



**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL**

**CORPORACION DE TURISMO CARTAGENA DE INDIAS
VIGENCIA 2008**

**Cartagena de Indias, D. T y C.
Diciembre de 2009**



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**CORPORACION DE TURISMO CARTAGENA DE INDIAS
VIGENCIA 2008**

Contralor Distrital de Cartagena: **HERNANDO DARÍO SIERRA PORTO**

Directora Técnica de Auditoría Fiscal: **VERENA LUCIA GUERRERO BETTÍN**

Coordinador del Sector: **ROBINSON MENDOZA ARCINIEGAS**

Equipo de auditoría: **OMAR BITAR VERGARA (Líder)
OSCAR AGUIRRE DIAZ
EMILIO BULDING SIERRA
WILIAM MENDOZA MARTINEZ**

TABLA CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	5
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
4. ANEXOS	13
Anexo 1. Matriz de codificación de hallazgos	14
Anexo 2. Documentos relacionados.	15

1. HECHOS RELEVANTES

La Corporación Turismo Cartagena de Indias es una entidad de carácter civil y sin ánimo de lucro constituida en Junio 29 de 2001 conjuntamente con los diferentes gremios que directa o indirectamente hacen parte de la gran familia del turismo cartagenero.

El propósito del nuevo ente, era la dedicación absoluta a la coordinación de las actividades públicas y privadas relacionadas con la oferta de servicios turísticos sostenibles y competitivos y a su promoción institucional, nacional e internacional.

En desarrollo del propósito de la Corporación, en enero 30 de 2.004 el Distrito de Cartagena de Indias celebró con ella un acuerdo bajo la figura de convenio de cooperación, cuyo objeto era la administración y operación del muelle turístico de La Bodeguita y Los Pegasos a un lapso de diez (10) años.

En cumplimiento de dicho convenio, se trazaron unas metas de tipo programáticas de las cuales hoy por hoy, se evidencia la implementación de un nuevo acceso con áreas comerciales al servicio de turistas y taquillas para todos los operadores que funcionan en el sector. También se observa la creación de zonas de recreación y descanso para los visitantes, la ampliación del área del muelle existente y el adoquinamiento del área en simbiosis con las obras realizadas en virtud a Transcaribe, previamente gestionadas por la División de Infraestructura y Logística del ente auditado.

El 8 de octubre de 2008, la Corporación de Turismo Cartagena de Indias, celebró un convenio con la Alcaldía de Cartagena, con el objeto de Aunar esfuerzos entre las partes para la ejecución del proyecto “Apoyo para consolidar a Cartagena de Indias como sede de ferias especializadas de turismo” y “Apoyo para promocionar a Cartagena de Indias como destino de talla mundial”.

En este convenio, el interventor no ha desarrollado su labor de supervisión y control dado que existe carencia de verdaderos informes de Interventoría, tal como se desprende de la evaluación formal y material efectuada al mismo por la comisión.

Cartagena de Indias D.T. y C.

Doctor
LUIS ERNESTO ARAUJO RUMIE
Presidente Corporación Turismo Cartagena de Indias
Ciudad.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C., con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial, a los convenios interinstitucionales celebrados entre el Distrito Cartagena de Indias y la Corporación de Turismo Cartagena de Indias, vigencias 2004 y 2008, en la ciudad de Cartagena, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad, legalidad y valoración de los costos ambientales con que administró sus recursos y los resultados de su gestión.

Es responsabilidad de la administración, el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Distrital de Cartagena. La responsabilidad nuestra, 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 y con las políticas y procedimientos de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral suscrito por la Contraloría General de la República, consecuente con las de general aceptación.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión 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 Dirección Técnica de Auditoría Fiscal.

Alcance de la auditoría

El alcance de la presente auditoría se centró en absolver las inquietudes y denuncias planeadas por la ciudadanía a través de la oficina de Participación Ciudadana y relativas a la evaluación de los convenios desarrollados por el Ente Territorial Distrital y la Corporación Turismo Cartagena de Indias, en cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo “Cartagena como siempre nuestro compromiso”, en la parte específica referida a Promoción del turismo, así como el análisis a la gestión sobre la fuente y uso de los recursos provenientes de los convenios celebrados con el distrito durante las vigencias del año 2004 - 2008 y mas específicamente en las siguientes líneas:

- Acatamiento y cumplimiento de lo establecido en la Ley 768 de 2.002 y normas de turismo concordantes en desarrollo de los convenios estudiados.
- Aplicabilidad o no de la Ley 80/93 al convenio de octubre 8 de 2.008.
- Aporte específico de la Corporación Turismo Cartagena de Indias.
- Contenido obligatorio de las partes en el convenio de octubre 8 de 2.008.
- Actividades y desarrollo conjunto de puntos específicos del convenio.
- Aporte específico de la Corporación Turismo Cartagena de Indias.
- Anexos del convenio y suscripción de los registros y disponibilidades presupuestales correspondientes.

Concepto sobre el proceso evaluado.

En desarrollo de la auditoría especial que hoy nos ocupa, es procedente señalar que fueron evaluados aspectos fundamentales y formales de la esencia, naturaleza y ejecución propia de los interrogantes formulados en el memorando de encargo adelantado por la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal. En suma, el análisis realizado, con base en el resultado de la auditoría adelantada, y teniendo en cuenta los procedimientos consagrados en la Guía de audite 3.0, le permite a la Contraloría Distrital de Cartagena, conceptuar que acorde a lo evaluado, la Gestión del ente auditado, con relación a los convenios celebrados con el distrito, Enero 30 de 2.004 y Octubre 8 de 2.008, el primero de Administración de los muelles La Bodeguita y Los Pegasos y el segundo de Promoción Turística, todavía



en ejecución, han producido, hasta el momento, acorde a los principios de eficiencia, eficacia y valoración de los costos ambientales, resultados aceptables.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron dos (2) hallazgos administrativos negativos, uno (1) con alcance disciplinario.

HERNANDO DARIO SIERRA PORTO
Contralor Distrital de Cartagena de Indias

Proyectó: Comisión de auditoría.
Revisó: Verena Lucía Guerrero Bettín

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.

3.1. Aplicabilidad o No, de la Ley 80/93 al Convenio de Octubre 8 de 2.008.

Acorde al artículo 24 de la ley 80 de 1993, el Distrito de Cartagena de Indias podía celebrar bajo la figura de la contratación directa y con fundamento en el principio de transparencia, el convenio en comento. Adicionalmente, es de alta relevancia traer a colación el Artículo quinto del Decreto 176 de 1998, el cual dice a continuación:

"Delegar en los Alcaldes Locales la facultad de celebrar convenios interadministrativos de cofinanciación, así como la de celebrar y vigilar el cumplimiento de los convenios de comodato mediante los cuales se deba entregar a las entidades locales los equipos adquiridos en desarrollo de facultades previstas en el artículo primero del presente Decreto".

Para esta comisión de auditoría, es claro que en lo atinente a convenios interadministrativos de cofinanciación, los mismos por definición tendrán que realizarse con entidades de carácter público, desechando de esta manera, cualquier posibilidad de contratar en este campo, con entidades y personas de carácter privado; Ahora, en cuanto a la segunda parte del mismo, donde se delega también a los Alcaldes Locales la facultad de celebrar y vigilar el cumplimiento de los convenios de comodato, la norma no hace ninguna restricción a que los mismos deban ser por naturaleza de carácter interadministrativos, por lo que de dicha omisión, se interpreta en el sentido de que dichos contratos, de forma extensiva e inclusiva, se podrán celebrar con **entidades privadas sin ánimo de lucro** que tengan el carácter de cívicas, sociales y comunitarias, en concordancia, además, con lo consagrado en los artículos 55 de la Constitución Nacional, y normas concordantes del Decreto Ley 1421 de 1.993. En lo tocante al mismo convenio, absolutamente la respuesta es sí, el mismo se debe regir tanto en su celebración, perfeccionamiento y ejecución por las normas consagradas en el estatuto general de contratación pública (Ley 80 de 1993).

El interventor no ha desarrollado su labor de supervisión y control respecto del Convenio celebrado en Octubre 08 de 2.008 dado que existe carencia de verdaderos informes de Interventoría, tal como se desprende de la evaluación formal y material efectuada al mismo por la comisión; lo que se considera una presunta violación de los numerales 1° y 8° del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993; lo que pone en entredicho un cabal cumplimiento del objeto contractual.

3.2. Contenido obligacional de las partes en el convenio de octubre 8 de 2008

A cargo de la Corporación de Turismo Cartagena de Indias se encontraba:

- Ejecutar y Cumplir a cabalidad con todas las fases de los proyectos de conformidad con la propuesta presentada, la cual se constituyó en parte integral del contrato y la cual hace parte de los anexos de la presente auditoría.
- Rendir los informes que sean requeridos de conformidad y de acuerdo al tiempo estipulado, y pactado en el convenio y aquellas efectuadas por otras entidades de control.
- El Distrito por otra parte se comprometió a entregar la suma de quinientos millones de pesos y efectuar un desembolso del 50 %, una vez firmado el acuerdo en mención.

3.3. Aporte específico de la Corporación Turismo Cartagena de Indias

- El aporte detallado y definido de la Corpoturismo, estaba fundado en la Promoción de la ciudad como destino turístico en los mercados internacionales, además del mercadeo Nacional e Internacional que en aras de posicionar a la ciudad como uno de los destinos predilectos se adelantaría.

3.4. Actividades y desarrollo conjunto de puntos específicos del convenio.

Dentro de las actividades conjuntas está:

- Aunar esfuerzos para la ejecución de los proyectos “Apoyo para consolidar a Cartagena de Indias como sede de ferias especializadas en Turismo”.
- Cooperar mutuamente para cumplir a satisfacción el objeto del convenio.
- La promoción o suscripción de los acuerdos y convenios necesarios para la viabilidad del desarrollo del Convenio y fomentar la participación interactiva entre las partes para una óptima ejecución y desarrollo.

3.5 Anexos y requisitos del convenio de enero 30 de 2.004

En cuanto a la suscripción de los registros y disponibilidades presupuestales debemos señalar que el primero consiste en una certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del contrato; es un instrumento a través del cual se busca prevenir erogaciones que superen el monto autorizado en el correspondiente presupuesto, con el objeto de evitar que los recursos destinados a la financiación de un determinado compromiso se desvíen a otro fin; examinando la norma, la comisión observa que etimológica y gramaticalmente, sin descuidar lo jurídico, el convenio o contrato es perfecto cuando existe, esto es cuando se cumplen los elementos esenciales que determinan su configuración. - Por virtud de lo dispuesto en la ley 80 de 1993 el contrato estatal existe, esto es, “se perfecciona” cuando “se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”, y es ejecutable cuando se cumplen las condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 41 de la ley, interpretado en concordancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, decreto ley 111 de 1996; sin embargo, el requisito relativo al registro presupuestal no es una condición de existencia del contrato estatal, es un requisito de ejecución el cual, después de todo, y a manera de ejemplo, cuando se esta ante un convenio especial de cooperación, no requiere para su celebración y validez requisitos distintos de los propios de la contratación entre particulares. Con respecto a éste convenio, no se evidenció la constancia de la publicación en el Diario Oficial ni el pago del impuesto de timbre nacional.

3.6. Evaluación de los requisitos del contrato celebrado con graficas el cheque y la Corporación Turismo Cartagena de Indias.

Los convenios celebrados por las entidades estatales se rigen por la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes sin embargo, cuando se trate de convenios celebrados con particulares llámese entidades sin animo de lucro de constitución mixta, los contratos, convenios o asociaciones llevadas a cabo por estas con particulares, se regirán por las normas previstas en sus estatutos, los cuales se enmarcan dentro de un régimen civilista y privado. Por tal, se concluye que el contrato celebrado por el ente auditado con el particular Graficas El Cheque podía celebrarse y en efecto se ejecuto, bajo las normas del derecho privado.

3.7. Convenio enero 30 de 2.004 y promoción objetivo Cartagena destino de clase mundial

Uno de los parámetros para efectuar una medición y evaluación de la gestión de la Corporación Turismo Cartagena de Indias, en relación con los convenios

efectuados con el Distrito Cartagena de Indias D.T.y C. se deja palpar a través del número de visitantes que día tras día visitan la ciudad de Cartagena, circunstancia que concretizamos, a nivel internacional por la información que remite el D.A.S. y a nivel nacional a través de los reportes de viajeros emitidos por las aerolíneas que cubren dichas rutas. A continuación se esboza un comparativo de 2007 - 2008:

3.7.1. Cuadro comparativo de pasajeros 2007 - 2008 *líneas aéreas.

PASAJEROS 2007				
NACIONALES		INTERNACIONALES		TOTALES
Llegados	552432	Llegados	80708	633140
Salidos	568428	Salidos	80257	648685

PASAJEROS 2008				
NACIONALES		INTERNACIONALES		TOTALES
Llegados	567728	Llegados	109558	677286
Salidos	575654	Salidos	106011	681665

PASAJEROS 2009				
NACIONALES		INTERNACIONALES		TOTALES
Llegados	411354	Llegados	77724	489078
Salidos	428673	Salidos	77843	506516

Nota:

Antes del 2008; las aerolíneas nacionales que operaban eran Avianca y Aerorepública, e Internacionales, Copa y Avianca. En la actualidad, Cartagena cuenta con otra opción en vuelos nacionales con la aerolínea Aires y para los internacionales con vuelos directos: Spirit Air, LAN y Aerorepública (Internacional).

El objeto del convenio de enero 30 de 2.004 era la administración y operación del Muelle Turístico de la Bodeguita y Los Pegasos a un lapso de diez años, en cumplimiento de dicho convenio, se evidencia la implementación de un nuevo acceso con áreas comerciales al servicio de turistas y taquillas para todos los operadores que funcionan en el sector. También se observa la creación de zonas de recreación y descanso para los visitantes, la ampliación del área del muelle



existente y el adoquinamiento del área en sinapsis con las obras realizadas en virtud al proyecto de Transcribe, complementado con un mejoramiento notorio en las zonas de baños con división de los mismos para pilotos y turistas. Por todo lo anterior, es el concepto de la comisión que hasta el momento en que el convenio se este desarrollando de manera eficiente, eficaz y proactivamente, el detrimento patrimonial por la cesión de la Administración del Muelle Turístico de la Bodeguita y Los Pegasos es inexistente.

4. ANEXOS

4.1. MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	Código	Descripción Hallazgo	ALCANCE DEL HALLAZGO				
			Administrativo	Fiscal	Cuantía Millones \$	Disciplinario	Penal
1.		No se observó publicación o constancia del Diario Oficial contentivo del Convenio ni el pago del impuesto de timbre nacional.	X				
2.		No existen constancias de informes de Interventoría. Presunta violación de los numerales 1° y 8° del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993; lo que pone en entredicho un cabal cumplimiento del objeto contractual.	X			X	
TOTALES			2			1	



4.2. ANEXO DOCUMENTOS RELACIONADOS

Se incorporan al presente informe, los documentos enunciados en los resultados de la auditoría.