



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



**INFORME FINAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
CON ENFOQUE INTEGRAL  
Modalidad Especial**

**ALCALDÍA DE CARTAGENA-SECRETARÍA DE HACIENDA - SH  
AÑO 2011 Y PRIMER TRIMESTRE DE 2012**

**CDC-DTAF- No 01  
Fecha: 27 de Diciembre de 2012**



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



Contralor Distrital de Cartagena:

Dr. MARIO FELIZ MONSALVE

Director Técnico de Auditoría Fiscal:

Dr. FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA

Responsable Sector:

WILMER SALCEDO MISAS

Equipo de auditores:

Líder de Auditoría:

ROBERTO MORALES ROMERO

Integrantes del equipo Auditor:

MARIANO GUERRERO VASQUEZ



## Tabla de Contenido del Informe

	Pág.
<b>1. HECHOS RELEVANTES.....</b>	<b>4</b>
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>7</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>15</b>
<b>4. ANEXOS.....</b>	<b>41</b>
Anexo 1. Matriz de codificación de hallazgos	



## 1. HECHOS RELEVANTES

Durante la vigencia 2012 la administración Distrital en cabeza del secretario de hacienda, solicitó ante la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, una auditoría especial, para determinar las causas del déficit de caja generado por la Administración saliente, y determinar los responsables del mismo, déficit que se determinó en el cierre de tesorería realizado por el equipo de la oficina de tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, cuyo valor ascendió a \$61.493.853.670, de los cuales por ICLD y otras fuentes, según el Tesorero Distrital ascendió a \$44.808.142.538.

Que se generó un déficit de igual forma de recursos de SGP Educación por valor de \$ 11.972.316.718, el cual según el CONFISCAR 01 de 2012, será atendido con recursos de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, adicional a eso \$7.633.258.130 del mismo sector de educación producto de obligaciones labores y otros gastos que por motivos presupuestales según la Tesorería se deberán asumir con ICLD, esto sumó un valor de \$19.605.574.848.

Se tomó la decisión de suspender la emisión Disponibilidades y registros durante la vigencia 2012, para poder disponer de saldos que pudieran financiar el déficit de fuentes generado.

A juicio del Señor Director de Presupuesto del Distrito señor ALBERTO LLAMAS HERRERA, según Acta N° 1 del Confiscar de 2012, manifestó lo siguiente:

“.....”

Por otra parte, también aclaró el Director Financiero de Presupuesto, que el déficit en la fuente de Ingresos Corrientes de Libre Destinación no obedeció a la ejecución de apropiaciones presupuestales superiores al recaudo efectivo de los ingresos, por cuanto de la situación presupuestal de estos recursos con relación a los gastos ejecutados, resultó un superávit presupuestal, lo que indica que fueron otros factores, tales como embargos, unidad de caja los que incidieron en los resultados financieros.

Y, que de estas afirmaciones se produjo la evaluación por la Comisión Auditora, de las posibles causas que generaron el déficit, lo que sin duda alguna fueron desvirtuadas, tal y como se demuestra más adelante en el desarrollo del análisis, evidenciándose que la administración no hizo un análisis concienzudo de la situación, ni trató de determinar desde su control interno las posibles causas y los responsables, lo que evidencia una gran debilidad en su sistema de control interno.



Para entrar a determinar los procedimientos que se omitieron o accionaron por parte de los funcionarios de la administración y que conllevaron al Déficit de fuentes, la Contraloría Distrital de Cartagena, tuvo que analizar el funcionamiento e implementación del Sistema Presupuestal que ejecuta la Alcaldía Distrital de Cartagena a través de su Secretaría de Hacienda Distrital, teniendo en cuenta los controles que impusieron o no los funcionarios responsables de la Hacienda Pública, en Cabeza de su secretario de hacienda distrital.

Algunos hechos acontecidos dejan encubierto la debilidad que tiene la administración en aplicar los controles en los procesos financieros que se manejan en la hacienda pública distrital, a continuación señalamos algunos:

- No existe un control por parte de la Dirección de Presupuesto en cuanto a verificar los saldos disponibles en caja, a la hora de emitir disponibilidades y registros presupuestales, más cuando se encuentran determinadas en el manual de funciones del Director de Presupuesto, el cual debe cumplir con esta función y ponerla en marcha.
- No llevan un control y seguimiento al Plan Anual de Caja emitido por la Tesorería Distrital.
- No tiene establecido dentro del MOP de Secretaría de Hacienda el PAC, de Reservas Presupuestales, ni de Cuentas por Pagar, por lo que hacen unidad de caja con esos recursos que a juicio de la Contraloría Distrital, estos gastos comprometidos ya tienen destinación.
- No se tiene implementado dentro de sus sistema presupuestal, ni como procedimiento, ni como actividad la elaboración del Plan Financiero del Distrito, ya que en su modelo por proceso no se encuentra determinado y aunque es de orden normativo, es obligatorio tenerlo en cuenta a la hora de elaborar y ajustar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como la implementación y eficiencia del Plan Anual de Caja, el cual para la Contraloría no cumplen con los objetivos previstos en la norma, pues, no se hace un control efectivo a través de este y ni se toman decisiones para el manejo de los recursos.
- Se pudo determinar una diferencia en el Déficit, debido a que según el Confiscar el valor del déficit por fuentes, fue de \$61.493.853.670, mientras que para la Contraloría Distrital, después de verificar y concluir junto con la Tesorería Distrital que el Déficit fue mayor ascendiendo a \$65.493.853.670, generándose una diferencia de \$ 4.000.000.000.



- Se pudo determinar una diferencia en el Déficit, debido a que según el Confiscar el valor del déficit por fuentes de ICLD, ascendió a \$31.733.010.148, mientras que para la Contraloría Distrital, después de verificar y concluir junto con la Tesorería Distrital que el Déficit por esta fuente es mayor ascendiendo a \$32.920.589.857, generándose una diferencia de \$1.187.579.709, cifra que es corroborada por la misma Tesorería Distrital.
- No existe un Sistema de Integración Financiera entre Presupuesto, Contabilidad y Tesorería, lo que imposibilita a ser eficientes en el proceso financiero de la hacienda distrital.
- El histórico de la situación de tesorería de las vigencias 2007 a la vigencia 2011 muestra un comportamiento negativo inicial con un déficit de \$15.353.354.982, en el 2008 presenta un superávit de \$17.509.168.418, para la vigencia 2009 continua el comportamiento positivo, con un superávit por valor de \$10.302.659.097, continúa en el 2010 con igual comportamiento, presentando un resultado positivo de \$6.159.020.395.

Después de esta continuidad de resultados fiscales positivos, para la vigencia 2011, varía el comportamiento de las finanzas del Distrito, produciendo una caída vertiginosa en las finanzas, dando como resultado un déficit de \$32.920.589.857.

#### **Comparativo Situación de Tesorería 2007-2011**

<b>Vigencia</b>	<b>Situación de Tesorería</b>
2007	-15.353.354.982
2008	17.509.168.418
2009	10.302.659.097
2010	6.159.020.395
2011	-32.920.589.857



Cartagena de Indias, D.T. y C.,

Doctor

**CARLOS OTERO G.**

**Alcalde Mayor Distrital (e)**

**Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias**

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 272 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial a la Secretaría de Hacienda Distrital de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado. La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República, y adoptados y adaptados por la Contraloría Distrital de Cartagena, 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 pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o 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 Contraloría Distrital, a través de la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal.

## **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

*Pie de la Popa, Calle30 No18 A 226 Tes.: 6560977-6560969*

*www.contraloriadecartagena.gov.co*

(7)

**“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”**



Se examinó los procesos de la Tesorería Distrital, en lo referente al Cierre de la Tesorería, la ejecución del PAC, los pagos realizados y los controles aplicados por dicha oficina, así como las actividades previstas dentro del MOP establecido dentro de su gestión de calidad.

Los controles realizados por la Dirección de Presupuesto, el análisis cuantitativo de las emisiones de disponibilidades y Registros presupuestales emitidos por el Jefe de la Dirección, en la vigencia 2011.

Las actividades realizadas o no, por el Secretario de Hacienda Distrital, así como los controles y seguimientos realizados a los gastos emitidos y pagos realizados

Dentro de las líneas de auditorías determinadas, como puntos de control se tuvo en cuenta, el Despacho del Tesorero y su Equipo, la Dirección de Presupuesto, y el Despacho de la Secretaría de Hacienda con su equipo asesor, incluyendo los de la Unidad de Desarrollo Económico.

Se escogió como muestra todos los valores del Déficit por fuentes generados, por Ingresos Corrientes de Libre Destinación, Otras Fuentes y SGP Educación. El cual según el Confiscar el déficit, ascendió a \$ \$61.493.853.670, y que por Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según los valores registrados inicialmente fueron de \$31.733.010.148, pero revisando a fondo el déficit es mayor por \$32.920.589.857, arrojando una diferencia de \$1.187.579.709., lo que equivale al 11% del total de lo recaudado por ICLD a 31 de Diciembre de 2011.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones, por lo que se pudo cumplir con el alcance de nuestra auditoría.

En cuanto a los hallazgos no hubo necesidad de darlos a conocer oportunamente, debido que el Déficit, los reportó la entidad antes del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y serán incorporadas en el informe, lo que se encontró debidamente soportado.

## **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el área (s), proceso (s) o actividad(es) auditadas, no cumplieron con los principios evaluados (economía, eficiencia, y eficacia), como consecuencia de los siguientes hechos:





Para determinar y entender la situación del Déficit generado por la Administración Distrital para la vigencia de 2011, así como los responsables que generaron el mismo, se hizo necesario analizar en su contexto normativo y procedimental la funcionabilidad de la estructura presupuestal y de Tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena de Indias.

Para poder entender todo el proceso se hace necesario definir y entender que es un déficit de Tesorería, que según la Doctrina Colombiana para la Hacienda Pública lo define como:

***“El déficit efectivo o de caja***

*El déficit efectivo es el resultado de deducir de los ingresos corrientes efectivamente recaudados en la vigencia, el valor mayor de los gastos totales efectivamente pagados con cargo a operaciones propias del funcionamiento del sector y a sus operaciones de inversión”.*

Teniendo en cuenta esta definición, analizaremos la Integración del Sistema presupuestal de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias. El proceso de presupuesto distrital tiene tres funciones básicas:

- a) Proyectar los ingresos y rentas a percibir durante la vigencia fiscal y autorizar los respectivos gastos e inversiones.
- b) Cumplir con una porción, atendiendo criterios de prioridad, de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, y
- c) Alcanzar objetivos financieros, que no son otra cosa que adecuar el comportamiento real de los ingresos a las proyecciones contenidas en el Plan de Desarrollo. *(el Sombreado es Nuestro para tener en cuenta los criterios aquí analizados para el proceso auditor).*

La Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias- Secretaría de Hacienda Distrital, para poder cumplir con estas funciones debió utilizar su instrumento de planeación conocido como el **“Sistema Presupuestal”**, que podemos definir como un conjunto de elementos coordinados que buscan a través del presupuesto público alcanzar las metas establecidas para la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, en materia financiera y de desarrollo.

Se encuentra integrado por:

- a. El Plan Operativo Anual de Inversión: *Que entre otras cosas, se requiere establecer, atendiendo las prioridades y necesidades municipales la parte del Plan de Desarrollo municipal que se va a ejecutar con cargo al presupuesto anual.*
- b. Plan Financiero: *Que para el caso del Distrito de Cartagena de Indias, la importancia del Plan Financiero no está relacionada propiamente con los efectos macroeconómicos sino con el impacto financiero que producen las*



*operaciones efectivas de la entidad. Es decir, busca que el comportamiento real de ingresos y gastos de la entidad permitan cumplir en forma eficiente, a corto, mediano y largo plazo, con las metas Distritales.* Más sin embargo, se pudo determinar que este proceso no cumple con los criterios ni procedimientos establecidos, y no se encontró previsto dentro del Sistema de Gestión de Calidad de la Secretaría de Hacienda. Tan solo se proyecta un cuadro de cifras frías elaborado por la Unidad de Desarrollo económico, y que son cifras emitidas por la Dirección de Presupuesto, y por la Tesorería Distrital, y todo bajo la orden directa del Secretario de Hacienda, y el cual no conducen a los objetivos previstos por este proceso.

- c. El Presupuesto Distrital: *Que es la proyección que se hace de los ingresos a percibir, los que se asignan a unas autorizaciones de gasto, ejecutables durante una vigencia fiscal.* Es importante tener en cuenta que un buen presupuesto es aquel que se acerca a los resultados de las operaciones efectivas obtenidas al final de la vigencia fiscal.

Dentro de nuestro análisis, para evaluación a la gestión financiera, tuvimos en cuenta el Principio de Programación Integral, que obliga a los servidores públicos al momento de incluir partidas en el presupuesto, incorporar la totalidad de los recursos necesarios que se requieran, en materia de funcionamiento e inversión, para su ejecución y operación, evitando con ello obras inconclusas, o compromisos sin recursos, más cuando provienen del rezago presupuestal calculado como los son las Reservas Presupuestales y las Cuentas por Pagar.

Que previa a la elaboración del presupuesto, la Alcaldía Distrital –Secretaría de Hacienda- debe adelantar la elaboración y aprobación del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversión. Y se pudo evidenciar que la Alcaldía Distrital de la Administración 2008-2011, cumplió con el POAI, pero no con el Plan Financiero, conforme a los criterios previstos.

Pues, El Plan Financiero debe contener un programa de ingresos y gastos de caja, teniendo en cuenta la posibilidad real de financiamiento, lo que constituirá la base para la elaboración del Plan Anual de Caja. Su elaboración estará a cargo de la Secretaría de Hacienda respectiva y requiere de la aprobación del órgano planificador del presupuesto.

Para la doctrina y la norma de la Hacienda Pública colombiana este Plan Financiero debe contener como mínimo los siguientes criterios:

Partiendo del artículo 7º, del Decreto 111 de 1996, el cual reza: “*El Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base*



*las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art.4, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 5”).*

## **EL PLAN FINANCIERO**

Es un instrumento de planificación y gestión financiera que le permite al municipio determinar, para un período de diez (10) años, las medidas que deben tomarse para recaudar el monto necesario de recursos que permitan financiar las estrategias de desarrollo y es la base inicial para conformar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que ordena la Ley 819 de 2003. En la elaboración del plan financiero deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

### **Diagnóstico:**

Tiene por objeto analizar la situación económica y financiera del municipio, examinando sus antecedentes para determinar las limitaciones en el financiamiento y sus causas. El diagnóstico debe contemplar aspectos generales que puedan afectar el recaudo de recursos, tales como la situación política, social, económica, demográfica y geográfica de la comunidad ya que ello influye en la capacidad de pago y, por ende, en el financiamiento del presupuesto. Igualmente, deben tomarse en cuenta factores económicos, como la inflación, y las organizacionales, relacionadas con la estructura y dinámica de la administración municipal que inciden de manera importante en las finanzas públicas.

### **Pronóstico:**

Su finalidad es la de determinar qué ocurriría si se mantuvieran constantes los factores que afectan el sistema financiero, para lo cual deben realizarse proyecciones económicas y financieras con base en las tendencias observadas en el diagnóstico.

### **Fijación de metas y asignación de recursos:**

Teniendo en cuenta las proyecciones realizadas en el pronóstico y los costos de los programas y proyectos a financiar, deben establecérselas metas financieras con su respectiva asignación de recursos para el correspondiente período, las cuales deben estar debidamente sustentadas y demostrada su viabilidad.

### **Ejecución:**

Consiste en la adopción de medidas que permitan una adecuada organización y dirección en la realización del Plan, con el fin de alcanzar las metas fijadas.

### **Evaluación:**

El plan financiero debe estar sometido a una evaluación periódica con el objeto de ajustar la ejecución del mismo a las metas planteadas. Esta evaluación permite corregir errores y realizar modificaciones en caso de variaciones sobre las premisas y proyecciones realizadas.

El plan financiero es una herramienta de planeación, a través de la cual se puede observar prospectiva, la situación financiera que se espera obtener en un horizonte de tiempo determinado. Para el efecto, se



requiere partir de la base de un diagnóstico objetivo de las finanzas municipales, de esta manera poderla proyectar en el tiempo y lograr obtener una visión real, con el propósito de tomar de antemano los correctivos que sean necesarios en procura de alcanzar un desarrollo sostenido del Distrito.

El Plan Operativo Anual de Inversión, por su parte, se encargará de establecer la parte de las inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo que se ejecutará durante la vigencia fiscal, atendiendo su prioridad y fuente de financiación de acuerdo con lo previsto en el Plan Financiero.

Por otra parte la ejecución del presupuesto está sujeta a la aprobación del Plan Anual Mensualizado de Caja-PAC-, a pesar de existir en el presupuesto una proyección de los ingresos y una autorización de los gastos por el término de la vigencia fiscal, la percepción de esos ingresos está sujeta a constantes variaciones que afectan el flujo de tesorería. En relación con los gastos, podemos distinguir aquellos que son susceptibles de dividirse en alcúotas mensuales por ser gastos fijos (nómina, pago de servicios, mantenimiento, etc.) de aquellos que se ejecutan en forma instantánea o por una sola vez.

Así las cosas, es necesario que la ordenación de los gastos mensuales se haga atendiendo el flujo real de los ingresos para evitar déficit de tesorería.

De esta manera es posible garantizar que los compromisos adquiridos y ordenados sean efectivamente atendidos, evitando la acumulación de cuentas por pagar en la tesorería Distrital, que fue lo que ocurrió en la vigencia 2011.

Que la aprobación del PAC tenía que estar sujeta a una comisión coordinadora del presupuesto quien para este caso es el CONFISCAR. Para ello se tenía que tener en cuenta el comportamiento de tesorería durante las vigencias anteriores para proyectar el comportamiento de los ingresos mes a mes, y de esta manera autorizar el monto máximo a gastar. En todo caso, durante la ejecución, El Confiscar si se le informara e hiciera seguimiento a PAC en los tiempos que ellos determinaran, podrían modificar el PAC, siempre que se observe que los ingresos no respondan a lo proyectado y, excepcionalmente, cuando surjan recursos adicionales. Sin embargo claramente este seguimiento y control nunca sucedió”.

Y este hecho fue incumplido por la Dirección de Presupuesto, incumpliendo con una de sus funciones, establecidas en el Manual de funciones, numeral, 08, 09 10,y 11, la cual señala que:

*“8. Confrontar los comprobantes de consignaciones o notas créditos bancarias con los valores recaudados en todas las cuentas bancarias del Distrito.*



9. Verificar la disponibilidad de recursos en cuentas bancarias y que las cuentas a cancelar se encuentren incluidas en el PAC.

10. Constituir al finalizar el año las reservas presupuestales, para garantizar los compromisos legalmente contraídos.

11. Ejecutar mediante acto administrativo, la relación de compromisos en que se basa la reserva y el PAC de reservas correspondiente a su periodo de pago.”

En cuanto a la parte presupuestal, el presupuesto de apropiaciones contiene el monto máximo autorizado a los servidores del Distrito para adquirir compromisos durante la vigencia fiscal, asumiendo responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal, por aquellos que adquieran y que no estén incorporados en el presupuesto o lo estén pero sobrepasen los valores autorizados en las partidas existentes. Indiscutiblemente este hecho sucedió en la vigencia 2011.

Para que un proceso presupuestal cumpla con los estándares de eficiencia y oportunidad para ser efectivo en sus propósitos debe cumplir como mínimo las siguientes etapas:

Que todo acto de ordenación de gastos debe cumplir las siguientes etapas:

- a. Disponibilidad presupuestal: Es la certificación expedida por el jefe de Presupuesto de la entidad en la que consta la existencia de rubro en el presupuesto para atender un compromiso específico y el monto máximo autorizado.
- b. Incorporación en el PAC: Permite establecer la disponibilidad de caja para atender el compromiso que se piensa adquirir.
- c. Perfeccionamiento del compromiso: Consistente en el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adquisición del compromiso por parte de la entidad municipal.
- d. Registro presupuestal
- e. Contabilización: Que consiste en el trámite que se surte a través de la presentación de las cuentas de cobro o requerimientos de pago.
- f. Pago efectivo de la obligación.



Al final de la vigencia fiscal se constituye la reserva presupuestal o de apropiación con cargo al presupuesto de la vigencia en que se causó y su pago efectivo requiere su inclusión en el PAC de gastos de reserva. Se constituye la reserva de cuentas por pagar, también con cargo a la vigencia causada, pero en la realidad financiera del Distrito no Existe PAC de gastos de reservas, por lo menos la Contraloría no lo evidenció en sus procedimientos y el MOP de la Tesorería.

A juicio de la Contraloría el Jefe de Presupuesto debió realizar o aplicar las siguientes actividades el cual obviamente no realizó:

- Dentro de la ejecución del presupuesto, se espera que en el transcurso de la vigencia fiscal, las apropiaciones para gastos y los gastos reales se vayan dando en forma muy ajustada al plan previsto y expresado en la Ley de Presupuesto.
- Para comprobar qué tan ajustadas están las estimaciones con la realidad, se efectúan análisis de ejecución presupuestal. A través de ellos se comparan el nivel esperado de los distintos ingresos con el nivel realizado. Así mismo, se van comparando los niveles de egresos.

Si la estimación hecha por el gobierno antes de la vigencia fiscal coincide con los hechos que se van dando, se puede decir que la actividad del gobierno está plenamente coordinada, pues ha logrado una ejecución del 100% del presupuesto. Y esto no sucedió debido a ese mismo hecho deficitario arrojado, aunque se haya dado un superávit presupuestario, es claro que los recursos afectados fueron los de ICLD, en su gran porcentaje y de gravedad mayor los de destinación específica.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se estableció un presunto hallazgo administrativo con alcance fiscal, por \$ 53.617.184.062 pesos; un (1) hallazgo con alcance disciplinario el cual de ser confirmados serán trasladados a la autoridades competentes.



## **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 ajustado debe ser entregado a la Contraloría Distrital de Cartagena, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe.

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.

Atentamente,

**MARIO ANDRÉS FELIZ MONSALVE**  
**Contralor Distrital de Cartagena de India**

Proyectó: Comisión Auditora  
Revisó: Coordinador del SEHGAC  
Aprobó: D.T.A.F



## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. Análisis y Verificación del Déficit de Tesorería a 31 de Diciembre de 2011

#### Análisis a la Situación de la Tesorería Vigencias 2007 al 2010

Con el fin de entrar a realizar el seguimiento y el comportamiento de las distintas situaciones de tesorería presentada por la Administración año tras año, y en aras de corroborar si realmente venía un Déficit acumulado, la comisión auditora, realizó el siguiente análisis:

Para la vigencia fiscal 2007 la tesorería de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias cerró con un déficit de \$15.353.354.982 en la fuente Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). Debido a que presentaba un saldo disponible de \$1.937.969.578, mientras que las obligaciones, representadas en las reservas y las cuentas por pagar, ascendieron a \$17.291.324.560, evidenciándose que el 89% de estas, no contaba con recursos de financiación.

#### Situación de Tesorería 2007

<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN</b>	
<b>Saldo final</b>	<b>1.937.969.578</b>
Bancos	1.802.846.553
Cheques en caja	135.123.025
<b>(-) Exigibilidades</b>	<b>(17.291.324.560)</b>
Cuentas por pagar	10.836.259.496
Reservas presupuestales	6.455.065.064
<b>(=) Déficit</b>	<b>(15.353.354.982)</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

Los ingresos corrientes de destinación específica, por su parte presentaron un superávit de \$63.891.083.745, mostrando un saldo disponible en bancos de 144.941.686.067 y compromisos por valor de \$81.050.602.322.





<b>INGRESOS DE DESTINACION ESPECIFICA</b>		
<b>Disponibilidad</b>		<b>144.941.686.067</b>
Bancos	144.941.686.067	
Cheques en caja	0	
<b>(-) Exigibilidades</b>		<b>(81.050.602.322)</b>
Cuentas por pagar	31.328.295.645	
Reservas presupuestales	(49.722.306.677)	38.399.166.104
<b>(=) Superávit</b>		<b>63.891.083.745</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

La situación de tesorería consolidada para la vigencia 2007, ascendió a \$48.537.728.763 resultante de la suma de los resultados por fuente financiera.

#### Superávit Consolidado 2007

<b>FUENTE</b>	<b>SALDOS</b>	<b>TOTAL FUENTE</b>
<b>Déficit (ICLD)</b>		<b>(15.353.354.982)</b>
Disponible	1.937.969.578	
(-) Exigibilidades	(17.291.324.560)	
<b>(=) Superávit (IDE)</b>		<b>63.891.083.745</b>
Disponible	144.941.686.067	
(-) Exigibilidades	(81.050.602.322)	
<b>Superávit total</b>		<b>48.537.728.763</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

Como se pudo observar en el análisis anterior, la administración saliente de esa época, en cabeza del Dr. NICOLAS CURI VERGARA, dejó un déficit de Caja a la administración, entrante de la época, la de JUDITH PINEDO FLOREZ.

#### Situación de Tesorería 2008

En el 2008 la situación de tesorería, respecto a los Ingresos de libre destinación, presentó un superávit de \$17.509.168.418, como resultado de un disponible financiero por valor de \$36.719.085.386, el cual es suficiente para el cubrimiento del 100% de las obligaciones pendientes, quedando como remanente el valor enunciado al inicio del párrafo.



<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN</b>	
<b>SALDO FINAL</b>	<b>\$ 36.719.085.386</b>
Bancos	\$ 36.115.583.355
Cheques en caja	\$ 603.502.031
<b>(-) Exigibilidades</b>	<b>\$ 19.209.916.968</b>
Cuentas por pagar	\$ 13.052.144.800
Reservas presupuestales	\$ 6.157.772.168
<b>(=) Superávit</b>	<b>\$ 17.509.168.418</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

En lo que respecta a los ingresos de destinación específica mostraron un superávit por valor de \$127.187.361.280, evidenciado en el saldo final disponible de \$205.548.804.892, frente a obligaciones por valor de \$78.361.443.612.

<b>INGRESOS DE DESTINACION ESPECIFICA</b>	
<b>Disponibilidad</b>	<b>205.548.804.892</b>
Bancos	205.336.529.772
Cheques en caja	212.275.120
<b>(-) Exigibilidades</b>	<b>78.361.443.612</b>
Cuentas por pagar	25.360.021.304
Reservas presupuestales	53.001.422.308 38.399.166.104
<b>(=) Superávit</b>	<b>127.187.361.280</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

Al consolidar los resultados por fuente de la vigencia fiscal 2008, se obtuvo como resultado un superávit global de \$144.696.529.698.

Hay que destacar que los ingresos de libre destinación tuvieron un comportamiento positivo, lo que demuestra una buena gestión de la administración en el recaudo de los recursos.

Superávit Consolidado 2008



FUENTE	SALDOS	TOTAL FUENTE
<b>Superávit (ICLD)</b>		<b>17.509.168.418</b>
Disponible	36.719.085.386	
(-) Exigibilidades	(19.209.916.968)	
<b>(=) Superávit (IDE)</b>		<b>127.187.361.280</b>
Disponible	205.548.804.892	
(-) Exigibilidades	(78.361.443.612)	
<b>Superávit total</b>		<b>144.696.529.698</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

### Situación de Tesorería 2009

La Tesorería Distrital presentó para la vigencia 2009, con respecto a la fuente de ingresos corrientes de libre destinación, una situación de superávit financiero por valor de \$10.302.659.097, al cerrar el periodo con un disponible en bancos de \$49.204.567.252 y compromisos por \$38.901.908.155, representados en cuentas por pagar y reservas.

INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	
<b>SALDO FINAL</b>	<b>49.204.567.252</b>
Bancos	49.204.567.252
Cheques en caja	0
<b>(-) Exigibilidades</b>	<b>(38.901.908.155)</b>
Cuentas por pagar	19.659.516.558
Reservas presupuestales	19.242.391.597
<b>(=) Superávit</b>	<b>10.302.659.097</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

Los Ingresos de Destinación Especifica presentaron a diciembre 31 de 2009 un saldo disponible en bancos por valor de \$282.795.311.850 y compromisos pendientes por valor de \$91.354.679.826, lo cual da como resultado un superávit de \$191.440.632.024.



INGRESOS DE DESTINACION ESPECIFICA		
<b>Disponibilidad</b>		<b>282.795.311.850</b>
Bancos	247.742.669.596	
Cheques en caja	35.052.642.254	
<b>(-) Exigibilidades</b>		<b>(91.354.679.826)</b>
Cuentas por pagar	53.279.038.776	
Reservas presupuestales	38.075.641.050	
<b>(=) Superávit</b>		<b>191.440.632.024</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

La Alcaldía de Cartagena de Indias presentó para la vigencia 2009 un superávit consolidado de \$201.743.291.121, producto de la totalización de resultados financieros de las distintas fuentes de ingresos.

#### Superávit Consolidado 2009

FUENTE	SALDOS	TOTAL FUENTE
<b>Superávit (ICLD)</b>		<b>10.302.659.097</b>
Disponible	49.204.567.252	
(-) Exigibilidades	(38.901.908.155)	
<b>(=) Superávit (IDE)</b>		<b>191.440.632.024</b>
Disponible	282.795.311.850	
(-) Exigibilidades	(91.354.679.826)	
<b>Superávit total</b>		<b>201.743.291.121</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

#### Situación de Tesorería 2010

A diciembre 31 de 2010 el cierre de tesorería de fuente de Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD presentó un superávit de \$6.159.020.395 producto del disponible en bancos y cheques en caja por \$48.443.321.531 y de exigibilidades por \$42.284.301.136. Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación por \$48.443.321.531 superan en un 15% las exigibilidades representadas en cuentas por pagar y reservas por \$42.284.301.136.



INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	
<b>SALDO FINAL</b>	<b>48.443.321.531</b>
Bancos	48.350.344.468
Cheques en caja	92.977.063
<b>(-) Exigibilidades</b>	<b>(42.284.301.136)</b>
Cuentas por pagar	19.510.022.619
Reservas presupuestales	22.774.278.517
<b>(=) Superávit</b>	<b>6.159.020.395</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

La situación de tesorería para los Ingresos de Destinación Especifica a diciembre 31 de 2010 arroja un superávit de \$127.875.726.854 producto del disponible en banco y cheques en caja por \$243.644.215.613 y de exigibilidades por \$115.768.488.759.

INGRESOS DE DESTINACION ESPECIFICA	
<b>Disponibilidad</b>	<b>243.644.215.613</b>
Bancos	242.904.097.423
Cheques en caja	740.118.190
<b>(-) Exigibilidades</b>	<b>(115.768.488.759)</b>
Cuentas por pagar	49.730.971.600
Reservas presupuestales	66.037.517.159
<b>(=) Superávit</b>	<b>127.875.726.854</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

El cierre de tesorería a diciembre 31 de 2010 presenta una situación global por \$134.034.747.249 en superávit.

#### Superávit Consolidado 2010

FUENTE	SALDOS	TOTAL FUENTE
<b>Superávit (ICLD)</b>		<b>6.159.020.395</b>
Disponible	48.443.321.531	
(-) Exigibilidades	(42.284.301.136)	
<b>(=) Superávit (IDE)</b>		<b>127.875.726.854</b>
Disponible	243.644.215.613	
(-) Exigibilidades	(115.768.488.759)	
<b>Superávit total</b>		<b>134.034.747.249</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería



Las obligaciones por pagar a diciembre 31 de 2010 sumaban \$158.052.789.895, el 54% del total disponible en bancos y cheques en caja. Las obligaciones financiadas con Ingresos Corrientes de Libre Destinación representan el 87% del total disponible en bancos y cheques en caja de fuente ICLD.

A diciembre 31 de 2010 según el cierre de tesorería hay 35 cuentas bancarias directas embargadas.

Para la vigencia fiscal 2010 se cancelaron los siguientes embargos:

DEMANDANTE	VALOR	Fecha
Fundación Hospital Infantil Napoleon Franco Pareja	1.800.000.000,00	feb-10
Ese Hospital San jeronimo de monteria	98.000.000,00	feb-24
Estrios Ltda	1.113.000.000,00	feb-24
Clinica General del caribe	806.845.168,00	feb-24
Fundación Hospital Infantil Napoleon Franco Pareja	80.000.000,00	feb-24
Orlando Gonzalez Solano	71.000.000,00	mar-30
Clinica Laura Carolina IPS Ltda	15.048.280.836,00	abr-30
Orlando Gonzalez Solano	66.724.408,00	jul-08
Guido Santiago Martinez	94.000.000,00	sep-22
Rafaela Reyes	123.735.200,00	sep-23
Promoambiental	6.053.039.200,00	jun-01
Total	25.354.624.812,00	

### Análisis a la Situación de Tesorería 2011

En la vigencia 2011, la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias presentó recaudos por valor de \$ 358.451.846.304,12 distribuidos de la siguiente manera:

RECAUDOS INGRESOS (ICLD)	TOTAL VIGENCIA 2011
Impuesto predial	\$ 164.195.908.092,20
Industria y comercio	\$ 55.183.728.969,72
Reteica	\$ 91.830.081.261,00
Otros ingresos nivel central	\$ 47.242.127.981,20
<b>INGRESOS DE LA VIGENCIA (ICLD)</b>	<b>\$ 358.451.846.304,12</b>

Fuente: Cifras de la Secretaría de Hacienda



De igual forma ejecutó compromisos por valor de \$280.059.628.323, a Diciembre 31 de 2011, y registró saldos bancarios corrientes de libre destinación, por valor de \$19.037.895.411, representado en los diferentes tipos de cuenta, correspondiente a los ingresos de libre destinación.

**INGRESOS CTES LIBRE DEST. - ICLD 2008 - REINTEGROS CONTRIB  
VALORIZACION - ICLD VIG ANT - ICLD VIGENCIA 2009-REND  
FINANCIEROS ICLD,**

FUENTE	CUENTAS BANCARIAS	SALDO 31 DIC-2011
	DIRECTAS	18.011.955
01-17-26-29-35-37	PREVISORA	18.326.305.774
	SERVITRUST GNB SUDAM	693.577.682
<b>TOTAL</b>		<b>19.037.895.411</b>

Fuente: Datos y Cifras de la Tesorería

A 31 de Diciembre de 2011 la tesorería cerró con los siguientes saldos, por concepto de Ingresos Corrientes de Libre Destinación:

**INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN**

CONCEPTO	SALDOS	TOTALES
<b>SALDO FINAL</b>		<b>19.071.498.001</b>
CUENTAS BANCARIAS	19.037.895.411	
(+) CHEQUES EN CAJA	33.602.590	
<b>EXIGIBILIDADES</b>		<b>(49.339.708.282)</b>
(-) CUENTAS POR PAGAR	36.731.608.511	
(-) RESERVAS	12.608.099.771	
<b>(=) DEFICIT (ICLD)</b>		<b>(30.268.210.281)</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

A diciembre 31 de 2011, el cierre de tesorería de fuente de Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD presentó un déficit según tesorería por \$30.268.210.281 (*Valor reflejado en el cierre de tesorería*) producto del disponible en banco y cheques en caja por \$19.071.498.001 y de exigibilidades por \$49.339.708.282.

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación por \$19.071.498.001 solo cubren el 39% de las exigibilidades representadas en cuentas por pagar y reservas por \$49.339.708.282.



La situación de tesorería para los Ingresos de Destinación Especifica a diciembre 31 de 2011 arroja un superávit de \$106.669.444.012 producto del disponible en banco y cheques en caja por \$206.768.789.809 y de exigibilidades por \$100.099.345.797 (Ver Cuadro).

<b>INGRESOS CORRIENTES DE DESTINACIÓN ESPECIFICA</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>SALDOS</b>	<b>TOTALES</b>
<b>SALDO FINAL</b>		<b>206.768.789.809</b>
CUENTAS BANCARIAS	206.719.748.538	
(+) CHEQUES EN CAJA	49.041.271	
<b>EXIGIBILIDADES</b>		<b>(100.099.345.797)</b>
(-) CUENTAS POR PAGAR	68.644.755.221	
(-) RESERVAS	31.454.590.576	
<b>(=) DEFICIT (ICLD)</b>		<b>106.669.444.012</b>

Fuente: Cifras de la Tesorería

En la vigencia 2011 la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias presentó recaudos por valor de \$ 358.451.846.304,12 distribuidos de la siguiente manera:

<b>RECAUDOS INGRESOS (ICLD)</b>	<b>TOTAL VIGENCIA 2011</b>
Impuesto predial	\$ 164.195.908.092,20
Industria y comercio	\$ 55.183.728.969,72
Reteica	\$ 91.830.081.261,00
Otros ingresos nivel central	\$ 47.242.127.981,20
<b>INGRESOS DE LA VIGENCIA (ICLD)</b>	<b>\$ 358.451.846.304,12</b>

De igual forma desarrolló compromisos por valor de \$280.059.628.323, a Diciembre 31 de 2011, registró saldos bancarios corrientes de libre destinación, por valor de \$19.037.895.411 representado en las diferentes tipos de cuenta, correspondiente a los ingresos de libre destinación.





**INGRESOS CTES LIBRE DEST. - ICLD 2008 - REINTEGROS CONTRIB  
VALORIZACION - ICLD VIG ANT - ICLD VIGENCIA 2009-REND  
FINANCIEROS ICLD,**

FUENTE	CUENTAS BANCARIAS	SALDO 31 DIC-2011
	DIRECTAS	18.011.955
01-17-26-29-35-37	PREVISORA	18.326.305.774
	SERVITRUST GNB SUDAM	693.577.682
<b>TOTAL</b>		<b>19.037.895.411</b>

El cierre de tesorería a diciembre 31 de 2011 presentó una situación global por \$76.401.233.731 en superávit; originado por ingresos de destinación específica disponible en bancos y cheques en caja así:

AÑO	FUENTE	Concepto	REGALIAS	OTROS IDE	TOTAL
2011	IDE	Bancos	48.713.913.356	158.005.835.182	206.719.748.538
2011	IDE	Cheques en Caja	0	49.041.271	49.041.271
		Superavit (deficit)	48.713.913.356	158.054.876.453	206.768.789.809

A diciembre 31 de 2011 las exigibilidades se conformaban de la siguiente forma:

FUENTE	AÑO	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	TOTAL
ICLD	2011	36.731.608.511	12.608.099.771	49.339.708.282
IDE	2011	68.644.755.221	31.454.590.576	100.099.345.797
	<b>TOTAL</b>	<b>105.376.363.732</b>	<b>44.062.690.347</b>	<b>149.439.054.079</b>

Las obligaciones por pagar a diciembre 31 de 2011 sumaban \$149.439.054.079, equivalentes al 66% del total disponible en bancos y cheques en caja. Se pudo determinar que las obligaciones, cuentas por pagar y reservas, financiadas con Ingresos Corrientes de Libre Destinación son superiores 2,6 veces al saldo disponible en bancos y cheques en caja de fuente ICLD.

Para la vigencia fiscal 2011 se cancelaron los siguientes embargos:

DEMANDANTE	VALOR	Fecha
Alberto Villegas Lopez Alicia Villegas Lopez	6.245.418.779,00	nov-01
Alberto Villegas Lopez Alicia Villegas Lopez	2.862.463.719,64	dic-01
Total	9.107.882.498,64	



DATOS DE TESORERÍA DISTRITAL

A diciembre 31 de 2011 según el cierre de tesorería, hubo 35 cuentas bancarias directas embargadas. A diciembre 31 de 2011, las siguientes cuentas directas se encuentran embargadas:

CUENTAS DIRECTAS EMBARGADAS				
BANCO	CUENTA	NOMBRE	SALDO	FUENTE
BOGOTA	AH 389024597	DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA	\$ 18.007.918,00	ICLD
DAVIVIENDA	CTE 156 01543 0	TESORERIA DISTRITAL DE CARTAGENA	\$ 3.500,00	FONDOS COMUNES
AV VILLAS	AH 821 24472 0	ALC CGENA CONVENIO DISTRISEGURIDAD SALVAVIDAS	\$ 24.306.228,03	CONVENIO
AV VILLAS	AH 821 81878 3	ALC CGENA CONV COOPERACION PNUD	\$ 1.359.621,83	CONVENIO
AV VILLAS	AH 821 25206 1	ALC CGENA CONV CONTROL TUBERCULOSIS	\$ 25.672.626,43	SALUD TUBERCULOSIS
AV VILLAS	AH 821 25205 3	ALC CGNE CONV CONTROL Y ELIMINAC LEPPA	\$ 72.789.567,27	SALUD LEPPA
AV VILLAS	AH 821 25204 6	ALC CGENA CONV PREV Y CONTROL ETV	\$ 573.272.294,67	SALUD ETV
TOTAL			\$ 715.411.756,23	

Fuente: Cierre de Tesorería

Como lo muestra el anterior cuadro, las cuentas directas embargadas suman \$715.411.756,23 y son principalmente de fuente de Ingresos de Destinación Especifica, solamente la cuenta de ahorro del banco de Bogotá 389024597 es de fuente de Ingresos Corrientes de Libre Destinación la cual tiene un saldo embargado por valor de \$18.007.918.

De acuerdo a los saldos reflejados en las cuentas bancarias a diciembre 31 de 2011 y los cheques en caja, descontadas las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, las fuentes en déficit tanto en ingresos corrientes de libre destinación así como las de destinación específica son las siguientes:



FUENTE	DESCRIPCION	SALDO EN BANCO	CHEQUES EN CAJA	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	SALDO NETO
01-17-26-29-35-37	INGRESOS CTES LIBRE DEST. - ICLD 2008 - REINTEGROS CONTRIB VALORIZACION - ICLD VIG ANT - ICLD VIGENCIA 2009-REND FINANCIEROS ICLD,	19.037.895.410,95	33.602.590,00	36.731.608.510,65	12.608.099.771,37	(30.268.210.281)
	COLDEPORTES 0350	470.001.945,00		470.123.745,00		(121.800)
9	RECURSOS PROVISIONADOS	518.343.709,15		107.918.800,00	3.467.027.316,16	(3.056.602.407)
19	SOBRETASA A LA GASOLINA	151.628.495,94		1.832.194.161,78	1.071.172.665,80	(2.751.738.332)
25	SOBRETASA DEPORTIVA IDER				326.998.409,00	(326.998.409)
39	I.P.U.	103.547.479,64		896.160.954,00	1.030.622.014,00	(1.823.235.488)
40	IMPUESTO OBRAS VIALES DISTRISSEGURIDAD				304.447.842,89	(304.447.843)
41	MANTENIMIENTO MERCADO BAZURTO	1.623.849,64		54.360.000,00	10.380.000,00	(63.116.150)
53	CONTRAPRESTACION PORTUARIA	10.167.374,69		957.121.311,98	95.553.662,00	(1.042.507.599)
71 - 81	SGP EDUCACIÓN Y RENDIMIENTOS FINAN	9.825.342.347,08		18.143.765.998,00	3.653.893.067,26	(11.972.316.718)
76	IMPUESTO DE TELEFONIA CONMUTADA-DISTRISSEGURIDAD				68.423.999,40	(68.423.999)
85	BALDÍOS Y VENTA DE ACTIVOS	31.899,00		167.750.000,00	1.682.000,00	(169.400.101)
89	OTROS RENDIMIENTOS FINANCIEROS			956.741.014,53	118.478.639,47	(1.075.219.654)
92	OTROS DIVIDENDOS	542.208.802,57		1.668.110.148,88	101.710.794,06	(1.227.612.140)
93	RENTAS NACIONALES CEDIDAS				114.627.317,00	(114.627.317)
	CONVENIO INTER. ADM. IDER				739.505.414,00	(739.505.414)
	<b>TOTAL</b>					<b>(55.004.083.654)</b>

Fuente: Cierre Tesorería 2011

Como se observa en el cuadro anterior las cuentas bancarias financiadas con ICLD a pesar de no tener saldo suficiente, se comprometieron \$36.731.608.510 en cuentas por pagar y \$12.608.099.771,37 en reservas.

### COMPARATIVO SITUACION DE TESORERIA 2007-2011

Vigencia	Situación de Tesorería
2007	-15.353.354.982
2008	17.509.168.418
2009	10.302.659.097
2010	6.159.020.395
2011	32.920.589.857

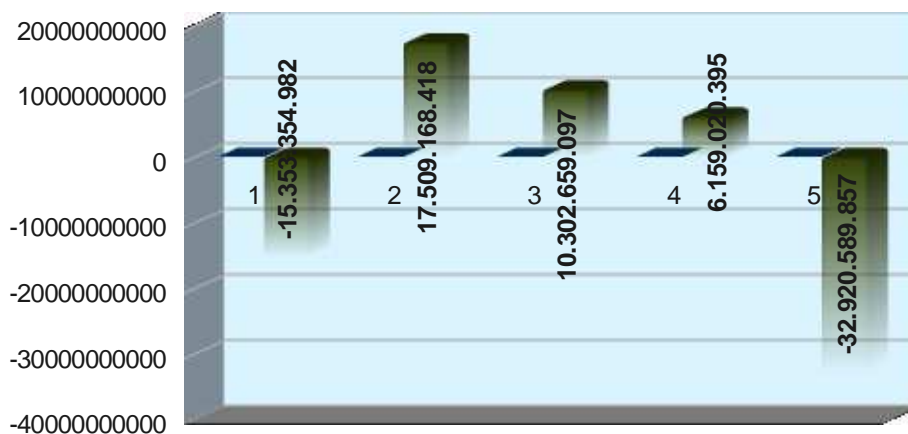
Grafico Comparativo Situación de Tesorería 2007-2011

Pie de la Popa, Calle30 No18 A 226 Tes.: 6560977-6560969

[www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

(27)

**“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”**



## RECAUDOS VIGENCIAS 2008 – 2012

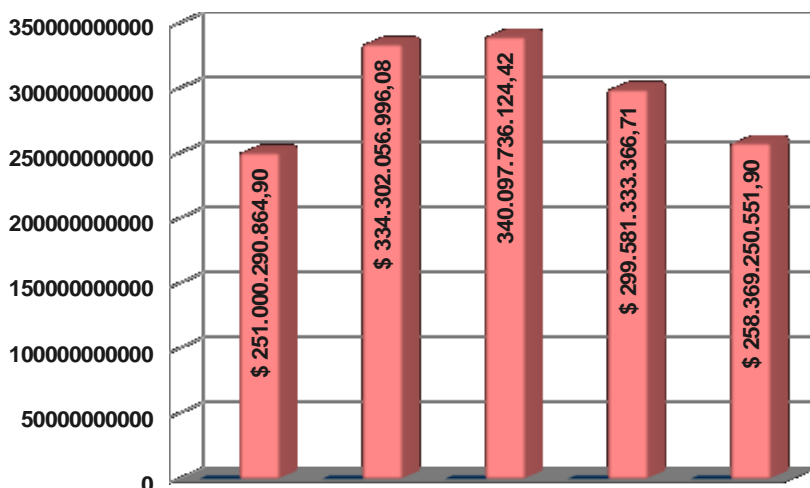
Se realizó un análisis al comportamiento del recaudo en las vigencias 2008 a Junio de 2012 para ver su incidencia en el déficit de tesorería, manifiesto en la vigencia 2011. El comportamiento de los recaudos de las vigencias en comento, muestran una tendencia relativamente constante, presentando variaciones positivas en el 2009 y 2010 y una baja de aproximada de 41.000.000.000 en el 2011.

El comportamiento en el recaudo demuestra que no existe una política clara en esta materia, por tanto los ingresos por este concepto responden a la cartera vegetativa, compuesta por todos aquellos contribuyentes que cancelaron sus obligaciones sin mediar un incentivo o gestión por parte de la administración.

### Comparativo recaudo Vigencias 2008-2012

Vigencia	Recaudo
2008	251.000.290.864,90
2009	334.302.056.996,08
2010	340.097.736.124,42
2011	299.581.333.366,71
2012	258.369.250.551,90

### Gráfico recaudo Vigencias 2008-2012



**DETERMINACION O CALCULO DEFICIT REAL REALIZADO POR LA CDC**

De acuerdo al Documento, denominado cierre de tesorería, de la vigencia fiscal 2011, remitido por la Tesorería Distrital a la Comisión Auditora, en el numeral 2 página 4, la situación de tesorería por Ingresos Corrientes de libre Destinación arroja un saldo de \$30.268.210.281 en déficit, sin embargo, al analizar el acta 001 de 2012 del Concejo Superior de Política Fiscal – CONFISCAR- determinamos que el faltante real de Ingresos Corrientes de Libre Destinación es el siguiente:

**1. Déficit de fuente directa de Ingresos Corrientes de Libre Destinación:**

FUENTE	DESCRIPCION	SALDO EN BANCO	CHEQUES EN CAJA	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	SALDO NETO
01-17-26 29-35-37	INGRESOS CTES LIBRE DEST. - ICLD 2008 - REINTEGROS CONTRIB VALORIZACION - ICLD VIG ANT - ICLD VIGENCIA 2009- REND FINANCIEROS ICLD,	19.037.895.411	33.602.590	36.731.608.511	12.608.099.771	(30.268.210.281)
	Planilla 2011019155 de octubre 26 de 2011 BBVA Asset Management SA Sociedad Fiduciaria	2.421.576.157		3.964.280.514		(1.542.704.357)
	Cartera Colectiva 100100103-1	2.200.000.000		3.309.675.219		(1.109.675.219)
	<b>Subtotal ICLD</b>	<b>23.659.471.568</b>	<b>33.602.590</b>	<b>44.005.564.244</b>	<b>12.608.099.771</b>	<b>(32.920.589.857)</b>

Cifras del Acta 001 de 2012 del Confiscar.



El déficit directo en Ingresos Corrientes de Libre destinación incluye además del faltante por \$30.268.210.281, las cuentas por pagar por la planilla No.20110191 de octubre 26 de 2011 a nombre de BBVA Asset Management SA Sociedad Fiduciaria por valor de \$1.542.704.357 y el saldo por pagar de la Cartera Colectiva No.100100103-1 por valor de \$1.109.675.219, **por lo cual el déficit directo de ICLD suma \$32.920.589.857.**

Para analizar y determinar el déficit de los recursos provenientes de ingresos corrientes de libre destinación hay que hacer un análisis a las finanzas por dicho concepto, observando la afectación producida por el resultado del ejercicio anterior de tesorería (vigencia 2010), el comportamiento de los ingresos del periodo y las obligaciones contraídas en el periodo fiscal.

El mes de enero comienza con un saldo en banco de \$6.159.020.395 provenientes del superávit de tesorería de la vigencia 2010, de igual forma en la vigencia 2011, se recaudaron \$294.597.202.132,93, lo que quiere decir que la alcaldía, contó con recursos por valor de \$300.756.222.527,93 disponibles para atender sus compromisos, de dicho saldo se comprometieron \$280.059.628.322,51, lo que da como resultado un superávit de tesorería de \$20.696.594.205,42, (ver el siguiente cuadro):

#### Situación De Tesorería 2011

Concepto	Saldo
Superávit 2010	6.159.020.395,00
(+) Recaudos 2011	294.597.202.132,93
(=) Total disponible	300.756.222.527,93
(-) Compromisos	280.059.628.322,51
(=) Superávit 2011	20.696.594.205,42

Por lo explicado en el párrafo precedente y mostrado en el cuadro anterior, se puede concluir que a pesar que el déficit correspondiente a los recursos de libre destinación, asciende \$32.920.589.857, el daño causado a las finanzas del Distrito es de \$53.617.184.062.



Concepto	Saldo
Superávit 2011 faltante en el cierre	-20.696.594.205,42
(+) Déficit 2011	- 32.920.589.857,00
(=) Presunto daño fiscal	(53.617.184.062,42)

Otras fuentes presentaron saldos deficitarios que ascendieron a \$13.075.132.390, de los cuales -\$10.156.544.272, serían atendidos con recursos de ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia 2012.

## 2. Déficit de otras fuentes para cubrir con Ingresos Corrientes de Libre Destinación:

FUENTE	DESCRIPCION	SALDO EN BANCO	CHEQUES EN CAJA	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	SALDO NETO
9	RECURSOS PROVISIONADOS	518.343.709	0	107.918.800	3.467.027.316	(3.056.602.407)
19	SOBRETASA A LA GASOLINA	151.628.496	0	1.832.194.162	1.071.172.666	(2.751.738.332)
39	I.P.U.	103.547.480	0	896.160.954	1.030.622.014	(1.823.235.488)
41	MANTENIMIENTO MERCADO BAZURTO	1.623.850	0	54.360.000	0	(52.736.150)
85	BALDÍOS Y VENTA DE ACTIVOS	31.899	0	167.750.000	1.682.000	(169.400.101)
89	OTROS RENDIMIENTOS FINANCIEROS	0	0	956.741.015	118.478.639	(1.075.219.654)
92	OTROS DIVIDENDOS	542.208.803	0	1.668.110.149	101.710.794	(1.227.612.140)
	Subtotal Otras Fuentes	1.317.384.236	0	5.683.235.079	5.790.693.429	(10.156.544.273)
	TOTAL A CUBRIR CON ICLD	24.976.855.804	33.602.590	49.688.799.323	18.398.793.201	(43.077.134.130)

Cifras del Cierre de Tesorería y del Acta de Confiscar 001 de 2012.

Con Ingresos Corrientes de Libre Destinación de la vigencia 2012 se financiarán obligaciones de Otras Fuentes de Destinación Especifica por valor de \$10.156.544.273, como se muestra en el cuadro anterior.

Con Ingresos Corrientes de Libre Destinación se cubrirán en la vigencia fiscal 2012 en total \$43.077.134.130, clasificados en \$32.920.589.857 como faltante propios de fuentes ICLD y \$10.156.544.273 como faltante de otras fuentes.

## 3. Déficit de Fuentes de Destinación Especifica:

De las fuentes de Destinación Especifica que serán financiadas con sus propios recursos, tenemos que el déficit asciende a la suma de \$2.946.777.455 como se muestra en el cuadro.



FUENTE	DESCRIPCION	SALDO EN BANCO	CHEQUES EN CAJA	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	SALDO NETO
	COLDEPORTES 0350	470.001.945	0	470.123.745	0	(121.800)
25	SOBRETASA DEPORTIVA IDER	0	0	0	326.998.409	(326.998.409)
40	IMPUESTO OBRAS VIALES DISTRISSEGURIDAD	0	0	0	304.447.843	(304.447.843)
41	MANTENIMIENTO MERCADO BAZURTO	0	0	0	10.380.000	(10.380.000)
53	CONTRAPRESTACION PORTUARIA	10.167.375	0	957.121.312	95.553.662	(1.042.507.599)
55 Y 61	SGP-AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS	26.032.247	0	241.648.726	124.148.595	(339.765.074)
76	IMPUESTO DE TELEFONIA CONMUTADA- DISTRISSEGURIDAD	0	0	0	68.423.999	(68.423.999)
93	RENTAS NACIONALES CEDIDAS	0	0	0	114.627.317	(114.627.317)
	CONVENIO INTER. ADM. IDER	0	0	0	739.505.414	(739.505.414)
	<b>TOTAL A CUBRIR CON RECURSOS DE LAS FUENTES PROPIAS DONDE SE GENERO EL DEFICIT</b>	<b>506.201.567</b>	<b>0</b>	<b>1.668.893.783</b>	<b>1.784.085.239</b>	<b>(2.946.777.455)</b>

Cierre de Tesorería Distrital

#### 4. Déficit Sector Educación

El déficit del sector Educación de la vigencia fiscal 2011 a diciembre 31 presentó la siguiente situación:

FUENTE	DESCRIPCION	SALDO EN BANCO	CHEQUES EN CAJA	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	SALDO NETO
71 - 81	SGP EDUCACIÓN Y RENDIMIENTOS FINAN	9.825.342.347	0	18.143.765.998	3.653.893.067	(11.972.316.718)
	Nomina diciembre 2011	0	0	5.075.178.512	0	(5.075.178.512)
	Homologación	0	0	751.884.733	0	(751.884.733)
	Todos con Derechos	0	0	1.039.225.000	0	(1.039.225.000)
	Cesantias e Intereses Cesantias	0	0	766.969.885	0	(766.969.885)
	<b>TOTAL A CUBRIR CON ICLD DEL SECTOR EDUCACION</b>	<b>9.825.342.347</b>	<b>0</b>	<b>25.777.024.128</b>	<b>3.653.893.067</b>	<b>(19.605.574.848)</b>

Cifra del Cierre de Tesorería Distrital





Los ingresos del sector Educación como corresponden a recursos de Destinación Especifica, el déficit deberá ser cubierto por Ingresos Corrientes de Libre Destinación. El déficit del Sector Educación suma \$19.605.574.848.

## 5. Déficit Acumulado

El déficit acumulado de la vigencia fiscal 2011 tiene un valor de \$65.663.089.023 como se muestra en el siguiente cuadro:

DESCRIPCION	SALDO EN BANCO	CHEQUES EN CAJA	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	SALDO NETO
TOTAL A CUBRIR CON ICLD (PROPIOS, OTRAS FUENTES Y EDUCACION)	34.802.198.151	33.602.590	75.465.823.451	22.052.686.268	(62.716.311.568)
TOTAL A CUBRIR CON RECURSOS DE LAS FUENTES PROPIAS DONDE SE GENERO EL DEFICIT	506.201.567	0	1.668.893.783	1.784.085.239	(2.946.777.455)
<b>TOTAL DEFICIT</b>	<b>35.308.399.718</b>	<b>33.602.590</b>	<b>77.134.717.234</b>	<b>23.836.771.507</b>	<b>(65.663.089.023)</b>

Cifra del Cierre de Tesorería Distrital

- Según documento CONFISCAR de marzo 1 de 2012, página 5, párrafo tercero el Director Financiero de Presupuesto Alberto Llamas Herrera manifiesta: "Que el déficit en la fuente de Ingresos Corrientes de Libre Destinación no obedeció a la ejecución de apropiaciones presupuestales superiores al recaudo efectivo de los ingresos, por cuanto de la situación presupuestal de estos recursos con relación a los gastos ejecutados, resultó un superávit presupuestal, lo que indica que fueron otros factores, tales como, embargos, unidad de caja, los que incidieron en los resultados financieros" (subrayado comisión CDC).

Confrontada esta afirmación en lo referente a los embargos cancelados durante la vigencia 2011, tenemos que se canceló la suma de Nueve Mil Ciento Siete Millones Ochocientos Ochenta y Dos Mil Cuatrocientos Noventa y Ocho Pesos con 64/100 ctvos, como se muestra en el siguiente cuadro:



DEMANDANTE	VALOR	Fecha
Alberto Villegas Lopez Alicia Villegas Lopez	6.245.418.779,00	nov-01
Alberto Villegas Lopez Alicia Villegas Lopez	2.862.463.719,64	dic-01
Total	9.107.882.498,64	

Fuente: Cierre de Tesorería 2011

La suma cancelada por embargos por \$9.107.882.498,64 de las cuentas bancarias de la Fiduciaria la Previsora sin operación presupuestal con Ingresos Corrientes de Libre Destinación, no afecta o incide en las causa del déficit, debido a que la ejecución presupuestal de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación según Predis arroja un superávit de \$14.537.573.810,42 como se muestra en el siguiente cuadro:

INGREOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	
Concepto	Valor
Total ICLD Tributarios	261.853.993.096,00
Total ICLD No Tributarios	3.412.672.559,05
Total ICLD Recursos del Balance	29.330.536.477,88
<b>Total Recaudo ICLD 2011</b>	<b>294.597.202.132,93</b>
Total Compromisos ICLD 2011	280.059.628.322,51
<b>Superavit (déficit) ICLD 2011</b>	<b>14.537.573.810,42</b>
Disponible a Dic 31 - 2010 Superavit	6.159.020.395,00
<b>Disponible ICLD 2011 - Superavit (déficit)</b>	<b>20.696.594.205,42</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal Predis

Por lo tanto, de acuerdo al resultado de la ejecución presupuestal de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación por \$14.537.573810,42 en superávit, mas el saldo disponible a diciembre 31 de 2010 por \$6.159.020.395,00 cubría los embargos cancelados por \$9.107.882498,64, así:

Concepto	Valor
Disponible 2011 - Superavit (déficit)	20.696.594.205,42
Embargos Cancelados	9.107.882.498,64
Saldo en superavit	11.588.711.706,78

Basados en este análisis, la Comisión determina que los embargos no son causa primaria en la generación del déficit por Ingresos Corrientes de Libre destinación por -\$30.268.210.281.



En lo referente a la Unidad de Caja Tenemos:

El decreto 111 de 1996, capítulo II de los Principios del Sistema Presupuestal:

*ARTICULO 16. UNIDAD DE CAJA. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.*

En atención al concepto de unidad de caja tendríamos, según lo expresado por el Director Financiero de Presupuesto Alberto Llamas Herrera, que para la vigencia fiscal 2011 todos los ingresos de fuente Ingresos Corrientes de Libre Destinación disponibles por valor de \$300.756.222.527,93 (ICLD recibidos en 2011 según Predis más saldo disponible a dic.31/2010) no alcanzaron a cubrir todos los compromisos financiados con ICLD, sin embargo, al revisar la ejecución presupuestal de gastos financiados con fuente ICLD tenemos que se comprometieron \$280.059.628.322,51 por lo cual queda desvirtuada esa afirmación debido a que los ingresos por ICLD son superiores a los compromisos financiados con ICLD.

### **LAS CAUSAS QUE GENERARON EL DEFICIT**

Los hechos manifiestos en la información de tesorería y presupuestal, permiten ver que se expidieron disponibilidades, registros presupuestales y al final de la vigencia, se crearon reservas presupuestales y cuentas por pagar, sin tener en cuenta la información financiera de las distintas cuentas bancarias, dejando sin soporte financiero dichos actos administrativos, y por ende causando el déficit que nos ocupa. Entre las principales causas encontramos las siguientes:

- Incumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios responsables de ejercer los controles pertinentes para una buena gestión financiera. Entre los que se encuentran el Secretario de Hacienda, El Director de Presupuesto y el Tesorero de la época.
- Todo lo acaecido denota una debilidad estructural en el software financiero, además del aislamiento del modulo de presupuesto y el de tesorería, lo cual permitió generar las disponibilidades y los registros presupuestales, sin existir saldo para ello.
- Falla en el Sistema de control interno de la entidad, el cual sigue siendo inoperante, pues no se advirtió sobre los hechos en mención, ni advirtió las consecuencias de los mismos. Conllevando a la falta de autocontrol por parte de los responsables de la Dirección de la Secretaría de Hacienda, la Tesorería, la oficina de presupuesto y el departamento de contabilidad.



- Se financiaron compromisos de fuente diferente a ICLD con recursos de ICLD, debido a que los ingresos recibidos de fuente ICLD cubrían totalmente los compromisos adquiridos por \$280.059.628.322,51.
- Los compromisos por ICLD que muestra Predis por valor de \$280.059.628.322,51 están subestimados.
- Se realizaron movimientos bancarios sin operaciones presupuestal diferentes de embargos.
- La Dirección de Presupuesto no consulta previamente la disponibilidad o existencia de recursos en tesorería al momento de otorgar un registro presupuestal.
- presunta mala utilización de los ingresos corrientes de libre destinación, pues la información allegada a esta comisión permite determinar que no se adquirieron compromisos mayores a los recaudos. Por tanto el déficit de ingresos corrientes de libre destinación fue causado presuntamente por utilización de estos recursos en el pago de obligaciones propias de los recursos de destinación específica, lo que genero un presunto daño por valor de \$53.617.184.062,42, a las finanzas Distritales.
- Se han desatendido cuentas por pagar de vigencias anteriores, por esta razón se encuentran vigentes en los cierres de tesorería, lo que demuestra que presuntamente se está haciendo uso indebido del principio de unidad de caja. Y se está cubriendo obligaciones con recursos de cuentas por pagar y reservas.
- Mucha de la información financiera solicitada al ente, ha sido suministrada por parte de organizaciones externas, como la fiduciaria la previsor, lo que denota una falla en la planeación, pues no se recauda la información financiera de manera oportuna, para los análisis que se requieran.
- El software de presupuesto no presenta homogeneidad en los reportes producidos, una misma disponibilidad es presentada, algunas veces como varias, registradas con diferentes valores, mientras que en otras ocasiones, presenta correctamente la disponibilidad, por su valor total. Esto puede entrañar un problema de seguridad, pues permite repetir disponibilidades, ya emitidas.
- El software presupuestal no facilita el análisis de los datos financieros, pues sus reportes los realiza en formato pdf, el cual no se presta para la manipulación de



los datos. Esta carencia es suplida con la solicitud a los ingenieros de sistema, para que ellos generen dicha consulta.

- Incumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios responsables de ejercer los controles pertinentes para una buena gestión financiera.
- Todo lo acaecido denota una debilidad estructural en el software financiero, además del aislamiento de los módulos de presupuesto, tesorería y contabilidad, lo que dificulta una adecuada planeación y control.
- Falla en el control interno de la entidad que no advirtió sobre los hechos en mención, ni advirtió las consecuencias de los mismos.
- Falta de auto control por parte de los responsables de la Dirección de la Secretaría de Hacienda, la Tesorería, la oficina de presupuesto y el departamento de contabilidad.

Otras las causas que escogimos como precedente investigativo, en aras de reconfirmar nuestras observaciones en lo referente a la ineficiencia e ineficacia en cuanto a la falta de control y desorganización administrativa se refiere en la Administración Financiera en la Secretaría de Hacienda para esa vigencia de 2011 hacia atrás, la encontramos en el estudio realizado por el Banco Mundial realizado en Febrero de 2009, quien fue solicitado por la misma Alcaldesa de la época, el cual se denominó **“Plan de Acción Rápida para la Mejora de la Gestión Pública de la Municipalidad de Cartagena de Indias”**, en el cual hacen un sombrío y duro diagnóstico de la Administración Financiera de la Secretaría de Hacienda, y del cual por supuesto se confirma que sigue sucediendo muchos de esos hechos y del cual fueron pronosticados de manera fehaciente por esa entidad de lo que podía suceder si no se tomaba los correctivos necesarios, y que hoy se pone de manifiesto como impacto negativo de las Finanzas Públicas Territoriales y que hoy han deteriorado los recursos propios de la actual administración. A continuación solo seleccionamos los apartes, que para la Contraloría coinciden con la situación de la realidad financiera encontrada, y que nos sirve de prueba para demostrar que todo ese proceso pudo haber evitado, si he hubieran tomado las acciones correctivas en esa época y por ende se confirma que se tenía conocimiento de lo que se estaba haciendo a la hora de generar todos esos compromisos sin recursos disponibles, lo que generó el déficit tanto en recursos propios como en recursos de SGP Educación.

“28. **Ejecución del Presupuesto.**- Luego de la carga de las apropiaciones presupuestarias en el sistema presupuestal (PREDIS) y de la preparación y aprobación del Plan de Cada (PAC), se procede a la ejecución propiamente dicha de los gastos.



Esta ejecución presenta debilidades que son causadas por la fragmentación de procedimientos, la incompleta informatización y desconexión entre distintos sistemas de información”.

Y con base a lo evaluado por la comisión auditora se siguen presentando esa fragmentación de procedimientos tales como la inexistencia de procesos como el Plan Financiero, el PAC de Reservas Presupuestales y Cuentas Por Pagar.

“29. El Cuadro 11 presenta un listado de las distintas etapas que caracterizan al proceso de ejecución presupuestaria del Municipio de Cartagena, y de las entidades públicas que tienen responsabilidad sobre cada una de las mismas. Allí se puede observar un alto número de etapas (12 en total) e instituciones involucradas (7 en total) en la ejecución del gasto, lo cual da lugar a la generación de ineficiencias y obstaculiza el control agregado. Estos efectos se ven a su vez exacerbados por el uso frecuente de procedimientos manuales y también por la utilización de una infraestructura edilicia inadecuada.<sup>11</sup>”

**Cuadro 11: Etapas De La Ejecución Presupuestaria**

<b>Etapas</b>	<b>Entidad Responsable / Institución a</b>
1	Solicitud de Disponibilidad Presupuestaria Secretaría o Dirección a cargo
2	Certificado de Disponibilidad Presupuestaria – Registro de la F de Pre-Compromiso en el Sistema Presupuestario PREDIS Dirección de Presupuesto – Secretaría Hacienda
3	Comienzo del Proceso de Licitación Secretaría o Dirección a cargo (ídem)
4	Visto Bueno – Oficina Jurídica Alcaldía
5	Firma del Contrato Alcaldesa
6	Registro – Compromiso del Gasto en el Sistema Presupuestado PREDIS Dirección de Presupuesto – Secretaría Hacienda
7	Entrega de Factura a Presupuesto Secretaría o Dirección a cargo (ídem)
8	Preparación Orden de Pago Dirección de Presupuesto – Secretaría Hacienda
9	Contabilización del Gasto Devengado (Emisión de Factura y Orden de Pago) Dirección de Contabilidad – Secretaría Hacienda
10	Preparación Planilla de Pago Dirección de Tesorería – Secretaría Hacienda
11	Ejecución del Pago Entidad Fiduciaria Externa
12	Contabilización del Gasto Pagado Dirección de Contabilidad – Secretaría Hacienda



La Contraloría Distrital encontró que se sigue con el mismo patrón y que no ha mejorado, y claramente podemos observar como en los numerales 7 y 8, la Dirección de Presupuesto tenía que establecer control en esa etapa para que no se excedieran compromisos por encima de los recursos previstos en las cuentas bancarias, tal y como se lo exige su manual de funciones.

“30. **Fragmentación.** Existen procedimientos diferentes de ejecución para distintas finalidades del gasto, lo cual contribuye a la complejidad y a la ineficiencia en la ejecución presupuestaria. Las Secretarías de Salud y Educación cuentan con sus propios departamentos de presupuesto y contabilidad, y además tienen acceso directo a PREDIS y manejan su propio sistema de contabilidad, lo cual les permite consolidar las etapas 1 a 3 y 6 a 9 del Cuadro 11. En el caso de las entidades descentralizadas, la ejecución del presupuesto se realiza en forma totalmente autónoma, incluso los procedimientos de pagos.<sup>12</sup>”

De esta observación confirmamos lo establecido para Salud y Educación, eso sigue igual.

“31. **Incompleta informatización y desconexión entre distintos sistemas.** Cartagena recibió de parte de Bogotá el sistema de información SICAPITAL con el fin de apoyar las labores de administración financiera. Los principales subsistemas del SICAPITAL que intervienen en el proceso de ejecución presupuestaria están diseñados para operar como módulos integrados, como sucede en el caso del municipio de Bogotá, en donde el SICAPITAL integra las funciones de presupuesto, tesorería y contabilidad. Sin embargo, en el caso de Cartagena, por el momento sólo se implementó el módulo de presupuesto (PREDIS), que en vez de ser utilizado como tal, opera como un sistema autónomo, y no tiene vinculación alguna con otros sistemas ya implementados. En forma adicional, otros sistemas que resultan clave dentro del proceso de ejecución presupuestaria —por ejemplo, los de Tesorería (OBJET) y Contabilidad (LIMAY) que hacen parte de SICAPITAL— no fueron implementados aún. Finalmente, algunas instituciones utilizan sistemas propios e independientes”.

Esta es una de las observaciones con mayor arraigo dentro del Sistema de Información manejado en Hacienda, y ya lo observamos nuevamente, todavía OBJET hasta la actual fecha no está implementada con Predis y que ha conllevado por años a la falta de control entre tesorería y contabilidad, tan cierto es que todavía los cierres de tesorería se hacen manuales y atrasados, lo que impiden tomar decisiones de manera inmediata, oportuna para contrarrestar cualquier impacto contra las finanzas distritales.

“34. **Credibilidad Presupuestaria.**— La habilidad para ejecutar gastos tal como



fueron presupuestados es un factor de importancia como respaldo de la capacidad del gobierno para proveer servicios públicos. Una forma de reflejar dicha habilidad es midiendo el gasto efectivo anual del gobierno comparado con el presupuestado, tal como se presenta en el Cuadro 12. Cartagena exhibe una tendencia a la sub-ejecución del gasto mayor en los tres últimos años que van desde un 8% hasta un 19%, lo cual resulta coherente si se tienen en cuenta las debilidades existentes en la formulación y ejecución del presupuesto municipal”.

Este proceso se sigue presentando, sin embargo la falta de control conllevó al susodicho déficit de Caja.

“36. **Plan de Caja.-** La planificación financiera del Municipio es débil. El Plan de Caja (PAC) es un procedimiento formal, preparado por la Tesorería sobre la base de datos históricos, y sin mediar consultas directas con las correspondientes unidades de gasto para determinar sus necesidades reales de ejecución. Por otro lado, el alcance del Plan de Caja es limitado pues su cobertura no alcanza a todos los gastos<sup>13</sup>. La pobre planificación financiera del Municipio queda ilustrada al observar el nivel importante de deuda flotante<sup>14</sup> que alcanzó el 5% del presupuesto ejecutado en el 2007. También hay que tener presente la existencia de un importante margen de “reserva presupuestal” (7% del presupuesto ejecutado, que de 2007), que corresponde a gastos contratados y no pagados”.

En lo referente estamos de acuerdo, no hay planificación financiera, y el procedimiento formal del PAC que se ejecuta en la Tesorería no abarca todos los criterios previstos en la norma, entre las cuales no se tiene en cuenta el Plan Financiero, ya que este no es efectivo.

“37. **Gestión de Cuentas Bancarias.-** La administración Municipal no lleva a cabo conciliaciones bancarias en forma regular,<sup>15</sup> y tampoco ejerce un control efectivo sobre las cuentas bancarias. Esto se agrava por el gran número de cuentas existentes más de 300 cuentas distintas, manejadas por al menos 12 instituciones financieras. Esto se opone a las prácticas estándar aconsejadas para la función de Tesorería, donde usualmente se aconseja que los saldos en efectivo disponibles del gobierno estén eficientemente centralizados mediante el uso de una Cuenta Única del Tesoro (CUT)”.

Ya no existen esa gran cantidad de cuenta pero todavía existen varias, es decir aún así no se tuvo en cuenta este criterio y no se cumple con el estándar, o de no observen las cuentas embargadas al Distrito.

“40. **Efectividad del control interno municipal.-** En general, el sistema de control interno del Municipio de Cartagena es inefectivo, debido principalmente a debilidades del proceso de ejecución presupuestaria y de la gestión de tesorería, tal como fue descrito en las secciones anteriores. Más específicamente, existen tres características principales





que impiden que el control interno sea efectivo: (i) falta de una adecuada asignación de responsabilidades en el proceso de ejecución presupuestaria —consecuencia del alto número de etapas y de agencias y departamentos involucrados; (ii) falta de informatización y de integración de las distintas funciones que intervienen en dicho proceso; y (iii) debilidades en la planificación y gestión de pagos”.

En la actualidad lo sigue siendo no es efectivo el Control Interno, ya eso lo hemos señalados en varias oportunidades.

Estas son algunas de las causas que a juicio de la Contraloría siguen presentándose en los procesos de la Secretaría de Hacienda lo, que hace un proceso poco efectivo.

**ANALISIS DE RESPUESTA DEL SUJETO DE CONTROL**

No.	DESCRIPCION DEL HALLAZGO	RESPUESTA ENTIDAD	ANALISIS RESPUESTA CDC
1	No existe un control por parte de la Dirección de presupuesto en cuanto a verificar los saldos disponibles en caja. a la hora de emitir disponibilidades y registros presupuestales, más cuando se encuentran determinadas en el manual de funciones del Director de Presupuesto, el cual debe cumplir con esta función y ponerla en marcha	La ejecución del presupuesto se puede entender, en primer lugar, como aquella referida al gasto: y en segundo lugar como aquella referida al ingreso o sea al recaudo de las rentas públicas. Es mucho más compleja la ejecución presupuestal de los gastos. Pues, recuérdese en cuanto tiene que ver con los ingresos el presupuesto no es más que un estimativo, mientras que en lo relacionado con los gastos es una verdadera distinción entre ordenadores y pagadores. Referente a esto les recuerdo a los señores auditores que una primera premisa para que se entienda la dinámica de la ejecución del gasto es que la generalidad de las legislaciones distingue entre aquel funcionario que autoriza el gasto y aquel que lo paga. La distinción entre	En la extensa respuesta de la entidad, la dirección de presupuesto corrobora que no tiene en cuenta la disponibilidad de recursos reales en bancos al momento de ejecutar el presupuesto. El interrogante esencial no se responde; ¿Por qué hay dinero disponible en presupuesto y no en las cuentas bancarias? La dirección de presupuesto se maneja de manera independiente a tesorería y contabilidad, según la respuesta. No hay verificación, ni cruce de información entre la dirección de presupuesto, tesorería y contabilidad. En



		<p>"ordenadores" y "pagadores" obedece a profundas raíces de prudencia y transparencia en la ejecución del gasto: quien compromete una apropiación presupuestal no debe ser el mismo que la pague. La condición de "pagador" está radicada en los servicios de la tesorería, al paso que el concepto de "ordenador" — ha dicho la Corte Constitucional — " se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado-limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto. Por otra parte, les preciso que al hablar de la ejecución del gasto presupuestal resulta necesario distinguir entre la ejecución financiera del mismo — la cual, según lo señala el artículo 73 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, " se hará a través del programa anual mensualizado de caja PAC": y la ejecución formal de éste que se realiza, según la modalidad del gasto de que se trate a través de diversos mecanismos, entre los cuales la doctrina ha distinguido los siguientes, entre otros: El certificado de disponibilidad, el registro presupuestal. la causación de la obligación. De igual forma el Decreto 111 de 1996 establece que la ejecución del presupuesto debe hacerse a través del PAC. Para orientar los pagos de acuerdo con el recaudo de los ingresos el presupuesto del Distrito</p>	<p>cuanto al PAC, la situación de tesorería a diciembre 31 de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 nos indica que el PAC es solo un concepto teórico en las finanzas del Distrito de Cartagena y su elaboración se reduce al cumplimiento de la norma más no como un instrumento de control y verificación junto con el presupuesto de los ingresos y gastos del Distrito. Por lo anterior, y en especial por el incumplimiento del manual de funciones de la Dirección de Presupuesto, se mantiene la observación.</p> <p>La entidad afirma: "Para orientar los pagos de acuerdo con el recaudo de los ingresos el presupuesto del Distrito de Cartagena se debe ejecutar conforme a la mensualización de los ingresos y pagos, en la respectiva vigencia, para tal efecto se debe elaborar el PAC."</p> <p>En ese concepto resume lo planteado por la comisión, además es de anotar que la entidad respondió en diversas oportunidades que no llevan pac de ingresos, además, cuando se les solicitó informe de recaudos y saldos</p>
--	--	---	---



		<p>de Cartagena se debe ejecutar conforme a la mensualización de los ingresos y pagos, en la respectiva vigencia, para tal efecto se debe elaborar el PAC. Para la elaboración del PAC, conforme a la apropiación presupuestal se solicita a cada entidad ejecutora del Distrito que elaboren un proyecto de PAC considerando: prioridades — tiempos de ejecución — programas y proyectos - y los tiempos de realización de los procesos contractuales y programación de pagos, luego esto se presenta en Tesorería. Posteriormente, a partir del presupuesto de gastos aprobado, teniendo clara la fuente de financiación de cada concepto de gasto, la propuesta de PAC de cada entidad ejecutora y la disponibilidad mensual de recursos según fuente, en cada mes se distribuyen los recursos, entre los diferentes conceptos de gastos de acuerdo a las secciones y apropiaciones correspondientes, garantizando que el gasto corresponda con el ingreso que legalmente puede financiar ese gasto. Para terminar, le informo que para orientar los pagos de acuerdo con el recaudo de los ingresos, el presupuesto del distrito de Cartagena se debe ejecutar conforme a la mensualización de los ingresos y pagos, en la respectiva vigencia. Para tal efecto, se debe elaborar el PAC.</p>	<p>bancarios, demoraron la respuesta porque la tesorería no contaba con esta información por ello, esta fue solicitada a la fiduciaria, quien finalmente la suministró.</p> <p>Por todo lo anotado se concluye que el proceso desarrollo del pac, al igual que la administración financiera de la Alcaldía cuenta con debilidades, en cuanto a la verificación de los recursos, planificación y ejecución de los mismos que debe subsanar, así como el recaudo y salvaguarda de la información financiera, sobre todo los recursos administrados por las fiduciarias, los cuales necesitan un mayor control por parte del Distrito.</p>
--	--	---	---



2	<p>ALCANCE DE LA AUDITORIA</p> <p>Se escogió como muestra todos los valores del déficit de caja por fuente generados, por ingresos corrientes de libre destinación, otras fuentes y SGP Educación</p>	<p>Según la expresión anterior en el informe no se establece la veracidad de los recursos disponibles al cierre de cada vigencia que demuestre si realmente estos obedecen a lo efectivamente atesorado, pues tengo mis dudas sobre la disponibilidad de recursos al cierre de cada una de las vigencias analizadas</p>	<p>Si la secretaria de hacienda tiene dudas sobre sus propios informes de cierre de tesorería y de cierre presupuestal y sobre la veracidad de los recursos al cierre de cada vigencia, entonces, ¿qué función desempeña la secretaria de hacienda en el manejo de las finanzas del Distrito?. Esto demuestra la falta de control y el incumplimiento de las funciones de los encargados de manejar las finanzas distritales.</p>
3	<p>Expresa el grupo auditor en el folio 28, deduciendo de un cuadro que describe los movimientos de los saldos en banco con respecto a las cuentas por pagar y a las reservas presupuestales, que las cuentas financiadas con ICLD a pesar de no tener saldo suficiente se comprometieron \$36.731.608.510 en cuentas por pagar y \$12.608.099.771,37., en reserva</p>	<p>Respecto a esta deducción del grupo auditor, observamos que es un fiel reflejo del desconocimiento que se lleva a cabo en el proceso presupuestal, con respecto a lo que refleja un cierre de tesorería. Yo le pido muy respetuosamente al grupo auditor que me revisen los valores establecidos como compromisos en cuantía de \$49.339.708.281.37 que se ejecutaron por encima de los ingresos efectivamente recaudados, pues, insistimos en que la situación presupuesta al cierre 2011 ignorada por el grupo auditor refleja un superávit de 5.675 millones,</p>	<p>Cuentas por Pagar a diciembre 31 de 2011 \$36.731.608.511 más reservas presupuestales a diciembre 31 de 2011 \$12.608.099.771 total \$49.339.708.281. El manejo del proceso presupuestal nos indica que sólo a diciembre 31, después de transcurridos 364 días calendario es cuando se verifica los saldos bancarios por fuentes, es decir, es cuando se determina si las cuentas por pagar y las reservas cuentan con financiación suficiente para ser canceladas. Las deficiencias en la gestión y la pobreza en análisis e información de los cierres de presupuesto y tesorería conllevan a interpretaciones aproximadas sin llegar</p>



		entonces se pregunta. ¿Donde están los compromisos que generen según la conclusión del grupo auditor en el cierre presupuestal el déficit objeto de auditoría?	a ser exactas por las mismas deficiencias de los informes.
		Revisar los compromisos por conceptos de ICLD expresados por la comisión auditora en cuantía de \$280.060 millones, pues no obedecen a lo registrado en la basa de datos PREDIS	La cifra de \$280.060 es tomada del PREDIS informe ejecución global vigencia 2011 entregada en formato xsl a esta comisión en su oportunidad por la División de Presupuesto
		Las cifras procedentes del total de compromisos por \$ 280.059.628.322.51. pues de conformidad a los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia 2011 no obedecen a la realidad	La cifra de \$280.059.628.322,51 es tomada del PREDIS informe ejecución global vigencia 2011 entregada en formato xsl a esta comisión en su oportunidad por la División de Presupuesto
		Revisar la cifra de \$ 300.756.222.527,93; estos no obedecen a la ejecución de ingresos de la vigencia de 2011, al igual que los compromisos enunciados en la suma de \$ 280.059.628.322.51: pues de igual forma no obedecen a lo ejecutado por fuente de ICLD en la precitada vigencia	La cifra \$300.756 sale de la sumatoria: ICLD 2011 \$265.267 más Recursos del Balance \$29.330 más saldo final a dic 31 2010 \$6.159. Los \$280.060 fueron tomados del informe ejecución global vigencia 2011.
4		En cuanto al informe preliminar de la auditoría, me permito esgrimir las siguientes	De la respuesta de la entidad se desprende, que el plan financiero no se lleva a cabo como una política y un



	<p>aclaraciones:</p> <p>No se encuentra dentro de mis funciones como Asesor de Desarrollo Económico Código 105 grado 47, ni tampoco en los procesos que coordino en la Unidad de Desarrollo Económico, la acción de elaborar y hacer seguimiento al Plan Financiero. Para prueba de ello anexo decreto 0093 de 2009 por el cual se crea mi cargo.</p> <p>No obstante por petición del Secretario de Hacienda y del Director Financiero de presupuesto, desde el 2009 se lleva a cabo esta función, por lo que debo decir que el Distrito de Cartagena si cuenta con un Plan Financiero que incluye la proyección de ingresos y gastos a 10 años, tomando como base el comportamiento histórico de los rubros y para su proyección se utilizan variables de tipo macroeconómicas, el Plan financiero</p>	<p>proceso debidamente documentado por Alcaldía Distrital de Cartagena, tampoco existe en el manual de funciones asignada esta tarea a ninguno de los cargos, ni los procedimientos para la realización de este, sino que por el contrario surge como voluntad y conocimiento de algunos funcionarios conedores del deber legal a este respecto.</p> <p>Por lo anotado en el párrafo precedente, se modifica la observación en este punto, la cual queda redactada de la siguiente manera:</p> <p>La Alcaldía de Cartagena no tiene definido un proceso para la elaboración del plan financiero, tampoco tiene asignada esta función, ni los procedimientos para la realización de este.</p>
--	---	--



	<p>cuenta además con un documento explicativo del contexto socio-económico y de la metodología y supuestos utilizados para la proyección. Este documento es remitido al Director Financiero De Presupuesto y al Secretario De Hacienda, quienes lo toman como base y como requisito para preparar el proyecto de acuerdo del presupuesto.</p> <p>Debo agregar que el plan financiero como herramienta de planeación financiera se ha venido ajustando y mejorando en cada vigencia. Ahora bien, en el marco de la auditoría se cometió un error involuntario al solo enviar las tablas de proyección sin el documento explicativo, por lo que me gustaría enmendar ese error haciendo llegar adjunto los planes financieros 2010, 2011 y 2012.</p>	
--	--	--



3. ANEXOS

MATRIZ DE HALLAZGOS

**ENTIDAD:** ALCALDIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – SECRETARÍA DE HACIENDA

**VIGENCIA:** 2011

**MODALIDAD:** ESPECIAL

No.	Descripción del Hallazgo	Advo	ALCANCE				
			Fiscal	Cuantía en millones(\$)	Disciplinario	Penal	Sancionatorio
001	El mes de enero del 2011 comenzó con un saldo en banco de \$6.159.020.395 provenientes del superávit de tesorería de la vigencia 2010, de igual forma en la vigencia 2011, se recaudaron \$294.597.202.132,93, lo que quiere decir que la alcaldía, contó con recursos por valor de \$300.756.222.527,93 disponibles para atender sus compromisos, de dicho saldo se comprometieron \$280.059.628.322,51, lo que da como resultado un superávit de tesorería de \$20.696.594.205,42. El déficit directo en Ingresos Corrientes de Libre destinación incluye además del faltante por \$30.268.210.281, las cuentas por pagar por la planilla No.20110191 de	X	X	\$53.617.184.062.	X		





<p>octubre 26 de 2011 a nombre de BBVA Asset Management SA Sociedad Fiduciaria por valor de \$1.542.704.357 y el saldo por pagar de la Cartera Colectiva No.100100103-1 por valor de \$1.109.675.219, <b>por lo cual el déficit directo de ICLD suma \$32.920.589.857. El déficit total generado fue de \$65.663.089.023. (Entre ICLD, Otras fuentes, y SGP Educación). Se detectó un detrimento generado a la Alcaldía por el faltante de recursos ordinarios por ingresos corrientes de libre destinación, tal y como lo evidenciamos en las causas y los hechos expuestos en el documento expuesto, donde se demostró que el presunto déficit de, conllevó un faltante sobre los ICLD. Tal y como se demuestra en el ejercicio financiero realizado con base a los soportes encontrados.</b></p>						
---	--	--	--	--	--	--



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS

