

130-19.11

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

**MUNICIPIO DE CAICEDONIA 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
Subdirectora operativa financiera y patrimonial	Julio Cesar Hoyos Marín
Representante legal entidad auditada	Claudia Marcela González
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

1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
3.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS Y ELEMENTOS DEL TRIBUTOS	8
3.2. IMPUESTOS AUDITADOS	8
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
4. ANEXOS	15
4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS	15

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 los 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
CLAUDIA MARCELA GONZALEZ
Alcaldesa Municipal
Caicedonia - 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 Caicedonia** 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 (6) hallazgos administrativos

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: 988

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 CAICEDONIA (millones)								
Impuesto	Presupuestado 2015	Recaudado 2015	Presupuestado 2016	Recaudado 2016	Presupuestado 2017	Recaudado 2017	Presupuestado 2018	Recaudado 2018
Predial	1.350,00	1.536,00	1.520,00	1.835,00	1.100,00	1.709,00	1.650,00	1.702,00
Industria y comercio	659,00	1.160,00	1.100,00	1.351,00	1.200,00	1.256,00	880,00	917,00
sobretasa gasolina	540,00	587,00	600,00	678,00	620,00	653,00	630,00	678,00
Totales	2.549,00	3.283,00	3.220,00	3.864,00	2.920,00	3.618,00	3.160,00	3.297,00

Las 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, no se realizan de estudios y análisis minucioso de la estructura 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 catastral¹⁰³. 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

Para la vigencia de 2018, la administración municipal utilizó la factura para el cobro del impuesto predial, la cual constituye determinación oficial del tributo y presta mérito ejecutivo, en esta no se lo comunicó al contribuyente, el recurso (reconsideración) que puede interponer y los respectivos términos para hacerlo, sin garantizarle presuntamente el debido proceso, aplicando de manera deficiente el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016. Situación ocasionada presuntamente por ausencia de mecanismos de seguimiento y control que no permiten advertir de manera oportuna, la falta de información en la factura utilizada para el cobro del impuesto predial, generando riesgo en el proceso del cobro coactivo del impuesto, el cual puede presentar inconvenientes, por no habersele garantizado el debido proceso al contribuyente y se compromete la situación financiera de la entidad, por no recuperar los recursos, a través, de estos procesos.

Cartera por edades

CARTERA POR EDADES IMPUESTO PREDIAL							(millones)
menos 1 año	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	mayor de 5 años	Total
839	177	359	267	204	140	602	2.588

2. Hallazgo administrativo

La administración municipal a diciembre 31 de 2018 consolida cartera del impuesto predial por \$ 2.588 millones, de la cual se encuentran con títulos ejecutivos y mandamiento de pago \$ 1.868 millones (cobro coactivo), y acuerdos de pago vigentes y activos por \$1.617 millones, los expedientes presuntamente deben tener el impulso suficiente para cobrar el impuesto de predial y complementario, a través de esta vía, sino persiste el riesgo de prescripción de cobro de la acción coactiva. Aplicando en forma deficiente el artículo 818 del estatuto tributario nacional. Situación ocasionada presuntamente por ausencia de mecanismos de seguimiento y control que no permiten determinar de manera oportuna, los términos manejados en el proceso de cobro coactivo, generando incertidumbre frente a la situación financiera de municipio, toda vez, que estos recursos pueden convertirse en irrecuperables.

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 primarias¹⁵² 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 e ingresos brutos, no se les 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 el estatuto tributario municipal (acuerdo 014 de 2017). 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.

4. Hallazgo administrativo

La administración municipal en la vigencia de 2018, no cuenta con una base de datos depurada y actualizada, de los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, se tienen registro de los establecimientos públicos que funcionan en el municipio, 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 municipio ya lo convierte en responsable del impuesto, la administración no realiza; cruce de información, requerimiento a terceros, investigación, etc. Aplicando en forma deficiente el artículo 684 del estatuto tributario nacional y estatuto tributario municipal (acuerdo 014 de 2017). Situación ocasionada presuntamente por ausencia de procesos de fiscalización e investigación tributaria, que no permite tener la certeza sobre la base de los contribuyentes, generando incertidumbre frente a la situación financiera de municipio, toda vez, que se puede presentar presuntamente evasión del impuesto

5. Hallazgo administrativo

En la vigencia objeto de la auditoria, no se evidencian controles, seguimientos, y sanción, a los contribuyentes que estando obligados a declarar el impuesto de industria y comercio, no lo hacen (omisos). Aplicando en forma deficiente, el artículos, 684 del estatuto tributario nacional y el estatuto tributario municipal (acuerdo 258 de 2016). Situación ocasionada presuntamente por debilidades en los procesos de fiscalización e investigación tributaria, que no permite tener la certeza sobre los deudores del impuesto, generando incertidumbre frente a la situación financiera de municipio, toda vez, que se puede presentar presuntamente evasión del tributo.

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 1430y

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

6. Hallazgo administrativo

El contribuyente que paga el impuesto de Sobretasa a la Gasolina, es la empresa Biomax S.A, y Terpel 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 ningún tipo de; 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 014 de 2017), “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

4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL Modalidad Especial Análisis Capacidad Fiscal Vigencia 2018						
No. Hallazgos	Administrativos	Disciplinarios	Penales	Fiscales	Sancionatorio	Daño Patrimonial (\$)
6	6					