

130-19.11

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
CON ENFOQUE INTEGRAL  
Modalidad Especial Análisis Capacidad Fiscal**

**MUNICIPIO DE ZARZAL VALLE DEL CAUCA  
Vigencia 2018**

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

## HOJA DE PRESENTACIÓN

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	Julio Cesar Hoyos Marín
Representante legal entidad auditada	Luz Elena López
Equipo de auditoría:	Uriel Montoya García Yaneth Garcés Thorp Wilmar Ramirez Saldarriaga Edgar Orlando Ospina Ospina Rodrigo Hernán Montoya Troncoso Carlos Alberto Marín Becerra

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. HECHOS RELEVANTES</b>	<b>4</b>
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	<b>6</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>8</b>
<b>3.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS Y ELEMENTOS DEL TRIBUTO</b>	<b>8</b>
<b>3.2. IMPUESTOS AUDITADOS</b>	<b>8</b>
3.2.1. Impuesto Predial Unificado	8
3.2.2 Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros	10
3.2.3 Impuesto a la Sobretasa a la Gasolina	12
<b>4. ANEXOS</b>	<b>14</b>
<b>4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS</b>	<b>15</b>

## 1. HECHOS RELEVANTES

La capacidad fiscal de los Municipios y el Departamento puede ser diferente al recaudo de sus impuestos, al depender de las tarifas aplicadas, el esfuerzo fiscal, la capacidad económica de los contribuyentes que posee, la voluntad de los mismos para hacer los pagos oportunamente sin evasión ni elusión fiscal y del clima político existente en la jurisdicción correspondiente; las Administraciones deben adoptar mecanismos eficientes de recaudo, que evidencien el esfuerzo fiscal para explotar al máximo su capacidad.

En la función de fiscalización y correcta liquidación de los tributos, debe desarrollarse dentro de los parámetros del debido proceso y el respeto al derecho de defensa (contribuyentes impuestos) que debe asistir esa labor; aspectos que repercuten en la obtención de recursos para sostenimiento de los entes territoriales y consecución de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Existen dos grandes modelos para pagar impuestos:

Declaración Privada: Es el pago espontaneo en cumplimiento de una norma (ley, ordenanza, acuerdo) que imponga el tributo y las condiciones de liquidación y pago (hecho generador, sujeto pasivo, tarifa, base gravable y plazos). En este caso, la administración debe suministrar formularios o papeles o medios electrónicos para facilitar el pago del tributo mediante la declaración privada de impuestos, primero se paga y luego la administración revisa la declaración mediante requerimientos y liquidaciones oficiales.

Modelo Coercitivo: El Estado envía un cobro a cada contribuyente, estipulando en el recibo o factura, según el caso, la liquidación y el plazo para el pago, en este modelo el contribuyente espera que la administración le exija el pago ahí sí, oponerse a la liquidación, cuyo cobro directo del impuesto debe estar precedido de un acto previo, que otorgue al contribuyente la oportunidad de controvertir la norma aplicada al caso, la calidad de sujeto pasivo o los factores de cuantificación del tributo (derecho a la defensa).

El Sistema Tributario Colombiano se ha caracterizado por ser uno de los más Fluctuantes de Latinoamérica, debido a las constantes reformas realizadas por el legislador en materia tributaria con beneplácito del Gobierno Central, es por eso que en temas tributarios es conveniente que los municipios estén atentos a todos los cambios que se realizan en esta materia, debido que estos inciden directamente en sus finanzas públicas.

La descentralización fiscal por su parte en Colombia, presenta un esquema intermedio entre centralizado y descentralizado, porque el Gobierno Central legisla y recauda la mayor parte de los impuestos, que luego distribuye en un alto porcentaje a los Departamentos y Municipios, mediante un sistema de transferencias condicionadas a destinaciones específicas llamado Sistema General de Participaciones "S.G.P" atendiendo las metas del Gobierno Central para la prestación de los bienes y servicios, buscando compensar las diferencias en la

capacidad fiscal de las entidades territoriales, quienes también por mandato constitucional recaudan y gastan sus propios ingresos.

El recaudo tributario territorial coincide con la concentración de la actividad económica, de allí que los Departamentos con mayor recaudo son Cundinamarca (Bogotá), Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. Debiéndose establecer reglas claras para compensar las entidades territoriales, lograr equidad y equilibrar las diferencias de la capacidad fiscal.

Persiste la autonomía de los Municipios, en lo atinente al establecimiento del régimen sustantivo sancionatorio aplicable a los impuestos que rijan en su respectiva jurisdicción, aspecto diferente es que para una mejor administración de los tributos, las entidades territoriales procuren ajustar su normatividad interna a las previsiones de la ley, con la finalidad de manejar en cada jurisdicción una única normatividad que les permita unificar el procedimiento para todos los contribuyentes.

Las administraciones municipales, no vienen adelantando procesos de fiscalización e investigación tributaria, lo que no permite tener certeza sobre los valores cancelados por los contribuyentes, generando presuntamente elusión y evasión de los tributos

En el impuesto de industria y comercio, no se cuenta con una base de datos depurada y actualizada, se tienen registros de los establecimientos públicos que funcionan en los municipios, no se conoce de los contribuyentes, que sin tener establecimiento alguno, deben pagar el impuesto, por efectos de la territorialidad, el sólo hecho de llevar a cabo la operación gravada en predios del territorio, ya lo convierte en responsable, situación que ocasiona presuntamente evasión del impuesto

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Santiago de Cali,

Doctora  
LUZ ELENA LOPEZ  
Alcaldesa Municipal  
Zarzal- 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 Análisis Capacidad Fiscal del **municipio de Zarzal** 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 examinado. La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca. La responsabilidad de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (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 evaluó el componente de control de ejecución presupuestal de ingresos en los factores de Impuesto Predial Unificado, Impuesto de Industria y Comercio, Impuesto a la Sobretasa a la Gasolina, Impuesto Vehículos Automotores, Registro, Consumo de Cerveza, Sifones y Refajos, al término de la vigencia 2018.

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

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas 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 del Análisis Capacidad Fiscal, **cumple parcialmente** con los principios evaluados (eficiencia, eficacia), como consecuencia de los siguientes hechos:

### **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría al cierre fiscal de la vigencia 2018, se determinaron cuatro (4) hallazgos administrativos, uno (1) fiscal y uno (1) disciplinario.

### **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: 1014

**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 Análisis de la Capacidad Fiscal de los municipios sujetos de control, vigencia 2018, en lo correspondiente a la, administración, fiscalización, liquidación, discusión de recursos y función de cobro administrativo coactivo, de los tres (3) principales tributos del municipio ( predial y complementario, industria y comercio, sobretasa a la gasolina), generadores de los ingresos corrientes , con los cuales se apalancan los gastos de funcionamiento, y la inversión con recursos propios del municipio

#### 3.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS

COMPORTAMIENTO RECAUDO DE IMPUESTOS MUNICIPIO DE ZARZAL								(EN MILLONES)	
Impuesto	Presupuestado 2015	Recaudado 2015	Presupuestado 2016	Recaudado 2016	Presupuestado 2017	Recaudado 2017	Presupuestado 2018	Recaudado 2018	
Predial	3.506	3.582	3.611	4.112	4.166	4.107	4.399	6.373	
Industria y comercio	7.451	7.512	7.674	8.161	8.741	10.531	10.454	9.133	
sobretasa gasolina	1.053	1.137	1.085	1.609	1.540	1.479	1.584	1.522	
<b>Totales</b>	<b>12.010</b>	<b>12.231</b>	<b>12.370</b>	<b>13.882</b>	<b>14.447</b>	<b>16.117</b>	<b>16.437</b>	<b>17.028</b>	

Como se observa en el cuadro de referencia, al proyecciones de los tres (3) principales tributos del municipio, se realizan sobre base lineales y constantes, dependiendo del comportamiento del recaudo del tributo en las ultimas vigencias, no se tienen en cuenta diferentes variables que impactan la proyección y recaudo, como son; el comportamiento de la economía, base de datos depurados, cruce de información con terceros, procesos de fiscalización, determinación de omisos, beneficios en la vigencia para morosos, procesos de cobros coactivos. Por esta razón se presentan comportamientos irregulares en la proyección y recaudos, lo cual muestra la no realización de estudios y análisis minucioso de cada uno de los tributos, que soportan los ingresos propios del municipio

#### 3.2. IMPUESTOS AUDITADOS

##### 3.2.1. Impuesto Predial Unificado

La Ley 14 de 1983 estableció normas sobre la formación, actualización y conservación catastral. El avalúo catastral se define como la determinación del valor de los predios, obtenida mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario (Decreto 3496 de 1983). La Resolución 2555 de 1988, del IGAC, reglamentó tales aspectos fijó elementos para determinar la pertenencia de un predio a un municipio determinado.

La Ley 44 de 1990 grava la propiedad o posesión de un inmueble en áreas urbanas, rurales o suburbanas, cuya base gravable es el avalúo catastral o el autoavalúo de tales bienes, ajustado anualmente (1° de enero) conforme a la regulación prevista en dicha ley (art. 8°). Esta ley autorizó a los concejos municipales para fijar la tarifa entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: i) Los estratos socioeconómicos, ii) los usos del suelo en el sector urbano, y iii) la antigüedad de la formación o actualización catastral<sup>103</sup>. Dispuso respecto de las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, que podían ser superiores a ese límite, sin que excedieran el 33 por mil.

Procedimiento especial en el impuesto predial, El artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 dispone que sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo, establece su contenido, el trámite para ponerla en conocimiento del contribuyente y el trámite que este debe seguir en caso de desacuerdo con el valor cobrado.

## **EXENCIONES**

Bienes excluidos, no declaran ni pagan

- Los salones comunales de propiedad de las juntas de acción comunal.
- Los predios edificados residenciales de los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea inferior a los topes establecidos anualmente.
- Las tumbas y bóvedas de los cementerios, siempre y cuando no sean de propiedad de los parques cementerio.
- Los inmuebles de propiedad de la iglesia católica, destinados al culto y vivienda de las comunidades religiosas, a las curias diocesanas y arquidiocesanas, casas episcopales y seminarios conciliares.
- Los inmuebles de propiedad de otras iglesias diferentes a la católica, reconocidas por el Estado colombiano y destinadas al culto, a las casas pastorales, seminarios y sedes conciliares.
- Los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil.
- Los predios de la Defensa Civil Colombiana siempre y cuando estén destinados al ejercicio de las funciones propias de esa entidad.
- Los parques naturales o públicos de propiedad de entidades estatales.

## **1. Hallazgo administrativo, disciplinario y fiscal**

La administración municipal en la vigencia de 2018, concedió prescripciones por deudas del impuesto predial correspondientes a la vigencia de 2011 y 2012 por \$ 418.675.434. Por no adelantar presuntamente la gestiones de cobro en los cinco años siguientes de la causación del impuesto, o después de iniciar el proceso administrativo de cobro coactivo con título ejecutoriado y mandamiento de pago notificado dejar pasar igual término y no hacer efectivo el recaudo del impuesto a través de esta vía. incumpliendo presuntamente los Artículos; 817 y 818 estatuto tributario nacional, 417 estatuto tributario municipal ( acuerdo 016 de 2012), 2 literal a y e de la Ley 87 de 1993 , 53 de la Ley 739 de 2014, 1 y 5 de la Ley 1066 de 2006 y 622, 623 del acuerdo 446 de 2016 (estatuto tributario municipal), el capítulo III del Decreto 180.03.03.57(reglamento interno de recuperación de cartera), Situación ocasionada presuntamente por ausencia de mecanismos de seguimiento y control que no permitieron determinar de manera oportuna, los contribuyentes del impuesto predial que no venían cumpliendo con el respectivo pago del tributo , generando incertidumbre frente a la situación financiera de municipio, que puede afectar la toma de decisiones, y el cumplimiento de los proyectos financiados con recursos propios y el pago de los gastos de funcionamiento. Se configura una presunta falta disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 y 50 de la Ley 734 de 2000, y un presunto detrimento patrimonial por cuantía de \$418.675.434, de conformidad con el art. 4 y 5 de la Ley 610 de 2000.

## **2. Hallazgo administrativo**

en la vigencia de 2018, la administración no realizo la depuración y actualización catastral de los predios del municipio, superando los términos que para estos efectos señala la ley (cinco años), Aplicando de manera deficiente, el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, Situación ocasionada presuntamente por demoras en los trámites y apropiación de los recursos para adelantar las gestiones ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), generando incertidumbre frente a la situación financiera de la entidad, al no tener conocimiento de la totalidad de los contribuyentes del impuesto predial y la Potencialidad del tributo.

### **3.1.2. Impuesto de Industria y Comercio**

La Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales, dispuso en el artículo 32 que ese impuesto recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en un municipio, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho,

sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Las actividades económicas han sido clasificadas como primarias, secundarias y terciarias. A las primeras pertenecen, principalmente, las labores de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, caracterizadas por ser tareas en las que los productos se toman directamente de la naturaleza, no incluyen trabajos de transformación, alteración, modificación de las condiciones físicas y químicas de la materia, pues estos hacen parte de la rama secundaria, que se encarga de la manufactura de bienes, su explotación, construcción.

El artículo 33, modificados por la Ley 1819 de 2016, dispone que la base gravable está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo.

Forman parte de la base gravable todos los ingresos que no estén expresamente excluidos, y según lo dispuesto en los artículos 32 a 48 de la Ley 14 de 1983, los ingresos no gravados con el ICA (operacionales o no operacionales para la empresa) son los originados en (art. 39 Ley 14 de 1983):

- La venta de activos fijos.
- La venta de bienes o servicios exportados.
- Las ventas primarias<sup>152</sup> de productos agrícolas, ganaderos y avícolas.
- La explotación de canteras y minas, diferentes de las de sal, de esmeraldas y de metales preciosos, siempre que las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que correspondería pagar por concepto del ICA.
- La prestación de servicios por establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.

### **3. Hallazgo administrativo**

La administración municipal en la vigencia de 2018 recaudo el impuesto de industria y comercio, a través, de declaración privada presentada por contribuyente, en los términos establecidos por el estatuto tributario municipal, la base del impuesto son los ingresos brutos de la vigencia, los cuales por efectos de la territorialidad son objeto de deducciones (pago del impuesto en otro municipio), exenciones, devoluciones, etc., con lo cual se depura la base, y se establecen los ingresos netos, sobre los cuales se aplica la tarifa, y el monto a pagar por este

concepto, a las deducciones, ingreso brutos, etc., no se le realiza; control, seguimiento, verificación, investigación, cruce de información, con fin de tener certeza sobre el valor sobre el cual se cancela el impuesto. Aplicando en forma deficiente el artículo 684 del estatuto tributario nacional y 622, 623 del acuerdo 446 de 2016 (estatuto tributario municipal). Situación ocasionada presuntamente por ausencia de procesos de fiscalización e investigación tributaria, que no permite tener certeza sobre los valores que se vienen deduciendo y cancelando por este impuesto, generando incertidumbre frente a la situación financiera de municipio, toda vez que se puede presentar un presunto detrimento patrimonial.

### **3.2.3 Impuesto a la Sobretasa a la Gasolina**

Regulada por la ley 488 de 1998 artículos 177 al 130; Ley 681 de agosto de 2001, reglamentada por decreto 2653 de diciembre de 1998, Ley 788/2002, Ley 1430 y demás normas que la reglamenten; los responsables mayoristas cumplirán mensualmente con la obligación de declarar y pagar la sobretasa, en las entidades financieras autorizadas para tal fin, dentro de los dieciocho (18) primeros días calendarios del mes siguiente a la causación. Los distribuidores minoristas deberán cancelar la sobretasa a la gasolina motor corriente o extra y al ACPM al responsable mayorista, dentro de los siete (7) primeros días calendarios del mes siguiente al de la causación.

**Hecho Generador:** está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.

**Responsables:** los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, los productores e importadores, además, son responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de la gasolina que transporten o expendan.

**Causación:** la sobretasa se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra y corriente o ACPM, al distribuidor minorista o consumidor final.

Igualmente se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador retira el bien para su propio consumo.

**Base Gravable:** está constituida por el valor de la referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y el ACPM, por galón, que certifique mensualmente el ministerio de Minas Y energía.

**Tarifa:** corresponde al 18.5% de la base gravable (valor gasolina vendida (menos) porcentaje de alcohol carburante

#### **4. Hallazgo administrativo**

Los contribuyentes que pagan el impuesto de Sobretasa a la Gasolina, son las empresa Primax Colombia S.A, Petrobras Colombia combustible S.A, Chevron petroleum Company, Organización terpel S.A, Biomax S.A, la base para el cobro del impuesto, es la venta de gasolina que realiza a cinco (5) estaciones que funcionan en el municipio, el tributo se cancela, a través, de declaración privada en forma mensual, la administración no realiza ; control, seguimiento, verificación, investigación, visita, cruce de información con las con las Estaciones de Servicios (EDS) de la jurisdicción del municipio, sobre el valor, que sirve de base para la liquidación y pago del impuesto . Aplicando en forma deficiente el artículo 684 del estatuto tributario nacional y el estatuto tributario municipal,( acuerdo 446 de 2016) “el cual establece que la Administración tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales”. Situación ocasionada presuntamente por ausencia de procesos de fiscalización e investigación tributaria, que no permite la certeza de los valores que se vienen cancelando por este impuesto, generando incertidumbre frente a la situación financiera de municipio, toda vez, que se puede presentar presuntamente elusión o evasión del impuesto.

#### 4. ANEXOS

<b>4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL</b> <b>Modalidad Especial Análisis Capacidad Fiscal</b> <b>Vigencia 2018</b>						
No. Hallazgos	Administrativos	Disciplinarios	Penales	Fiscales	Sancionatorio	Daño Patrimonial (\$)
4	4	1		1		\$418.675.434,