6 del 20 de abril de 2012

Evaluada la respuesta por el grupo auditor se valida el hallazgo como administrativo que representa un beneficio de control fiscal por valor de \$707.789,00.

HALLAZGO 5 Pago de alumbrado navideño

Decreto 2424 de 2006 del Ministerio de Minas y Energía, Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público. ARTÍCULO 2o **DEFINICIÓN SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.** Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.

Decreto Ley 111 de 1996 Principio de Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la Administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programados.

El INVAMA utilizo \$497 millones de los recursos del Impuesto del Alumbrado Público en el Alumbrado Navideño de la ciudad de Manizales en el año 2011.

Esta situación se debe a deficiencias de los mecanismos de control en la ejecución presupuestal e indebida aplicación de recursos.

Lo anterior puede generar desatención de las necesidades del servicio de alumbrado público.

Con oficio sin número del 22 de mayo de 2012, se recibió respuesta de la entidad:

La autonomía dada a los concejos municipales para regular el Impuesto de Alumbrado Público. La Constitución de 1991, consagra que *“Colombia es un estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”*.

El Concejo de Manizales con base en su autonomía regulo el impuesto de alumbrado público a través del acuerdo 673 del 14 de mayo de 2008 y en el artículo 10 del mismo se dispuso:

“ARTICULO DECIMO: Los recursos recaudados por concepto de impuesto a que refiere el presente acuerdo, serán destinados a cubrir el servicio de Alumbrado Público que comprende las actividades de suministro de energía al sistema de

alumbrado público, la administración, la reposición y los programas de expansión del sistema de alumbrado público incluyendo las vías que se encuentren dentro del perímetro urbano y rural del municipio así como el alumbrado navideño. (Subrayas fuera de texto original).”

Por las anteriores razones y además por las normas constitucionales expedidas con la constitución de 1991, El Concejo de Manizales, tiene facultades plenas para reglamentar de manera autónoma y en su integridad el impuesto de alumbrado público:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos.:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
(...)*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

Bajo la plena observancia de estas normas, el Concejo de Manizales, instituyó en el INVAMA, no solo la función de estructurar y manejar en especial el tema de alumbrado público en la ciudad sino que además consagro como parte del objeto de la entidad el desarrollo y montaje del alumbrado navideño en la ciudad así:

A su vez El ARTICULO 1 del Acuerdo Nro. 0677 del 31 de Marzo de 2008 es el siguiente: El objeto del Instituto de Valorización de Manizales –INVAMA- es la ejecución de obras de interés público por el sistema de contribución de valorización en el Municipio de Manizales, previos los trámites legales a que haya lugar; igualmente, prestará el servicio de alumbrado público, pudiendo para ello administrar, operar, comercializar, mantener, expandir, reponer, facturar, recaudar y en general ejecutar todo tipo de operaciones que tiendan a la prestación del servicio y mantenimiento de la red de alumbrado público en el área de influencia y en cualquiera otra fuera de su actual jurisdicción; así mismo, se encargará del diseño, comercialización, mantenimiento y ejecución del alumbrado navideño..... (subrayas fuera de texto original).”

Evaluada la respuesta por el grupo auditor se valida el hallazgo como administrativo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO 6 Transferencia Municipal

Decreto 2424 de 2006 del Ministerio de Minas y Energía, Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público. ARTÍCULO 2o **DEFINICIÓN SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.** Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.

Decreto Ley 111 de 1196 Principio de Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la Administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programados.

El INVAMA transfirió (Transferencias Municipales) \$500 millones de los recursos del Impuesto de Alumbrado Público al Municipio de Manizales.

El hecho se debe a deficiencias de los mecanismos de control en la ejecución presupuestal e indebida aplicación de recursos.

La anterior situación puede generar desatención de las necesidades del servicio de alumbrado público.

Con oficio sin número del 22 de mayo de 2012, se dio respuesta por parte de la entidad de la siguiente forma:

El Acuerdo municipal “189 del 23 de mayo de 1996 Por medio del cual se establecen las normas orgánicas del presupuesto de Manizales” estipula en su artículo 16 referente a la Unidad de caja en el Parágrafo UNO (1) que **“los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden Municipal son propiedad del municipio”**.

Debido a que la naturaleza jurídica de la entidad fue creada como un ente descentralizado del orden municipal, está sometida tanto al imperio de las normas nacionales como de las disposiciones municipales y es este el soporte legal que permite que se realicen las transferencias respectivas previa autorización y

determinación de las cuantías por parte del Comité Municipal de Política Fiscal (COMFIS).

Si bien el Decreto 2424 de 2006 reguló la prestación del servicio de alumbrado público a nivel nacional en ningún caso estableció la forma como se debe implementar el impuesto de alumbrado público como tal por parte de las entidades que prestan el servicio y por lo tanto a nivel municipal la regulación aplicable a nuestro caso en materia presupuestal son las disposiciones del estatuto orgánico del presupuesto, pero además las establecidas en los Acuerdos 673 de 2008 y 189 del 23 de mayo de 1996.

Evaluada la respuesta por el grupo auditor se valida el hallazgo como administrativo con presunta connotación disciplinaria.

3.1.3. Contratación y Legalidad

Una vez evaluada la contratación realizada por el Instituto de Valorización de Manizales – INVAMA, en lo relacionado con alumbrado público, de acuerdo con la muestra seleccionada, se observa que la entidad cumple con la normatividad vigente en materia de contratación en sus etapas precontractual, contractual y poscontractual

Se da estricto cumplimiento a los procesos contractuales de acuerdo con su cuantía, se realizan las actividades en forma oportuna y se dejan los registros correspondientes, los documentos soportes están debidamente archivados y validados por la persona competente

3.1.4. Denuncias Ciudadanas

Se encontraron 65 Solicitudes de reparación y/o instalación de luminarias, postes y elementos relacionados con alumbrado público, los cuales son instaurados como derechos de petición por la ciudadanía, pero al realizar la revisión en el sistema Geolumina, se encontró que en realidad estas son solicitudes y/o peticiones de la comunidad que INVAMA cataloga como quejas y, como tal, se les da el trámite correspondiente.

4. ANEXOS