



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Guía de análisis presupuestal



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

Elaborado por: Juan Guillermo Salazar Pineda

Ingeniero Industrial

Magister en Administración Económica y Financiera

Este documento se elaboró para análisis y discusión en el marco del proyecto “Capacitación y fortalecimiento de las competencias de los funcionarios en el control fiscal y de la ciudadanía en control social nacional”, con el objeto de la elaboración de un documento con el análisis del presupuesto territorial del país y la concentración de recursos destinados a los departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las fuentes de financiamiento del presupuesto (recursos propios, nación, SGP y regalías), haciendo un especial énfasis en el presupuesto vigilado por la Auditoría General de la República.”. Las opiniones y datos en él consignados, son responsabilidad del autor y no compromete a la Auditoría General de la República.

Guía metodológica de análisis presupuestal

1.0 Introducción:

Del análisis del objeto contractual¹ se infiere que el presente trabajo pretende ser un insumo para la Oficina de Proyectos Especiales de la Auditoría General de la República de generación de conocimiento para ejercicios posteriores de mayor alcance y duración, que ayude a dilucidar parte de la complejidad del ejercicio auditor que le compete realizar en aspectos presupuestales y en donde su labor está circunscrita a los organismos de control territoriales y a la coadyuvanza de su labor de Control Fiscal, los cuales por su naturaleza y según fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han restringido su autonomía presupuestal al no poder recaudar de manera directa la tasa de contribución.

Entendiendo que la función de control hace parte del proceso administrativo y que como tal debe agregar valor en la medida en que ayude al cumplimiento de los objetivos establecidos por los Gobiernos de llevar la sociedad hacia un futuro deseado, lo cual se ve seriamente amenazado por la acción de fuerzas negativas como la corrupción, la ineficiencia administrativa, la politiquería, la mala planeación entre otras, la labor fiscalizadora tiene razón de ser en la medida en que se ayude a contrarrestar estas fuerzas a través de un ejercicio de control técnico y con independencia con lo cual se estará apostando a ese sueño de una sociedad con mejor calidad de vida que haga sostenible LA PAZ.

La limitante que se ha establecido mediante la ley para los presupuestos de gastos totales de los organismos de control territorial los cuales están asociados a los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial y a un porcentaje ínfimo de otras entidades, que para el caso de las Departamentales vulnera lo establecido en el artículo 308² de la Constitución Política de Colombia, establece un marco normativo restrictivo que elimina la posibilidad de ejecutar proyectos de inversión como sucede con las demás entidades de la estructura del estado Colombiano; y adicionalmente por lo establecido en la Ley 330 se restringe la posibilidad de que las Contralorías Departamentales contraten personal de apoyo especializado de manera transitoria para la labor de su ejercicio auditor, e imposibilita el cumplimiento de lo establecido en el artículo 121³ de la Ley 1474 o Estatuto Anticorrupción

Tal como lo exprese en Cartagena de Indias el 21 de junio de 1996 en el Simposio Internacional Cuál

- ¹ *Objeto Contractual: Apoyar a la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República, en la elaboración de un documento con el análisis del presupuesto territorial del país y la concentración de recursos destinados a los departamentos, distritos y municipios de acuerdo con las fuentes de financiamiento del presupuesto (recursos propios, nación, SGP y regalías), haciendo un especial énfasis en el presupuesto vigilado por la Auditoría General de la República. (Resaltado fuera de texto)*
- ² *Constitución Política, Artículo 308. La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales. (Subrayado y resaltado fuera de texto)*
- ³ *Ley 1474, Artículo 121. Alianzas estratégicas. Las Contralorías Territoriales realizarán alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución.*

es la Contraloría que necesita la Colombia del Futuro?, la situación de las Contralorías Territoriales sigue igual o peor a como lo era hace veinte (20) años cuando manifestaba: “..en la realidad de las Contralorías Regionales, encontramos hechos casi vergonzantes como el de algunas, que pese a su autonomía presupuestal reglada por la norma Constitucional, todavía padecen por la falta de recursos para cubrir las nómina de sus empleados. Se exige con urgencia para el logro de la misión que nos es propia, que se aclare y defina una línea expedita mediante la cual se alleguen los recursos necesarios para que las Contralorías puedan adelantar sin estos tropiezos la delicada labor que se le ha encomendado”; lo cual atenta seriamente contra la autonomía administrativa y presupuestal de las Contralorías y limita la realización de auditorías diferentes a las tradicionales, en especial las de desempeño, forense, financieras, de sistemas, ambientales y de valoración de costos ambientales y las de ingresos.

Un aspecto sobre el que es necesario reflexionar es la focalización que históricamente se ha tenido por parte de las Contralorías sobre la vigilancia del gasto, situación que dista mucho de la atribución establecida en el artículo 267⁴ de la Constitución Política de Colombia respecto de la vigilancia de la Gestión Fiscal y la que es definida en el artículo 3⁵ de la Ley 610 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías” y que implícitamente contempla la vigilancia de todo lo relacionado con los ingresos, por lo que sería de mucha utilidad ejecutar una Auditoría de Desempeño Articulada en Cooperación con todas las entidades del SINACOF utilizando la metodología de INTOSAI tendiente a determinar la economía, eficiencia y eficacia como son administrados los ingresos de las entidades territoriales y nacionales.

Respecto de la información que debe servir como insumo para la ejecución de una Auditoría de Presupuesto, se debe realizar un análisis tendiente a dilucidar de manera clara y contundente la competencia que tiene la Contraloría General de la República como fuente oficial de información para la realización de éste ejercicio, de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 354⁶ de la Constitución Política de Colombia que fue reglamentado por el artículo 42⁷ de la ley 42 de 1993, por lo que es inconcebible que tanto la Dirección de Apoyo Fiscal del ministerio de

4 Constitución Política, Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación . . . (Subrayado y resaltado fuera de texto)

5 Ley 610, Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (Resaltado y subrayado fuera de texto)

6 ARTICULO 354. Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

PARAGRAFO. Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis. (Subrayado y resaltado fuera de texto)

7 Artículo 42°. Ningún informe, cuenta o dato sobre la situación y las operaciones financieras de la Nación ni sobre estadística fiscal del Estado y cualquiera otro de exclusiva competencia de la Contraloría General de la República, tendrá carácter oficial si no proviene de ésta, a menos que, antes de su publicación, hubiere sido autorizado por la misma. Texto Subrayado Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-529 de 1993

Hacienda como el Departamento Nacional de Planeación se atribuyan esta competencia.

De manera adicional se debe determinar el cumplimiento por parte de la Contraloría General de la República del mandato establecido en el artículo 30⁸ de la Ley 42 de 1993 respecto del control que debe realizar a las minas, para lo cual el Gobierno Colombiano hace tres o cuatro años contrato dos consorcios para realizar la fiscalización de los títulos mineros por una alta suma de dinero, en aparente violación de lo establecido en la ley.

Para complementar el ejercicio de una auditoria de ingresos se debería de igual forma hacer un análisis integral de las diferentes concesiones de infraestructura, del espectro electromagnético, de explotación petrolera y demás figuras relacionadas.

2.0 Alcance:

El presente documento pretende ser un instrumento metodológico de ayuda para la labor que le compete realizar a la Auditoria General de la República en especial la relacionada con la coadyuvancia al proceso auditor de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales, adaptado a los requerimientos de este ejercicio en el ámbito Colombiano.

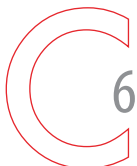
Esta metodología pretende ser un elemento soporte a la Gestión Institucional de la Auditoria General de la República, elaborado para facilitar el ejercicio auditor por parte de sus funcionarios, con la aplicación de las pruebas aquí documentadas, los cuales son compatibles con la misión y los propósitos otorgados por la normatividad y la Ley para el logro de la gestión Organizacional.

La apropiación de este modelo a los servidores públicos de la Auditoria General de la República propende evitar reprocesos y dualidad en las pruebas de auditoría y contribuir a la disminución de la corrupción en las Entidades Auditadas y está orientado a contribuir al cumplimiento de los fines estatales inherentes al control fiscal territorial.

El plazo y valor establecidos contractualmente limitan la realización de un ejercicio de mayor envergadura lo mismo que las funciones asignadas a la Delegada de Economía y Finanzas Públicas en el decreto Ley 267 de 2000

3.0 Objetivo general:

Desarrollar, promover y establecer un instrumento técnico que permita realizar evaluación al presupuesto territorial, con un enfoque holístico, detallado y preciso de las áreas de interés tanto en el ingreso como en el gasto con miras a emitir pronunciamientos que permitan a los sujetos de control mejorar su perfil de transacciones financieras.



⁸ Artículo 30º.- La Contraloría General de la República vigilará la exploración, explotación, beneficio o administración que adelante el Estado directamente o a través de terceros, de las minas en el territorio nacional sin perjuicio de la figura jurídica que se utilice.

4.0 Objetivos específicos:

- Establecer la exactitud de las operaciones presupuestales.
- Verificar la correcta ejecución del presupuesto, de acuerdo a la normatividad y la Ley que le aplican.
- Constatar la exactitud de los ingresos por concepto de impuestos municipales del período objeto del examen.
- Identificar la adecuada presentación de la estructura presupuestal.
- Comprobar la destinación de las rentas especiales por uso y modalidad.
- Analizar las tendencias impositivas para proponer correctivos y mejoras.
- Comprobar que las operaciones presupuestales están enmarcadas en los principios reguladores de los Decretos 111 y/o 115 de 1996.
- Establecer la orientación del gasto de acuerdo al principio de especialización.
- Constatar que los ingresos del período fiscal se ejecuten en el período para el que fueron planeados.
- Comprobar si la entidad auditada ejecuta políticas para mejorar su perfil tributario.
- Comprobar que las inversiones ejecutadas se ajustan a los planes formulados.
- Comprobar si se tienen medidas para disminuir la evasión tributaria.
- Establecer qué aplicativos apoyan el manejo presupuestal.

5.0. Marco teórico:

En desarrollo del artículo 274 de la Constitución Política de 1991 y del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000, la Auditoría General de la República tiene la función de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de República y de las contralorías departamentales, distritales y municipales, función ésta que debe estar documentada mediante la emisión de resoluciones, directrices y guías como la presente, con miras a su cumplimiento misional en términos de economía. Eficiencia y eficacia.

Es por ello que en desarrollo del artículo 5° del citado Decreto 272 de 2000 y para el ejercicio de la función auditora, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos, implementará la política, métodos

y criterios con de aplicación para la evaluación presupuestal, como la presente guía, tendiente al fortalecimiento del capital humano y con miras a un mejor desempeño de su función Estatal.

6.0. Desarrollo o contenido

La guía adaptada como instrumento para la aplicación del control presupuestal tiene fundamentalmente los siguientes propósitos:

- Evaluar la gestión de ejecución del presupuesto de las organizaciones, lo que implica analizar las actuaciones, modificaciones y emisión de actos administrativos y su impacto, teniendo en cuenta sus propósitos.
- Promover el mejoramiento continuo de las organizaciones: Es decir, los resultados de la auditoría presupuestal deben permitir una continua retroalimentación para que la administración pueda emprender acciones correctivas, en procura de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia.
- Promover la transparencia y adecuado uso de los recursos: La evaluación debe establecer si los recursos públicos se aplican de manera transparente por el gestor público en procura de satisfacer las necesidades de la comunidad.

6.1. Características

- Visión Holística del Presupuesto
- Orientación a Procesos
- Comunicación Efectiva
- Mejoramiento Continuo

6.2. Resultados esperados

- El ejercicio del Control presupuestal mediante la aplicación de la presente guía metodológica, se orienta a la consecución de resultados que permitan alcanzar los siguientes objetivos:
- Establecer si los recursos financieros puestos a disposición de un administrador público se manejaron de forma eficiente, eficaz, económica y efectiva
- Conocer si la información presupuestal que produce y expone la entidad auditada es suficiente, útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones y si es preparada teniendo en cuenta las normas legales.
- Advertir y comunicar, tanto a la administración como a la comunidad, los riesgos y deficiencias detectadas durante el proceso de evaluación, de tal manera que la gerencia tome las medidas preventivas y correctivas que conduzcan al logro de objetivos de manera más eficiente.

6.3. Enfoque y contenido de la guía

6.3.1 El Enfoque de la Auditoría

El enfoque de Auditoría Presupuestal permite establecer si existen:

- Operaciones presupuestales eficaces y eficientes
- Cumplimiento de leyes y reglamentos

6.3.2. Contenido de la Auditoría al presupuesto

La aplicación articulada y simultánea de los diferentes componentes que hacen parte de la guía, permite que el auditor dirija sus esfuerzos a examinar la gestión de la organización medida teniendo en cuenta los principios constitucionales relacionados con la eficiencia, eficacia, economía y orientando la opinión hacia el impacto que genera la acción de la administración en cumplimiento de sus propósitos en materia de planeación presupuestal. (Decretos 111 y/o 115 de 1996)

6.4. Generalidades de la evaluación presupuestal

Es el examen a las operaciones ejecutadas, con el propósito de establecer el grado de economía, eficiencia, eficacia y efectividad con que se han utilizado los recursos puestos a disposición de un administrador en el cumplimiento de objetivos de una organización.

El examen incluye el pasado (tendencias), lo que está ocurriendo y las posibles proyecciones (deuda pública, vigencias futuras).

6.4.1. Propósitos de la Evaluación presupuestal

- Establecer la existencia y cumplimiento de políticas, planes, programas, objetivos, metas y su coherencia.
- Evaluar el grado de economía, eficiencia y equidad con que la Administración ha adquirido y aplicado los recursos.
- Detectar y advertir sobre prácticas antieconómicas, ineficientes e ineficaces.

6.4.2. Importancia de la Evaluación

La evaluación permite medir las actuaciones de los gestores públicos y comparar el resultado obtenido con criterios preestablecidos (políticas, metas, normas, entre otros), a fin de determinar si las decisiones, esfuerzos y recursos fueron orientados al cumplimiento de su cometido estatal.

6.4.3. Características de la Evaluación

- Aplicación de indicadores.
- Determinar el comportamiento de cifras durante el período de análisis (Tendencias,

desviaciones y participaciones).

- Contribuye a la eficiencia en el manejo de los recursos.
- Evalúa el impacto que genera el bien o servicio entregado a la comunidad objeto(Inversiones).

6.4.4. Principios de la Evaluación

La Auditoría al presupuesto se fundamenta en la evaluación de los siguientes principios:

- Economía
- Eficiencia
- Eficacia
- Efectividad e impacto

Principio de Economía

El principio de Economía permite evaluar la adecuada adquisición y asignación de recursos (Humanos, físicos, técnicos, financieros) en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad y precio en procura de maximizar resultados.

Esto implica que los recursos se adquieran y apliquen dependiendo de la necesidad específica que se tenga de cada uno de ellos.

La Gestión Pública se inicia cuando le son asignados recursos a un administrador. Esto hace que se deban ejecutar una serie de acciones encaminadas a planear, adquirir, mantener, adecuar, capacitar y conservar los mismos. En estas actividades se debe enfocar el examen al evaluar este principio.

Principio de Eficiencia

Evalúa la relación existente entre los recursos utilizados en la producción de bienes y/o servicios frente a los resultados obtenidos.

La eficiencia tiene dos medidas esenciales: técnica y económica. La técnica es el resultado de su medición en términos físicos (productividad) y la económica en términos monetarios (costos).

Una operación eficiente produce la máxima cantidad de bienes y/o servicios con una cantidad adecuada de recursos.

Principio de eficacia

Es el grado de cumplimiento de objetivos, planes y programas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Principio de Efectividad

La efectividad es el grado de satisfacción o impacto que produce un bien o servicio dentro de una comunidad o población objeto. Este impacto debe medirse en la comunidad receptora de dicho bien y/o servicio, la que generalmente se encuentra fuera de la organización que lo produce.

6.5. Pruebas para la evaluación

Consisten en la evaluación de controles y recolección de evidencias suficientes y confiables, para determinar la efectividad de éstos y establecer la importancia de los riesgos potenciales.

Las pruebas de cumplimiento en la evaluación de la gestión y resultados incluyen algunas técnicas que constituyen la base para evaluar si las prácticas promueven la economía, eficiencia, eficacia, equidad y efectividad en el manejo de los recursos.

6.6. Técnicas y herramientas de auditoría a utilizar

El examen de cualquier operación, actividad, área, rubro o transacción, requiere la aplicación de técnicas y la elaboración de papeles de trabajo. El auditor debe recurrir a su conocimiento y criterio profesional en la aplicación de las mismas, dependiendo de las circunstancias y necesidades que se tengan para que éstas sean las más convenientes y efectivas.

Las técnicas de auditoría son métodos prácticos de investigación y prueba que utiliza el auditor para obtener la evidencia que fundamente sus opiniones, conclusiones y reportes. Las técnicas seleccionadas y aplicadas se convierten en procedimientos de auditoría.

6.6.1. Clases de técnicas

Las técnicas se clasifican generalmente con base en la acción que se va a efectuar. Estas acciones verificadoras determinan la clasificación de las técnicas de auditoría que se agrupan en:

- Ocular
- Verbal
- Escrita
- Documental
- Inspección Física.

Técnica Ocular

Consiste en visualizar en forma directa y paralela la manera como los responsables de la administración, desarrollan y documentan los procesos o procedimientos que la organización utiliza para ejecutar las actividades objeto de control.

Esta técnica permite al auditor estar en contacto permanente y de manera presencial con el día

a día de la organización, para tener una percepción directa de su accionar, como por ejemplo la estructura de la organización, sus directivos, sus instalaciones físicas, sus movimientos diarios o sus relaciones con el entorno.

Técnica Verbal

Permite obtener información mediante el dialogo con los integrantes de la organización o los de su entorno, con el propósito de averiguar o indagar posibles debilidades de los procedimientos, prácticas de control interno y otras situaciones que el auditor considere importante en el desarrollo de su trabajo.

Las evidencias que se obtengan a través de ésta técnica deben documentarse mediante papeles de trabajo preparados por el auditor debidamente soportado.

Técnica Escrita

Es la actividad de registrar o plasmar información que a juicio del auditor sea importante dentro de su trabajo. Esta técnica puede realizarse mediante las siguientes prácticas:

Análisis

Consiste en identificar, estratificar o clasificar elementos constitutivos del objeto de análisis, como por ejemplo planes indicativos, contratos firmados o liquidados, cuentas o procesos, etc., con el propósito de obtener información y llegar a conclusiones que a juicio del auditor afecten la gestión de la organización auditada.

Conciliación

Es el cotejo o confrontación que se hace a la información obtenida de diferentes fuentes sobre un mismo tema, como por ejemplo cumplimiento de metas, objetivos, ejecución de contratos o de registros independientes pero relacionados entre sí, para establecer su conformidad y veracidad.

Circularización o Confirmación

Permite obtener un grado razonable de certeza sobre la existencia, cumplimiento, veracidad y autenticidad de planes y programas ejecutados, cobertura de usuarios, operaciones, cifras y datos, mediante el uso de diferentes medios.

Técnica Documental

Consiste en obtener información escrita que permita soportar las afirmaciones, análisis o estudios realizados por los auditores. Esta técnica puede surtirse a través de:

La Comprobación

Verifica la evidencia que apoya o sustenta una operación o transacción con el fin de corroborar su autoridad, legalidad, propiedad y veracidad.

Por ejemplo el examen de documentos como comprobantes, facturas, contratos, cheques cancelados y correspondencia.

La Computación

Es el análisis de documentos, datos o hechos asistidos por el computador y/o software especializados, cuando las operaciones o transacciones se ejecutan en cantidad tal que su análisis manual resultaría dispendioso.

La Revisión Analítica

Comprende el análisis de índices, indicadores, tendencias y la investigación de las fluctuaciones, variaciones y relaciones que resulten inconsistentes o se desvíen de las operaciones proyectadas.

Al realizar estos procedimientos es necesario verificar si se han adoptado o se deben adoptar nuevas políticas.

La aplicación de estos procedimientos exige que el auditor realice los siguientes pasos:

- Pronosticar una cantidad, valor esperado o gama de valores, con base en el conocimiento y la información disponible.
- Comparar la cantidad pronosticada con el valor real.
- Juzgar qué fluctuaciones o diferencias son significativas.
- Determinar la relevancia de las explicaciones dadas a las diferencias, si son razonables y si se apoyan en evidencias disponibles.
- Análisis de tendencias.

6.6.2 Definición de algunas técnicas

Entre las técnicas más comunes y desarrolladas dentro del proceso presupuestal se tienen las siguientes:

Entrevista:

La entrevista es una de las fuentes primarias de información para los equipos de auditoría.

Encuesta:

Es una herramienta útil para obtener información tanto cuantitativa como cualitativa. Dependiendo del estudio a realizar se tienen disponibles los siguientes tipos de encuesta: Vía correo o de diligenciamiento personal, entrevista personal y entrevista telefónica.

Flujograma

Es la representación gráfica de los pasos secuenciales de un proceso y la relación existente entre ellos.

Los propósitos de los diagramas de flujo son:

- Establecer vacíos fuente de problemas.
- Simplificar el trabajo.
- Facilitar la visualización y distribución física de lugares de trabajo.
- Redistribuir funciones cuando ello sea necesario.

Análisis Vertical:

Se realiza sobre el presupuesto de una vigencia, relaciona cada una de sus partes con un total determinado, dentro del mismo estado, el cual se denomina “cifra base”.

Este análisis se considera estático por cuanto se realiza con el objeto de estudiar la situación financiera en un momento determinado y la participación de un rubro o cuenta sobre la cifra base, sin tener en cuenta los cambios ocurridos a través del tiempo.

Análisis Horizontal:

Se realiza sobre dos o más estados presupuestales de la misma clase o presupuestos de dos vigencias, presentados para periodos diferentes, es un análisis dinámico. Se realiza con el objeto de estudiar los cambios o movimientos en las cuentas o rubros individuales de un periodo a otro, con el fin de observar variaciones, tendencias o ciclos, entre otros.

6.6.3. Ámbito de Aplicación

Aplicación y Análisis de Indicadores

En esta etapa del proceso de la Auditoría a la Cuenta, se aplican los indicadores financieros y de gestión y se analizan los que presentan los sujetos de control en la rendición de la Cuenta.

Análisis de la Información

La información reportada por los sujetos de control en la cuenta debe ser revisada tanto de forma, según lo prescrito, como de fondo para determinar su consistencia y poder sobre ella efectuar los análisis indicados.

6.7. El muestreo estadístico en la aplicación:

La Estadística permite seleccionar técnicamente muestras dentro del presupuesto, cuando éste sea muy complejo, obtener conclusiones, validar información, dar mayor alcance al estudio y lograr mayor efectividad al mismo, aplicable al análisis mensual o por períodos, a rubros a analizar, a modificaciones presupuestales, etc.

PARÁMETROS ESTADÍSTICO BASICO-MUESTRA SIMPLE

6.8. Criterios de aplicación

6.8.1 Sistema presupuestal

Criterios para la evaluación:

El presupuesto de ingresos y gastos aprobados para la entidad debe contener los mismos acápite del Decreto de Liquidación de Presupuesto de Rentas y Gastos contenidos en el Decreto de Presupuesto de la vigencia respectiva.

Se debe verificar que el nominador no haya efectuado gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferencia de crédito alguno, que no figure en el presupuesto y que las apropiaciones se ejecutaron de acuerdo con el fin para el cual fueron programadas.

Los actos administrativos expedidos por el nominador del gasto, que afecten las apropiaciones presupuestales, deben tener certificado de disponibilidad previo que garantice la existencia de apropiación suficiente para atender el gasto.

Debe existir registro presupuestal para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. Además, en dicho registro se debe indicar claramente el valor y el caso de las prestaciones a las que haya lugar.

Nivel de confianza	Margen de error	Tamaño de muestra
Z	D	Piloto No
90%	10%	24,35
	5%	97,41
	1%	2.435,42
95%	10%	34,57
	5%	138,297
	1%	3.457,49
99%	10%	59,4
	5%	237,77
	1%	5.944,41

<p>Fórmula $n = \frac{no}{1 + \frac{no}{N}}$</p>	<p>Donde</p> <p>n = Tamaño de la muestra</p> <p>no = muestra piloto</p> <p>N = Tamaño de la población</p>
---	--

Las vigencias futuras deben estar aprobadas previamente por el CONFIS o por quien éste delegue.

Las cuentas por pagar deben tener sus respectivos soportes legales, tales como Identificación presupuestal, Objeto del gasto, identificación presupuestal, monto de la obligación, número, fecha y cuantía del documento de pago y saldos respectivos.

Los documentos de pago deben contener orden de suministro, orden de trabajo, factura, pedidos, resoluciones y contratos entre otros, con la imputación presupuestal correspondiente y, en general, todo acto que afecte el presupuesto y que haya sido previamente registrado y esté debidamente perfeccionado.

Los anticipos y pagos anticipados no debieron exceder del 50% de los contratos, como parte del valor total pendiente de pago a 31 de diciembre de la vigencia respectiva y respaldado por el Plan Anual de Caja - PAC.

Las partidas aprobadas para gasto deben tener validez y no sobrepasar las autorizadas por el PAC.

La Entidad Territorial al cierre de la vigencia fiscal debió constituir las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y que estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Igual procedimiento debió efectuar con las cuentas por pagar por obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

6.9. Bases para el Control a la Ejecución del Presupuesto de gastos.

Criterios para la evaluación:

La ejecución presupuestal debe estar basada en lo establecido por Estatuto Orgánico del Presupuesto y las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto.

Las apropiaciones incluidas en el presupuesto de la Entidad se entienden ejecutadas cuando con éstas se han desarrollado con el objeto de la apropiación para el cual fueron programadas.

Las etapas e instrumentos de la ejecución presupuestal son las siguientes:

El certificado de disponibilidad presupuestal, afecta preliminarmente el presupuesto y garantiza la existencia de apropiación para atender el gasto que se va a efectuar.

El registro presupuestal, operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantiza que ésta no será desviada a ningún otro fin.

Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar, para cumplir con compromisos y obligaciones contraídos a 31 de diciembre.

El Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC- es un instrumento financiero, mediante el cual se programa el monto máximo mensual de fondos disponibles para los órganos financiados con recursos de la Entidad y el monto máximo mensual de pagos de los recursos propios de los establecimientos públicos.

Además deben tenerse en cuenta las modificaciones al presupuesto fijado por la Ley, el régimen de reservas y cuentas por pagar y las autorizaciones para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras.

6.9.1. Modificaciones al Presupuesto

Criterios para la evaluación:

Las modificaciones al Presupuesto deben estar autorizadas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto y comprenden adiciones, reducciones, créditos, contracréditos, traslados, aplazamientos, y adiciones, entre otras.

Las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el concejo municipal deben tramitarse mediante un acuerdo municipal o un decreto si no está sesionando el Concejo.

Para el caso de las modificaciones al anexo del decreto de liquidación del presupuesto, que no excedan los montos totales aprobados por el Concejo en decreto para funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión, éstas deben hacerse mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos, las modificaciones al anexo del decreto de liquidación deberán hacerse por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos.

Cuando ocurren reducciones y aplazamientos deberá reformarse, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas; por lo tanto las autorizaciones que se expidan con cargo a estas apropiaciones, no tendrán valor alguno.

Los créditos adicionales que incrementan el valor del presupuesto aprobado por el Concejo, se efectúan mediante Acuerdo Municipal.

6.9.2. Recaudo de las Rentas de Capital

Criterios para la evaluación:

Es competencia de la Oficina de tesorería el recaudo a través de la División de Tesorería, de las rentas y recursos de capital que permitan efectuar la situación de fondos para atender los compromisos adquiridos por cada órgano del presupuesto de la Entidad Territorial.

Las rentas parafiscales y los fondos especiales se deben recaudar conforme a las normas específicas que los regulan y los recursos del crédito de acuerdo con las cláusulas pactadas en los respectivos contratos.

6.9.3. Programa Anual de Caja

Criterios para la evaluación:

El programa anual mensualizado de caja –PAC-, es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Tesoral para efectuar el pago de los compromisos asumidos en desarrollo de las apropiaciones presupuestales incorporadas en el Presupuesto y financiadas con recursos de la Entidad Territorial.

En los Establecimientos Públicos del orden municipal, Unidades Administrativas especiales y otras dependencias que constituyen una sección presupuestal, el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS, debe definir el monto de pagos con sus propios ingresos y las Juntas o Consejos Directivos aprueban el PAC.

6.9.4. Reservas Presupuestales:

Criterios para la evaluación:

Son compromisos legalmente adquiridos por los órganos que conforman el Presupuesto, que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y serán pagados dentro de la vigencia fiscal siguiente.

Para que puedan ser cancelados, las entidades deberán constituir las reservas y enviarán antes del 20 de enero de la vigencia siguiente, una relación de éstas a la División de Presupuesto, la cual, a su vez, las registra en su sistema de información y las coloca a disposición de la Tesorería.

Las reservas presupuestales se deberán presentarse clasificadas en forma similar al anexo del decreto de liquidación del Presupuesto para facilitar su registro.

6.9.5. Cuentas Por Pagar:

Criterios para la evaluación:

Las entidades podrán constituir cuentas por pagar a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, cuando se deriven de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados o se hayan pactado anticipos a contratos antes del 31 de diciembre.

El ordenador del gasto y el tesorero o pagador deberán constituir las cuentas por pagar y remitirán una relación de éstas a la División de Presupuesto antes del 20 de enero de la vigencia siguiente, la cual a su vez, les dará trámite similar al de las reservas presupuestales.

La responsabilidad de la División de Presupuesto es registrar en su sistema de información las reservas presupuestales como las cuentas por pagar. Su constitución estará a cargo del ordenador del gasto de cada órgano de la Administración.

6.9.6. Autorizaciones para Comprometer Vigencias Fiscales Futuras

Criterios para la evaluación:

Las autorizaciones para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras son un mecanismo mediante el cual el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS o la División de Presupuesto, por delegación de éste, aprueban comprometer los presupuestos de vigencias futuras de los órganos cuando su ejecución se inicia con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleva a cabo en cada una de ellas.

La solicitud de trámite del órgano respectivo deberá ser acompañada de una justificación legal y económica y deberá anexar, ente otros, lo siguiente:

- Proyección de los ingresos para el periodo que se va afectar,
- Concepto técnico económico de la dependencia que en el presupuesto constituya una sección presupuestal,
- Certificado de disponibilidad y certificación de inicio de los compromisos en la actual vigencia.

La División de Presupuesto deberá aprobar aquellas solicitudes para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras que involucren recursos de la vigencia en curso.

6.10. Desagregación de los ítems a verificar

6.10.1 Análisis de los ingresos

1. Trámite de aprobación del presupuesto

Anteproyecto.

Proyecto de Ordenanza o acuerdo.

Acuerdo u ordenanza aprobado.

Decreto de repetición.

2. Composición y comportamiento de los ingresos

Descripción de los ítems que componen en presupuesto, apropiación inicial, modificaciones (adiciones, reducciones, créditos y contracréditos) total recaudado, % de ejecución y % de participación.

Analítica con los aspectos más relevantes en el cuadro resumen.

3. Presupuesto Inicial frente al Presupuesto Definitivo

Las operaciones presupuestales de la vigencia en estudio y porcentajes de incremento.
Análisis del cuadro resumen.

4. Presupuestos Definitivos vigencia fiscal anterior y actual

Detalle comparativo de los presupuestos definitivos de las vigencias con su respectivo análisis.

5. Ejecuciones Presupuestales vigencia fiscal anterior y actual

Niveles de ejecución rentístico de las dos vigencias fiscales y analítica

6. Ejecución presupuestal de ingresos por fuentes (fondos)

Componentes de la ejecución según el origen del ingreso

7. Modificaciones presupuestales

Análisis de las modificaciones al presupuesto con sus respectivos actos administrativos.

7.1 Adiciones y reducciones de los ingresos corrientes

Modificaciones al ingreso propio de la administración y su análisis respectivo.

7.2 Adiciones y reducciones recursos de capital

Modificaciones a los ingresos provenientes de la liquidación presupuestal de la vigencia anterior y su análisis respectivo.

7.3 Adiciones y reducciones Fondo de salud

Modificaciones al ingreso del fondo local de salud y su análisis respectivo.

7.4 Adiciones y reducciones Fondo Departamental de Educación

Modificaciones al ingreso del fondo educativo y su análisis respectivo.

8. Comportamiento histórico de los ingresos

Tendencia del total de los ingresos en los últimos cinco (5) años, con su respectivo gráfico.

8.1. Comportamiento histórico de las principales rentas

Tendencia de las rentas más relevantes en los últimos cinco (5) años, con su respectivo gráfico.

8.2. Comportamiento del impuesto predial

Tendencia del ingreso en los últimos cinco (5) años, con su respectivo gráfico.

8.3. Comportamiento del impuesto de industria y comercio

Tendencia del total del ingreso en los últimos cinco (5) años, con su respectivo gráfico.

8.4. Ingresos fondo de educación

Recaudo dirigido al fondo de educación en el año fiscal en estudio

8.5. Tendencia del fondo de educación en los últimos 5 años

Resumen de ingresos con su analítica

8.6. Ingresos al fondo de salud

Recaudo dirigido al fondo de salud en el año fiscal en estudio

8.7. Tendencia del fondo de salud en los últimos 5 años

Resumen de ingresos con su analítica

8.8. Indicadores asociados al ingreso

9. Ingreso per cápita

6.10.2 Análisis de los gastos

1. Composición y comportamiento de los gastos

Descripción de los ítems que componen en presupuesto, apropiación inicial, modificaciones (adiciones, reducciones, créditos y contracréditos) total recaudado, % de ejecución y % de participación.

Analítica con los aspectos más relevantes en el cuadro resumen.

2. Presupuesto Inicial frente al Presupuesto Definitivo

Las operaciones presupuestales de la vigencia en estudio y porcentajes de incremento. Análisis del cuadro resumen.

3. Presupuestos Definitivos vigencia fiscal anterior y actual

Detalle comparativo de los presupuestos definitivos de las vigencias con su respectivo análisis.

4. Ejecuciones Presupuestales vigencia fiscal anterior y actual

Niveles de ejecución en el gasto de las dos vigencias fiscales y analítica

5. Ejecución presupuestal de gastos por fuentes (fondos)

Componentes de la ejecución según el origen del ingreso

6. Modificaciones presupuestales

Analítica de las modificaciones al presupuesto con sus respectivos actos administrativos.

7. Balance de la ejecución de los gastos

Resumen de los gastos con su respectiva analítica (Funcionamiento, servicio de la deuda, inversión)

7.1. Gastos de Funcionamiento

Desagregación de estos gastos (cuadro resumen) y su análisis.

7.2. Indicadores asociados a los gastos

Índices más representativos asociados al gasto

8. Revisión del PAC mensual o por períodos

9. SERVICIO A LA DEUDA

Pagos y amortizaciones en el período fiscal correspondiente.

Cómo está constituida.

Pignoraciones.

Titularizaciones.

Leasing.

Capacidad de pago real y legal, Ley 617 de 2000, etc.

10. Inversión pública

Concepción del Plan de Desarrollo con sus respectivas modificaciones(incluye los actos administrativos)

10.1. Plan anual de inversiones

Fuentes constitutivas del plan : SGP, Recursos propios, rentas de destinación específica, sistema general de regalías

10.2. Inversión por núcleos y/o ejes temáticos

Desagregación de cada componente con su respectivo análisis.

10.3. Inversión por despachos que son ejecutores

Establecimiento de la ejecución de la inversión por secretarías, áreas, etc.

10.4. Indicadores de la Inversión

Análítica de los índices más representativos asociados a la inversión pública.

11. Vigencias futuras

Aspectos legales

Autorizaciones de la asamblea y/o concejo.

Fuentes de financiación

Capacidad de financiamiento

7. Conclusiones.

- 7.1 La Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas según las funciones asignadas en el decreto Ley 267 de 2000, de conformidad a lo establecido en el artículo 354 de la Constitución y en la Ley 42, es la única dependencia que puede entregar información oficial sobre la ejecución presupuestal.
- 7.2. El modelo presupuestal vigente en nuestro País incentiva la ineficiencia, toda vez que se tiene como uno de los indicadores perversos el porcentaje de ejecución sin analizar la calidad del gasto y no incentiva tampoco la optimización del recaudo, lo que se corrobora con el castigo de cartera que todos los días hacen las entidades del gobierno.
- 7.3. Existen entidades como la Dirección de Apoyo Fiscal y Planeación Nacional que han venido usurpando funciones que Constitucional y Legalmente le compete a la Contraloría General de la República relacionadas con la certificación de las estadísticas fiscales y de ejecución del presupuesto.
- 7.4. Existen dos modelos presupuestales que son el General de la Nación y del Sistema de Regalías, en la medida en que uno aplica el principio de la anualidad y el otro el de bianualidad.
- 7.5. Con cruces de información de ingresos el auditor obtiene datos que le permiten conceptuar sobre el estado financiero de la Organización.
- 7.6. Mediante las pruebas de cumplimiento aquí definidas, se puede establecer el riesgo presupuestal de la Entidad.
- 7.7. Para lograr minimizar el impacto de las transferencias hacia las regiones, la información financiera y presupuestal debe mejorarse con base en los resultados del ejercicio auditor.
- 7.8. Es importante definir pruebas puntuales a:

- Cartera de impuestos
- Convenios para pago de impuestos
- Ejecución de cobros coactivos
- Exenciones tributarias
- Amnistías tributarias

8. Bibliografía:

Manual para el procedimiento del ejercicio de control fiscal, Contraloría General de la República

Guía de Audite territorial

Directrices de auditoría de la INTOSAI

Guías temáticas OLACEFS

Guía Mitológica de Presupuesto Público y de Contabilidad Pública desarrolladas por la Auditoría.

ANEXOS. Presentación socialización.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



DOC DE TRABAJO



AUDITORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA