

130 -19.11

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL LEY 617 DEL 2000 - CIERRE FISCAL**

**MUNICIPIO DE ANDALUCÍA VALLE DEL CAUCA
2018**

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA
Santiago de Cali, agosto de 2019**

CDVC-SOFP - 2

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL LEY 617 DEL 2000 - CIERRE FISCAL
MUNICIPIO DE ANDALUCIA VALLE DEL CAUCA
2018**

Contralor departamental del Valle del Cauca	JOSÉ IGNACIO ARANGO BERNAL
Director operativo de control fiscal	JAIME DE JESÚS PORTILLA ROSERO
Subdirector operativo financiero y patrimonial	EDGAR ORLANDO OSPINA OSPINA
Representante legal entidad auditada	WILSON PERÉZ GARCÍA
Auditor	EDGAR ORLANDO OSPINA OSPINA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
2. CARTA DE CONCLUSIONES	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
3.1. CONTROL DE GESTIÓN	9
3.1.1. Evaluación rendición de la cuenta	9
3.1.2. Legalidad (Cierre fiscal)	9
3.1.3. Planes de mejoramiento	9
3.2. CONTROL FINANCIERO	10
3.2.1. Ley 617 de 2000	10
3.2.2. Estados contables	12
3.2.3. Gestión presupuestal (Ejecución en el cierre fiscal)	12
3.2.3.1. Resultado fiscal	¡Error! Marcador no definido.
3.2.3.2. Comparación de ejecución presupuestal y estado del tesoro	¡Error! Marcador no definido.
3.2.3.3. Fuentes de financiación de las cuentas por pagar y las reservas presupuestales-superávit o déficit de tesorería	¡Error! Marcador no definido.
3.2.3.4. Evaluación documental de las reservas de apropiación excepcionales y cuentas por pagar	14
4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS	16

1. HECHOS RELEVANTES

En la búsqueda de la estabilidad económica y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, el Estado y el Gobierno para lograr un saneamiento fiscal, que le permita cumplir con los postulados contemplados en la Constitución Política y garantizar los derechos de sus administrados, entre otras medidas promulgó la **Ley 617 de 2000**, la cual define una serie de mecanismos tendientes a la recuperación fiscal en pro de la inversión y a la racionalización del gasto de las entidades territoriales, por la vía de la fijación de límites a sus gastos de funcionamiento, considerando la categoría a la cual pertenecen. El indicador es la relación entre los gastos de funcionamiento del nivel central y los ingresos corrientes de libre destinación ICLD, conocido como indicador de autofinanciación del funcionamiento.

Las entidades territoriales están obligadas a reportar a la Contraloría General de la República los Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD recaudados en la vigencia anterior e igualmente los gastos de funcionamiento en que incurren durante el mismo período fiscal, con los que se determina el cumplimiento de los límites de ley, que a su vez permite al ente territorial categorizarse en la siguiente vigencia.

El Sistema Presupuestal Colombiano exige a las administraciones públicas el ***cierre fiscal*** al término de cada vigencia fiscal, en atención al principio de anualidad, para que éstas puedan hacer seguimiento al resultado fiscal individual, tomar decisiones sobre su gestión administrativa y financiera acorde a los preceptos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto Ley 111 de 1996, en el Decreto 115 de 1996, por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, igualmente la Ordenanza 408 de enero 5 de 2016 Estatuto Presupuestal del Departamento del Valle del Cauca y los estatutos vigentes en las entidades territoriales.

El presupuesto como herramienta de planificación financiera, le permite al sector público la asignación eficiente de recursos para el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo, materializando resultados esperados en bienes y servicios concretos que deben satisfacer las necesidades sociales de la población en el área de influencia de las administraciones públicas.

En el ciclo presupuestal, el ***seguimiento y la evaluación del presupuesto*** permiten a las administraciones públicas medir el cumplimiento de metas propuestas, los resultados obtenidos y la gestión fiscal, facilitando la toma de

decisiones y la gestión de las áreas responsables para coordinar, controlar y evaluar permanentemente los ingresos y gastos de las administraciones, produciendo información verídica sobre el estado de las finanzas públicas.

Un **resultado fiscal presupuestal** positivo o negativo; la **confrontación de la ejecución presupuestal de ingresos en efectivo, con el saldo de la tesorería** que evidencie *diferencia* y que ésta genere **superávit o déficit** al cierre de la vigencia fiscal, son indicadores que permiten medir la capacidad administrativa de quienes gestionan los recursos públicos, demandando decisiones oportunas que garanticen el equilibrio presupuestal y financiero para lograr los resultados esperados, acordes a las expectativas o demandas de bienes y servicios de los ciudadanos, ajustadas a la normatividad legal vigente.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Santiago de Cali,

Doctor
WILSON PÉREZ GARCÍA
Alcalde municipio
Andalucía Valle del Cauca

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y en cumplimiento del PGA 2019, practicó auditoría con enfoque integral modalidad especial al cierre fiscal vigencia 2018 del **municipio de Andalucía** Valle del Cauca, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proceso de cierre fiscal. La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y la de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca después del análisis, la de producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría con enfoque integral prescritos por la Contraloría Departamental del Valle, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la subdirección operativa financiera y patrimonial.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se evaluaron los componentes de control de gestión y control financiero en los factores de rendición y revisión de la cuenta, legalidad presupuestal en la ejecución, planes de mejoramiento, estados contables- efectivo y gestión presupuestal específicamente en el cierre fiscal financiero y presupuestal al término de la vigencia 2018.

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

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión financiera del cierre fiscal, **cumple parcialmente** con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia), como consecuencia de los siguientes hechos:

CONTROL FINANCIERO

El municipio de Andalucía en la vigencia 2018, presentó un resultado fiscal de \$5.413 millones, por cuanto el recaudo total fue mayor a los egresos totales, generando un superávit en la fuente de recursos propios de \$1.672 millones, producto de recursos de impuesto predial que los contribuyentes cancelaron en el último trimestre y recursos de proyectos de cofinanciación en donde la entidad presento partidas y que están en espera de firmarse, mostrando que la administración municipal comprometió recursos hasta por el 80.33%.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría al cierre fiscal de la vigencia 2018, se determinó un hallazgo administrativo.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El plan de mejoramiento se debe registrar en el proceso de plan de mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con los artículos 4º y 5º de la Resolución Reglamentaria No. 01 de enero 22 de 2016.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.



C: 781

JOSÉ IGNACIO ARANGO BERNAL
Contralor Departamental del Valle del Cauca

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En cumplimiento del PGA 2019, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca adelantó auditoría especial a los cierres fiscales de las entidades sujetas de control con el fin de evaluar la gestión fiscal y financiera durante la vigencia 2018.

De acuerdo con la información reportada por la Entidad, se presentan los resultados arrojados en este ejercicio:

3.1. CONTROL DE GESTIÓN

3.1.1. Evaluación rendición de la cuenta

Analizada la información rendida, en el tema específico del cierre fiscal, se observa que la entidad, rindió de manera oportuna la información exigida.

3.1.2. Legalidad (Cierre fiscal)

Verificado el cumplimiento de la normatividad presupuestal y contable aplicable en el proceso del cierre fiscal, por parte la entidad auditada, se determina que cumple los preceptos establecidos dentro del marco de la ley y los estatutos que le rigen.

3.1.3 Planes de mejoramiento

El municipio suscribió plan de mejoramiento en el proceso auditor al cierre de la vigencia 2017, el cual se cumplió al 100%.

Con relación al cierre fiscal de la vigencia 2018, la entidad debe presentar un plan de mejoramiento en el cual se subsanen los hallazgos que queden en firme, con acciones y metas que permitan solucionar las observaciones que se describen en el informe y rendir a través del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea RCL en el proceso Plan de Mejoramiento, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe final definitivo, en atención al artículo 4º y 5º de la Resolución Reglamentaria No. 01 de enero 22 de 2016.

3.2. CONTROL FINANCIERO

3.2.1. Ley 617 de 2000

El artículo 3° de la Ley 617/2000, establece que.... “Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas”.... Indicando igualmente en su parágrafo 1° que se entiende por ingresos corrientes de libre destinación, los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica y que en todo caso no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de: La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión; Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar; Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica; Los recursos de cofinanciación; Las regalías y compensaciones; Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia; La sobretasa al ACPM; Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio; Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica. Determinando en su parágrafo 4°. Que los *contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como **gastos de funcionamiento***.

Los gastos de funcionamiento, son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de las entidades públicas, para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y la ley, incluyéndose entre estos gastos de funcionamiento; *los servicios personales indirectos, los honorarios y la remuneración de servicios técnicos*, que permiten a la entidad atender las actividades propias del órgano contratante en forma temporal y esporádica, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta, servicios estos que se contratan en las entidades estatales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y/o contratos de apoyo a la gestión.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre los contrato de prestación de servicios como forma de vinculación en la administración pública, mediante Concepto 183681 de 2016, manifiesta:

...”es oportuno resaltar que el artículo 32 de la ley 80 de 1993, consagra que son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”, si las funciones que desarrollará el personal a contratar son de carácter permanente, “la entidad debe adelantar los estudios técnicos para modificar la planta de personal y crear los empleos que se necesitan para cumplir su objetivo.

Criterio similar lo define La Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997 con pronunciamiento del Magistrado Ponente Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

El Consejo de Estado ha dicho que estos contratos “son un instrumento especial de colaboración y no están previstos para ejercer funciones ordinarias de naturaleza pública ni para sustituir la planta de personal”.

De acuerdo con la información entregada en la visita de validación de cierre fiscal, el municipio de Andalucía, manifiesta que durante la vigencia 2018, celebró contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión por un total de \$506.951.407, los cuales ejecutó presupuestalmente como gastos de funcionamiento, y que al parecer fueron reportados como tal junto a los ICLD, en el CHIP, para que la Contraloría General de la República los certifique junto a la relación de gastos de funcionamiento sobre los ICLD que permita a la administración, calcular el indicador de ley 617 de 2000 y pueda determinar mediante acto administrativo la categoría de su municipio para la siguiente vigencia fiscal.

Indica la administración municipal, que para la misma vigencia fiscal 2018, celebró contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión por \$1.838.301.399, los cuales se ejecutaron presupuestalmente por los diferentes sectores de inversión, destinados al cumplimiento del plan de desarrollo, sobre la percepción de mejorar las condiciones sociales de su población, mediante la utilización del recurso humano bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión.

En el desarrollo de la visita de validación del cierre fiscal practicada, en la relación de contratos presentada por la entidad, no se evidenció la existencia de contratos en los sectores de inversión con destino al fortalecimiento institucional; desarrollo comunitario; equipamiento departamental; justicia y promoción del desarrollo; que

como bien se ha dicho, la ley los permite bajo ciertas condiciones legales para adelantar actividades propias al funcionamiento de la entidad, se debe ser mesurado y cauteloso en el manejo de los mismos, toda vez que las políticas de racionalización del gasto plasmadas en la ley 617 de 2000, aunque permite a las entidades territoriales dicha contratación, también le advierte y obliga que las erogaciones de recursos que generen dichos contratos son considerados gastos de funcionamiento propios del ente territorial, que deben ser cubiertos con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, del propio estamento, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 617 de 2000 y en ningún caso deberán financiarse con las rentas de destinación específica, excluidas en el parágrafo 1º del citado artículo 3º de la ley 617 de 2000, lo que incidiría ostensiblemente en el cálculo del indicador de la ley 617 de 2000.

3.2.2. Estados contables

Analizado el balance de prueba con corte al 31 de diciembre de 2018, se evidenciaron valores registrados en forma adecuada.

3.2.3. Gestión presupuestal (Ejecución en el cierre fiscal)

3.2.3.1 Resultado fiscal

El municipio de Andalucía, ejecutó ingresos por \$23.017 millones y comprometió gastos por \$20.755 millones generando un resultado fiscal de \$2.263 millones como consecuencia, de recursos del sistema general de participaciones, otras destinaciones específicas que no se ejecutaron en su totalidad y superávit de \$1.463 en la fuente de recursos propios. (Ver cuadro 1 y 3)

CUADRO 1

MUNICIPIO DE ANDALUCIA										
Análisis Resultado Fiscal										
Vigencia 2018										
Ítem	Ejecución Ingresos				Ejecución Gastos					Resultado 10=4-9
	Recaudo en efectivo 1	Recursos del Balance 2	Ejecución en Papeles y Otros 3	Total Ingresos 4= 1+2+3	Pagos 5	Cuentas por pagar 6	Reservas Presupuestales 7	Pagos sin Flujo de Efectivo 8	Total Gastos 9=5+6+7+8	
TOTALES	11.326.902.793	3.568.714.858	8.122.028.287	23.017.645.938	11.407.088.886	340.518.550	885.077.889	8.122.028.287	20.754.713.612	2.262.932.326
Fuente: Sria de Hda Mpal										

3.2.3.2 Comparación de ejecución presupuestal y estado del tesoro

A los ingresos ejecutados por la entidad en el 2018 por concepto de recaudos en efectivo más recursos del balance, se le restaron los pagos efectuados en la vigencia, generando un saldo de \$ 3.488 millones que al compararse con los recursos que se presentan en el estado del tesoro por \$ 3.488 millones, se determinó que en tesorería se encuentran disponibles los saldos resultantes de los recursos manejados a través del presupuesto. (Ver cuadro 2)

CUADRO 2

MUNICIPIO DE ANDALUCIA								
Análisis confrontación de saldos presupuesto y tesorería								
Vigencia 2018								
(Recaudo En Efectivo + Recursos del Balance y/o Disponibilidad)ppto 1	Depositos Judiciales a Favor 2	pagos efectivos por ppto 3	Depositos judiciales en contra y anticipos sin legalizar 4	TOTAL 5=(1+2-3-4)	Estado de Tesorería 6	Descuentos Para Terceros (Retefuente - Reteiva - Otros) 7	Recursos Resguardos Indígenas 8	SALDO TESORERIA 9 = (6-7-8)
14.895.617.651		11.407.088.886	0	3.488.528.764	3.488.528.765	0		3.488.528.765
Fuente: Siria de Hda Mpal								

3.2.3.3 Fuentes de financiación de las cuentas por pagar y las reservas presupuestales- superávit o déficit de tesorería

Al evaluarse las reservas presupuestales y cuentas por pagar por fuente de financiación, contra cada una de las fuentes desagregadas en el estado del tesoro se determinó superávit fiscal al cierre de la vigencia fiscal de 2018 en las fuentes: Recursos propios \$1.463 millones; fondos especiales \$323 millones; sistema general de participaciones SGP, \$1.319 millones; regalías \$101 millones; (Ver cuadro 3).

Se reflejan déficit fiscal en la fuente de recursos con destinación específica por \$93.5 millones y otra destinación específica por \$850 millones, como resultado de adicionar presupuestalmente en la vigencia que se cierra, ingresos amparados en convenios con entidades del orden nacional y departamental, que no fueron transferidos dentro de la vigencia para el pago de los compromisos u obligaciones pactados, permitiendo establecer que la entidad adquirió compromisos sin tener en cuenta el PAC para amparar los mismos dentro de la vigencia. (Ver cuadro 3).

CUADRO 3

MUNICIPIO DE ANDALUCIA Análisis Recursos a Incorporar Vigencia 2018						
Fuente	Estado del Tesorería 1	Reservas Presupuestales 2	Cuentas Por Pagar 3	Descuentos Terceros ((Retefuente - Reteiva - Otros) 4	Superavit a Incorporar al Presupuesto Siguiende Vigencia 5=1-(2+3+4)	Deficit a Incorporar al Presupuesto Siguiende Vigencia 5=1-(2+3+4)
Recursos Propios	1.619.809.236		156.487.024		1.463.322.212	
Fondos Especiales	383.338.777		59.976.898		323.361.879	
TOTAL S.G.P	1.353.697.369	35.077.889			1.318.619.480	
Regalias	101.155.675				101.155.675	
Recursos con Dest. Especif	30.527.708		124.054.628			-93.526.920
Otras D.E		850.000.000				-850.000.000
Recaudos a Favor de Terceros						
Totales	3.488.528.765	885.077.889	340.518.550	0	3.206.459.246	-943.526.920
Regalias	2.384.838.104				2.384.838.104	
Reservas S.G.P. Canceladas	90.444.531					
Reservas Rec. Propios Canceladas	9.070.900					
TOTAL PRESUPUESTO	5.873.366.868	885.077.889	340.518.550	0	5.591.297.350	-943.526.920

1. Hallazgo administrativo

Se reflejan déficit fiscal en las fuentes de recursos con destinación específica y otros recursos de destinación específica por \$943 millones, permitiendo establecer que la entidad adquirió compromisos sin tener en cuenta el PAC para amparar los mismos dentro de la vigencia. *Los Artículos 75, 76 y 77 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), determinan la obligatoriedad de tomar las medidas correctivas que subsanen la posibilidad de que se materialicen estos hechos, ocasionados por factores externos no gobernables, toda vez que quien aporta el recurso es el organismo de orden nacional.* Situación ocasionada por debilidades en los mecanismos de seguimiento y control, *que pueden generar un riesgo en la gestión y las finanzas de la entidad, toda vez que al incorporarse el déficit fiscal en la siguiente vigencia, como lo indica la norma, se debe desplazar o suprimir partidas en el gasto que no permitirán cumplir con las proyecciones en ese periodo.*

3.2.3.4 Evaluación documental de las reservas de apropiación excepcionales y cuentas por pagar

• RESERVAS DE APROPIACION EXCEPCIONALES.

Se evidenció presupuestalmente que la entidad constituyó reservas de apropiación excepcionales al cierre de la vigencia 2018, por valor de \$885 millones, situación que se corroboró documentalmente en la visita fiscal, pudiéndose determinar que corresponde a:

- Convenio gobernación No. 3744 oct. 3/17 por \$1.700 millones saldo \$850 millones.
- Contrato 116 Asesoría y Consultoría en Gestión, saldo por \$10.9 millones correspondiente participación del municipio en el contrato de pavimentos rígidos celebrado con la gobernación del valle.
- Contrato 117 Ingenieros civiles Asociados S.A.S. saldo por \$24 millones correspondiente a la interventoría del convenio con la gobernación del valle.

- **CUENTAS POR PAGAR**

Se evidenció presupuestalmente que la entidad constituyó cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2018 por valor de \$340.5 millones, situación que se corroboró documentalmente en la visita fiscal, determinando que cumplen con los requisitos para su conformación atemperadas a la ley.

4. ANEXOS

4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL LEY 617 DEL 2000 - CIERRE FISCAL MUNICIPIO DE ANDALUCÍA VIGENCIA 2018						
No. Hallazgos	Administrativos	Disciplinarios	Penales	Fiscales	Sancionatorio	Daño Patrimonial (\$)
1	1	-	-	-	-	-