

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Ciencias
Jurídicas, Sociales y
Humanísticas

No. **3**



APLICACIÓN DE UNA AUDITORÍA CON ENFOQUE INTEGRAL
EN LA MODALIDAD A LA CUENTA EN LA EMPRESA DE
SERVICIOS PÚBLICOS “EMPOCRUZ E.S.P.” DEL MUNICIPIO DE
LA CRUZ, NARIÑO, EN LA VIGENCIA 2016

JAVIER ESTEBAN GÓNGORA ESPINOZA

FECHA DE RECEPCIÓN: DICIEMBRE DE 2017
FECHA DE PUBLICACIÓN: DICIEMBRE DE 2018

AREANDINA
Fundación Universitaria del Área Andina

**Aplicación de una auditoría con
enfoque integral en la modalidad a
la cuenta en la empresa de servicios
públicos “empocruz e.S.P.” Del
municipio de la cruz, nariño, en la
vigencia 2016**

© Fundación Universitaria del Área Andina
Bogotá, Diciembre de 2018
© Javier Esteban Góngora Espinoza

Fundación Universitaria del Área Andina

Calle 70 No. 12-55, Bogotá, Colombia
Tel: +57 (1) 7424218 Ext. 1231

Correo electrónico: publicaciones@areandina.edu.co

Dirección editorial: Eduardo Mora Bejarano

Coordinación editorial: Camilo Andrés Cuéllar Mejía

Diseño de colección: Ivonne Carolina Cardozo Pachón

Corrección de estilo y diagramación:

Entrelibros E-book Solutions



BANDERA INSTITUCIONAL

Pablo Oliveros Marmolejo †
Gustavo Eastman Vélez

Miembros Fundadores

Diego Molano Vega

Presidente de la Asamblea General y Consejo Superior

José Leonardo Valencia Molano

Rector Nacional

Representante Legal

Martha Patricia Castellanos Saavedra

Vicerrectora Nacional Académica

Erika Milena Ramírez Sánchez

Vicerrectora Nacional Administrativa y Financiera

María Angélica Pacheco Chica

Secretaria General

Eduardo Mora Bejarano

Director Nacional de Investigaciones

Camilo Andrés Cuéllar Mejía

Subdirector Nacional de Publicaciones

Frank Leonardo Ramos Baquero

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Humanísticas

Las series de documentos de trabajo de la Fundación Universitaria del Área Andina se crearon para divulgar procesos académicos e investigativos en curso, pero que no implican un resultado final. Se plantean como una línea rápida de publicación que permite reportar avances de conocimiento generados por la comunidad de la institución.



APLICACIÓN DE UNA
AUDITORÍA CON ENFOQUE
INTEGRAL EN LA MODALIDAD
A LA CUENTA EN LA EMPRESA
DE SERVICIOS PÚBLICOS
“EMPOCRUZ E.S.P.” DEL
MUNICIPIO DE LA CRUZ,
NARIÑO, EN LA VIGENCIA 2016

Javier Esteban
Góngora Espinoza*

Resumen

Este artículo muestra los resultados obtenidos tras la aplicación de la metodología de auditoría con enfoque integral a la Empresa de Servicios Públicos de la Cruz (Empocruz), la cual está regulada por los parámetros establecidos por el gobierno colombiano a través de la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, especialmente respecto al uso que las diferentes entidades dan a los recursos públicos. En este sentido, la Contraloría ha adoptado la auditoría gubernamental con enfoque integral como la metodología para articular los distintos sistemas de control fiscal. Por ende, se aplican de manera simultánea en los procesos de auditoría, para que sean cada vez más eficaces y para que contribuyan al mejoramiento continuo de las entidades vigiladas. Para el desarrollo de la auditoría en la empresa Empocruz es necesario aplicar técnicas de auditoría que permitan obtener resultados con el fin de generar un informe final. De igual forma, se sometió a Empocruz a dichas

Cómo citar este documento:

Góngora-Espinoza, J. E. (2018). *Aplicación de una auditoría con enfoque integral en la modalidad a la cuenta en la empresa de servicios públicos “Empocruz E. S. P.” del municipio de La Cruz, Nariño, en la vigencia 2016* (documento de trabajo No. 3). Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina.

* Contador público

regulaciones y técnicas establecidas para evaluar su desempeño administrativo y la ejecución de los recursos asignados para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en la vigencia fiscal 2016.

Palabras clave: auditoría, enfoque integral, modalidad de cuenta.

Introducción

Tanto en Colombia como en América Latina, gran parte de los componentes de la administración pública carecen, en general, de una adecuada información contable que permita la evaluación y toma de decisiones oportunas. Por ende, esto representa una amenaza para su estabilidad, crecimiento y desarrollo económico. En la búsqueda de herramientas que apoyen el fortalecimiento de las instituciones públicas en Colombia y en miras a promover la responsabilidad y la transparencia fiscal, se propone la auditoría gubernamental con enfoque integral como una herramienta para lograr objetivos que impliquen una determinación probatoria ante supuestos actos fraudulentos. Este tipo de auditoría exige la aplicación de técnicas, procedimientos específicos o alternativos y normas de auditoría que permitan obtener elementos de juicio para generar un informe sobre el nivel de gestión, el cumplimiento de la normatividad y el grado de eficiencia y eficacia que se maneje al interior de las entidades de carácter público.

Este trabajo tiene como finalidad esencial la aplicación de una auditoría gubernamental con enfoque integral en la modalidad a la cuenta a la Empresa de Servicios Públicos de La Cruz (Empocruz E. S. P.). Se busca que, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, se pueda determinar la manera en la que se administraron los recursos puestos a su disposición, así como los resultados de su gestión, para la vigencia fiscal 2016.

El trabajo de investigación se desarrolló mediante una evaluación de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República y teniendo en cuenta la adaptación de la Guía de Auditoría con Enfoque Integral – AUDITE. Se practicaron también pruebas de tipo selectivas, se analizaron evidencias y documentos que soportaban la gestión de las cifras y cumplimiento de la normatividad que la rige, y se verificó la existencia y el funcionamiento del sistema de control interno.

Se presenta un informe que describe las debilidades administrativas, financieras y legales que fueron detectadas y comunicadas por el equipo auditor. Así, se espera que la entidad objeto de auditoría corrija dichos aspectos mediante la implementación de un plan de mejoramiento continuo. El tipo de investigación utilizado fue el interactivo, dado que se realizaron acciones por parte del investigador, con el propósito de

modificar una situación o evento; en este caso, la ejecución de la auditoría propiamente dicha en Empocruz, de tal manera que se genere un dictamen del que los usuarios obtengan un documento para consulta.

La auditoría a la que se refiere el presente informe tiene como alcance emitir un dictamen integral sobre la gestión fiscal adelantada por la administración de Empocruz con base en los resultados obtenidos por la evaluación de las siguientes líneas de auditoría: control interno, presupuesto de ingresos y gastos, contratación, y quejas y denuncias.

Área de estudio

Conocimiento del ente a auditar

La entidad se creó mediante el acuerdo núm. 021, emanado por el concejo municipal del municipio de La Cruz (Nariño) con fecha del 18 de octubre de 1997. Se denomina Empresa de Servicios Públicos de La Cruz o Empocruz E. S. P., con domicilio principal en el municipio de La Cruz. Es la entidad encargada de la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en esta localidad. Al establecer su naturaleza jurídica obtuvo el carácter de empresa industrial y comercial del Estado, del orden municipal. Se clasifica legalmente de conformidad con el régimen de servicios públicos domiciliarios, razón por la cual se le otorga autonomía administrativa, política, financiera y fiscal. Además, se somete a lo dispuesto para esta clase de empresas por lo que dictan la Constitución de Colombia, la Ley 142 de 1994¹, el Código de Comercio, el Código Laboral, entre otros.

Ingresos: para la vigencia de 2016, con motivo de la aprobación del acuerdo núm. 009 de 31 de enero del año 2016, y atendiendo a la normatividad presupuestal vigente en Colombia, se constituyó el uso y recaudo de los ingresos de Empocruz por valor de ciento setenta y nueve millones doscientos noventa y tres mil novecientos treinta y ocho pesos (179 293 938 COP).

Gastos: en el acuerdo núm. 009 del 31 de enero del año 2016 se constituye el acto administrativo que aprueba tanto los ingresos como los gastos. En este sentido, el valor se discrimina en el presupuesto de gastos por la suma de ciento setenta y nueve millones doscientos noventa y tres mil novecientos treinta y ocho pesos (179 293 938 COP).

1 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

Aspectos metodológicos

La Contraloría General de Nariño, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó una auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad cuenta a la Empresa de Servicios Públicos de La Cruz (Empocruz), vigencia fiscal 2016, a través de la evaluación de los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, la manera como se administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades y procesos examinados. La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se hayan realizado conforme a las normas legales, estatutarias y los procedimientos aplicables. Asimismo, se evaluaron el sistema de control interno, las quejas y reclamos interpuestos por la comunidad, el sistema de contratación utilizado por la entidad y el sistema presupuestal proyectado y ejecutado durante el periodo auditado.

La auditoría se realizó con base en muestras selectivas, las cuales evidenciaron y soportaron los procesos evaluados, así como el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias. Se examinaron las líneas de contratación, el sistema de control interno, el presupuesto de ingresos y gastos, los estados financieros y la tesorería.

Resultados y discusiones

Sistema de control interno.

El paso a seguir en el desarrollo de una auditoría gubernamental es la revisión y evaluación del sistema de control interno en la empresa. La importancia de esta labor radica en que gracias a la información que este sistema arroja, es posible focalizar problemas que se presentan en la organización. Para ello, la auditoría hará mayor énfasis con el propósito de dar alcance, oportunidad y profundidad a las pruebas que se realicen.

El fundamento bajo el cual el grupo auditor se acogió para determinar el grado de eficiencia y efectividad del sistema de control interno de Empocruz son los lineamientos de la circular núm. 06 del 23 de diciembre del 2004, generados por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden

nacional y territorial. En esta circular se establecieron las pautas para la elaboración y presentación del informe ejecutivo anual sobre el avance del sistema de control interno. De igual manera, determina que son las contralorías quienes verifican el informe, en concordancia con el artículo 18 de la Ley 42 de 1993, el numeral 9 del artículo 5 y el numeral 3 de los artículos 52 y 53 del Decreto Ley 267² de febrero 22 de 2000, artículo 5 (literal c) así como también lo previsto en el artículo 8 (literal e) del Decreto 2145 de 1999, modificado por el Decreto 2539 de 2000³.

Es necesario indicar también que para la verificación del sistema de control interno se emplea la metodología adoptada por la Contraloría General de la República (Audite 2.2) y se retoma también lo indicado para estos asuntos en la Ley 87 de 1993⁴ de control interno, entre otros.

Verificación del sistema de control interno: se aplicó la técnica documental para llevar a cabo la respectiva verificación. Por consiguiente, se encontró que la entidad muestra, ante la Contraloría General de Nariño, un informe contable de control interno correspondiente a la vigencia fiscal 2016. Por lo anterior, se concluye que no se ha implementado el sistema de control interno.

Presupuesto vigencia 2016

A fin de realizar el proceso de revisión en la auditoría practicada a esta empresa, el equipo auditor se remitió a la documentación anexa en la cuenta que rindió Empocruz a la Contraloría Departamental de Nariño. Los siguientes son los hallazgos:

- » El acto administrativo que liquida el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2016 no se incluyó dentro de esta documentación.
- » El acuerdo núm. 009 se firmó el 31 de enero de 2016, es decir, después de 31 días de iniciada la vigencia fiscal. El grupo auditor desconoce los móviles que llevaron a la entidad a ratificar el presupuesto en esta fecha.

2 Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

3 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2145 de noviembre 4 de 1999

4 Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones

Revisión del presupuesto de ingresos: en el proceso de auditoría al presupuesto de ingresos correspondiente a la vigencia 2016 se encontraron algunas modificaciones, expresadas en la tabla 1.

TABLA 1.
ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS 2016

CÓDIGO	CONCEPTO	VALOR	PRESUPUESTO DEFINITIVO	RECAUDO EFECTIVO	TOTAL EJECUTADO	PRESUPUESTO POR EJECUTAR
021149	Venta servicios públicos	143 422 680	143 422 680	149 229 639	149 229 639	5.806.959
021166	Aportes, traspasos, transferencia municipales	24 000 000	24 000 000	0	0	24 000 000
021187	Otros Recursos Balance	6 947 588	6 947 588	6 947 588	6 947 588	
021189	Otros Recursos de Capital	4 923 670	4 923 670	4 923 670	4 923 670	
	Total	179 293 938	179 293 938	161 100 897	161 100 897	18 193 041

Fuente: ejecución presupuestal de ingresos de Empocruz

Presupuesto de gastos y relación de pagos: el presupuesto de gastos para la vigencia 2016 se aprobó por un valor similar al presupuesto de ingresos aprobado por la entidad. Se analiza en la tabla 2.

TABLA 2.
ANÁLISIS EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS

APROPiación INICIAL	APROPiación DEFINITIVA	SALDO COMPROMISOS	SALDO OBLIGACIONES	TOTAL EJECUTADO
179 293 398	179 293 398	108 772 016	49 729 993	158 502 009

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos de Empocruz

TABLA 3.
DEMOSTRATIVOS DE INGRESOS Y EGRESOS.

Saldo inicial	\$5 181,75	
Ingresos 2016	\$161 100 897,00	
Egresos 2016		\$158 502 009,22
Saldo bancos		\$2 604 065,53
Diferencia aproximaciones		4,00
Sumas Iguales	\$161 106 087,75	\$161 106 078,75

Fuente: descargos Empocruz

Línea de Tesorería

Siguiendo con el trabajo de auditoría en la empresa Empocruz, en Nariño, se procede a revisar la información perteneciente a la línea de tesorería. En ella, se encuentra el formato emitido por la entidad sobre el informe de tesorería, en cumplimiento de la obligación de rendir cuenta ante la Contraloría Departamental de Nariño.

TABLA 4.
ESTADO DE TESORERÍA

SALDO INICIAL	INGRESOS	EGRESOS	SALDO FINAL LIBROS	SALDO FINAL EXTRACTO
85 581 554	161 100 897	158 502 009	88 180 442	89 441 935,35

Fuente: estado de tesorería Empocruz E. S. P.

Dictamen de auditoría gubernamental con enfoque integral

Dictamen integral

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

Dictamen: en cumplimiento con lo establecido en la resolución orgánica núm. 002 del 11 de mayo de 2004, la resolución núm. 444 del 25 de mayo de 2005 y la resolución orgánica núm. 001 del 2006 y 002 del 2007 emanadas por la Contraloría General de Nariño, no fenece la cuenta la Empresa de Servicios Públicos de la Cruz por la vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

Los fundamentos de este pronunciamiento se presentan a continuación:

- » Concepto sobre gestión y resultados: como resultado de la auditoría adelantada, el La Contraloría General de Nariño conceptuó que a la gestión en los programas, procesos y actividades de las líneas auditadas se le otorgan unas observaciones, como consecuencia de los siguientes hechos:
 - a) Concepto sobre la gestión en línea de auditoría. Con base en los hallazgos que se detallan en el informe como resultado de la evaluación de las líneas de auditoría, sistema de control interno, presupuesto de ingresos y gastos, contratación y quejas y denuncias, se conceptuó que la Empocruz no logró desarrollar su actividad de manera eficiente durante el año 2016; no vinculó y asignó los recursos que requería para estas actividades de manera económica, y los objetivos y metas no se lograron eficazmente. Por lo tanto, las presuntas irregularidades encontradas en el proceso auditor se configuraron en hallazgos de tipo administrativo, disciplinario, fiscal y penal, los cuales serán trasladados a las autoridades competentes.
 - b) Evaluación del sistema de control interno. El sistema de control interno Empocruz no ha sido implementado, como resultado de los hallazgos detectados en cada una de las líneas de auditoría evaluadas. En consecuencia, el sistema de control interno no es efectivo y no otorga confiabilidad al ente territorial para el manejo de los recursos y el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Relación de hallazgos:

Se determinaron dos hallazgos generales, uno de tipo administrativo y otro con alcance fiscal, en cuantía de 5 757 387,22 COP. Se reportará la información ante la autoridad competente.

TABLA 5.
MATRIZ DE HALLAZGOS, VIGENCIA 2016

NÚM.	RESUMEN HALLAZGOS	CLASE DE HALLAZGOS				VALOR (COP)
		A	D	F	P	
1	La entidad presenta deficiencias en materia de control interno, manejo de tesorería, sistema presupuestal, contratación y contable	X				
2	No existe claridad sobre pagos realizados al señor Marcos Bravo por valor de \$4 545 458 Se cancela pagos por utilización de celulares a Comcel por valor de \$1 211 929 22	X		X		5 757 387,22

Nota. A: Administrativo; D: Disciplinado; F: Fiscal; P: Penal. Adaptado con onformación de Empocruz E. S. P.

Un plan de mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto a cada uno de los hallazgos identificados, así como el cronograma de las acciones con que se implementarán los correctivos y responsables de efectuarlos y de hacer seguimiento a su ejecución. Para la elaboración del plan de mejoramiento, la entidad debe tener en cuenta la resolución orgánica No. 05228 de 2001, por la cual se establecen los parámetros que deben considerar los entes sujetos de control en la elaboración y presentación de los planes de mejoramiento.

Conclusiones y recomendaciones

El resultado de esta investigación da un enfoque del control que ejerce la Contraloría Departamental de Nariño a través de la evaluación de la gestión. De este modo, es posible verificar el grado de eficiencia y eficacia con el que se manejan los recursos disponibles y se logran los objetivos previstos por la organización. También se evalúa el cumplimiento de las normas con el fin de determinar si se encuentran de conformidad con condiciones, reglas o reglamentos especificados. De esta manera, se puede determinar si los reglamentos son confiables y efectivos, o también si lo es la ejecución presupuestal y el sistema de información contable y financiero de las empresas de carácter público. Durante el desarrollo de la auditoría, se logró evidenciar el amplio marco normativo que regula y que establece las bases para el direccionamiento adecuado de las entidades del Estado.

En el desarrollo práctico de la auditoría en esta investigación se aplicaron las etapas de la auditoría gubernamental con enfoque integral a una empresa industrial y comercial del Estado, realizando una revisión por las líneas de sistema de control interno, sistema presupuestal, sistema de contratación, línea de tesorería y estados financieros. Dada la contravención de las normas estipuladas para ejercer la función pública, se determinaron hallazgos administrativos y de alcance fiscal.

Las siguientes son las recomendaciones que, a nuestro juicio, pueden contribuir al fortalecimiento del sistema de control interno, la línea presupuestal, sistema de contratación, la línea de tesorería y los estados financieros de la organización, de modo que permitan minimizar en cuanto sea posible la ocurrencia de errores o fraudes que puedan afectar la entidad.

- » Sistema de control interno: es indispensable implementar el sistema de control interno para mejorar la gestión administrativa y financiera de la entidad
- » Línea de presupuesto: debido a las inconsistencias encontradas, es necesario que haya un correcto diligenciamiento de los formatos estipulados para las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos. De igual manera, es importante ajustar las actuaciones en esta materia de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1115⁵ de

5 Por el cual se aprueba un acuerdo del Comité Nacional de Cafeteros.

1996, que determina el manejo presupuestal. Asimismo, debe aplicarse lo reglamentado en la Ley 142 de 1994, donde se estipula el manejo de las empresas de servicios públicos.

- » Sistema de contratación: se determina que la empresa se encuentra infringiendo reiteradamente lo establecido por la legislación colombiana en estos asuntos debido a la falta de cumplimiento de la norma. Por lo tanto, es necesario diseñar e implementar un manual de contratación según la Ley 80 de 1993 y el derecho privado.
- » Línea de tesorería y estados financieros: las situaciones encontradas en el proceso auditor sugieren que es de vital importancia que la entidad se ajuste a las normas establecidas por el plan general de contabilidad pública y el Código de Comercio.

Según las observaciones del grupo auditor en esta materia, se solicita tener en cuenta las recomendaciones sugeridas. En caso contrario, la entidad estaría incurriendo en las sanciones de tipo disciplinarias contempladas en la Ley 734 de 2002⁶.

6 Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Referencias

- Congreso de Colombia. (noviembre 29 de 1993). Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 41.120*. Recuperado de https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html
- Congreso de Colombia. (julio 11 de 1994). Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 41.433*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html
- Congreso de Colombia. (febrero 5 de 2002). Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. *Diario Oficial No. 44.708*. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/L-734-02.htm>
- Presidencia de la República. (junio 24 de 1996). Decreto 1115 de 1996. Por la cual se aprueba un acuerdo del Comité Nacional de Cafeteros. *Diario Oficial No. 42.818*. Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1226825?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1226825?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidencia de la República. (noviembre 4 de 1999). Decreto 2145 de 1999. Por la cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las entidades y organismos de la administración pública del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 43.773*. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3575_documento.pdf
- Presidencia de la República. (febrero 22 de 2000). *Decreto ley 267 de 2000. Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.fbscgr.gov.co/?idcategoria=1790>
- Presidencia de la República. (diciembre 4 de 2000). Decreto 2539 de 2000. Por la cual se modifica parcialmente el Decreto 2145 de noviembre 4 de 1999. *Diario Oficial No. 44.250*. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3582_documento.pdf

