

**130 -19.11**

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

**MUNICIPIO DE ZARZAL VALLE DEL CAUCA  
2018**

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

**CDVC-SOFP - 37**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL LEY 617 DEL 2000 - CIERRE FISCAL MUNICIPIO DE  
ZARZAL 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      LUZ ELENA LÓPEZ

Auditor      WILMAR RAMIREZ SALDARRIAGA

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. HECHOS RELEVANTES</b>	<b>3</b>
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	<b>5</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>8</b>
<b>3.1. CONTROL DE GESTIÓN</b>	<b>8</b>
3.1.1. Evaluación rendición de la cuenta	8
3.1.2. Legalidad (Cierre fiscal)	8
3.1.3 Planes de mejoramiento	8
<b>3.2. CONTROL FINANCIERO</b>	<b>9</b>
3.2.1. Ley 617 de 2000	9
3.2.2. Estados contables	11
3.2.3. Gestión presupuestal (Ejecución – en el cierre fiscal)	11
3.2.3.1. Resultado fiscal	11
3.2.3.2. Comparación de ejecución presupuestal y estado del tesoro	12
3.2.3.3. Fuentes de financiación de las cuentas por pagar y las reservas presupuestales- superávit o déficit de tesorería	12
3.2.3.4 Evaluación documental de las reservas de apropiación excepcionales y cuentas por pagar vigencia de 2017.	13
<b>4. ANEXOS</b>	<b>15</b>
<b>4.1 CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS</b>	<b>15</b>

## 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,

Doctora

**LUZ ELENA LÓPEZ**

Alcaldesa municipio

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 2018, practicó auditoría con enfoque integral modalidad especial al cierre 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 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 del cierre fiscal, **cumple parcialmente** con los principios evaluados (eficiencia, eficacia), como consecuencia de los siguientes hechos:

## **CONTROL FINANCIERO**

En el ejercicio fiscal de la vigencia de 2018 la entidad genero superávit fiscal por \$4.239 millones, producto de no ejecutar en la vigencia la totalidad de las transferencias del sistema general de participaciones.

## **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría al cierre fiscal de la vigencia 2018, se determinaron dos 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: 796

**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 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 rendición de la cuenta en el tema específico del cierre fiscal, se observa que la entidad rindió los documentos exigidos oportunamente, permitiendo la revisión y evaluación de la información.

##### **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 y respeta sus preceptos dentro del marco de la Ley y los estatutos que le rigen, sin embargo se presentan algunas deficiencias, que pueden afectar la toma de decisiones y que se enuncian en el texto del informe.

##### **3.1.3 Planes de mejoramiento**

En el ejercicio de cierre fiscal de la vigencia de 2017, se presentaron tres hallazgos administrativos, por lo cual la Entidad presentó plan de mejoramiento, con las respectivas acciones correctivas:

- Requerir a la entidad aportante del convenio interadministrativo antes del cierre de la vigencia, el cumplimiento del PAC pactado
- Socialización conceptual y normativa con secretarios de despacho, oficina jurídica y otros funcionarios pertinentes para repasar procesos de planeación, ejecución y seguimiento contractual y precontractual con base en los conceptos y jurisprudencia reciente solicitar apoyo eventual a la contraloría departamental.
- Realizar mesa de trabajo con unidades funcionales de la secretaria de hacienda involucra, contabilidad, tesorería y presupuesto, secretaria de servicios administrativos, personal y alcaldesa para socializar nuevo

procedimiento presupuestal a implementar en el manejo de las cesantías retroactivas...

Analizado en detalle las diferentes acciones ejecutadas por la entidad, con el fin de solucionar las inconsistencias evidenciadas en el ejercicio de cierre fiscal vigencia 2017, se consideran congruentes y pertinentes, toda vez, que se resolvieron a cabalidad y no se repitieron en el ejercicio 2018, además, la entidad constituyo con porvenir el fondo para el apalancamiento de las cesantías de los funcionarios, que se encuentran en régimen retroactivo, a la fecha cuenta con saldo de \$217.324.914

### 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 por mandato legal o convencional que 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”.

**CUADRO 1**  
**ANALISIS INDICADOR**

<b>INDICADOR LEY 617 DE 2000 ( VIGENCIA 2018)</b>	
Categoría Municipio	5
Ingresos Ctes Libre destinacion	19.152.497.361
Gastos de Funcionamiento	11.129.087.237
Indicador	<b>58,1%</b>
contratos prestacion de servicios (articulo3 paragrafo 4 ley 617 de 2000)	897.700.000
Indicador	<b>63%</b>
Maximo Permitido	<b>80%</b>

Fuente: Secretaria de Hacienda Municipio.

## **1. Hallazgo administrativo**

Con el fin de determinar la realidad fiscal y financiera del municipio, para la vigencia fiscal de 2018, el equipo auditor construyó el indicador teniendo en cuenta los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas, que se cancelaron como inversión, que para efectos del indicador de 617 de 2000 debieron considerarse como gastos de funcionamiento, además, se debe tener en cuenta, que con los recursos de destinación específica, no se deben financiar gastos de funcionamiento (Ver cuadro 1).

*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” ... y el párrafo 1° del citado artículo 3° de la ley 617 de 2000”, establece que en ningún caso dichos gastos de funcionamiento deberán financiarse con las rentas de destinación específica”. y el Parágrafo 4°- 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.*

Situación presentada por debilidades en el uso de las herramientas financieras y presupuestales, en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, generando riesgos en la gestión y en las finanzas de la entidad, que podrían afectar toma decisiones.

### **3.2.2. Estados contables**

Analizados los estados financieros, con corte al 31 de diciembre de 2018, se evidenciaron valores registrados en forma adecuada, y congruentes.

### **3.2.3. Gestión presupuestal (Ejecución – en el cierre fiscal)**

#### *3.2.3.1. Resultado fiscal*

El municipio de Zarzal ejecutó ingresos por \$54.325 millones y comprometió gastos por \$50.086 millones generando un resultado fiscal de \$4.239 millones como resultado de recursos del sistema general de participaciones, destinaciones específicas, fondos especiales, que no se ejecutaron en la vigencia y superávit en la fuente de recursos propios. (Ver cuadro 2 Y 4).

**CUADRO 2**

Sujeto de control Municipio de Zarzal 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	31.601.149.714	5.914.971.275	16.809.558.784	54.325.679.773	32.482.614.364	509.540.610	284.473.311	16.809.558.784	50.086.187.069	4.239.492.704
Fuente: Sria de Hda										

### 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 \$5.033 millones, que al compararse con los recursos que se presentan en el estado del tesoro de \$5.727 millones, menos los recursos de terceros \$0, se determinó en tesorería excedente de \$693 millones, el cual corresponde al sistema general de regalías SGR, que solo afectan presupuesto cuando el proyecto ha sido aprobado por el Ocad ( Ver Cuadro 3)

**CUADRO 3**

Sujeto de control Municipio de Zarzal 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 Indigenas 8	SALDO TESORERIA 9 = (6-7-8)	DIFERENCIA 10=(9-5)
37.516.120.989		32.482.614.364		5.033.506.625	5.727.244.751			5.727.244.751	693.738.126
Fuente: Sria 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, contra cada una de las fuentes de financiación desagregadas en el estado del tesoro, se determinó superávit fiscal en las fuentes de: recursos propios \$1.103 millones; fondos especiales \$109 millones; sistema general de participaciones \$754 millones y recursos con destinación específica \$2.173 millones, recursos de terceros que se manejan a través de los presupuestos \$53 millones, los superávit deben ser incorporados en el presupuesto de la vigencia siguiente, como recursos de capital, es de anotar, que el sistema general de regalías, está reglamentado por norma especial, que determina su periodo fiscal bienal. (Ver cuadro 4)

**CUADRO 4**

Sujeto de control municipio de Zarzal 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 de la Vigencia 5=1- (2+3+4)	Deficit Fiscal de la Vigencia 5=1-(2+3+4)
Recursos Propios	1.502.769.498	140.854.562	258.090.049		1.103.824.887	
Fondos Especiales	109.581.970				109.581.970	
<b>TOTAL S.G.P</b>	<b>844.153.957</b>		<b>90.061.495</b>		<b>754.092.462</b>	
Regalías	884.923.663	143.618.749	2.680.000		738.624.914	
Recursos con Dest. Especif	2.332.219.711		158.820.012		2.173.399.699	
Otras Destinaciones especif						
Recaudos a Favor de Terceros	53.595.952				53.595.952	
<b>Totales</b>	<b>5.727.244.751</b>	<b>284.473.311</b>	<b>509.651.556</b>	<b>0</b>	<b>4.933.119.884</b>	<b>0</b>
Fuente: Sría de Hda.						

3.2.3.4 Evaluación documental de las reservas de apropiación excepcionales y cuentas por pagar vigencia de 2018.

### **Reservas de apropiación excepcionales**

La administración municipal constituyó reservas de apropiación excepcionales por \$284.473.310, las cuales contaban con recursos en tesorería para su apalancamiento, además, se revisó y analizo los documentos que soportaban la reserva encontrándolos congruentes y pertinentes

### **Cuentas por pagar**

Se evaluaron en forma detallada las cuentas por pagar constituidas en la vigencia por \$ **509** millones., encontrando la documentación que las soporta completa y pertinente.

## **2. Hallazgo administrativo**

En el estado de situación financiera a diciembre 31 de 2018, aportado por la entidad, se presentan obligaciones por: beneficios empleados a corto y largo plazo; vacaciones \$ 308.351.387, prima de servicios \$121.128.155, causadas contablemente, y no constituidas como cuentas por pagar de orden presupuestal al cierre de la vigencia, generando déficit fiscal por estos conceptos. Aplicando en forma inadecuada los artículos 14, 15 y 46 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) y los artículos 3 Y 13 de la Ley 617 de 2000 Al 31 de diciembre de cada vigencia se deben constituir las cuentas por pagar de las obligaciones legalmente contraídas apalancadas con recursos en tesorería o declarar el déficit a fin de garantizar los recursos para saldarlas, respetando el principio de anualidad presupuestal. La situación evidenciada se presenta por

debilidades en la conciliación entre los diferentes procesos responsables de la información y ausencia de mecanismos de seguimiento y control que no permiten advertir los errores de manera oportuna, contrariando el principio de anualidad, generando incertidumbre en la información reportada y en la situación financiera del ente auditado que puede afectar la toma de decisiones.

#### 4. ANEXOS

<b>4.1 CUADRO RESUMEN DE OBSERVACIONES</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL</b> <b>MODALIDAD ESPECIAL LEY 617 DEL 2000 - CIERRE FISCAL MUNICIPIO DE ZARZAL VALLE</b> <b>VIGENCIA 2018</b>						
<b>No. hallazgos</b>	<b>Administrativos</b>	<b>Disciplinarios</b>	<b>Penales</b>	<b>Fiscales</b>	<b>Sancionatorio</b>	<b>Daño Patrimonial (\$)</b>
<b>2</b>	<b>2</b>	-	-	-	-	-