



**INFORME FINAL  
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN 3.1.2025  
FERIAS DE MANIZALES 2025 – FONDAS Y ARRIERIAS - PVCF 2025**

**IVÁN DARÍO DELGADO TRIANA**  
Contralor Municipal de Manizales

**LILIANA BEATRIZ PALACIOS RINCON**  
Subcontralora

**IVÁN DARÍO DELGADO TRIANA**  
Supervisor

**Equipo de Trabajo:**

**ANDRES FELIPE TABARES ALVAREZ**  
Líder de auditoría

Leidy Johana Arias Serna  
Delio Antonio Castellanos A  
Maryuri Grajales Salazar  
David Silva Méndez  
Auditores

Contratistas de apoyo  
Erika Milena Ocampo Velásquez  
Sebastián López Flórez

Periodo auditado 2025  
Manizales, septiembre 17 de 2025

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>Contenido</b>	
1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF.....	3
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	3
1.2 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....	4
2. HECHOS RELEVANTES ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	4
3. CARTA DE CONCLUSIONES .....	5
4. HALLAZGOS.....	6
5 . CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	41

## **1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF**

Analizar y evaluar la legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia en el uso y administración de los recursos públicos destinados a la organización y ejecución de las Fondas y Arrierías en el marco de la Feria de Manizales 2025, con especial atención al uso de bienes públicos como la planta eléctrica, y determinar la existencia de posibles irregularidades que hayan generado un detrimento patrimonial al Municipio de Manizales.

### **1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1.1.1 Evaluar el control fiscal interno en relación a la denuncia de la que deriva esta actuación especial de fiscalización en concordancia con la nueva Guía de Auditoría Territorial - GAT 4.0.
- 1.1.2 Verificar la legalidad y transparencia del proceso de contratación y ejecución de las Fondas y Arrierías desarrolladas en el marco de la Feria de Manizales 2025, evaluando el cumplimiento de los principios de planeación, economía, eficacia, eficiencia, y selección objetiva.
- 1.1.3 Establecer si existió un uso indebido de bienes públicos, en particular el préstamo y utilización de la planta eléctrica contratada para eventos en el Parque Ernesto Gutiérrez Arango, identificando si dicha acción se realizó sin los procedimientos administrativos y contractuales requeridos.
- 1.1.4 Determinar la trazabilidad, destino y uso real de la planta eléctrica contratada, verificando si su utilización en la Plaza de Toros de Manizales fue autorizada, documentada y soportada presupuestal y jurídicamente.
- 1.1.5 Evaluar el impacto económico del presunto uso indebido de bienes públicos, a efectos de establecer la existencia de un posible detrimento patrimonial que pueda derivar en responsabilidad fiscal.
- 1.1.6 Identificar posibles responsables fiscales, disciplinarios o penales, con base en los hallazgos que se deriven de la revisión documental, entrevistas y demás pruebas recaudadas durante la actuación especial de fiscalización.

## **1.2 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

El propósito es dar una respuesta completa, clara y de fondo a los hechos puestos en conocimiento por el Honorable Concejal Víctor Alfonso Caicedo Espinosa. En la cual expone presuntas irregularidades en el proceso de contratación y operación de las Fondas y Arrierías desarrolladas en el marco de la Feria de Manizales 2025, así como el presunto uso indebido de bienes públicos, particularmente en relación con el préstamo de una planta eléctrica contratada para eventos en el Parque Ernesto Gutiérrez Arango, presuntamente utilizada en la Plaza de Toros de Manizales.

## **2. HECHOS RELEVANTES ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización AEF-3.1-2025, practicada por la Contraloría General del Municipio de Manizales a la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales S.A.S., se identificaron los siguientes hechos relevantes, los cuales permiten inferir la posible existencia de irregularidades con connotaciones administrativas, disciplinarias y fiscales.

### **Cesión del uso de espacio público sin contrato**

Se constató que la Promotora de Eventos y Turismo delegó a las empresas EJE PRODUCCIONES S.A.S. y FUNDACIÓN MISIÓN VERDE el uso de un espacio público para la operación y comercialización del evento “Fondas y Arrierías – Feria de Manizales 2025”, sin que mediara contrato alguno. La autorización se materializó únicamente mediante resoluciones administrativas denominadas AVAL (N.º 284 del 24 de octubre y N.º 317 del 13 de noviembre de 2024).

### **Utilización irregular de la figura del “avalado” sin fundamento legal**

La Promotora adoptó la figura del “avalado” como mecanismo de delegación operativa a favor de un tercero, sin sustento jurídico ni contractual, desconociendo los principios de legalidad, planeación, transparencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal. Este proceder permitió que un privado administrara ingresos derivados del evento y usufructuara bienes públicos sin estar sometido a obligaciones contractuales, tributarias o de control.

### **Inexistencia de supervisión o vigilancia oficial del evento**

No se encontró evidencia de la designación de funcionario alguno que ejerciera funciones de supervisión o interventoría sobre la ejecución del evento, situación que impidió el seguimiento institucional a aspectos críticos como la seguridad, la gestión financiera, la verificación de ingresos, la aplicación de normas sanitarias o la exigencia de garantías contractuales y tributarias.

### **3. CARTA DE CONCLUSIONES**

En cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial 2025 y de conformidad con el memorando de asignación correspondiente, la Contraloría General del Municipio de Manizales adelantó la Actuación Especial de Fiscalización a la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales S.A.S., con ocasión de los hechos relacionados con la planeación, ejecución y cierre del evento Fondas y Arrierías – Feria de Manizales 2025, que involucró la cesión y aprovechamiento de espacio público a un particular sin ingresar estos recursos a las arcas del municipio de Manizales.

Del proceso auditor se concluye lo siguiente:

#### **DELEGACIÓN IRREGULAR DE LA OPERACIÓN DEL EVENTO.**

La Promotora de Eventos y Turismo delegó la operación integral del evento a un tercero (EJE Producciones S.A.S. y Fundación Misión Verde), sin suscribir contrato alguno, sin marco normativo habilitante y sin mecanismos formales de supervisión, control o exigibilidad.

#### **USO DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS COMO SUSTITUTO CONTRACTUAL (AVAL).**

La delegación se materializó mediante las Resoluciones 284 del 24 de octubre y 317 del 13 de noviembre de 2024, invocando la figura de “avalado”, la cual no está prevista en la normatividad vigente como modalidad contractual ni constituye instrumento jurídico válido para autorizar la explotación de bienes y recursos públicos.

#### **OMISIÓN DE REQUISITOS LEGALES ESENCIALES.**

Se constató la ausencia de contrato formal que definiera objeto, plazo, obligaciones, cláusulas sancionatorias, pólizas, y mecanismos de control financiero. De igual forma, no se designó supervisor, ni se exigieron garantías mínimas en protección del interés público.

#### **RIESGO MATERIAL DE DETRIMENTO PATRIMONIAL.**

La actuación institucional de la Promotora expuso a la pérdida de ingresos por el no cobro del uso del espacio público y dejar que se recaudara por parte de un particular el derecho de los fonderos a dicha utilización lo que conlleva a un detrimento patrimonial evidente.

En conclusión, la actuación de la Promotora configura una transgresión sustancial a los principios de legalidad, planeación, responsabilidad y transparencia que rigen la gestión de los bienes públicos. El proceder institucional analizado reviste presunta

incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal, razón por la cual este informe y sus hallazgos deberán ser remitidos a las instancias competentes para la valoración correspondiente y la eventual apertura de procesos de responsabilidad.

#### 4. HALLAZGOS

**Hallazgo uno Administrativo con presunta incidencia disciplinaria:** Cesión irregular del espacio público sin contrato ni autorización formal

##### **Criterios:**

- Constitución Política de Colombia, Artículo 209 y 267
- Ley 80 de 1993, Artículos 25 y 26
- Ley 1150 de 2007 Artículos 13 y 14
- Ley 1474 de 2011 Artículos 83, 84 y 93
- Ley 1952 de 2019 Artículos 27, 38 y 54 No 3 y 6
- Decreto 1082 de 2015
- Estatutos internos – Decreto Extraordinario 0001 del 20 de marzo de 2024

##### **Fuente de criterio normativo**

##### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 209:** Establece los principios de la función administrativa: legalidad, transparencia, economía, celeridad, imparcialidad y eficacia. Toda actuación de las entidades públicas debe regirse por estos principios, los cuales fueron vulnerados al permitir que un operador privado usufructuara espacio público sin contrato ni contraprestación.

**Artículo 267:** Define las competencias del control fiscal y los principios de la gestión fiscal. Este artículo fundamenta el reproche desde el control fiscal por la entrega de bienes públicos sin los debidos instrumentos de seguimiento, control y retorno económico al patrimonio del Estado.

##### **Ley 1150 de 2007 (modificatoria de la Ley 80 de 1993)**

**Artículo 13:** Las entidades estatales sometidas a regímenes especiales también deben aplicar los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, lo que significa que aún con régimen excepcional, no pueden actuar por fuera del marco de legalidad, transparencia y responsabilidad patrimonial.

**Artículo 14:** Establece que las empresas industriales y comerciales del Estado (como la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales) están sometidas al Estatuto General de Contratación, excepto cuando operan en competencia con el sector

privado. Pero esta excepción no las exime de aplicar los principios constitucionales ni las faculta para inventar figuras como el “aval” sin sustento contractual ni contraprestación.

### **Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción**

**Artículo 83:** Impone a las entidades públicas el deber de ejercer vigilancia permanente sobre los contratos y actividades delegadas, lo cual no ocurrió en este caso, pues no se firmó contrato ni se ejerció supervisión alguna sobre el uso del espacio público.

**Artículo 84:** Detalla las funciones de supervisores e interventores. En este caso, la omisión de control sobre el operador privado deja en evidencia la ausencia de estas figuras.

**Artículo 93:** Reitera la sujeción de las empresas industriales y comerciales del Estado al régimen contractual público, salvo en condiciones comerciales reguladas, lo cual no aplica para la operación de espacio público con fines feriales. Por tanto, se debía aplicar un contrato formal con exigencias de contraprestación, pólizas y supervisión.

### **Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario**

**Artículo 27** (acción y omisión) y **Artículo 38** (deberes): Son aplicables a los servidores públicos que hayan omitido la obligación de proteger el patrimonio público o que hayan actuado por fuera del marco legal.

**Artículo 54**, numerales 3 y 6: Faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública. Se aplican en los casos en que:

- (3) Se contrate o se autorice sin observar los requisitos legales esenciales.
- (6) Se permita el uso de bienes del Estado sin el lleno de requisitos legales ni beneficio alguno para el patrimonio público.

### **Estatutos internos – Decreto Extraordinario 0001 del 20 de marzo de 2024**

Si bien se menciona como parte del sustento normativo del actuar de la Promotora, en ninguna parte se regula la figura del “aval”, ni se prevén mecanismos que sustituyan el contrato estatal o la contraprestación por el uso de bienes públicos. En consecuencia, su invocación como justificación carece de validez jurídica.

### **Descripción de la Situación:**

Durante el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización AEF-3.1-2025, esta Contraloría pudo constatar que la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales

EICE S.A.S. otorgó el uso del espacio público del sector INEM a particulares para la operación del evento “Fondas y Arrierías 2025”, sin la celebración de un contrato estatal, vulnerando de forma directa los principios y normas que regulan la actividad contractual de las entidades públicas, incluso aquellas con régimen especial como las empresas industriales y comerciales del Estado.

El mecanismo utilizado por la Promotora fue la expedición de un acto administrativo (Resolución No. 284 del 24 de octubre de 2024), mediante el cual se otorgó mediante la figura de “aval” al operador EJE Producciones S.A.S. y a la Fundación Misión Verde (317 del 13 de noviembre de 2024) autorizando la operación del evento sin contrato, sin proceso de selección objetivo, sin estudios previos, sin pólizas, sin supervisión y sin ningún vínculo jurídico bilateral que definiera responsabilidades, condiciones de uso, obligaciones ni consecuencias por incumplimiento.

La figura utilizada carece de fundamento legal y no se encuentra prevista ni en la Ley 1558 de 2012 (fortalecimiento del turismo), ni en la Ley 1523 de 2012 (gestión del riesgo) ambos ámbitos normativos en las que se resguarda la promotora, ni en los estatutos de la misma. Se trata de un mecanismo informal, no previsto en el ordenamiento jurídico, carente de naturaleza contractual, que no genera vínculo jurídico ni obligaciones recíprocas y que fue empleado para permitir el usufructo privado de un bien público.

Esta actuación administrativa constituye una infracción sustancial del régimen legal de contratación estatal, que exige el cumplimiento de requisitos esenciales para cualquier delegación o entrega de bienes públicos a terceros, tales como:

- La planeación contractual previa, con estudios técnicos, financieros y jurídicos (art. 25, Ley 80 de 1993).
- La celebración formal de un contrato, en el que consten los derechos, deberes y consecuencias para ambas partes (art. 41, Ley 80 de 1993).
- La aplicación del principio de selección objetiva, que garantice pluralidad de oferentes, transparencia y oportunidad para los interesados (art. 2, Ley 1150 de 2007).
- La exigencia de garantías legales, como pólizas de cumplimiento, responsabilidad civil extracontractual o de buen manejo de recursos públicos.
- La designación de un supervisor o interventor, conforme lo establece el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).

Ninguno de estos requisitos se cumplió en el caso auditado. El acto administrativo de “aval” carece de naturaleza jurídica contractual, no genera vínculo obligatorio alguno, ni activa el régimen de responsabilidad contractual estatal. Por tanto, la ocupación y uso del espacio público por parte de un operador privado, sin que exista contrato de por medio, constituye una actuación abiertamente contraria al principio de legalidad

administrativa (art. 209 C.P.) y a los deberes funcionales de los servidores públicos involucrados (arts. 34 y 38 Ley 1952 de 2019).

Es importante destacar que el actuar de los funcionarios de la Promotora no obedeció a un desconocimiento del marco jurídico o a un error de forma, sino que fue producto de una decisión consciente y voluntaria. La propia entidad ha manifestado, en comunicaciones oficiales, que la figura del “aval” no se encuentra regulada legalmente, reconociendo así que actuó por fuera del marco normativo sin justificación válida.

En este contexto, la ausencia del contrato no es una falla formal ni una irregularidad administrativa, fue una decisión consciente de funcionarios públicos de omitir el procedimiento contractual obligatorio, actuando por fuera del marco jurídico aplicable y utilizando una figura informal (“aval”) carente de fundamento legal, estatutario o reglamentario, en contravía del deber funcional de garantizar la legalidad, transparencia y responsabilidad en la gestión del patrimonio público.

**Causa:**

- Incumplimiento de la normativa aplicable

**Efecto:**

Se configuró una relación jurídica de hecho entre la administración pública y un operador privado sin contrato estatal, lo cual:

- Vulnera el principio de legalidad contractual consagrado en los artículos 209 y 267 de la Constitución.
- Impide ejercer control fiscal, jurídico y administrativo sobre el uso del espacio público.
- Anula la posibilidad de exigir garantías, imponer sanciones o verificar el cumplimiento del objeto autorizado.
- Desconoce el régimen de contratación pública y rompe la trazabilidad institucional sobre los actos que involucran el uso o administración de bienes del Estado.

**Respuesta ente auditado:**

El derecho de contradicción al Informe Preliminar de la en la Actuación Especial de Fiscalización AEF- 3.1-2025. que consta en el Oficio del 29 de agosto de 2025, que contiene la respuesta dada por el Representante Legal del ente auditado, de la cual se extracta apartes sustanciales directamente relacionados con la situación evidenciada:

Sea lo primero reiterar que la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales S.A.S., en su condición de Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal, NO

otorgó, ni tenía competencia para otorgar el uso del espacio público o de bienes fiscales a particulares con ocasión del evento denominado “Fondas y Arrierías 2025”. La observación contenida en el Informe Preliminar desconoce tanto el alcance real del acto administrativo contenido en las resoluciones expedidas por la Promotora, como la distribución de competencias dentro del orden jurídico vigente, lo cual conduce a conclusiones que no se ajustan ni a los hechos probados ni al marco normativo aplicable.

Es necesario inicialmente considerar los aspectos regulatorios que, como Empresa Industrial y Comercial del Estado debe observar la Promotora de Eventos y Turismo S.A.S. y que están dispuestos en el Decreto Extraordinario N°0001 del 20 de marzo de 2024 “Por el cual se transforma el actual establecimiento público denominado “Instituto de Cultura y Turismo de Manizales” a una Empresa Industrial y Comercial del Estado denominada Promotora de Eventos y Turismo S.A.S”. En este Decreto, particularmente en el artículo cuarto, se definen las funciones de la Promotora, y, en el párrafo se establece lo siguiente:

*“De acuerdo con la ley, se entienden incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones legales o convencionalmente derivados de la existencia de la sociedad”*

Así las cosas, en el Decreto Extraordinario se permite, claramente, generar actos con el fin de llevar a cabo la ejecución de actividades propias y misionales. Entendiéndose como actos administrativos; las decisiones unilaterales emitidas por las autoridades públicas en ejercicio de funciones administrativas, mediante las cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter particular o general. Según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) – Ley 1437 de 2011 –, un acto administrativo es: *“Toda manifestación de la voluntad de una autoridad administrativa, en ejercicio de función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales o generales.”* Efectos jurídicos: Producen consecuencias legales, como otorgar derechos, imponer obligaciones, declarar situaciones, etc. Así entonces, contrario a lo que aduce el equipo auditor, no se presenta ninguna vulneración de principios, pues aquí se observa una actividad legalmente constituida.

En efecto, el acto administrativo contenido en la Resolución 284 de 24 de octubre de 2024, modificada por la Resolución 317 del mismo año, únicamente autoriza la realización del evento “Fondas y Arrierías” y su inclusión en la programación oficial de la versión 68 de la Feria de Manizales. Ninguna de dichas disposiciones administrativas contiene autorización alguna para ceder o entregar espacio público a un particular, ni mucho menos reemplazan las licencias, contratos o permisos que por ley corresponde expedir a otras autoridades competentes. El propio artículo segundo de la Resolución 284 lo señala con total claridad al precisar que, dicha autorización no supe en ningún caso los trámites ante las dependencias competentes, lo cual refuerza que la Promotora actuó con estricto apego a la legalidad.

De allí que resulte equivocado afirmar que la expedición de tales resoluciones equivale a la cesión de espacio público. La Promotora, como titular de la marca registrada “Feria de Manizales”, ejerce únicamente la facultad de definir en el presente caso, qué actividades y eventos se incluyen dentro de su programación oficial, tanto de carácter institucional como privado. Esa autorización para integrar un evento privado a la parrilla de actividades no comporta en ningún caso disposición sobre bienes de uso público, sino un acto administrativo legítimo en el marco de sus competencias estatutarias.

Por otra parte, en lo atinente al espacio físico donde se desarrolló el evento, debe aclararse que se trata de una mixtura compuesta por un bien fiscal de propiedad del Municipio de Manizales identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 100-34938 en donde se desarrolló la actividad comercial y por vías públicas en donde se desarrolló los espectáculos de las artes escénicas cuya regulación y autorización de ocupación corresponde de manera exclusiva a la Secretaría de Movilidad y a la Alcaldía de Manizales, lo cual, se materializó en el Decreto 0834 del 24 de diciembre de 2024, mediante el cual se autorizó expresamente la ocupación temporal y excepcional de las vías adyacentes a los eventos de la feria. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en distinguir los bienes de uso público de los bienes fiscales, precisando que sobre estos últimos la entidad titular puede autorizar su utilización en eventos culturales o recreativos, siempre que se respeten los principios de legalidad y destinación (C.E., Sección Primera, Rad. 2018-00109, 18 de junio de 2019).

Ahora bien, en la Resolución 0001 de enero 02 de 2025, se autoriza a la Promotora de Eventos y Turismo S.A.S. la realización de los eventos culturales y artísticos en el marco de la Feria de Manizales N°68, lo que quiere decir, que existió una autorización expresa y legal para realizar dicho evento, por lo tanto, se contaba con la facultad para permitir asociaciones y llevar a cabo un evento como lo fue las Fondas y Arrierías.

(...)

De igual manera, el Consejo de Estado, ha precisado que la inexistencia de contrato estatal excluye la responsabilidad derivada de la contratación, pues el acto administrativo de autorización no equivale a un contrato ni activa las obligaciones bilaterales propias de este. En consecuencia, no puede hablarse de incumplimiento de requisitos esenciales de la contratación cuando no existió contrato que celebrar.

(...)

La figura utilizada por la Promotora de Eventos y Turismo S.A.S, en este caso, la expedición de un acto administrativo, cumple a cabalidad con las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2011, esta norma establece cómo deben ser elaborados, motivados, notificados y ejecutados los actos administrativos para que tengan validez legal, y de lo cual, la

Promotora cumplió con los elementos estructurales y formales y con retorno económico, como lo fue la cancelación por concepto de la autorización para la realización del evento e inclusión en la programación de la versión 68 de la Feria de Manizales, lo equivalente al DIEZ PORCIENTO (10%) de las utilidades del evento "Fondas y Arrierías" a la Promotora de Eventos y Turismo, a la cuenta que se indicó por la entidad. Dicho pago se materializó una vez realizado el cierre financiero del evento. Evidencia que se adjunta a esta contradicción.

Cabe resaltar que, en Colombia, la naturaleza del aval es la de un compromiso jurídico mediante el cual, el avalista garantiza el cumplimiento de una obligación cambiaria del avalado, y que la definición legal está reglamentada por el Código de Comercio Colombiano, en su artículo 633.

Ahora bien, tampoco se puede decir que el acto administrativo bajo la Resolución 284 modificado por la resolución 317, es un acto de delegación, ya que la realización de un evento privado no hace parte de las funciones esenciales y naturales de la entidad pública. Recordemos que el evento que se acostumbra a realizar cada año en la feria de Manizales denominado "FONDAS Y ARRIERÍAS", no es una marca registrada, no es un activo comercial y menos institucional, y en efecto no es propiedad del municipio de Manizales o de la Promotora. En tal sentido no se puede hablar de delegación cuando este evento NO es de propiedad del ente público.

De esta manera, la observación carece de sustento fáctico, jurídico, fiscal y disciplinario. La Promotora se limitó a cumplir su objeto social, consistente en organizar y coordinar los eventos que hacen parte de la Feria de Manizales, sin invadir competencias ajenas ni disponer de bienes públicos que no se encontraban bajo su administración. La autorización contenida en las Resoluciones 284 y 317 no es informal ni irregular, sino un acto administrativo válido, expedido en el marco del Decreto Extraordinario 0001 de 2024, que faculta a la Promotora para adelantar toda clase de actos necesarios para cumplir su objeto.

En lo disciplinario, debe resaltarse que la actuación de los funcionarios de la Promotora no comporta extralimitación de funciones, ni vulneración del principio de legalidad administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución y en la Ley 1952 de 2019. La expedición de un acto administrativo en ejercicio de competencias estatutarias y con plena observancia de las competencias de otras autoridades, no constituye falta disciplinaria alguna. La Corte Constitucional, en sentencia C-280 de 1996, advirtió que el principio de legalidad de la función pública se satisface cuando la actuación se enmarca en el objeto y facultades expresamente asignadas a la entidad, aun cuando confluyan competencias de distintos entes públicos en un mismo hecho administrativo.

En conclusión, la acusación de cesión irregular del espacio público se desvirtúa en su totalidad: (i) porque la Promotora NO OTORGÓ NI PODÍA OTORGAR el uso de espacio público; (ii) porque la autorización otorgada se circunscribió a la inclusión de un evento en la programación oficial de la Feria; (iii) porque la utilización de las vías

públicas fue autorizada por las entidades competentes; (iv) porque no existió contrato estatal y, por tanto, es atípico predicar celebración indebida de contratos; (v) porque no hubo detrimento patrimonial al no ejecutarse dineros públicos; (vi) porque el acto administrativo bajo la Resolución 284 modificado por la resolución 317, NO es un acto de delegación; y (vii) porque la actuación fue conforme a derecho, descartando cualquier reproche disciplinario, administrativo o fiscal.

### **Posición de la Contraloría de Manizales:**

Esta Contraloría estableció que la entidad, mediante la Resolución N.º 284 del 24 de octubre de 2024, autorizó la realización del evento Fondas y Arrierías – Feria de Manizales (versión 68), otorgando aval a EJE PRODUCCIONES S.A.S. Posteriormente, mediante Resolución N. 317 del 13 de noviembre de 2024, se modificó la anterior decisión, incluyendo en el artículo 1º autorización adicional a la FUNDACIÓN MISIÓN VERDE ONG para la misma finalidad.

En primer lugar, se resalta la irregularidad contractual, si bien la figura del aval, no reemplaza ni configura en sí mismo un contrato estatal. Conforme al artículo 41 de la Ley 80 de 1993, todo contrato estatal debe constar por escrito, perfeccionarse con el acuerdo de voluntades y el cumplimiento de los requisitos de ley (disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, entre otros).

En el caso analizado, no existió contrato escrito que estableciera los elementos esenciales: objeto, lugar de ejecución, valor, forma de pago, rubros presupuestales, garantías, multas, caducidad, plazo, obligaciones de las partes, supervisión y mecanismos de solución de controversias. Esto constituye una deficiente gestión fiscal y un posible incumplimiento de la normatividad contractual.

Cabe resaltar que, en vigencias anteriores, la entidad sí adelantó procedimientos contractuales formales para este mismo evento, lo que evidencia un retroceso en la observancia de la legalidad contractual.

Por lo anterior lo que se reprocha en esta observación es la ausencia de procedimiento y control, ya que no se evidenció procedimiento precontractual que justificara la escogencia de los avalados, ni se observaron mecanismos de supervisión. La ausencia de supervisión vulnera lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y en la Ley 80 de 1993, que imponen el deber de control y vigilancia contractual.

En consecuencia, se advierte una posible responsabilidad disciplinaria por parte de los servidores públicos que omitieron el cumplimiento de las normas de contratación estatal.

El sujeto de control resalta que, en Colombia, la figura del aval regulada por el artículo 636 del Código de Comercio corresponde a una obligación cambiaria de naturaleza privada, y que fue de esta figura que realizaron la acción correspondiente a este

reproche disciplinario. Por ende, se advierte que dicha figura es propia del régimen mercantil y de los títulos valores, y que no es aplicable a la gestión de recursos públicos y mucho menos a la disposición de los bienes de uso público, su cesión y disfrute en benéfico de particulares, además tampoco es aplicable para autorizar la realización de eventos o actividades, tal cual como se utilizó en el multicitado asunto, esto solo es propio de los títulos valores como ya se advirtió anteriormente.

En consecuencia, la utilización del “aval” como sustituto de un contrato estatal escrito es jurídicamente improcedente, vulnera el principio de legalidad y desconoce que la contratación estatal exige la suscripción formal de un contrato con sus requisitos esenciales, entre ellos las garantías establecidas en el régimen público.

También sustenta la promotora que la expedición de las Resoluciones 284 y 317 sería una simple actuación estatutaria. Para esta contraloría dicho argumento carece de valor, y dichos actos constituyeron el vehículo irregular mediante el cual se permitió la realización de un evento sin contrato estatal formalizado, sin pólizas, sin supervisión y sin las garantías propias de la contratación pública.

La Contraloría resalta que en la vigencia 2024 el evento de Fondas y Arrierías sí se desarrolló bajo varios contratos estatales de manera formal, suscritos entre el Instituto de Cultura y Turismo, así como el suscrito con la empresa Storend S.A.S. (contrato 2312-513), instrumento que incluyó objeto, obligaciones, garantías y mecanismos de supervisión. Este antecedente confirma que existía un precedente claro de legalidad y que el camino correcto para la ejecución del evento era la celebración de un contrato público conforme a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007.

La decisión de la Promotora de sustituir en 2025 ese procedimiento históricamente contractual por simples resoluciones que otorgaban un “aval” a operadores privados constituye un retroceso en la observancia del principio de legalidad. La comparación entre ambas vigencias es reveladora: mientras en 2024 el evento se amparó en un contrato con requisitos de ley, en 2025 se omitió ese deber, dejando sin soporte jurídico la utilización del espacio público, la explotación de recursos que ingresaban directamente al municipio, como los cancelados por los fonderos, materializándose la falta de control y vigilancia en los dineros que fueron percibidos del público y ejecutados en el evento, lo cual generó exposición a las entidades públicas del municipio a riesgos disciplinarios y de transparencia. Por tanto, la ausencia de contrato en 2025 no puede justificarse, más aún cuando el año inmediatamente anterior demuestra que sí era posible y exigible realizarlo bajo los parámetros normativos aplicables.

En materia disciplinaria, el artículo 38 numeral 1 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) impone a los servidores públicos el deber de cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos, y de abstenerse de extralimitar sus funciones.

En este caso, la expedición de actos administrativos de “AVAL” para sustituir un procedimiento contractual que se había realizado año a año para este evento de Fondas y Arrierías, constituyeron una violación del principio de legalidad administrativa (art. 209 C.P.), lo que configura un posible reproche disciplinario.

Si bien la entidad auditada pretende separar la naturaleza jurídica de los espacios utilizados, diferenciando entre bienes fiscales y bienes de uso público, lo cierto es que ambos pertenecen al patrimonio del Municipio y, por ende, su utilización para fines privados o comerciales exige una habilitación contractual formal. El Decreto 0834 de 2024 autorizó únicamente la ocupación temporal de vías públicas, pero no sustituyó la obligación de suscribir un contrato estatal que definiera objeto, obligaciones, contraprestaciones y garantías sobre la explotación económica del bien fiscal identificado con matrícula 100-34938. La expedición de resoluciones que otorgan “aval” a un tercero para gestionar dicho espacio desconoce el principio de legalidad y configura una cesión temporal irregular, pues el ordenamiento jurídico no admite actos administrativos unilaterales como reemplazo de los instrumentos contractuales exigidos por la Ley 80 de 1993.

La jurisprudencia citada por el auditado (C.E., Sección Primera, Rad. 2018-00109) es imprecisa en este contexto, ya que, si bien reconoce que los bienes fiscales permiten usos culturales o recreativos, condiciona dicha autorización al cumplimiento de los principios de legalidad y destinación. En este caso, la ausencia de contrato escrito, de estudios previos y de mecanismos de supervisión demuestra que no se respetaron esos principios. Por el contrario, se permitió la explotación lucrativa de un bien municipal sin el procedimiento contractual correspondiente, trasladando beneficios a un particular sin garantías de pólizas de cumplimiento.

Esto configura una irregularidad administrativa con presunta incidencia disciplinaria, en la medida en que los funcionarios intervinientes omitieron su deber de ajustar la gestión a las exigencias de la contratación pública y de protección del patrimonio colectivo.

Por último analizado el derecho de contradicción ejercido por la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales EICE S.A.S. y los operadores privados, esta Contraloría concluye que las argumentaciones presentadas no logran desvirtuar la situación evidenciada. Por el contrario, se confirma que la actuación auditada constituye un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual se consolida de manera integral en un único reproche.

Es claro entonces que la expedición de las Resoluciones 284 del 24 de octubre de 2024 y 317 del 13 de noviembre de 2024 configuró un mecanismo irregular para delegar la operación del evento “Fondas y Arrierías 2025” en operadores privados, sin contrato estatal, sin pólizas, sin estudios previos, sin proceso de selección objetiva y sin supervisión.

Por ello recalcamos que el denominado “aval” carece de sustento normativo en el régimen de contratación estatal y corresponde a una figura mercantil prevista en el Código de Comercio para títulos valores, por lo que resulta jurídicamente improcedente en la gestión de bienes públicos.

La actuación de la Promotora incumplió lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, al no elaborar estudios técnicos, financieros, jurídicos ni de riesgos que sustentaran la decisión de entregar la operación a un tercero. Las resoluciones expedidas carecieron de motivación técnica y económica, lo cual generó un ambiente de discrecionalidad y vulneró los principios de transparencia, responsabilidad y planeación.

Por ello, la designación de EJE Producciones S.A.S. y Fundación Misión Verde ONG se realizó de forma directa, sin competencia pública, sin pluralidad de oferentes, sin criterios de mérito ni evaluación objetiva, contrariando los artículos 24 y 30 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 209 de la Constitución Política.

La ausencia de un procedimiento contractual abierto constituye un retroceso frente a la vigencia 2024 y anteriores, en la cual este mismo evento sí se desarrolló mediante contrato formal, con garantías, obligaciones y mecanismos de control.

En virtud de lo anterior, esta Contraloría dispone que las observaciones inicialmente presentadas en el informe preliminar como observación 5 (falta de planeación y estudios previos) y observación 6 (ausencia de selección objetiva) se desmontan, en tanto sus contenidos se encuentran plenamente recogidos y analizados en la presente observación, la cual se configura como Hallazgo 1 para el informe definitivo, el cual consolida los reproches de legalidad, planeación y transparencia frente a la gestión auditada.

En consecuencia, de lo anterior esta Contraloría considera, que: Existió una irregularidad administrativa con presunta connotación disciplinaria, al realizar el evento sin contrato estatal formalmente suscrito, falta de planeación y estudios previos y falta de selección objetiva.

**Hallazgo dos administrativo con presunta incidencia disciplinaria.** Ausencia de supervisión institucional sobre la operación del evento Fondas y Arrierías 2025.

#### **Fuente de criterio y Criterio**

- Constitución Política de Colombia, Artículo 209 y 267
- Ley 1474 de 2011, Artículo 83
- Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, Artículos 34 numerales 1 y 7, y 54 numeral 6

### **Descripción de la Situación:**

Durante la Actuación Especial de Fiscalización realizada por la Contraloría del Municipio de Manizales al evento Fondas y Arrierías 2025, se evidenció una omisión institucional por parte de la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales S.A.S., al no ejercer ningún tipo de supervisión, vigilancia ni control administrativo, técnico o financiero sobre el operador privado al que se le permitió el usufructo del espacio público (sector INEM), sin mediar contrato, ni garantías institucionales a favor del Municipio de Manizales.

En sus respuestas oficiales al cuestionario de auditoría, la Promotora argumentó que no tenía la obligación de ejercer supervisión porque no existía una relación contractual formal con el operador. Sin embargo, este planteamiento carece de validez jurídica y administrativa, por las siguientes razones:

- El deber de supervisión no surge únicamente del contrato, sino del mandato legal de velar por el uso adecuado del patrimonio público, especialmente cuando se entrega a terceros un bien fiscal o de uso común para actividades económicas con impacto público.
- La figura del “aval” utilizada como soporte para delegar la operación del evento no tiene sustento normativo en el ordenamiento jurídico colombiano, y por tanto no exonera a la entidad de sus deberes funcionales, incluyendo el control institucional sobre las actividades que autoriza, más aún tratándose de eventos masivos con implicaciones fiscales, de seguridad y orden público.
- La Promotora no designó funcionario alguno como supervisor del evento, ni se evidenciaron informes, actas, registros de seguimiento o evaluaciones sobre las actividades desplegadas por el operador. La ausencia total de trazabilidad documental revela un incumplimiento sistemático de los principios de planeación, responsabilidad y legalidad que rigen la función pública.
- La eventual inexistencia de vínculo contractual no desvirtúa la existencia de una relación de hecho y de impacto público, que impone a la administración el deber de ejercer vigilancia y control sobre el uso del bien público, en cumplimiento del principio constitucional de defensa del interés general (art. 1 y 209 C.P.).
- La entrega de espacio público sin contraprestación ni control, y sin acto jurídico habilitante, convierte la omisión en una vulneración al deber de diligencia, conforme al artículo 34 de la Ley 1952 de 2019, al permitir el uso de bienes públicos sin mecanismos de control ni beneficio fiscal alguno.

En consecuencia, se configuró una conducta omisiva desde el punto de vista disciplinario, dado que no existen normas que eximan a una entidad pública del deber de control institucional sobre las actividades que autoriza en bienes de uso público, aun cuando estas se canalicen por medio de figuras informales como el “aval”. La ausencia de cualquier actuación supervisora en este caso desconoce el principio de legalidad, debida diligencia funcional y responsabilidad en la gestión del patrimonio público.

Una vez se ejerza el derecho de contradicción y en caso de que se estructure como hallazgo de la auditoría, se realizarán los traslados a las instancias y autoridades competentes.

**Causa:**

- Desconocimiento del marco normativo aplicable y adopción de una figura informal ("aval") que indujo a los funcionarios responsables a omitir injustificadamente el deber de ejercer supervisión institucional sobre la operación de un evento público en espacio fiscal.

**Efecto:**

- Se configuró una situación de descontrol administrativo y operativo sobre un evento de carácter masivo realizado en espacio público, sin garantías de seguridad, legalidad o transparencia. Esta omisión pone en riesgo el patrimonio público, afecta la trazabilidad financiera y compromete la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios que omitieron el control debido.

**Respuesta ente auditado:**

El derecho de contradicción al Informe Preliminar de la en la Actuación Especial de Fiscalización AEF- 3.1-2025. que consta en el Oficio del 29 de agosto de 2025, que contiene la respuesta dada por el Representante Legal del ente auditado, de la cual se extracta apartes sustanciales directamente relacionados con la situación evidenciada:

La Contraloría sostiene que la Promotora no ejerció supervisión, vigilancia ni control administrativo, técnico o financiero sobre el operador privado al cual se le permitió el usufructo del espacio público, argumentando que la inexistencia del contrato no exonera del deber de supervisión y que la figura del “aval” carece de sustento normativo. Frente a ello, es necesario precisar que dicha conclusión desconoce el marco normativo vigente, las competencias específicas de la entidad y la naturaleza cultural del evento.

En primer lugar, debe aclararse que la Promotora de Eventos y Turismo S.A.S. es una Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE), cuyo régimen jurídico se encuentra definido por el artículo 85 de la Ley 489 de 1998. Dichas entidades, aunque de naturaleza pública, se rigen por el derecho privado en lo contractual, salvo las excepciones expresas que señale la ley. Esto significa que su campo de actuación está limitado a sus estatutos y a las competencias que la norma les asigna, y no tienen facultades generales de policía administrativa ni de supervisión sobre actividades de terceros cuando no exista relación contractual. La jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, sentencia de 3 de diciembre de 2015, Rad. 36273) ha reiterado que las EICE no pueden extender sus funciones más allá de lo expresamente autorizado, ni se les puede imponer cargas de control que no derivan de su marco legal.

En segundo lugar, el fundamento normativo invocado en la observación no resulta aplicable a la situación analizada. El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) establece de manera expresa que *“las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o interventor, según corresponda”*. La obligación de designar supervisor nace de la existencia de un contrato estatal, ya que la supervisión e interventoría son figuras propias de la contratación pública. En el caso de las Fondas y Arrierías 2025 no existió contrato alguno celebrado por la Promotora con Eje Producciones y la Fundación Misión Verde, sino la expedición de un acto administrativo de aval, lo cual excluye la posibilidad de aplicar de manera extensiva los deberes de supervisión contractual. Pretender lo contrario vulnera el principio de tipicidad disciplinaria previsto en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), conforme al cual, ninguna conducta puede considerarse falta si no está previamente definida en la ley.

La Corte Constitucional ha sido clara al señalar que en materia disciplinaria rige la legalidad estricta y que no es posible sancionar por deberes genéricos o indeterminados. En la sentencia C-181 de 2002 indicó: *“la tipicidad disciplinaria exige que la conducta imputada esté claramente descrita en la ley, de modo que el servidor público conozca con certeza cuáles son sus deberes y prohibiciones”*. A su vez, el Consejo de Estado en sentencia del 4 de septiembre de 2014 (Rad. 11001-03-25-000-2006-00089-00) señaló que una falta disciplinaria sólo se configura cuando hay incumplimiento de un deber funcional específico, no siendo suficiente la invocación de principios generales como el de legalidad o diligencia.

Desde esta perspectiva, no puede afirmarse que la Promotora haya incurrido en una omisión disciplinaria al no designar un supervisor en ausencia de contrato, pues la obligación legal de supervisión surge exclusivamente de la existencia de un contrato estatal. Extender esa obligación a un aval equivaldría a crear un deber inexistente en la ley, con grave afectación al principio de legalidad sancionadora.

Con relación a los ítem 2 y 4 de esta observación, y teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política, que reza: “**ARTÍCULO 209º**—*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...*”, nos permitimos manifestar que, uno de los principales objetivos misionales de la entidad es la realización de la Feria de Manizales, donde tradicionalmente se cuenta con alrededor de 450 eventos culturales, musicales artísticos y deportivos; actividades como la Cabalgata, el Reinado Internacional del Café, las Fondas y Arrierías, el Mercado Artesanal, Desfiles, Conciertos y las Novedades, son solo algunos de los eventos con los que cuenta esta importante Festividad reconocida en el país y alrededor del mundo como la Mejor Feria de América, y que para celebrar cada versión de la Feria de Manizales, se despliegan grandes esfuerzos administrativos y económicos encaminados a enriquecer la oferta cultural y turística, engalanando la ciudad y justificando su reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Nación.

En virtud de lo anterior, respecto a la figura del “aval”, la Promotora se limita única y exclusivamente a la inclusión del evento en la programación oficial de la 68ª Feria de Manizales, Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 1025 de 2006) y, si bien es cierto que ésta figura no se encuentra expresamente regulada en la normatividad contractual, su naturaleza no es la de un contrato, sino la de un acto administrativo mediante el cual se reconoce y se incluye un evento dentro de la programación artística y cultural de la Feria. La jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Primera, sentencia del 21 de marzo de 2013, Rad. 2010-00258-01) ha indicado que no toda autorización administrativa implica una delegación de funciones ni genera vínculos contractuales.

Si bien es cierto que, la figura de aval no obliga a la designación formal de un supervisor, la Promotora como organizadora de la Feria de Manizales, debe velar por la coordinación y correcta ejecución de todos los eventos y actividades que se desarrollan en el marco de ésta; en este sentido, tal y como se evidencia a continuación, la entidad estuvo presente incluso en la planeación y ejecución de la convocatoria de los Fonderos: (...)

Así pues, en el marco del Manual de Funciones, competencias laborales y requisitos mínimos de la entidad; desde la dependencia de Mercadeo y Comunicaciones, como propósito general se define “*Coordinar, supervisar y controlar todas las estrategias de promoción y operación comercial y de mercadeo, de los eventos y actividades turísticas del Municipio de Manizales, a partir de la misión y direccionamiento estratégico de la Entidad e impulsando las relaciones públicas y fortaleciendo la imagen institucional*”, con la siguiente descripción de funciones esenciales:

<p>Identificar las fortalezas y oportunidades de mercado en la realización de eventos y actividades turísticas a nivel local, regional y nacional para fortalecer la oferta de productos y servicios agregados para cada uno de los renglones señalados.</p>
--

. Diseñar alianzas estratégicas con los sectores público, empresarial, fundacional, asociativo y académico, que permitan la realización de eventos y la ejecución de las actividades turísticas de la ciudad.
. Elaborar y ejecutar estrategias de mercadeo, promoción, publicidad y comercialización de los escenarios, eventos y actividades turísticas a cargo de la Entidad.
. Caracterizar y tipificar los productos y servicios disponibles a nivel local, regional y nacional para atender la demanda en la realización de eventos y actividades turísticas de la Ciudad.
. Elaborar el plan de mercadeo de la entidad, en acompañamiento de las áreas misionales y presentarlo para aprobación de la alta dirección.
. Identificar fuentes de cooperación y de financiación para el desarrollo de proyectos y el objeto misional de la entidad.
. Proyectar la información necesaria para el diseño de material POP que permita la comercialización de los servicios prestados por la entidad.
. Diseñar e implementar herramientas para monitorear la satisfacción de usuarios y partes interesadas en cuanto a la prestación del servicio, efectuando las acciones y planes de mejoramiento producto de estos análisis propendiendo por el mejoramiento la gestión en los escenarios a cargo del Instituto.
. Propender por la participación bien sea económica, en especie o a través de canje, de entidades públicas, privadas y/o mixtas en las actividades, y servicios prestados en los escenarios a cargo de la entidad o en los proyectos que lidera.
0. Administrar y llevar estricto control de los elementos publicitarios y promocionales de la entidad, y hacer un manejo adecuado del inventario de los mismos.
1. Coordinar con el acompañamiento de las áreas involucradas el diseño de la imagen oficial de los eventos y la distribución de la publicidad que debe ubicarse en la ciudad (escenarios, avenidas, inmuebles) relacionadas con la promoción y patrocinio de los eventos.
3. Establecer estudios de conveniencia y oportunidad requeridos, así como otros análisis y situaciones previos a la contratación, según el caso, de acuerdo con normatividad aplicable vigente, y las necesidades del área y los lineamientos de la alta dirección.
4. Coordinar la formulación y ejecución de la política institucional de comunicaciones según lineamientos y particularidades de la entidad y la Administración Central Municipal.
5. Garantizar la apropiación del manual de imagen corporativa teniendo en cuenta lineamientos de la alta dirección y su correcta aplicación por los funcionarios de la entidad.
6. Liderar y monitorear campañas de comunicación internas y externas que respondan a las necesidades institucionales
7. Hacer seguimiento al desarrollo de piezas comunicativas que cumplan con las especificaciones del manual de imagen corporativa.
8. Gestionar con los medios de comunicación externa la difusión de los contenidos que produce la institución, según requerimientos orientados a recoger sus necesidades de comunicación.
9. Recomendar a la gerencia mecanismos de relación con los públicos internos y externos.
0. Elaborar e implantar la estrategia de branding
1. Realizar el plan de marketing a nivel corporativo y responsabilizarse de su desarrollo
2. Definir y llevar a cabo el marketing mix para los productos actuales y las novedades.
3. Garantizar que al interior de su dependencia se observen las normas, procedimientos y métodos pertinentes al Control Interno, con el fin de mejorar la gestión e imagen corporativa.
4. Liderar la formulación e implementación de los planes de acción de las políticas de gestión y desempeño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG que le sean asignadas.
5. Rendir a su jefe inmediato los informes sobre el desarrollo de sus funciones y participar en la laboración de aquellos que por su contenido estén en el ámbito de su competencia.
6. Realizar las demás funciones que le sean asignadas por norma legal o autoridad competente de acuerdo con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.

Es así, que, atendiendo estas funciones, en representación de la Promotora de Eventos y Turismo, Luisa Fernanda Jaramillo Gutiérrez - Jefe de Mercadeo y

Comunicaciones actuó como participante del Comité Evaluador para ejercer seguimiento, monitoreo, control y evaluación de las actividades desarrolladas en el marco del evento de Fondas y Arrierías, cómo se logra observar en el oficio de fecha 21 de octubre de 2024 remitido a la Fundación Misión verde:

Adjunto a este derecho de contradicción, el material probatorio (evidencias fotográficas) del seguimiento efectuado desde el comité evaluador plural, quienes participaron activamente desde la escogencia de los fonderos que hicieron parte del evento Fondas y Arrierías, y de las demás actividades asignadas. Se demuestra la conformación de dicho comité; así:

Adicionalmente, por la envergadura y características del evento Fondas y Arrierías, el control y seguimiento de la ejecución y operación recae sobre el Puesto de Mando Unificado - PMU, en cabeza del otorgante de la autorización, la secretaría del interior con un inspector de policía, el cual, contó con instalación y cierre durante todos los días de operación y cuyos miembros incluían: delegado de UGR, delegado del organismo de socorro, delegado de Promotora de Eventos y Turismo, delegado de la logística, delegado del avalado y delegado de la Secretaría de Salud; en este sentido, no es de recibo por parte de esta entidad lo manifestado por el ente de control al reiterar que no hubo supervisión, pues como se manifestó anteriormente, la Promotora hizo parte integral del Puesto de Mando Unificado como máximo órgano de control del evento.

Por todo lo anterior, no existe sustento jurídico para derivar responsabilidad disciplinaria de la Promotora en este caso, pues la entidad carece de competencia legal para ejercer funciones de policía administrativa sobre eventos masivos, sí existieron controles ejercidos por las autoridades competentes, y no se configura la omisión de un deber funcional concreto.

En conclusión, la observación Nro. 3 carece de fundamento legal suficiente para configurar una falta disciplinaria, en aplicación de los principios de legalidad, tipicidad, competencia y debido proceso. De esta manera se preserva la coherencia con el ordenamiento jurídico y se garantiza el respeto por los principios constitucionales que rigen la responsabilidad de los servidores públicos.

### **Posición de la Contraloría**

Para este órgano de control territorial. el deber de control institucional subsiste aun en ausencia de contrato formal. La entrega de un bien público a un tercero, para su uso y explotación económica, genera una relación de hecho que obliga a la administración a velar por la adecuada utilización del patrimonio público y más aún cuando de dicha actividad se desprendía un porcentaje de utilidad. Este deber no nace únicamente del vínculo contractual, sino del mandato superior de protección de los bienes fiscales y de uso común (artículos 1, 209 y 267 de la Constitución Política). Permitir la utilización de un espacio público sin ejercer ningún tipo de vigilancia

constituye una omisión incompatible con el principio de responsabilidad administrativa.

Por lo anterior el principio de responsabilidad y defensa del patrimonio público es imperativo y no admite excepciones. Todo acto de disposición o autorización sobre bienes del Estado exige, como mínimo, la implementación de mecanismos de control, seguimiento y rendición de cuentas. La ausencia de estos controles desconoce los principios de moralidad, eficacia, economía y publicidad que rigen la función administrativa (artículo 209 C.P.), comprometiendo no solo la transparencia institucional, sino también la confianza ciudadana en la gestión pública.

Sobre El “aval” para esta Contraloría carece de reconocimiento normativo como figura habilitante para delegar responsabilidades de supervisión, más aún cuando la misma es traída como figura del código de comercio art. 636 explicado conscientemente por la promotora. Para el equipo auditor dicha figura aplicada no está regulada en el ordenamiento jurídico colombiano, su uso no exime a la Promotora de su deber de diligencia y control sobre las actividades autorizadas. Pretender que un acto administrativo informal sustituya la supervisión contradice el principio de legalidad y configura un vacío de control institucional que afecta la gestión fiscal.

Ahora bien, aun cuando la Promotora argumenta que existió acompañamiento institucional mediante la instalación de un Puesto de Mando Unificado (PMU), debe precisarse que este mecanismo no es implementado por la Promotora, sino por las autoridades competentes en la ciudad de Manizales (Alcaldía, Policía, Secretarías de Salud, Interior y Movilidad), con el fin de coordinar la respuesta en materia de seguridad, orden público y emergencias durante la realización de eventos masivos. Su finalidad es eminentemente operativa y de reacción ante incidentes, mas no constituye un esquema de supervisión fiscal ni administrativa del evento ni sustituye las obligaciones de control que correspondían a la entidad responsable.

De hecho, las actas expedidas por el propio PMU evidencian que durante el desarrollo de las Fondas y Arrierías se presentaron falencias graves en logística y seguridad: se superó el aforo permitido, no existió comunicación adecuada entre los puestos de control y se generaron riesgos para la integridad de los asistentes. Estas circunstancias no solo reflejan una indebida ejecución del evento desde la perspectiva operativa, sino que confirman la ausencia de un control formal, planificado y documentado por parte de la Promotora. La supervisión institucional no puede confundirse con la mera reacción a contingencias identificadas por terceros; debía garantizarse de manera previa y continua que los bienes públicos fueran utilizados con sujeción a la ley y que la explotación económica se realizara bajo condiciones de transparencia, planeación y responsabilidad. El hecho de que el PMU dejara constancia de falencias estructurales en la operación constituye prueba adicional de la omisión de la Promotora en el cumplimiento de sus deberes de supervisión, configurándose así el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La inexistencia de supervisión formal y de trazabilidad documental constituye una omisión disciplinariamente relevante. La no designación de funcionario supervisor, la ausencia de actas de seguimiento, informes de control, registros técnicos o financieros, y la carencia de evaluaciones periódicas sobre el evento, constituyen un incumplimiento del deber funcional de protección y vigilancia sobre el patrimonio público, conforme a los artículos 34 (num. 1 y 7) y 54 (num. 6) de la Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario. Esta omisión materializa una conducta de falta de diligencia y cuidado en la gestión de bienes públicos, tipificada expresamente como falta disciplinaria.

En consecuencia, se ratifica la observación configurándose en el respectivo hallazgo mantiene carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Hallazgo tres administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y fiscal** por valor de **\$ 112.500.000** de Presunta pérdida De Ingresos Para El Municipio por no cobro de espacio público en Fondas y Arrierías.

#### **Fuente de criterio y Criterio**

- Constitución Política de Colombia. (Art.209,267 y 365)
- Ley 42 de 1993. (Art.5 y 8)
- Ley 610 de 2000. (Art. 3 y 6)
- Ley 1437 de 2011 (Art. 3)

#### **Descripción de la Situación**

El equipo auditor constató que durante la operación del evento Fondas y Arrierías 2025, no se estableció contraprestación económica alguna a favor del Municipio de Manizales por el uso del espacio público, a pesar de que la Fundación Misión Verde recaudó la suma de CIENTO DOCE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE \$112.500.000 provenientes de pagos efectuados por los comerciantes participantes FONDEROS.

Esta situación representa una ruptura con el modelo jurídico y contractual históricamente adoptado por la administración municipal, el cual contemplaba contratos formales con cláusulas de contraprestación, supervisión institucional, seguros y garantías, todo ello orientado a salvaguardar los intereses patrimoniales del Estado y permitir el control fiscal del uso de los recursos públicos.

La omisión en la exigencia de una contraprestación configura no solo un desconocimiento del principio de reciprocidad económica en el uso de bienes del Estado, sino también una afectación directa al patrimonio público, ya que se permitió la explotación económica del espacio sin retorno alguno para el Municipio. Esta conducta resulta más reprochable en tanto que existía un antecedente contractual que evidenciaba la viabilidad jurídica y financiera de establecer dichas condiciones.

Adicionalmente, se verificó que los informes financieros entregados por el operador del evento carecen de validez técnica y jurídica, ya que:

- Se incluyeron egresos no causados ni sustentados documentalmente, lo que afecta la confiabilidad de la información reportada.
- Se omitieron ingresos en especie, como aportes de patrocinadores institucionales (ej. Industria Licorera de Caldas), generando un desbalance entre ingresos y gastos.

No aportaron evidencia de que se haya solicitado o evaluado la trazabilidad financiera de los recursos administrados, ni se exigieron reportes contables desagregados que permitieran validar la destinación y el origen de los fondos utilizados.

Esta falta de rigor financiero vulnera el principio de transparencia consagrado en el artículo 5 de la Ley 1474 de 2011 y contradice el deber de protección del patrimonio público establecido en el artículo 34 del Código General Disciplinario.

En consecuencia, se evidencia una omisión institucional sistemática que compromete la función pública en tres dimensiones: (i) ausencia de condiciones contractuales mínimas; (ii) falta de exigencia técnica en la rendición de cuentas del operador; y (iii) desprotección del interés fiscal del Municipio. Tales actuaciones, al ser reiteradas y no corregidas, configuran presuntas faltas disciplinarias atribuibles a los servidores públicos responsables.

Una vez se ejerza el derecho de contradicción y en caso de que se estructure como hallazgo de la auditoría, se realizarán los traslados a las instancias y autoridades competentes.

### **Causa**

- Falta de planeación contractual y financiera, debilidad institucional en los procesos de seguimiento económico y ausencia de exigencia de condiciones mínimas de control financiero por parte de la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales S.A.S.

### **Efecto**

- Pérdida potencial de ingresos para el Municipio, distorsión de la información financiera, vulneración de los principios de transparencia y rendición de cuentas, y riesgo de impunidad administrativa por la falta de trazabilidad y control sobre los recursos generados durante el evento.

**Respuesta ente auditado:**

El derecho de contradicción al Informe Preliminar de la en la Actuación Especial de Fiscalización AEF- 3.1-2025. que consta en el Oficio del 29 de agosto de 2025, que contiene la respuesta dada por el Representante Legal del ente auditado, de la cual se extracta apartes sustanciales directamente relacionados con la situación evidenciada:

En relación con la observación de la referencia, nos permitimos presentar los argumentos y soportes que desvirtúan de manera categórica la existencia de una presunta pérdida de ingresos para el Municipio. Demostraremos que la actuación de la Promotora de Eventos y Turismo S.A.S. no solo fue legal y transparente, sino que constituyó un acto de gestión fiscalmente responsable que evitó un detrimento patrimonial cierto y recurrente, transformando un historial de pérdidas millonarias en un resultado positivo para la entidad.

Sea lo primero mencionar que, en la vigencia 2024 cuando el Instituto realizó por cuenta propia el evento fondas y arrierías, suscribió el contrato 2312513 de 2023, con la empresa Storend S.A.S. para la adecuación del terreno, cerramientos, taquillas, accesos y construcción de las fondas, por valor de \$97.585.950. Así mismo, los ingresos obtenidos para dicha vigencia por concepto de alquiler de fonderos ascendió a la suma de \$92.733.140 tal y como se evidenció en el oficio enviado al equipo auditor de fecha 01 de julio de 2025 con su correspondientes soportes, en este sentido, carece de razón lo señalado por la auditoría de cara a la pérdida de ingresos para al Municipio, pues tal y como se puede evidenciar, los ingresos obtenidos por el concepto de alquiler de Fonderos representados en la siguiente tabla, se destinaron a cubrir el valor de la construcción del mobiliario y las adecuaciones locativas para el funcionamiento de dichas Fondas.

Con el modelo adoptado por la Promotora de Eventos y Turismo S.A.S. para la vigencia 2025 y de acuerdo al informe de ejecución del evento presentado por la Fundación Misión Verde, si bien, los ingresos recibidos por concepto de alquiler de fonderos ascienden a la suma de 112 millones de pesos recaudados entre 14 fonderos, lo que representa 2 fonderos adicionales de cara a la vigencia anterior; lo invertido por el avalado en adecuación de terreno ascendió a \$ 100.890.000 correspondientes a: \$73.400.000, adecuaciones eléctricas \$20.000.000, cerramiento \$5.970.000 y vigilancia previa \$1.520.000.

Teniendo claro lo anterior, resulta imposible en los dos modelos (2024 - 2025) desligar el ingreso por concepto de arrendamiento, de la inversión necesaria para la adecuación del terreno y construcción de las fondas, desestimando de esta manera la pérdida de ingresos para el municipio.

Ahora bien, Mediante Resolución número 0001 del 02 de enero de 2025, se autorizó la realización de los eventos culturales y artísticos en el marco de la Feria N°68 de Manizales de 2025 organizada por la Promotora de Eventos y Turismo.

Así las cosas, a través del Decreto extraordinario N° (0001) del 20 de marzo de 2024, se transforma el actual establecimiento público denominado “Instituto de Cultura de Manizales” a una Empresa Industrial y Comercial del Estado denominada Promotora de Eventos y Turismo S.A.S.

En el artículo primero del capítulo I de dicho Decreto, se especifica la denominación y naturaleza jurídica: *“Transfórmese el Instituto de Cultura y Turismo de Manizales, creado mediante acuerdo 491 de 2001 proferido por el Concejo de Manizales, en Empresa Industrial y Comercial del Estado, entidad descentralizada del orden municipal, adscrito al Municipio de Manizales, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio e independiente, el cual se denominará PROMOTORA DE EVENTOS Y TURISMO S.A.S.”*

A su vez, en el artículo tercero: OBJETO. La Promotora de Eventos y Turismo S.A.S tendrá como objeto la realización y promoción de la feria de Manizales; realización y promoción de cualquier tipo de evento cultural, artístico, deportivo, recreativo, religioso, educativo y/o académico, cívico, científico, agropecuario, turístico, ambiental, empresarial, entre otros relacionados; estos eventos podrán ser desarrollados y promovidos por cuenta propia o en asocio con otras entidades públicas, de cualquier índole, o privados. La empresa busca promover, organizar y realizar en la ciudad de Manizales o en cualquier otra ciudad del país o del exterior, ferias, exposiciones, convenciones y eventos de carácter local, nacional e internacional de tipo industrial, comercial, agropecuario, cultural, de intercambio cultural, artístico, recreativo, deportivo, político, académico, científico o similares, directamente en asocio con terceros (...)

Lo anterior, podría definirse como una descripción general de actividades relacionadas con la organización, promoción y realización de eventos de diversos tipos, que incluyen una amplia variedad de ámbitos como cultural, artístico, deportivo, recreativo, religioso, educativo, académico, cívico, científico, agropecuario, turístico, ambiental, y empresarial, entre otros.

Así las cosas, estos eventos pueden ser gestionados de manera independiente o en colaboración con entidades públicas o privadas, lo que sugiere una flexibilidad en la forma de llevar a cabo estos proyectos, ya sea como un esfuerzo autónomo o mediante alianzas. En términos de conclusión, esto refleja una amplia capacidad de intervención en la organización de eventos de distinto tipo y naturaleza, permitiendo que estos se gestionen tanto a nivel individual como colaborativo, y abarcando una gama diversa de sectores que impactan diferentes áreas de la sociedad.

Podría concluirse que se trata de un marco inclusivo y flexible para la realización de eventos durante la Feria de Manizales, que fomenta tanto la autonomía como la colaboración entre entidades para su desarrollo y promoción.

Atendiendo a estos postulados, el artículo trigésimo octavo de este Decreto, define las funciones del Gerente General, específicamente en el numeral 3, trata lo siguiente:

*3. Celebrar todos los actos y contratos necesarios para el desarrollo del objeto de la entidad.*

Efectuado el análisis estrictamente sobre la facultad de "*celebrar todos los actos necesarios para el desarrollo del objeto de la entidad*" puede sustentarse en varias áreas clave que subrayan la importancia de esta habilidad para el gerente, algunos puntos fundamentales son:

**Alineación con el objetivo estratégico de la entidad:** El "objeto de la entidad" refiere a la razón de ser o misión de la organización, es decir, el propósito fundamental para el cual fue creada. Celebrar actos necesarios implica que el gerente debe identificar y formalizar todas las acciones legales, comerciales y operativas que permitan a la entidad alcanzar sus metas estratégicas.

**Sustento:** El gerente debe asegurarse de que cada acto realizado (como acuerdos, contratos, compras, asociaciones, entre otros) esté directamente alineado con los objetivos de la entidad, lo que contribuye a la ejecución efectiva de la misión. El gerente debe ser capaz de identificar oportunidades y obstáculos, tomando decisiones que permitan la optimización de los recursos y el aprovechamiento de las oportunidades para el desarrollo de la entidad.

**Gestión proactiva y toma de decisiones informadas:** Celebrar actos implica la toma de decisiones oportunas y la capacidad de anticiparse a necesidades futuras. El gerente no solo debe reaccionar a las situaciones, sino también actuar proactivamente para garantizar que la entidad se mantenga en el camino correcto para cumplir con sus fines.

**Optimización de recursos y maximización de oportunidades:**

Los actos necesarios para el desarrollo del objeto social incluyen acciones como la contratación de personal, la adquisición de bienes o servicios, la celebración de acuerdos comerciales o alianzas estratégicas, entre otros. Estos actos no solo deben cumplir con los fines de la entidad, sino también hacerlo de manera eficiente, optimizando recursos.

**Adaptabilidad y flexibilidad organizacional:**

Los contextos y las circunstancias cambian, por lo que se debe tener la capacidad de celebrar nuevos actos conforme la entidad se adapta a nuevos desafíos u oportunidades. La flexibilidad para modificar acuerdos o celebrar nuevos actos también es esencial para el desarrollo continuo de la entidad.

Este análisis sostiene que la competencia de "celebrar todos los actos necesarios" se refiere a la capacidad del gerente para tomar decisiones estratégicas, legales y operativas que impulsen el desarrollo y éxito de la entidad. Además, resalta la importancia de que estos actos estén alineados con el objeto de la entidad, cumpliendo con normativas, optimizando recursos y garantizando una gestión proactiva y adaptable a las circunstancias cambiantes.

Es por esta razón, que mediante Resolución número 284 de octubre 24 de 2024 *“Por medio de la cual se autoriza la realización de un evento e inclusión en programación oficial versión 68 de la Feria de Manizales”*, la Promotora emite un aval en asocio con EJE PRODUCCIONES S.A.S, para la operación de las FONDAS Y ARRIERÍAS, dentro del cual, según propuesta presentada, se sustenta lo siguiente:

*"Por medio de la presente, en calidad de representante legal de la empresa EJE PRODUCCIONES SAS; sociedad con una amplia trayectoria en la producción de eventos culturales y artísticos, con más de ocho (08) años de experiencia en el sector, me permito solicitar aval para la operación por cuenta y riesgo propio de las fondas y arrierías en el marco de la Feria de Manizales 68. Teniendo en cuenta el riesgo de pérdida en la operación de las Fondas y Arrierías año tras año, me permito solicitar a la Promotora que el valor del aval sea el 10% sobre las utilidades al final del evento. en caso de haberlas.*

*Cabe resaltar que a la fecha e iniciado negociaciones con diferentes empresas con el fin de llevar a cabo vinculaciones publicitarias buscando unir esfuerzos económicos que permitan ayudar a financiar la realización de dicho evento tan emblemático en la feria de Manizales. Es importante resaltar que, en caso de obtener el aval, nuestro compromiso es realizar una gran apuesta musical con artistas de talla nacional e internacional con el fin de obtener una concurrencia masiva al evento de propios y visitantes que nos permita obtener los resultados económicos deseados.*

Una vez evaluada la solicitud presentada por EJE PRODUCCIONES S.A.S, La Promotora de Eventos y Turismo S.A.S, encuentra viabilidad en el proyecto de explotación de Fondas y Arrierías y concede el aval para la realización del evento en los términos establecidos dentro de la solicitud, AVAL que se encuentra dentro de la legalidad y viabilidad, de acuerdo a las disposiciones de la Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Ahora bien, en consideración a lo anteriormente expuesto, a través de la Resolución número 317 del 13 de noviembre de 2024, la Promotora de Eventos y Turismo, con total autonomía administrativa, financiera y presupuestal, entrega AVAL a la Fundación Misión Verde ONG identificada con NIT. 900.230.503-4, en asocio con EJE PRODUCCIONES S.A.S, con el propósito de aunar esfuerzos comerciales, técnicos, administrativos y financieros para la realización de las Fondas y Arrierías en la versión 68 de la Feria de Manizales.

Es menester indicar que la Promotora actuó con total legitimidad sobre las autorizaciones otorgadas a los dos socios estratégicos que llevarían a generar un evento que, por su trayectoria histórica, su impacto económico y turístico, la riqueza de su programación cultural y su proyección internacional, trasciende lo local y se consolida como una de las festividades más importantes de Colombia y América Latina.

En consecuencia, el AVAL se acredita con base en los años de experiencia del socio estratégico EJE PRODUCCIONES S.A.S, y ante todo, frente a la operación por cuenta y riesgo propio, no sin antes, fijarse unos compromisos para la ejecución del evento; los cuales se estipulan dentro de la Resolución, así:

Cancelar por concepto de la autorización para la realización del evento e inclusión en la programación de la versión 68 de la Feria de Manizales, lo equivalente al DIEZ PORCIENTO (10%) de las utilidades, si las hay, del evento "Fondas y Arrierías" a la Promotora de Eventos y Turismo, a la cuenta que sea indica por la entidad. Dicho pago se deberá de realizar entre la semana del 13 al 19 de enero de 2025, una vez realizado el cierre financiero del evento.

**PARÁGRAFO:** En caso de no haber utilidades se deberá aportar el cierre financiero en donde se evidencie tal situación.

- Contratar por su cuenta y riesgo la operación logística y montaje del evento, con lo que se garantice su realización en condiciones óptimas. Al igual que realizar las adecuaciones que se requieren en el terreno objeto de la autorización.
- Contar con organismo de socorro debidamente acreditado, por el espacio de duración del evento.
- Ser muy puntuales con el horario de iniciación y culminación de las actividades.
- Disponer de los elementos de seguridad necesarios, principalmente de aquellos que requieren trabajo en alturas, es decir montaje de las fondas, deberá contar con los respectivos certificados de trabajo en alturas, con su respectivo reentrenamiento si es del caso, para lo cual deberá presentar antes del inicio del montaje los respectivos permisos y certificados. (si lo requiere el evento).
- Mantener a la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales, indemne y libre de todo reclamo, demanda, acción legal, costos y reivindicación de cualquier clase, incluyendo los perjuicios, daños a lesiones causadas a personas o propiedades de terceros por la acción u omisión en la ejecución de la presente autorización.

- Asegurar a cada participante dentro del evento mediante una póliza que cubra accidentes durante el desarrollo del mismo (si lo requiere el evento).
- El autorizado deberá garantizar el cumplimiento de todas las normas en materia de seguridad que establezcan el gobierno Nacional, Departamental y Municipal.
- Se solicita para la autorización y validez del aval que las fondas estén en las condiciones óptimas para abrir al público en cuanto a: lonas en buen estado, limpias, estructura en excelentes condiciones, piso en buen estado y seguro, baños en buenas condiciones y suficientes, bien cerrados y condiciones de limpieza óptimas.
- Asistir a los PMU requeridos y respuesta oportuna a lo solicitado por la promotora.
- La apertura de las Fondas y Arrierías están sujetas a la revisión por parte del supervisor y cumplimiento de lo requerido por parte de los permisos solicitados, revisión de UGR y Bomberos.

En consideración a lo comunicado por el organismo de control en lo referente a *“El equipo auditor constató que durante la operación del evento Fondas y Arrierías 2025, no se estableció contraprestación económica alguna a favor del Municipio de Manizales por el uso del espacio público, a pesar de que la Fundación Misión Verde recaudó la suma de \$112 millones provenientes de pagos efectuados por los comerciantes participantes”*, aquí cabe resaltar que como se explicó en el principio de esta observación, lo recaudado por alquiler de fonderos expuesto por el ente de control, no tiene en cuenta la inversión necesaria que se debe realizar para la adecuación del terreno y montaje de las fondas, lo cual, desvirtúa el monto de los ingresos no percibidos que se citan en el informe de auditoría. Y adicionalmente, el modelo adoptado en la vigencia 2025 consistente en la operación por cuenta y riesgo propia el avalado, permitió el recaudo por parte de la Promotora lo equivalente al 10% sobre las utilidades percibidas por el avalado aún sin inversión estatal.

Durante un periodo de 15 días se realizó una convocatoria abierta para todas aquellas personas que estuvieran interesadas en hacer parte de este proyecto, dicha convocatoria fue publicada en las páginas oficiales de Licores de Caldas, Fundación Misión Verde y periódico la Patria. Durante este tiempo se recibieron propuestas de 21 personas interesadas; se conformó un comité evaluador de las propuestas; para la conformación del comité se solicitó el apoyo y acompañamiento de las siguientes empresas: un delegado de la Promotora de Eventos y Turismo de Manizales, un delegado de la Industria Licorera de Caldas, un delegado de la Distribuidora de Licores “Consorcio Licores de Caldas”, un delegado con conocimiento de la cultura arriera “La

Juana” y finalmente un delegado de la Fundación Misión Verde; surtido todo el proceso de evaluación se seleccionaron 14 fonderos, con los cuales se desarrolló el proyecto.

El día 26 de diciembre de 2024 se realizó reunión con los fonderos con el fin de firmar el contrato de uso del espacio y socialización del reglamento operativo, al cual se acogieron con la firma del contrato; de igual forma en esta reunión se realizó el sorteo de ubicación de espacios, teniendo la oportunidad de escoger la ubicación los 3 fonderos que obtuvieron el mayor puntaje en el proceso de evaluación, para los demás se realizó sorteo a través de balota; Finalmente, los fonderos decidieron realizar el proceso por de construcción de las fondas por pachas, con el fin de compartir un mismo sonido y una misma cocina, buscando con esto reducir el impacto de sonido y reducir los riesgos de algún accidente con el uso de las cocinas.

Dentro de las variables tenidas en cuenta para la autorización de la operación y administración del evento, se resaltan los siguientes aspectos:

- Durante la proyección inicial de ingresos y egresos si bien se dio un cumplimiento del 102.95% en los ingresos, situaciones adversas e imprevistos llevaron a incrementar los costos y gastos en un 4.23% con relación a lo proyectado.
- Tal como se puede evidenciar en muchos de los ítems proyectados se logró reducir el costo a través de unas buenas negociaciones con los proveedores, pero así mismo en otros ítems se generaron incrementos.
- La producción técnica tuvo un incremento del 0.58% con relación a lo proyectado, debido a las exigencias de Reader adicional, efectos especiales, planta eléctrica solicitada por los productores técnicos de los artistas.
- En el caso de las adecuaciones del terreno se presentó un incremento del 46.80% sustentado básicamente en el incremento de materiales para la construcción de las áreas nuevas ofrecidas por EJE PRODUCCIONES Y MISIÓN VERDE y que maximizaron la experiencia de los visitantes: pueblito Manizaleño, experiencias cafetera, panelera, Aguadeña, del corral de las mulas, la posada del arriero y la granja interactiva adicionando a lo anterior el sobrecosto que se generó a raíz de la situación del día del concierto de Yeison Jiménez, en donde por recomendación del PMU se tuvo que reforzar los trinchos de las terrazas y adecuar los corredores de contiguo a los palcos para las siguientes fechas.
- Así mismo debido al hecho de fuerza mayor descrito en el punto inmediatamente anterior, por recomendación del PMU se reforzó el personal de logística en 45 personas para los días: jueves, viernes y sábado, generando un costo adicional del 24.29% sobre lo presupuestado.

- De la misma manera fue necesario aumentar el número de vallas metálicas, el número de radios de comunicación.
- El hecho de la imposibilidad para el ingreso al concierto de Yeison Jiménez, habiendo adquirido su boleta, generó la devolución de 922 boletas por un valor total de \$27.660.000.

En la respectiva ejecución presupuestal de ingresos y gastos definitiva, se definieron conceptos clave que fueron necesarios para generar un equilibrio presupuestal, dadas las condiciones del terreno y otras situaciones atípicas presentadas. En cuanto al ingreso relacionado con los espacios de las fondas, por valor de \$112.500.000, se debe tener en cuenta que es un proceso cíclico, y que además fue indispensable recaudar dicho recurso para llevar a cabo la operación en el gasto como lo fue la contratación de los artistas, lo cual suma \$80.000.000, las adecuaciones del terreno por \$73.400.000, la producción técnica, tarima y techo backlines y efectos especiales \$303.450.000, recua de mulas y arrieros \$26.000.000, entre otros gastos de operación comercial. De no presentarse ingresos por este concepto, se hubiese generado bajo impacto sobre el evento agravando el panorama con déficit operacional del negocio e incumplimiento en alguna de las obligaciones pactadas en la Resolución de otorgamiento de la autorización.

En el informe presentado por la Fundación Misión verde, se definió un balance financiero y presupuestal acorde a la realidad económica del evento, en el cual se entregaron los siguientes resultados. (Imágenes entregadas en la contradicción del sujeto)

Desconoce el equipo auditor que las FONDAS Y ARRIERÍAS desarrolladas en el marco de la versión 68 de la Feria de Manizales, buscaron rescatar la tradición, arriera y campesina de nuestra región; la Fundación Misión Verde encargada de la operación Logística, puso a disposición de las mismas, toda su experiencia y conocimiento en el desarrollo de eventos de gran formato, ya que en su trayectoria se puede evidenciar la ejecución de ellas en el año 2008, versión que se realizó en el cancha de la baja Suiza, en donde se tuvieron 32 fondas y una gallera, terminado con éxito total tanto para la organización como para los fonderos; de la misma manera durante 6 años se desarrolló el evento de CARPA RUMBERA, siendo catalogado como uno de los eventos de mayor calidad artística y excelente organización, exitoso para la organización y para la ciudad; esta experiencia fue tenida en cuenta al momento de seleccionarlos para la organización logística del proyecto Fondas y Arrierías en la versión 68 de la Feria de Manizales; después de finalizado el evento podemos resaltar los siguientes aciertos:

- Se tuvo una red de más de 480 puntos “Susuerte” en el departamento, para la adquisición de las boletas en forma presencial.

- Se redujeron en un 50% las cocinas, pasando de 14 a 7, minimizando con esto los riesgos de accidentes por la manipulación de aceites, es de anotar que la adecuación de las cocinas se realizó cumpliendo con todos los protocolos de bioseguridad y normas BPM vigentes.
- Se diseñó e implementó un plan de medios y de publicidad que visibilizó a nivel local y nacional el evento de fondas y arrierías
- Con el diseño y montaje de la granja interactiva, posada del arriero, experiencias cafeteras, panelera y Aguadeña, se incentivó la asistencia de la familia en el horario diurno de 11:00 a.m. a 5:00 p.m. y se convirtió en plan familiar más visitado en la feria, logrando la asistencia de 12.034 personas durante la semana, lo que contribuyó a mejores ingresos para los fonderos y el mall de comidas, teniendo agotamiento en la oferta gastronómica durante varios días de la semana.
- El montaje de las experiencias dejó un balance positivo para cada uno de estos sectores, generando ventas de sus productos y la realización de comentarios de los visitantes y de los participantes, quienes manifestaron que los resultados financieros superaron los de muchas otras ferias nacionales en las que han participado como fue el caso de la experiencia panelera, la cual fue estructurada y atendida por FEDEPANELA, de igual forma la experiencia Aguadeña, fue estructurada por la asociación de tejedoras de aguadas, agotando en varias oportunidades los productos que se exhibieron tales como sombreros, ponchos y el tradicional pionono aguadeño, igual resultado obtuvo la experiencia cafetera la cual estuvo a cargo de LA PARRA CAFÉ.
- El pueblito Manizaleño cuchilla del salado tuvo la oportunidad de mostrar la oferta turística, gastronómica y artesanal que existe en la vereda la cuchilla del salado, esta muestra fue una excelente vitrina para promover la visita a este hermoso sector.
- La Granjita interactiva fue el mejor atractivo para los niños que en compañía de sus padres o acompañantes pudieron disfrutar de la variedad de animales domésticos, resaltando por parte de los visitantes que era el único sitio en la Feria que pensó en la Familia.
- Se contrató con una empresa especializada el show de mulas, lo que garantizó excelentes shows de arriería, como diversión para los niños, quienes pudieron pasear en las mulas, este evento estuvo a cargo de la empresa la JUANA, oriunda del municipio de Neira - Caldas
- La calidad de la parrilla artística que se ofreció fue la mejor en la historia de la arriería lo que permitió la asistencia de 31.217 personas durante la semana

entre las personas que pagaron por entrada y las personas que fueron invitadas con boletas de cortesía.

- La buena afluencia de personas a la arriería tanto en la jornada familiar como en la jornada nocturna, arrojó un balance financiero para los fonderos exitoso, siendo el mejor en toda la historia de las arrierías.

Respecto a la observación planteada, es necesario precisar que todos los ingresos a la Fundación Misión Verde y desembolsos realizados para gastos de funcionamiento y operación comercial, fueron desarrollados atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia y los mismos fueron soportados en actividades ejecutadas, informes presentados y verificados por el personal designado por la Promotora de Eventos que realizaba seguimiento, monitoreo y control, atendiendo a lo estipulado en las obligaciones fijadas en la resolución de otorgamiento de Aval. Con base en lo anterior, se evidencia que, tanto EJE PRODUCCIONES como Fundación Misión Verde dieron estricto cumplimiento en atención a la realización del evento de Fondas y Arrierías, para lo cual se remite a la Contraloría los soportes y/o material probatorio que evidencie la labor desarrollada. (Anexos enunciados al final de este documento).

Como manifiesta el equipo auditor *“Esta situación representa una ruptura con el modelo jurídico y contractual históricamente adoptado por la administración municipal, el cual contemplaba contratos formales con cláusulas de contraprestación, supervisión institucional, seguros y garantías, todo ello orientado a salvaguardar los intereses patrimoniales del Estado y permitir el control fiscal del uso de los recursos públicos”*, ante esta situación, es pertinente aclarar que, producto de la transformación del Instituto de Cultura y Turismo de Manizales como establecimiento público, a una Empresa Industrial y Comercial del Estado denominada Promotora de Eventos y Turismo S.A.S, la ampliación del objeto social no busca el enriquecimiento por la realización de la “Feria de Manizales”, sino que, se pretende preservar y promover la cultura y las tradiciones, Impulsar el turismo nacional e internacional, dinamizar la economía local, promover el Reinado Internacional del Café, ofrecer espacios de integración y entretenimiento, Proyectar a Manizales a nivel nacional e internacional. En síntesis, busca celebrar la identidad cultural de la ciudad, dinamizar su economía, atraer turismo y proyectar a Manizales como una capital cultural del país y del mundo.

La figura de autorizar a privados para que realicen eventos en el marco de la Feria es una práctica recurrente y necesaria para diversificar la oferta sin sobrecargar el presupuesto de la entidad. Existen antecedentes de años anteriores donde se ha utilizado este mismo mecanismo, demostrando que es una herramienta de gestión consolidada.

La Contraloría objeta la validez de los informes financieros del autorizado. Al respecto, es importante precisar el alcance de la responsabilidad de la Promotora; pues Eje Producciones y la Fundación Misión Verde ONG, como autorizado, cumplió con su

deber de transparencia al presentar un informe final detallado. Dicho informe no solo reportó una utilidad de \$64,350,132, sino que describió el alcance del evento, la convocatoria de fonderos, la programación artística y los exitosos resultados de asistencia, con más de 12,000 personas en la jornada familiar.

El deber de la Promotora debe entenderse en el contexto de un "aval", no de un contrato de operación conjunta. La responsabilidad de la Promotora era asegurar que el evento se realizara en las condiciones de calidad y seguridad pactadas en la resolución, sin deterioro de calidad o infraestructura y que se liquidara la contraprestación económica acordada. La Promotora no es coadministradora de los recursos privados del autorizado, ni tiene la función de auditar su contabilidad interna. La autorización del evento se centró en el cumplimiento de los objetivos misionales y los compromisos adquiridos por el avalado en el acto administrativo, que no van más allá de la correcta realización del mismo, la protección de los intereses de la entidad y la realización a satisfacción del evento autorizado, situación que se constató con su correcta ejecución.

Basados en la utilidad reportada de \$64,350,132 en el informe del autorizado, se liquidó y recaudó el 10% correspondiente, lo que constituyó un ingreso neto para la Promotora. Este hecho contrasta radicalmente con las pérdidas millonarias de años anteriores y demuestra el éxito del modelo implementado.

El hallazgo de la Contraloría parte de una premisa errada que ignora el contexto de riesgo financiero extremo que enfrentaba la entidad. La decisión de cambiar el modelo de operación de "Fondas y Arrierías" fue un acto de gerencia responsable y prudente que protegió el patrimonio público al evitar una pérdida segura y documentada millonaria, pérdida que claramente se puede sustentar en un balance social exitoso, pero que derivada de la nueva naturaleza de la entidad y su análisis gerencial, se demostró en este ejercicio, que al no invertir en un negocio financiero riesgoso, se pudo aumentar la capacidad presupuestal para otras actividades feriales sin perder el evento, exigiéndole al privado nuevos espacios y mejoras, además que por cuenta y riesgo realizó el evento; en este sentido, la decisión adoptada se ajustó a las competencias legales de la Promotora, sin usurpar funciones de otras dependencias, generó un ingreso neto para la entidad, revirtiendo una tendencia histórica negativa.

La Contraloría califica la actuación como una "omisión", cuando en realidad fue una acción gerencial deliberada y necesaria para detener una sangría financiera. El modelo histórico de operación directa del evento "Fondas y Arrierías" era fiscalmente insostenible. Como lo demuestran los registros contables de la entidad, los resultados de los años anteriores fueron:

	INGRESOS	GASTOS	PATROCINIOS (ILC - ARTISTAS)	RESULTADO DEL EJERCICIO
2020	\$ 280.114.780	\$ 232.466.783	\$ 500.000.000	-\$ 452.352.003
2022	\$ 105.949.640	\$ 170.164.799	\$ 640.000.000	-\$ 704.215.159
2023	\$ 253.258.830	\$ 307.359.900	\$ 733.000.000	-\$ 787.101.070
2024	\$ 316.379.000	\$ 436.498.636	\$ 733.100.000	-\$ 853.219.636

La decisión de otorgar un aval para que un tercero realizara el evento a su propio riesgo no fue una omisión, sino la única decisión financieramente responsable posible. Se cambió un modelo que garantizaba una pérdida promedio de más de \$690 millones anuales por uno que garantizó cero gastos para la entidad y generó un ingreso neto.

La imputación de la Contraloría parte de una proyección hipotética según la cual la Promotora habría debido percibir \$112.500.000. Sin embargo, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, norma vigente que regula la responsabilidad fiscal, exige que el daño patrimonial sea cierto, real y cuantificable, es decir, que se pruebe una pérdida efectiva de recursos públicos. La cifra presentada por el ente de control nunca estuvo incorporada en el presupuesto municipal ni en los estados financieros de la Promotora, ni existe acto administrativo que la haya fijado como derecho exigible. Por tanto, se trata de una estimación carente de sustento contable y presupuestal, que no puede configurarse como detrimento. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-340 de 2007, sostuvo expresamente que: “el proceso de responsabilidad fiscal no puede fundarse en presunciones ni en estimaciones abstractas, sino únicamente en la acreditación de una pérdida patrimonial cierta”, por lo tanto, al no haber contrato, ni asignación presupuestal no puede existir una pérdida.

Desde la perspectiva técnica contable, también es importante precisar que, conforme al Régimen de Contabilidad Pública expedido por la Contaduría General de la Nación, “los ingresos solo se registran bajo el principio de causación cuando existe un derecho cierto y exigible”. En este caso, la única obligación cierta era la entrega del 10% de utilidades si estas se producían; lo demás correspondía a una expectativa no registrada en el Plan Anual de Caja ni en los estados contables. En consecuencia, no puede hablarse de detrimento por un ingreso que jamás fue un derecho consolidado de la Promotora o del Municipio.

Demostrada la existencia de soportes suficientes y verificables, queda desvirtuada la existencia de un daño patrimonial conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 y en la Sentencia C-840 de 2001, que exige que para la configuración de responsabilidad fiscal exista un daño cierto, antijurídico y atribuible a una conducta dolosa o gravemente culposa de una persona que ejerza gestión fiscal.

De igual manera, pierde sustento fáctico y jurídico la acción disciplinaria, pues se demuestra que sí hubo diligencia y cuidado en las funciones ejercidas por la Promotora en el acompañamiento, seguimiento, monitoreo y control en las obligaciones ejercidas

por las asociaciones realizadas, como se aprecia en los soportes que se presentan con el escrito de contradicción, lo que demuestra una gestión activa y desvanece la supuesta configuración de responsabilidad disciplinaria.

Por todo lo expuesto anteriormente, solicitamos al ente de control eliminar la observación planteada.

### **Posición de la Contraloría**

El daño es cierto y cuantificable en la suma de CIENTO DOCE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$112.500.000), correspondiente a ingresos no percibidos por el Municipio por el uso económico de su espacio público.

Esta Contraloría asume la posición de que la obligación de control y defensa del patrimonio nace del mandato constitucional (arts. 209 y 267) y de la gestión fiscal debida (Ley 42 de 1993), no únicamente del contrato. Si hay uso lucrativo de espacio público, debe existir un acto habilitante y una contraprestación. El denominado “aval” no es figura normativa idónea para sustituir tarifa ni eximir controles, más aún cuando los sujetos de control, en su contradicción, sustentan esta figura en el artículo 636 del Código de Comercio, una figura cambiaria.

Respecto a lo argumentado en la contradicción múltiple, presentada en conjunto por el sujeto de control y sus avalados, donde se afirma que “el aval fijó un 10 % sobre utilidades; se cumplió”, esta Contraloría precisa que un porcentaje sobre utilidades eventuales no equivale a una tarifa por uso del espacio público (dicha tarifa se concertó por la autorización para la realización del evento mas no para la utilización del espacio público). La tarifa es exigible antes, no después, de la ocupación, independiente de si el privado obtiene o no utilidad. Atar el ingreso público a utilidades privadas traslada el riesgo al erario, contrariando los principios de economía y eficiencia (art. 2 Ley 80 de 1993).

La Promotora y sus avalados señalan que los costos del operador absorbieron los cobros a los fonderos. Sin embargo, los costos privados no compensan el deber público de cobrar por el aprovechamiento. La relación relevante no es “ingreso - costo del operador”, sino “uso de bien público - contraprestación pública”. El recaudo a los fonderos evidencia capacidad de pago y valor económico del uso que debió capturarse para el Municipio y que, por el contrario, fue percibido por un privado, el cual concertó que realizaría dicho evento a cuenta y riesgo propio. Pero el derecho del espacio público que pagaron los fonderos no debió ser percibido por el privado (avalados), ya que era precisamente eso espacio público, lo que debió ser percibido directamente por el municipio.

En cuanto a lo afirmado en la contradicción de que “el daño no es cierto porque no había derecho consolidado”, esto se desvirtúa con el hecho real de la ocupación económica y del recaudo efectivamente obtenido por el privado. La cuantía es objetiva

(\$112.500.000). La ausencia de un acto de cobro es precisamente la omisión antijurídica que genera el menor ingreso (arts. 3 y 6 Ley 610 de 2000), no una excusa para negarlo.

De igual manera, la argumentación de que hubo PMU, comités y acompañamiento no subsana la omisión. La presencia en PMU o comités no reemplaza el acto habilitante con tarifa, la supervisión económica, ni la rendición de cuentas financiera. El control misional o logístico no sustituye la gestión fiscal sobre el aprovechamiento del espacio ni la captura del ingreso público, y por ende tampoco su supervisión.

Se configura entonces un presunto daño patrimonial por el no recaudo de \$112.500.000, suma efectivamente percibida por el operador de parte de los fonderos por el uso lucrativo del espacio público y que debió traducirse en una contraprestación exigible a favor del Municipio. La ausencia de cobro no desvirtúa la existencia del beneficio económico obtenido por terceros sobre un bien público; por el contrario, evidencia la omisión de capturar para el erario un ingreso cierto y objetivamente cuantificable. En términos de gestión fiscal, el uso económico del espacio público exige la fijación previa de tarifas o valores (sea por stand, metro cuadrado, tiempo o porcentaje con mínimo garantizado), cuyo no recaudo materializa un menor ingreso atribuible a la administración.

La Promotora omitió expedir el acto habilitante con tarifa y establecer mecanismos de control y rendición de cuentas, pese a autorizar un uso lucrativo de un bien público. Esta conducta desconoce los principios de moralidad, eficacia, economía, responsabilidad y publicidad (art. 209 C.P.) y los principios rectores de la actuación administrativa (art. 3 CPACA), configurando una falta de diligencia en la protección del interés general y del patrimonio público. La inexistencia de supervisión económica formal, de condiciones mínimas de seguimiento y de exigencias documentales al autorizado, eleva además el estándar de reprochabilidad desde la óptica disciplinaria.

Adicionalmente, se evidenció la inobservancia de procedimientos de cierre financiero y de trazabilidad de ingresos y egresos. No se implementaron controles adecuados ni se exigió rendición detallada sobre aportes en especie, patrocinios, canjes u otros rubros, lo que afectó la confiabilidad de la información y la transparencia en la destinación de los recursos generados por la actividad. La ausencia de soportes idóneos, conciliaciones, matrices de cobro y reportes desagregados limitó la verificación independiente y obstruyó la defensa del patrimonio público, al impedir que la entidad conociera, midiera y recuperara oportunamente los valores que le correspondían por el aprovechamiento del espacio.

En este contexto, analizado el derecho de contradicción, esta Contraloría concluye que la figura del “aval” resultó ser un instrumento irregular que trasladó la operación del evento a privados sin contrato estatal, sin garantías y sin contraprestación adecuada del espacio público (aunque se haya pactado el 10% por la autorización para la realización del evento, y lo que aquí se reprocha es el no pago por el uso del espacio

público que si fue cancelado por los fonderos, pero que no fue percibido por el municipio o por la promotora, ya que fue usufructuado por los aquí mal llamados avalados). Se confirma que la actuación administrativa configuró un uso irregular del espacio público, la omisión de establecer contraprestación a favor del Municipio y la inobservancia de los principios de la función administrativa. Ya que como se advirtió anteriormente el 10% de las utilidades fue por el otorgamiento del aval, no por el aprovechamiento del espacio público como ya se ha advertido.

En consecuencia, se integran al presente análisis las observaciones consagradas en el informe preliminar consagradas como 5 y 6 relativos a falta de planeación contractual y ausencia de selección objetiva, desmontándose como observaciones independientes, ya que todos sus elementos se encuentran comprendidos en los Hallazgos 1 y 3 consolidado en este informe definitivo.

Por todo lo anterior, se ratifica la observación, configurándose el respectivo hallazgo como administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el monto de CIENTO DOCE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$112.500.000).

**5 . CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS**

CONCEPTO				ALCANCE O INCIDENCIA					
N o	Descripción de los hallazgos	Cuantía fiscal por Contratación \$	Cuantía hallazgo o Fiscal otro asunto \$	A	F	D	P	*	¿Nombre del alcance de Otro?
1	Hallazgo uno: Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Cesión irregular del espacio público sin contrato ni autorización formal			X		X			
2	Hallazgo dos: administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Ausencia de supervisión institucional sobre la operación del evento Fondas y Arrierías 2025.			X		X			
3	Hallazgo tres: administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y fiscal por valor de \$ 112.500.000 de Presunta pérdida De Ingresos Para El Municipio por no cobro de espacio público en Fondas y Arrierías.	112.500.000		X	X	X			
	<b>Subtotales</b>	<b>112.500.000</b>		<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>		