

INFORME DE CONTROL FISCAL

INFORME DE RESULTADOS SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL LÍMITE DEL GASTO LEY 1416 DE 2010 DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS- TRANSFERENCIA CONTRALORIA DISTRITAL VIGENCIA 2018

**CGR-CDGPIF No. 02
Junio de 2020**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General de la República (E)

Julián Mauricio Ruíz

Gerente Departamental Colegiada de Bolívar

Edgardo Manuel Román Elles

Directivo de Auditoría

Jorge Antonio Vásquez Subiroz

Supervisor Encargado

Martha Eugenia Pérez Riaño

Líder

Nancy Maturana Franco

Auditor

Nohora Helena Polo Verbel

TABLA DE CONTENIDO

- 1. CARTA DE CONCLUSIONES**
 - 1.2. OBJETIVOS DEL CONTROL FISCAL
 - 1.2.1. Objetivo general
 - 1.2.2. Objetivos específicos
 - 1.3. CRITERIOS IDENTIFICADOS
 - 1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO
 - 1.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS
- 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA**
 - 2.1. ANTECEDENTES DEL INCUMPLIMIENTO DEL LÍMITE DEL GASTO
 - 2.2. CATEGORIZACIÓN DEL ENTE TERRITORIAL
 - 2.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO DE LA ALCALDÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS-TRANSFERENCIA CONTRALORÍA.
 - 2.4. CONCEPTO SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL LÍMITE DEL GASTO.
 - 2.5. VERIFICACIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS O CONVENIOS DE DELEGACIÓN A TERCEROS PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A PARTICULARES, POR PARTE DE LA ALCALDÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Doctor
WILLIAM DAU CHAMAT
Alcalde
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Cartagena – Bolívar

Respetado señor Alcalde:

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades consagradas en los artículos 267 de la Constitución Política y 81 de la Ley 617 de 2000, practicó Control Fiscal a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, con el fin de verificar el incumplimiento al límite del gasto previsto en la ley respecto a las transferencias a la Contraloría Distrital en la vigencia 2018, límites certificados por la Contraloría Delegada para la Economía y Finanzas Públicas (en adelante CDEFP) de la CGR.

La actuación incluyó la verificación de las operaciones presupuestales de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias respecto de las transferencias registradas a la Contraloría Distrital a través de su presupuesto de gastos, desde la vigencia del 2009 hasta el 2018, por ser el efecto retrospectivo que tiene la base del cálculo. Dado que el cálculo del límite del gasto para establecer el valor de las transferencias a la Contraloría Distrital (límite del presupuesto máximo o factible de ser situado en la vigencia t), se estableció de la siguiente forma: desde la vigencia 2011 y hasta la vigencia 2017, conforme con el inciso 2° del párrafo del artículo 1° de la ley 1416 de 2010, el límite de gastos de las Contralorías Distritales y Municipales, se calcula proyectando el crecimiento del presupuesto definitivo de la vigencia 2010 (el cual fue certificado por cada una de las Contralorías Distritales y Municipales a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas) de acuerdo con el mayor valor entre la inflación causada en la vigencia anterior (t-1) y la proyectada para el respectivo periodo(t).

Es responsabilidad de la Administración Distrital de Cartagena de Indias, el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga los resultados y el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con lo contenido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 032 de 2019, "Por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad de la ejecución del Presupuesto General de la Nación y del Tesoro, la información de la contabilidad de la ejecución del Presupuesto General del Sector Público; el control y seguimiento al límite del gasto territorial; el Régimen Presupuestal del Sistema General de Regalías; el registro y refrendación de la deuda pública; la auditoría al Balance de Hacienda; las Estadísticas Fiscales del Estado y demás disposiciones sobre la materia", y con las políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la actuación especial de fiscalización para obtener una seguridad razonable que permita fundamentar el informe.

La actuación a que se refiere el presente informe tuvo como alcance verificar el incumplimiento de los límites del gasto en las transferencias realizadas por el ente territorial a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La CGR como resultado del Control Fiscal adelantado, conceptúa que la Administración Distrital de Cartagena de Indias, para las vigencias del 2010 al 2018, **no cumplió** con el límite del gasto establecido en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1416 del 2010, para la Contraloría Distrital.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente actuación de fiscalización, se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos, cuatro (4) con presunto alcance disciplinario los que serán trasladados ante las autoridades competentes, tres (3) se determinaron con otra incidencia, dos (2) para ser trasladados a la Auditoría General de la República y uno (1) a la Contaduría General de la Nación.

PLAN DE MEJORAMIENTO

El Distrito de Cartagena de Indias, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos del presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013 de la CGR.

Para efecto de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes–SIRECI, los correos electrónicos son: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co

Atentamente.



EDGARDO MANUEL ROMAN ELLES
Gerente Departamental Bolívar.

Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar

Revisó: Jorge Vásquez Subiroz – Contralor Provincial

Martha Pérez Riaño – Supervisora Encargada



Elaboró: Nancy Maturana Franco y Nohora Polo Verbel. Equipo Auditor

1.2 OBJETIVOS DEL CONTROL FISCAL

1.2.1. Objetivo general

Efectuar Control Fiscal al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, con el fin de verificar el incumplimiento de límite de gasto previsto en la ley para la Contraloría Distrital, vigencia 2018.

1.2.2. Objetivos específicos

- Verificar y emitir concepto sobre el cumplimiento del crecimiento del gasto previsto en la Ley 1416 del 24 de noviembre 2010 en la Contraloría del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para la vigencia 2018.
- Establecer si hay convenios o contratos vigentes, celebrados con anterioridad al 21 de mayo de 2010, en los que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias o sus entidades descentralizadas deleguen en terceros la gestión tributaria de qué trata la Ley 1386 de 2010 y proceder a su revisión, siempre y cuando la CGR no lo haya realizado en actuaciones fiscales anteriores.

1.3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- Ley 617 de 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional":

“Artículo 67 control de cumplimiento. Sin perjuicio de las competencias de las contralorías departamentales y municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración. El incumplimiento de los acuerdos de reestructuración será causal para sancionar a los alcaldes y gobernadores hasta con destitución del cargo. En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento”.

ARTÍCULO 6º- Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil unos (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil unos (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil unos (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil unos (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil unos (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

PARÁGRAFO 1º- Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre

destinación anuales difieran de los señalados en el presente Artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

PARÁGRAFO 2º- Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

PARÁGRAFO 3º- Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente Artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

PARÁGRAFO 4º- INEXEQUIBLE. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

(Reglamentado parcialmente por el Decreto 192 de 2001)

(Declarado Inexequible por la Sentencia de Corte Constitucional 1098 de 2001)

PARÁGRAFO 5º- Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD - recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde, la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

PARÁGRAFO 6º- El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

ARTICULO 10. VALOR MÁXIMO DE LOS GASTOS DE LOS CONCEJOS, PERSONERÍAS, CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

CONTRALORIAS

Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

CATEGORIA

Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

ARTICULO 13. AJUSTE DE LOS PRESUPUESTOS. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

ARTICULO 22. SALARIO DE CONTRALORES Y PERSONEROS MUNICIPALES O DISTRITALES. EL artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde."

ARTICULO 73. LIMITE A LAS ASIGNACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS TERRITORIALES. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.

"ARTÍCULO 81.- Extensión del control de la Contraloría General de la República. En desarrollo del inciso tercero del Artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades

territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.”.

- Ley 1416 de 2010 establece el límite del crecimiento de los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, a partir de un valor base definido para la vigencia 2010. Así, el párrafo del artículo 2 señala "A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo."
- Ley 1386 de 2010. "Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones." El inciso cuatro del artículo 1° indica "La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales."
- La Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG - EJE - 0039 - 2018 de 2018 (febrero 7) Diario Oficial No. 50.529 de 08 de marzo de 2018, de la Contraloría General De La República "... se adopta el método para certificar los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales, y para calcular el límite de gasto de estas, de las corporaciones públicas territoriales y de los entes de control territoriales".
- Resolución 450 de 2016. "Por la cual se establece el ejercicio del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República para los casos previstos en los artículos 67 y 81 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 1° de la Ley 1386 de 2010 y se dictan otras disposiciones"
- Resolución reglamentaria Orgánica 0032 de 2019 "Por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad de la ejecución del Presupuesto General de la Nación y del Tesoro, la información de la

contabilidad del presupuesto general del sector público; el control y seguimiento al límite del gasto territorial; el régimen presupuestal del Sistema General de Regalías; el registro y refrendación de la deuda pública; la auditoría al balance de la hacienda; las estadísticas fiscales del Estado y demás disposiciones sobre la materia”

- Constitución Política 1991:
Artículo número 267 indica que "...En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial"

Artículo 315 señala que: “son atribuciones del alcalde:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico. ••• “

- Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 1474 de 2011, (Estatuto Anticorrupción) por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo realizado se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la actuación; se precisan a continuación:

- La información remitida por la Administración Distrital en algunos casos no fue precisa y/o pertinente, lo que conllevaba a reiterar y aumentar los tiempos para su disponibilidad.
- La práctica de pruebas y las verificaciones documentales en sitio, fueron imposibles por la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID19, decretada en Colombia a partir de marzo 23 de 2020, adelantado el proceso auditor en forma de trabajo en casa y de revisión de documentos en medios electrónicos que remitió la Alcaldía de Cartagena.
- La Contraloría Distrital no atendió el requerimiento de la información presupuestal del 2009 hasta el 2017, así como tampoco la contable, financiera, administrativa y contractual, que era necesaria para el desarrollo de los objetivos del Control Fiscal. De la respuesta recibida de la Contraloría Distrital, radicada el 18 de mayo del año en curso, se establece que es insuficiente para determinar el cálculo del límite del gasto, ya que solo suministró información del presupuesto del 2018, siendo que se requirió desde el 2009, ya que este presupuesto es de crecimiento progresivo de acuerdo a la Ley, por lo que se hacía necesario el presupuesto desde el 2009.
- No se pudieron llevar a cabo todas las técnicas de auditoría que se consideraron necesarias para adelantar y permitir aclaraciones de las diferencias evidenciadas, debido a las medidas implementadas con ocasión de la declaratoria de la emergencia sanitaria originada por la aparición del COVID19, lo que afectó el avance en los análisis.

Como quiera que se presentaron las restricciones enunciadas en los párrafos precedentes, se determinó el exceso en el límite del gasto con la información presupuestal de la Alcaldía Distrital de Cartagena, teniendo como resultado observaciones que fueron comunicadas tanto a la administración distrital como al ente de control territorial.

1.5 RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado del Control Fiscal al límite de gasto- Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de indias transferencia a la Contraloría Distrital, vigencia 2018, la Contraloría General de la República constituyó cinco (5) hallazgos administrativos de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria, y tres (3) con otra

incidencia que serán trasladados dos (2) a la Auditoría General de la República y uno (1) a la Contaduría General de la Nación.

2. RESULTADOS DEL CONTROL FISCAL

2.1 ANTECEDENTES DEL INCUMPLIMIENTO DEL LÍMITE DE GASTO

La Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas de la CGR, para la vigencia 2018, certificó que la Contraloría Distrital de Cartagena, incumplió el límite de gastos previsto en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1416 de 2010, en los siguientes términos:

Cuadro No. 01. Reporte del Incumplimiento de la Contraloría Distrital

(Cifras en \$ pesos)

(I) Inflación causada en 2017 (t-1)	Meta de inflación proyectada para 2018 t	Presupuesto Definitivo Máximo 2017	Gastos Comprometidos 2018 t	Presupuesto Definitivo Máximo 2018	Presupuesto Definitivo 2017 Cuenta 8,3 (t-1)	Límite Máximo de Presupuesto 2018 t	Diferencia	Estado	EXCEDE MILES DE PESOS
4,09%	3,00%	5.670.487.000	6.811.155.000	5.672.806.000	6.455.541.000	5.672.806.000	- 1.138.349.000	EXCEDE	1.138.349.000

Fuente: CGR – CDEFP
Elaboró: CGR - CDEFP

2.2 VERIFICACIÓN DE LA CATEGORIZACIÓN DEL ENTE TERRITORIAL

Mediante el Decreto 1242 del 2009, el Alcalde Distrital de Cartagena de Indias de la época, determinó clasificar al distrito en primera categoría para la vigencia 2010, de conformidad con la Ley 617 del 2000 de 1994 modificado por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000, debió aplicar como porcentaje para el límite del gasto de la Contraloría Distrital el 2.7%, según lo estipulado en la Ley 1416 del 2010, Artículo 2°. Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Municipales y Distritales.

Para la vigencia de 2018, la categorización se determinó mediante el Decreto 1390 del 24 de octubre de 2017, basándose su clasificación según su población del año anterior reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE y los ingresos corrientes de libre destinación recaudados

efectivamente según certificación de la Contraloría General de la República, ubicándose en categoría especial.

Estos Decretos fueron expedidos teniendo como fundamento la Certificación de ICLD expedida por la CDEFP y la certificación de población del DANE en la cual se indicó:

Cuadro No. 2. Datos para Categorización

Año	Población DANE	ICLD Contraloría (\$)	SMMLV	% Gastos Funcionamiento / ICLD	Categoría
2009	923.219	168.076.063.000	364.195	56.50%	1ra.
2018	1.024.882	408.981.551.000	554.000	46.80%	Especial

Fuente: Decreto Distrital
Elaboró: Equipo Auditor

2.3 VERIFICACIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA ALCALDÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

En desarrollo del Control Fiscal se revisaron las ejecuciones presupuestales de gastos de la Administración Distrital, en lo pertinente a las transferencias asignadas y giradas a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, desde el 2010 hasta el 2018, ubicado en la Unidad Ejecutora No. 19 del presupuesto del Distrito, con el fin de verificar el límite del gasto del órgano de control y se determinó lo siguiente:

Cuadro No. 3. Ejecución Presupuestal Distrito de Cartagena

Vigencia	TRANSFERENCIAS REALIZADAS A LA CONTRALORIA DISTRITAL		
	Presupuesto de Ingresos Corrientes Libre Destinación	Valor Cuota de Fiscalización	Total, Transferido
2010	\$ 3.595.072.019,00	0	\$ 3.595.072.019,00
2011	\$ 3.806.900.930,00	0	\$ 3.806.900.930,00
2012	\$ 3.745.081.698,00	0	\$ 3.745.081.698,00
2013	\$ 4.385.995.758,00	0	\$ 4.385.995.758,00
2014	\$ 4.517.575.733,74	0	\$ 4.517.575.733,74

2015	\$ 4.662.138.157,00	0	\$ 4.662.138.157,00
2016	\$ 5.031.441.185,00	\$ 1.073.376.766,00	\$ 6.104.817.951,00
2017	\$ 5.320.749.053,00	\$ 1.134.792.202,00	\$ 6.455.541.255,00
2018	\$ 5.538.367.688,75	\$ 1.272.787.397,00	\$ 6.811.155.085,75

Fuente: Presupuesto Gastos Alcaldía Distrital

Elaboró: Equipo Auditor

Con la información disponible durante el proceso auditor, que fue suministrada por la administración distrital de Cartagena, se realizó el cálculo de los límites del gasto público para la Contraloría Distrital de las vigencias del 2010 al 2018, teniendo en cuenta la Ley 1416 del 2010, en su artículo 2, estableció:

“Artículo 2°. Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Municipales y Distritales. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

Categoría

Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)

Especial 3.0%

Primera 2.7%

Segunda 3.0% (Más de 100.000 habitantes)

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.”.

Lo anterior, se precisa en la siguiente metodología:

$$\text{LIMPPTOMAX}_t = \text{PPTODEF}_{t-1} * (1 + \text{INFLMAX}_{t-1, t}).$$

LIMPPTOMAX_t corresponde al Límite del presupuesto máximo factible de ser situado en el año t.

PPTODEF_{t-1}, corresponde al presupuesto definitivo de la vigencia t-1.

INFLMAX_{t-1, t}, corresponde al máximo entre la inflación proyectada para el año t y la causada en el periodo t-1.

Como la apropiación definitiva de la vigencia anterior, en este caso la de la anualidad del 2010, superó el límite máximo de la vigencia anterior, el límite de gastos para la nueva vigencia es decir 2011, se calculó como el límite máximo de gastos de la vigencia anterior más la inflación correspondiente, es decir, y así sucesivamente.

$$\text{LIMPPTOMAX}_t = \text{LIMPPTOMAX}_{t-1} * (1 + \text{INFLMAX}_{t-1, t}),$$

En donde, LIMPPTOMAX_t corresponde al Límite del presupuesto máximo factible de ser situado en el año t.

El límite de gastos para la Contraloría Distrital, aplicando lo anteriormente expuesto se determinó así:

Cuadro No.04: Cálculo del Límite del Presupuesto Máximo de la Contraloría Distrital

Año	LIMPPTOMAX _{t-1}	Cuota Fiscalización	INFLMAX _{t-1, t}	LIMPPTOMAX _t
2009 *	\$ 3.370.274.696,00			
2010	\$ 3.461.272.112,79		2,70%	\$ 3.461.272.112,79
2011	\$ 3.570.994.438,77		3,17%	\$ 3.570.994.438,77
2012	\$ 3.704.192.531,33		3,73%	\$ 3.704.192.531,33
2013	\$ 3.815.318.307,27		3,00%	\$ 3.815.318.307,27
2014	\$ 3.929.777.856,49		3,00%	\$ 3.929.777.856,49
2015	\$ 4.073.607.726,04		3,66%	\$ 4.073.607.726,04
2016	\$ 5.422.767.735,09	\$ 1.073.376.766,00	6,77%	\$ 5.422.767.735,09
2017	\$ 5.734.576.879,86	\$ 1.134.792.202,00	5,75%	\$ 5.734.576.879,86
2018	\$ 5.969.121.074,25	\$ 1.272.787.397,00	4,09%	\$ 5.969.121.074,25

Fuente: Presupuesto de Gastos del 2009* - Base Inicial, asignado por la Alcaldía Distrital al Ente de Control.

Elaboró: Equipo Auditor

Al comparar el límite del presupuesto máximo factible de ser situado en el año t (calculado desde el 2010 hasta el 2018), con las transferencias asignadas y

giradas por parte de la administración distrital, se establecieron los siguientes excesos del límite.

Cuadro No.05: Cálculo de Mayores Valores Transferidos a la Contraloría Distrital

Año	LIMPPTOMAXt	TOTAL, TRANSFERIDO por ALCALDÍA DISTRITAL	MAYORES VALORES TRANSFERIDOS
2009 *			
2010	\$ 3.461.272.112,79	\$ 3.595.072.019,00	\$ 133.799.906,21
2011	\$ 3.570.994.438,77	\$ 3.806.900.930,00	\$ 235.906.491,23
2012	\$ 3.704.192.531,33	\$ 3.745.081.698,00	\$ 40.889.166,67
2013	\$ 3.815.318.307,27	\$ 4.385.995.758,00	\$ 570.677.450,73
2014	\$ 3.929.777.856,49	\$ 4.517.575.733,74	\$ 587.797.877,25
2015	\$ 4.073.607.726,04	\$ 4.662.138.157,00	\$ 588.530.430,96
2016	\$ 5.422.767.735,09	\$ 6.104.817.951,00	\$ 682.050.215,91
2017	\$ 5.734.576.879,86	\$ 6.455.541.255,00	\$ 720.964.375,14
2018	\$ 5.969.121.074,25	\$ 6.811.155.085,75	\$ 842.034.011,50
TOTAL			\$ 4.402.649.925,59

Fuente: Presupuesto Gasto Alcaldía Distrital
Elaboró: Equipo Auditor

De las verificaciones documentales, se determinaron los siguientes hallazgos, que fueron comunicados a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias y Contraloría Distrital de Cartagena durante la fase de ejecución.

HALLAZGOS

1. Hallazgo No. 01: Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias. Diferencias en Registros de Cuota de fiscalización (A1)

El artículo 2º de la ley 1416 de 2010 señala que: “(...)

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

(...)”.

Del análisis adelantado a la información suministrada por la división de contabilidad, sobre el registro de la cuota de fiscalización transferida por la Alcaldía Distrital de Cartagena a la Contraloría Distrital, se observa que se presentan diferencias en los años 2016, 2017 y 2018 en los registros de presupuesto y contabilidad, cuyo recaudo inició a partir del año 2016, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro No.6 Cuota de Fiscalización Recaudada y Transferida, durante las Vigencias 2016-2018
Cifras en (\$)

Vigencias	Monto Recaudado según Certificación Contabilidad (1)	Recaudos según Extracto (2)	Monto Recaudado y Transferido según Presupuesto (3)	Diferencia entre (1) y (2)	Diferencia entre (1) y (3)	Diferencia entre (2) y (3)
2016	\$ 1.073.765.574,06	\$ 1.073.918.968,20	\$ 1.073.376.766,00	-\$ 153.394,14	\$ 388.808,06	\$ 542.202,20
2017	\$ 1.134.161.342,00	\$ 1.134.848.717,98	\$ 1.134.792.202,00	-\$ 687.375,98	-\$ 630.860,00	\$ 56.515,98
2018	\$ 1.273.146.375,00	\$ 1.272.806.697,00	\$ 1.272.787.397,00	\$ 339.678,00	\$ 358.978,00	\$ 19.300,00

Fuente: Libros Auxiliares Contables, Extracto Cuenta de Ahorros 2016 a 2018 y Presupuesto de Gastos.

Tabla de elaboración propia

Así mismo se observan notas en los libros auxiliares contables de las fechas 01/05/2016 a 31/12/2016, 01/04/2017 a 31/12/2017 y 01/01/2018 a 31/12/2018, los cuales no están claramente identificados los conceptos en la información enviada, donde se señalan homologaciones y ajustes.

Lo anterior, debido a falta de conciliación en los registros entre presupuesto y contabilidad, generando que no se conozca el valor real del presupuesto transferido por concepto de la cuota de fiscalización, en las vigencias señaladas, por parte de la Alcaldía Distrital a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la Alcaldía Distrital de Cartagena:

En atención a su solicitud en el texto anterior, se resuelve lo siguiente: Las diferencias presentadas en el cuadro elaborado según la información suministrada por los libros auxiliares y extractos bancarios de la cuenta Cuota de fiscalización, No presentan inconsistencia en la suma de los ingresos recaudados según extractos y lo reportado en contabilidad. Se puede verificar esta información en el anexo 1, 2, 3 y 4.

BANCO AV-VILLAS
82127975-9 CUOTA DE FISCALIZACION ENTES DESCENTRALIZADOS

MOVIMIENTOS CTA BANCARIA SEGÚN CONTABILIDAD	2016	2017	2018	TOTAL
INGRESOS RECIBIDO	1.073.765.574,06	1.134.161.342,00	1.273.146.375,00	3.481.073.291,06
RENDIMIENTO FINANCIERO	221.311,63	41.058,00	37.253,53	299.623,16
TRANSFERENCIAS FUNCIONAMIENTO O INVERSION	542.809.047,00	1.665.359.921,00	1.272.787.397,00	3.480.956.365,00
GASTOS BANCARIOS	657.987,62	316.163,88	355.386,12	1.329.537,62
AJUSTES REINTEGROS GASTOS BANCARIOS	655.620,78	82.990,00	620.704,00	1.359.314,78

La diferencia que presenta la vigencia 2016 del ingreso por cuota de fiscalización entre presupuesto y contabilidad de \$ 388.808,00 se debe a un error en la transcripción del valor certificado a presupuesto reportado por contabilidad.

La diferencia de los ingresos en la vigencia 2017 entre presupuesto y contabilidad de \$ 630.860,00 se generó por una devolución de los gastos bancarios generados por los movimientos realizados en la cuenta. Por lo que se cometió un error al reportar este valor a presupuesto por un saldo inferior.

La diferencia que presenta la vigencia 2018 del ingreso por cuota de fiscalización entre presupuesto y contabilidad de \$358.978,00 se debe a un error en la transcripción del valor certificado a presupuesto reportado por contabilidad.

Análisis de Respuesta: El equipo auditor considera que las diferencias subsisten, al cargar, en el año 2017 el valor que no correspondía, por ello considera conveniente, en aras de depurar los registros a través del plan de mejoramiento a suscribir, incluir la observación de tipo administrativo en el informe.

De las siguientes observaciones, comunicadas por oficio 2020EE0053969 de 27 de mayo de 2020, no se recibió respuesta por parte de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, por lo que en la ayuda de memoria No. 16 de 8 de junio de 2020, se registra que, al presentarse esta situación, quedan en firme tales

observaciones configurándose como hallazgos para ser incluidos en el presente informe:

Hallazgo No. 02: Exceso Limite del Gasto Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. (A2, D1 y OI1).

Ley 1416 de 2010, Artículo 2°. Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Municipales y Distritales. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

Categoría

Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)

Especial 3.0%

Primera 2.7%

Segunda 3.0% (Más de 100.000 habitantes)

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

En el concepto 2-2014-005276 de 2014 la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante “MHCP”), indica:

“II. Gasto de Contralorías Distritales y Municipales

Sobre este particular es preciso reconocer que el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, establece que los gastos de las contralorías municipales y distritales a partir de la vigencia 2011 no aparecen desarrollados en términos de límites sino como un valor fijo que se actualiza anualmente.

Dicho valor debe ser igual al presupuesto definitivo del organismo de control en la vigencia anterior, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor que resulte de comparar la inflación causada al 31 de diciembre en el año anterior y la proyectada para la vigencia siguiente, o sea, para el año fiscal en la que se ejecuta el presupuesto.

En este sentido, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (en adelante “CGR”), mediante Concepto 2013EE0133441 de 26 de octubre de 2013, expresó:

Atendiendo que el objetivo principal de la L. 1416/2010, fue el fortalecimiento de las contralorías territoriales, a través de ajustes normativos dirigidos a aumentar los aportes presupuestales para

su funcionamiento, y siendo consecuentes con la posición reiterada por esta oficina desde la expedición de dicha ley, a partir de la vigencia 2010 en adelante, respondemos que la base para el cálculo bajo análisis debe atender el presupuesto definitivo de la Contraloría Municipal o Distrital en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones).

Igualmente es importante manifestar que las cuotas de fiscalización que pagaron, durante el 2010, las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal no se adicionaban al giro que el sector central hace a los presupuestos de las contralorías del mismo orden, sino que eran simplemente una fuente de financiación para tal giro. Es decir, a partir de la vigencia 2011 el monto anual autorizado para gastos de las contralorías distritales y municipales se calculaba sobre el presupuesto definitivo en la vigencia anterior, es decir, la de 2010 sin adicionar aparte las cuotas de fiscalización de las entidades descentralizadas. Al respecto en el concepto antes citado, la CGR expresa:

El art. 2 de la L. 1416/2010 determina que para el presupuesto y su ejecución en las Contralorías Distritales y Municipales no podía superar el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación proyectados (ICDL) contenidos en el mismo artículo.

(...)

El inciso final del art. 2 de la Ley 1416/2010 determina que a partir de 2011, la programación y ejecución del presupuesto de estas contralorías, ya no aluden a un límite de gasto como expresamente el legislador determinó para el año 2010 por la especial condición de esa vigencia, y en su lugar se interpreta que corresponde al monto del presupuesto (la norma establece transferencias) financiado con los ingresos corrientes de libre destinación (ICDL) más las transferencias de las entidades descentralizadas, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor entre IPC causado a 31 de diciembre del año anterior y el IPC esperado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República – CGR, respecto de la aplicación de la Ley 1416 de 2010 se ha pronunciado mediante conceptos tales como el EE02679 del 24 de enero de 2011, donde concluye:

“En lo que mira por último a los elementos que componen el presupuesto definitivo de las contralorías a partir de la vigencia 2010 en adelante, respondamos que la base del cálculo del presupuesto la forma el presupuesto definitivo de la Contraloría en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones).

Ello por cuanto la Ley 1416/10 utiliza como fundamento el monto de las transferencias y las Contralorías no tienen presupuesto de ingresos, sino que son órganos ejecutores del Presupuesto General del Municipio. Conforme al principio de universalidad del presupuesto, deben estar incorporadas en ese presupuesto las transferencias del sector central y las del descentralizado y sólo se pueden recaudar y utilizar los recursos que están incorporados en él” (Subrayado es nuestro)” (Subrayado fuera de texto).

Ley 734 de febrero 05 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los

decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Al verificar las transferencias asignadas y giradas por la Administración Distrital de Cartagena a la Contraloría Distrital, se evidencia que se giraron mayores valores por \$ 7.792.643.975, desde el 2010 hasta el 2018 (detalle en la tabla No.2), a los que correspondían por ley, excediendo de esta forma el límite del presupuesto máximo o factible de situar para cada vigencia, el que debía incrementar el presupuesto definitivo de la vigencia anterior, de acuerdo con el valor mayor de la inflación causada en la vigencia anterior (t-1) y la proyectada para el respectivo periodo (t). Es decir, aplicando la siguiente formula:

$$\text{LIMPPTOMAX}_t = \text{PPTODEF}_{t-1} * (1 + \text{INFLMAX}_{t-1, t}).$$

LIMPPTOMAX_t: corresponde al Límite del presupuesto máximo factible de ser situado en el año t.

PPTODEF_{t-1}: corresponde al presupuesto definitivo de la vigencia t-1.

INFLMAX_{t-1, t}: corresponde al máximo entre la inflación proyectada para el año t y la causada en el periodo t-1.

Cuadro No.7
TRANSFERENCIAS DE INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN
Cifras en (\$)

AÑO	TRANSFERENCIA REALIZADAS POR LA ALCALDÍA A LA CONTRALORIA			Inflación Aplicada	Limite Presupuesto Máximo	DIFERENCIAS
	Según Presupuesto de ICLD	Valor Cuota de Fiscalización	Total, Transferido	Ley 1416 de 2010	LIMPPTOMAX _t	Mayores Valores Girados
2009	\$ 3.370.274.696		\$ 3.370.274.696			
2010	\$ 3.595.072.019	\$ 0	\$ 3.595.072.019	2,70%	\$ 3.461.272.113	\$ 133.799.906
2011	\$ 3.806.900.930	\$ 0	\$ 3.806.900.930	3,17%	\$ 3.570.994.439	\$ 235.906.491
2012	\$ 3.745.081.698	\$ 0	\$ 3.745.081.698	3,73%	\$ 3.704.192.531	\$ 40.889.167
2013	\$ 4.385.995.758	\$ 0	\$ 4.385.995.758	3,00%	\$ 3.815.318.307	\$ 570.677.451
2014	\$ 4.517.575.734	\$ 0	\$ 4.517.575.734	3,00%	\$ 3.929.777.856	\$ 587.797.877
2015	\$ 4.662.138.157	\$ 0	\$ 4.662.138.157	3,66%	\$ 4.073.607.726	\$ 588.530.431
2016	\$ 5.031.441.185	\$ 1.073.376.766	\$ 6.104.817.951	6,77%	\$ 4.349.390.969	\$ 1.755.426.982

2017	\$ 5.320.749.053	\$ 1.134.792.202	\$ 6.455.541.255	5,75%	\$ 4.599.480.950	\$ 1.856.060.305
2018	\$ 5.538.367.689	\$ 1.272.787.397	\$ 6.811.155.086	4,09%	\$ 4.787.599.721	\$ 2.023.555.365
TOTALES					\$ 36.291.634.612	\$ 7.792.643.975

Fuente: Presupuesto de Gastos Alcaldía Distrital
Tabla de elaboración propia

Lo anterior, debido a errores en el ajuste del crecimiento proporcional del presupuesto que se realizó desde el 2010 y que afectó las vigencias sucesivas hasta el 2018, ocasionando en el ente de control distrital un exceso de sus gastos durante estos periodos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y para dar traslado a la Auditoría General de la República.

Hallazgo No.3: Cuota de Fiscalización Vigencias 2010 a 2015. (A3, D2, OI2 y OI3).

La Constitución Política señala en el Artículo 345 indica: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

El Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", señala:

“ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).

ARTÍCULO 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 el concepto 2-2014-005276 de 2014 la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante “MHCP”), indica:

“II. Gasto de Contralorías Distritales y Municipales

Sobre este particular es preciso reconocer que el párrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, establece que los gastos de las contralorías municipales y distritales a partir de la vigencia 2011 no aparecen desarrollados en términos de límites sino como un valor fijo que se actualiza anualmente.

Dicho valor debe ser igual al presupuesto definitivo del organismo de control en la vigencia anterior, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor que resulte de comparar la inflación causada al

31 de diciembre en el año anterior y la proyectada para la vigencia siguiente, o sea, para el año fiscal en la que se ejecuta el presupuesto.

En este sentido, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (en adelante “CGR”), mediante Concepto 2013EE0133441 de 26 de octubre de 2013, expresó:

Atendiendo que el objetivo principal de la L. 1416/2010, fue el fortalecimiento de las contralorías territoriales, a través de ajustes normativos dirigidos a aumentar los aportes presupuestales para su funcionamiento, y siendo consecuentes con la posición reiterada por esta oficina desde la expedición de dicha ley, a partir de la vigencia 2010 en adelante, respondemos que la base para el cálculo bajo análisis debe atender el presupuesto definitivo de la Contraloría Municipal o Distrital en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones).

Igualmente es importante manifestar que las cuotas de fiscalización que pagaron, durante el 2010, las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal no se adicionaban al giro que el sector central hace a los presupuestos de las contralorías del mismo orden, sino que eran simplemente una fuente de financiación para tal giro. Es decir, a partir de la vigencia 2011 el monto anual autorizado para gastos de las contralorías distritales y municipales se calculaba sobre el presupuesto definitivo en la vigencia anterior, es decir, la de 2010 sin adicionar aparte las cuotas de fiscalización de las entidades descentralizadas. Al respecto en el concepto antes citado, la CGR expresa:

El art. 2 de la L. 1416/2010 determina que para el presupuesto y su ejecución en las Contralorías Distritales y Municipales no podía superar el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación proyectados (ICDL) contenidos en el mismo artículo.

(...)

El inciso final del art. 2 de la Ley 1416/2010 determina que a partir de 2011, la programación y ejecución del presupuesto de estas contralorías, ya no aluden a un límite de gasto como expresamente el legislador determinó para el año 2010 por la especial condición de esa vigencia, y en su lugar se interpreta que corresponde al monto del presupuesto (la norma establece transferencias) financiado con los ingresos corrientes de libre destinación (ICDL) más las transferencias de las entidades descentralizadas, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor entre IPC causado a 31 de diciembre del año anterior y el IPC esperado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República – CGR, respecto de la aplicación de la Ley 1416 de 2010 se ha pronunciado mediante conceptos tales como el EE02679 del 24 de enero de 2011, donde concluye:

“En lo que mira por último a los elementos que componen el presupuesto definitivo de las contralorías a partir de la vigencia 2010 en adelante, respondamos que la base del cálculo del presupuesto la forma el presupuesto definitivo de la Contraloría en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones).

Ello por cuanto la Ley 1416/10 utiliza como fundamento el monto de las transferencias y las Contralorías no tienen presupuesto de ingresos, sino que son órganos ejecutores del Presupuesto General del Municipio. Conforme al principio de universalidad del presupuesto, deben estar incorporadas en ese presupuesto las transferencias del sector central y las del descentralizado y sólo se pueden recaudar y utilizar los recursos que están incorporados en él” (Subrayado es nuestro)” (Subrayado fuera de texto).

LEY 298 DE 1996 (julio 23), CAPÍTULO II. DEFINICIONES ESPECIALES:

ARTÍCULO 7o. SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA. *El Sistema Nacional de Contabilidad Pública es el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente, que al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y el control interno y externo de la administración pública.*

ARTÍCULO 9o. CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN. *Para los efectos de la presente ley la Contabilidad General de la Nación comprende la de los órganos que integran las Ramas del Poder Público en el nivel nacional, la de las entidades u organismos estatales autónomos e independientes, la de los organismos creados por la Constitución Nacional o por la ley, que tienen régimen especial, adscritos a cualquier Rama del Poder Público, la de las personas naturales o jurídicas y la de cualquier otro tipo de organización o sociedad, que manejen o administren recursos de la Nación en lo relacionado con éstos.*

ARTÍCULO 10. CONTABILIDAD PÚBLICA. *Para efectos de la presente ley, la contabilidad pública comprende, además de la Contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con éstos.*

INSTRUCTIVO DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - *Instrucciones relacionadas con el cambio del período contable 2011-2012, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros aspectos del proceso contable. El No. 11 del 16/12/2010, No.15 del 16/12/2011, No. 20 del 14/12/2012, No.002 del 13/12/2013, No.003 del 10/12/2014 y No.003 del 10/12/2015.*

2.3.5. Cuota de fiscalización y auditaje.

Para el caso de las entidades del nivel territorial el reporte de la operación recíproca por este concepto, se efectúa directamente con el respectivo distrito, municipio o departamento, quienes agregan la información contable de las contralorías.

Ley 734 de febrero 05 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 34. Deberes. *Son deberes de todo servidor público:*

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Artículo 35:

“1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo”.

La Administración Distrital durante los años 2010 al 2015, permitió que la Contraloría Distrital recaudará y ejecutará de forma directa las cuotas de fiscalización, cuyo monto alcanzó a la suma de \$4.895.451.039, las cuales eran adicionales a las transferencias que, por concepto de Ingresos Corriente de Libre Destinación, les giró el Ente Territorial, siendo que estas debían ser una fuente de financiación para el presupuesto de gasto de cada vigencia del Distrito. Excediendo el monto anual autorizado para los gastos del Órgano de Control, así como la no inclusión de este recaudo al presupuesto de ingresos de la Alcaldía y la omisión del reporte completo de la información contable y financiera que afecta la razonabilidad de los saldos al corte del 31 de diciembre de cada anualidad del Ente Territorial. Lo que muestra, la falta de control del gasto de la unidad ejecutora.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y para dar traslado a la Auditoría General de la República y a la Contaduría General de la Nación.

Cuadro No.08

**CUOTAS DE FISCALIZACIÓN RECAUDADAS POR LA CONTRALORÍA
DISTRITAL**

AÑO	Valor Cuota de Fiscalización - Contraloría	Total, Transferido por ICLD – Alcaldía
2010	\$ 672.170.093	\$ 3.595.072.019
2011	\$629.512.274	\$ 3.806.900.930
2012	\$ 721.986.774	\$ 3.745.081.698
2013	\$ 816.186.659	\$ 4.385.995.758
2014	\$ 957.411.055	\$ 4.517.575.734
2015	\$ 1.098.184.184	\$ 4.662.138.157
TOTAL	\$4.895.451.039	

Fuente: Presupuesto de Gastos de Alcaldía y Cuota Fiscalización – Contraloría Distrital
Tabla de elaboración propia

Hallazgo No. 04: Diferencia en Reportes (A4, D3)

La ley 1416 de 2010, señala: ARTÍCULO 2o. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL DE LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

<i>Categoría</i>	<i>Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)</i>
<i>Especial</i>	<i>3.0%</i>
<i>Primera</i>	<i>2.7%</i>
<i>Segunda</i>	<i>3.0% (Más de 100.000 habitantes)</i>

PARÁGRAFO. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio

La Resolución Reglamentaria Orgánica 0007 de 2016 de la Contraloría General de la República señala:

“ARTÍCULO 3º. RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE INFORMACIÓN. Los responsables de presentar a la Contraloría General de la República la información de que trata la presente Resolución, son los representantes legales de las respectivas entidades. (...) PARÁGRAFO. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN. La información se reportará en los plazos establecidos, y los responsables de la rendición velarán por la aplicación de los procesos y procedimientos necesarios a fin de garantizar la exactitud de los datos, que reflejen la realidad de la situación

Verificada la información reportada por la Contraloría Distrital a la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República, con las transferencias realizadas por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, según los Informes de Ejecución de gastos, donde se relaciona Entidad: 100 - Alcaldía De Cartagena; Unidad Ejecutora: 19 - Contraloría Distrital, se observan diferencias de valores mayores y menores en el presupuesto ejecutado, como se aprecia en la siguiente tabla:

Cuadro No. 09

27

Diferencias reportes del Presupuesto de la Contraloría Distrital de Cartagena
Vigencias 2012 – 2018

Años	Presupuesto Total Girado por la Alcaldía	Monto Reportado a CD Economía y Finanzas por Contraloría Distrital de Cartagena	Diferencias
2012	\$3.745.081.698	\$4.502.837.000	\$757.755.302
2013	\$4.385.995.858	\$4.437.321.000	- \$51.325.142
2014	\$4.517.575.733	\$4.062.717.000	- \$454.858.733
2015		No reportó	-
2016	\$6.104.880.951	\$5.031.441.000	- \$1.073.439.951
2017	\$6.455.541.255	\$5.320.749.053	- \$1.134.792.202
2018	\$6.811.155.086	\$6.811.155.000	\$86
	Total, menor valor reportado		\$2.718.416.028
	Total, mayor valor reportado		\$757.755.388

Fuente: Información reportada a la CD Econ. y Finanzas y página web Contraloría Distrital.
Tabla elaboración propia

Situación que se presenta por la ausencia de control y seguimiento a las transferencias realizadas, que permitan constatar los desembolsos realmente efectuados en cada rubro, lo que genera incertidumbre de la información financiera, económica y presupuestal reportada.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 5. Diferencias con el Presupuesto de la Alcaldía Distrital (A5 y D4).

La Constitución Política señala en el Artículo 345 indica: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los

concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

El Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”, señala:

“ARTÍCULO 15. Universalidad. *El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).*

ARTÍCULO 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.”*

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República – CGR, respecto de la aplicación de la Ley 1416 de 2010 se ha pronunciado mediante conceptos tales como el EE02679 del 24 de enero de 2011, donde concluye:

“En lo que mira por último a los elementos que componen el presupuesto definitivo de las contralorías a partir de la vigencia 2010 en adelante, respondamos que la base del cálculo del presupuesto la forma el presupuesto definitivo de la Contraloría en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones).

Ello por cuanto la Ley 1416/10 utiliza como fundamento el monto de las transferencias y las Contralorías no tienen presupuesto de ingresos, sino que son órganos ejecutores del Presupuesto General del Municipio. Conforme al principio de universalidad del presupuesto, deben estar incorporadas en ese presupuesto las transferencias del sector central y las del descentralizado y sólo se pueden recaudar y utilizar los recursos que están incorporados en él” (Subrayado es nuestro)” (Subrayado fuera de texto).

Revisada y analizada la información de la Secretaría de Hacienda Distrital y confrontada con la de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, para las vigencias 2016 a 2018, se presentan inconsistencias, en cuanto a las cuotas de fiscalización, diferencias por mayor valor de \$214.351.927 de las registradas y transferidas por la Alcaldía.

Por otra parte, adiciones presupuestales realizadas por el Órgano de Control Distrital durante las vigencias 2009, 2012, 2016, además, registros inferiores a lo que señala el presupuesto de la Alcaldía Distrital en el año 2011, cuyos valores se detallan en la tabla No.5, los cuales difieren de las transferencias giradas por el Ente Territorial, debido a que por la Ley 1416/2010 se determinó la forma del cálculo del monto de las transferencias de las Contralorías territoriales y que estos solo serían órganos ejecutores del Presupuesto asignado.

Las anteriores situaciones se presentan debido a la falta de seguimiento y conciliación entre las dos entidades, lo cual genera registros irreales en los estados financieros del ente territorial que no van acorde a los recursos transferidos y el reporte errado de información.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Cuadro No 10
Comparativo Presupuesto Contraloría Vs Alcaldía 2009-2018

Años	Contraloría Distrital	Alcaldía Distrital	Diferencias por Adiciones o mayor valor transferencias ICLD	Contraloría Distrital	Alcaldía Distrital	Diferencias en giro Cuota de Fiscalización
	PTO ICLD	PTO ICLD		Cuota fiscalización	Cuota Fiscalización	
2009	3.434.357.627	3.370.274.696.00	64.082.931 Adición Cont. Dist	578.943.472	-	
2010	3.595.072.019	3.595.072.019.00	-	672.170.093	-	
2011	3.806.900.930	3.931.450.950.34	(124.550.020,34) Mayor valor Alcaldía	629.512.274	-	
2012	3.778.801.707	3.745.081.698.00	33.720.009 Adición Cont. Dist	727.019.172	-	
2013	4.385.995.858	4.385.995.858.00	-	874.813.116		
2014	4.517.575.734	4.517.575.734.00	-	957.411.055		
2015	4.662.138.157	4.662.138.157.00	-	1.098.210.017		
2016	5.031.504.185	5.031.504.185	-	1.100.160.176	1.073.376.766.00	26.783.410
2017	5.320.749.053	5.320.749.053.00	-	1.222.122.186	1.134.792.202.00	87.329.984
2018	5.538.367.690	5.538.367.689.75,		1.373.025.930	1.272.787.397.00	100.238.533

Fuente: Información Sec. de Hacienda Distrital- Respuesta a oficio 2020EE0049529 de 2020-05-14 por parte de la Contraloría Distrital
Tabla elaboración propia

2.4 CONCEPTO SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL LÍMITE DE GASTO.

Incumplimiento de los límites de gasto

La CGR como resultado del Control Fiscal adelantado, conceptúa que la Administración Distrital de Cartagena de Indias, para las vigencias del 2010 al 2018, **no cumplió** con el límite del gasto establecido en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1416 del 2010, concerniente a las transferencias giradas a la Contraloría Distrital.

2.5 VERIFICACIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS O CONVENIOS DE DELEGACIÓN A TERCEROS PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A PARTICULARES, POR PARTE DE LA ALCALDÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS.

En oficio AMC-OFI-0011886-2020 de 13 de febrero de 2020, la Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, indica que por oficio AMC-OFI-0011613-2020, la Secretaria General del ente territorial, manifiesta que, una vez revisado el archivo de la dependencia, no se encontró evidencia alguna sobre la existencia de convenio o contrato para la delegación en terceros de la administración tributaria.

Durante el conocimiento de los procesos y procedimientos de la liquidación de los impuestos, el seguimiento al recaudo de las principales rentas tales como; predial, ICA, Delineación Urbano, Contraprestación Portuaria y Sobretasa a la Gasolina que conforman los ingresos corrientes del distrito, el equipo auditor pudo establecer que la Administración Distrital viene asumiendo directamente su gestión tributaria, a través de la Dirección de Impuestos y Tesorería, que hacen parte de la Secretaría de Hacienda Distrital.