

MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS

CIERRE 2012

I. ANTECEDENTES

El Distrito cerró el año 2011 con un superávit fiscal de \$101.849 millones, a pesar de haber registrado una caída en los ingresos y un aumento en los gastos. Igual que en los años anteriores, persistió la existencia de elevados montos de recursos presupuestados que no fueron comprometidos, pese a que la mayoría de los mismos corresponden a recursos con destinación específica a inversión, como las regalías, los recursos del crédito y los ingresos para otros sectores; ello pone de presente las dificultades de la entidad en la programación y ejecución del gasto, además del hecho preocupante de reflejar un resultado positivo en las finanzas públicas mientras los indicadores de calidad de vida de la población se encuentran en franco deterioro.

En efecto, de acuerdo con las mediciones realizadas por el DANE en 2012, Cartagena es la tercera ciudad metropolitana con mayor pobreza (38,5%) y miseria (5,9%) en Colombia, a la vez que es la quinta con mayor inequidad en la distribución del ingreso (0,482 en el GINI).

El Distrito registró un monto de deuda pública de \$208.546 millones, de la cual prácticamente la mitad era deuda externa contratada con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A finales de 2011 el pasivo total del distrito mostró una caída del 37.1% con respecto a 2010, consecuencia principalmente de un proceso de depuración realizado atendiendo las recomendaciones que en ese sentido le hiciera la Dirección de Apoyo Fiscal. Y aunque todavía faltan ejercicios de depuración contable, se rescata la proximidad identificada en los resultados presupuestal y de tesorería. Esos ejercicios repercutieron en el mejoramiento de la relación entre activos y pasivos y se reflejaron en un grado importante de solidez para la cobertura de las obligaciones.

El principal riesgo financiero enfrentado por el Distrito eran las contingencias judiciales que a finales de 2011 superaron los \$300.000 millones

II. INFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

A. Sector Central

De acuerdo con la información remitida por la entidad, a diciembre de 2012 la planta estaba compuesta por 1.995 cargos, de los cuales al sector central correspondían 1.762 (881 de ellos pertenecientes al sector educación), al Concejo 69, a la Contraloría 99 y a la Personería 65.

De acuerdo con el nivel funcional de los cargos, 21 correspondían a servidores públicos elegidos popularmente, 672 al nivel asistencial, 609 al profesional, 497 al técnico, 80 al asesor y 116 al directivo.

Por tipo de vinculación, 53% pertenecían a carrera administrativa, 31% eran provisionales y 16% a libre nombramiento y remoción. No se reportaron vacantes ni trabajadores oficiales.

En la vigencia se reportaron 5.216 órdenes de prestación de servicios, de las cuales el 44% se catalogó en el rubro de funcionamiento por un costo de \$22.900 millones, mientras el 56% restante se clasificaron en inversión por \$46.000 millones. En total se informó de 351 pensionados, de los cuales 159 recibían mesada por jubilación, 138 por sustitución, 47 por invalidez y 7 por vejez.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado distrital estaba conformado, a finales de 2012, por tres empresas industriales y comerciales del Estado, una empresa social del Estado y cinco establecimientos públicos, como se aprecia en la tabla.

INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	
Tabla 1	
NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
E.I.C.E. Ó S.E.M.	
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A.	DESARROLLO URBANO
TRANSCARIBE S.A.	TRANSPORTE MASIVO
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.	
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	SALUD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	EDUCACIÓN
DISTRISSEGURIDAD	SEGURIDAD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	MEDIO AMBIENTE
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	VIVIENDA
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	CULTURA

Fuente: CGN

III. DIAGNÓSTICO FINANCIERO

A. Ingresos

Durante la vigencia 2012, el Distrito obtuvo un total de ingresos efectivos por \$1.102.129 millones (entre los que se incluyen \$21.320 millones del nuevo Sistema General de Regalías¹), recibió desembolsos de crédito por \$1.952 millones, e incorporó recursos del balance por \$50.206 millones², para una ejecución presupuestal de ingresos y recursos de capital de \$1.154.286 millones³, representativos de un incremento del 13,4% real anual y equivalentes al 101% de lo presupuestado por la administración.

Del total se ejecutaron \$235.993 millones sin situación de fondos, pertenecientes al rubro de transferencias nacionales y distribuidas casi mitad y mitad entre el Sistema General de Participaciones y el Fondo de Garantía y Solidaridad.

Las transferencias fueron la principal fuente de recursos, aportaron el 45% del total, 13 puntos porcentuales más que en 2011, y crecieron 57%; les siguieron los ingresos propios (38%), que crecieron 3,6% anual y los de capital, que en esta oportunidad cayeron 25% en términos reales con respecto a 2011. Su comportamiento respondió principalmente a la evolución de las correspondientes a FOSYGA y ETESA, que se incrementaron 2.586%, y las del SGP –Salud, que después de disminuir 83% entre 2010 y 2011, en la pasada vigencia crecieron 377%.

¹ De conformidad con lo definido en el Decreto 1243 del 13 de junio de 2012, mediante el cual se establecieron los techos presupuestales que por asignaciones directas del Sistema General de Regalías SGR recibieron las entidades territoriales durante la vigencia 2012, y que en el caso del distrito de Cartagena fue \$28.075 millones..

² Suma del superávit fiscal, la cancelación de reservas y la venta de activos.

³ El Distrito maneja en forma separada la ejecución de las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2011 para ser ejecutadas en 2012, por lo cual no incorporó en su presupuesto los recursos que financiaron dichos compromisos.

INGRESOS TOTALES

GRÁFICO 1

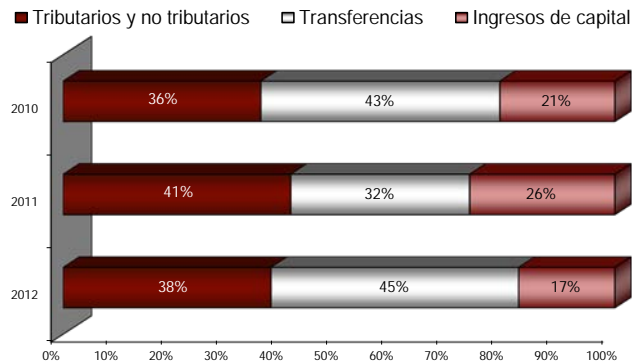


TABLA 2

Concepto	valores en millones de \$			Variación real 2012/2011
	2010	2011	2012	
Tributarios y no tributarios	361.093	410.012	435.056	3,6%
Transferencias	436.311	322.088	518.113	57,0%
Ingresos de capital	209.739	261.401	201.118	-24,9%
TOTAL	1.007.143	993.501	1.154.286	13,4%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios presentaron un comportamiento dispar, en el que mientras el recaudo del impuesto de industria y comercio, que es el más significativo de la entidad territorial, creció 13% y el de la sobretasa a la gasolina 8%, los demás renglones disminuyeron: el predial, segundo tributo en importancia, disminuyó 4% y las estampillas 13%.

INGRESOS TRIBUTARIOS

GRÁFICO 2

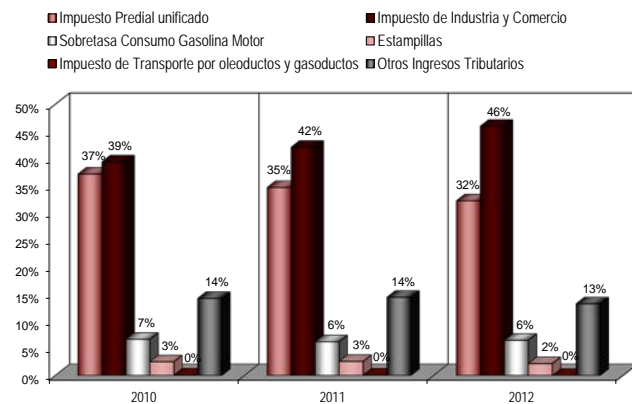


TABLA 3

Concepto	valores en millones de \$			Variación real 2012/2011
	2010	2011	2012	
Impuesto Predial unificado	118.445	126.002	123.937	-4,0%
Impuesto de Industria y Comercio	125.587	152.970	176.942	12,9%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	21.296	22.610	24.978	7,8%
Estampillas	8.068	9.392	8.388	-12,8%
Impuesto de Transporte por oleoductos y	279	258	0	-100,0%
Otros Ingresos Tributarios	45.293	52.346	50.829	-5,2%
TOTAL	318.967	363.578	385.074	3,4%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A propósito, es pertinente mencionar que la Dirección de Apoyo Fiscal realizó una visita a finales de octubre de 2012, a instancias del Alcalde (E) entonces, doctor Bruce MacMaster, en la que además de revisar la evolución de las principales cifras financieras de la entidad, se trabajó con especial énfasis en el tema tributario.

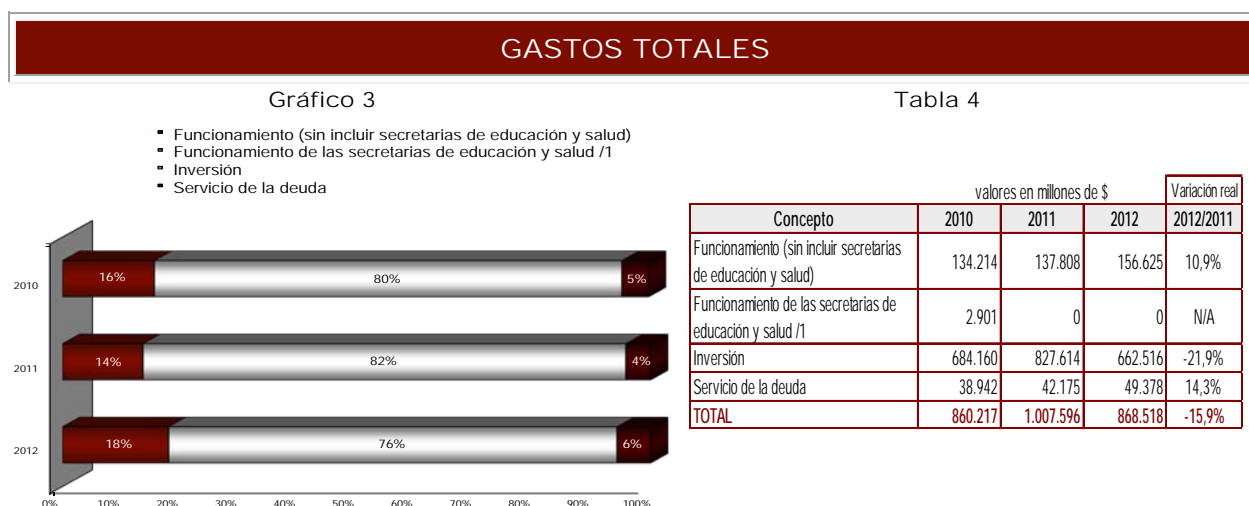
En el tema de ejecución presupuestal, ya para entonces se acusaba la caída tanto en los ingresos como en los gastos, especialmente en los últimos, como consecuencia de reiterados cambios en el equipo, que frenaron el ritmo de las decisiones en esa materia, como se detalla más adelante, ya para el año completo.

En cuanto a la gestión tributaria, se resaltan las principales conclusiones:

- ✓ La estructura administrativa del área de rentas es inadecuada para cumplir eficientemente con la gestión tributaria. El área de rentas funciona con grupos de trabajo que desarrollan sus funciones en forma independiente con muy poca comunicación entre ellos.
- ✓ No existe una cadena de producción que cumpla las etapas sucesivas y progresivas de recaudo, atención al contribuyente, fiscalización, liquidación, discusión y cobro, sin embargo en forma independiente se cumple con esas funciones, pero sacrificando la eficiencia y la efectividad.
- ✓ El actual Estatuto de Rentas requiere ser ajustado a las características de Cartagena.
- ✓ La figura de Director de Impuestos corresponde en realidad a un cargo de Asesor de Impuestos, que depende del Secretario de Hacienda, al mismo nivel jerárquico de los coordinadores de grupo atrás mencionados. No existe realmente una dirección de impuestos, ya que este cargo no tiene ninguna autoridad formal.

B. Gastos

En la vigencia 2012 el Distrito ejecutó gastos totales por \$868.518 millones, monto equivalente al 77% de lo presupuestado y representativo de una caída del 16% en términos reales con respecto a lo realizado en 2011. La baja ejecución se asocia principalmente con la condición de interinidad que vivió la entidad en la segunda parte del año a raíz de la enfermedad del Alcalde Campo Elías Terán, quien fuera reemplazado temporalmente, primero por Bruce MacMaster y luego por Carlos Otero. Inclusive el funcionamiento, cuyo presupuesto generalmente se ejecuta alrededor del 100%, alcanzó un índice del 87%, y de las secciones presupuestales de la entidad territorial ese 100% lo alcanzaron el Concejo Distrital, la Contraloría y la Personería.



¹ Gastos de funcionamiento causados en las secretarías de educación y salud, financiados con cuota de administración del SGP y el 25% de rentas cedidas, autorizadas legalmente.⁴

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Entre los rubros de funcionamiento, que de todas maneras crecieron 11% real anual en 2012, fue notable el incremento del 20% presentado en las transferencias y en particular en las de pensiones, que en 2011 habían registrado una caída del 25%. Los gastos generales y los gastos de personal, cuyos índices de ejecución estuvieron por debajo del 90%, también crecieron, pero en proporciones menores, como se aprecia en la tabla 4. Lo sucedido con los gastos de transferencias condujo a que este renglón aumentara en tres puntos porcentuales su participación en funcionamiento, los mismos que fueron cedidos por gastos de personal.

⁴ La cuota de administración corresponde al 1% de los recursos para educación del SGP para atender los costos asociados a la administración de los recursos. Estos recursos se pueden destinar a la financiación del personal administrativo del nivel central de las secretarías de educación que se pagaban con los recursos del situado fiscal a diciembre 31 de 2001 y cuyos cargos fueron avalados por el Ministerio de Educación en el proceso de definición y organización de plantas de personal. Así mismo, pueden destinarse a la financiación de gastos asociados a los procesos misionales inherentes a la administración del servicio, como: costos de procesamiento de nómina, papelería, muebles y equipos, entre otros. De igual forma el artículo 60 de la ley 715 de 2001 autoriza a los departamentos, distritos y departamentos para destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para financiar los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección (Fondos Locales de Salud).

La entidad no reportó en esta oportunidad los gastos de funcionamiento causados en las secretarías de educación y de salud autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del Sistema General de Participaciones del sector educación y con rentas cedidas.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SIN INCLUIR SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD

Gráfico 4

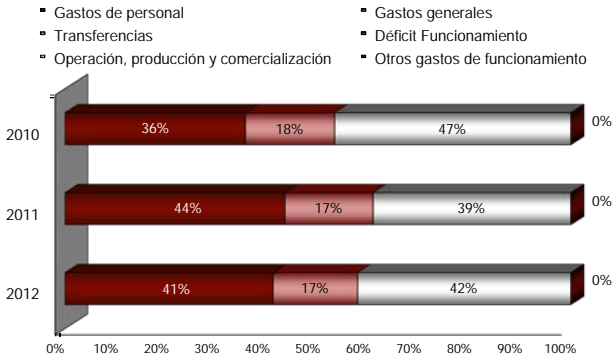


Tabla 5

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia			Variación real 2011/2012
	2010	2011	2012	
Gastos de personal	47.942	59.957	64.415	5%
Gastos generales	23.675	24.004	26.221	7%
Transferencias	62.734	53.834	65.989	20%
Otros gastos de funcionamiento	0	13	0	-100%
TOTAL	134.351	137.808	156.625	11%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La fuerte caída en los gastos de inversión reflejó en buena medida las restricciones de ejecución que se presentan cuando cambia la jefatura de una administración, como ocurrió en 2012 en Cartagena y se hizo evidente principalmente en los gastos comprendidos dentro de la categoría de formación bruta de capital (cayó 51%) y en el déficit fiscal de inversión (75%), pues los gastos operativos en sectores sociales, que además aportan la mayor parte del rubro de inversión, apenas disminuyeron 3,5%.

Todo ello se hizo palpable en los bajos porcentajes de ejecución en el desagregado de los sectores, que en conjunto registraron un índice del 76%. Por sectores, la caída en la inversión afectó la generalidad; en el caso específico de la educación, los gastos operativos en los sectores sociales (remuneración al trabajo, prestaciones, y subsidios en sectores de inversión) fue del 4% en términos reales, pero en formación bruta de capital el descenso alcanzó el 39%, como quiera que se gastaron en ese concepto alrededor de \$5.300 millones menos que en 2011.

GASTOS DE INVERSIÓN

Gráfico 5

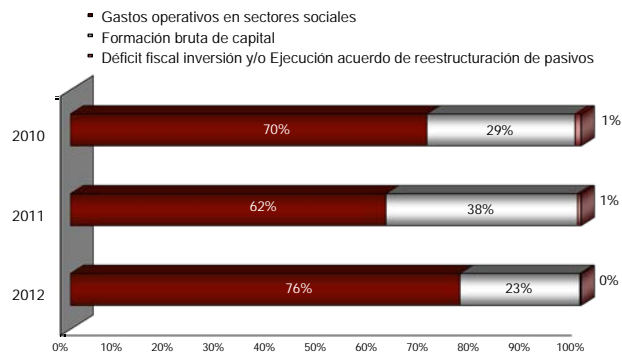


Tabla 6

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia			Variación real 2012/2011
	2010	2011	2012	
Gastos operativos en sectores sociales	477.697	511.380	505.413	-3,5%
Formación bruta de capital	198.480	310.541	155.648	-51,1%
Compromisos de la vigencia	198.480	310.541	155.648	-51,1%
Déficit fiscal inversión y/o Ejecución acuerdo de reestructuración de pasivos	7.983	5.692	1.455	-75,1%
TOTAL	684.160	827.614	662.516	-21,9%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como es apenas obvio, ello se refleja en los indicadores de calidad, como lo demuestran las conclusiones que al respecto extrajo el denominado proyecto Cartagena Cómo Vamos (CCV), cuyo report e de 2012 reveló la disminución en 23.819 el número de estudiantes matriculados con respecto a 2011.

De manera que en 2012 bajaron las tasas de cobertura educativa en Cartagena (cayó al 94%) y de acuerdo con los cálculos de CCV, para subirla al 100% habría que captar 13.000 niños y jóvenes en edad escolar que están por fuera del sistema.

Por otro lado, en las instituciones educativas oficiales casi se duplicó la deserción escolar en el último año. Según la Secretaría de Educación del Distrito, el indicador se ha impactado en parte por las auditorías censales realizadas por el Ministerio de Educación Nacional a la matrícula, obligando a los centros educativos a eliminar de sus listados a aquellos estudiantes que figuraban en sistema pero no estaban asistiendo a las aulas.

Otra de las conclusiones señaló que el porcentaje de alumnos reprobados que no regresa a estudiar aumenta con el nivel educativo. En 2012, cuando la cobertura educativa total fue 233.000 estudiantes, reprobaron 12.310, de los cuales el 19% no regresó.

Finalmente la calidad educativa también se ha visto afectada, en las principales asignaturas comprendidas en las Pruebas Saber 11 (Matemática, Lenguaje, Inglés y Química), las instituciones educativas de Cartagena estuvieron por debajo de los promedios nacionales, situación que resulta más crítica si se tiene en cuenta que las instituciones públicas registran menores índices que las privadas.

En cuanto a la salud, el porcentaje de ejecución en 2012 fue del 89%, y mientras la inversión en los sectores sociales permaneció constante en términos reales frente a 2011, la inversión en formación bruta de capital cayó 65%. Llama la atención la falta de consistencia de las cifras, pues el Fosyga reporta para Cartagena una cobertura en salud que rebasa la población del Distrito; el 40% de los afiliados al régimen contributivo pertenece al Sisbén, y según el Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS), hay 69.771 vinculados sin aseguramiento.

CCV reportó los siguientes hallazgos en materia de salud:

El binomio materno-infantil requiere de acciones focalizadas para evitar muertes evitables y mejorar su salud. La tasa de mortalidad materna en Cartagena fue de 45,8 por cada 100.000 niños nacidos vivos, indicador que rebasa la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio; a su vez, la tasa de mortalidad infantil alcanzó los 12,6 fallecidos antes de cumplir el año por cada 1.000 niños nacidos vivos. En 2012 se presentó un fuerte repunte de ese indicador, que traía una tendencia marcadamente descendente desde 2004, cuando fue 35,0 (en 2011 había sido 7,4).

Se han realizado importantes esfuerzos en vacunación, que redujeron los casos de mortalidad por infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas agudas.

Se requiere focalizar acciones de prevención en jóvenes: los reportes especializados revelan notable magnitud en los eventos de embarazo adolescente y aconsejan la realización de mayores esfuerzos en la unificación del POS para garantizar la atención a menores de 18 años que consumen sustancias psicoactivas.

En Cartagena se mantienen altos los niveles de incidencia en enfermedades como la tuberculosis, el dengue y el sida; se advierte un notable mejoramiento en el dengue, aunque en 2012 se presentaron 19 casos nuevos por cada 100.000 habitantes; en tuberculosis el indicador fue de 24,9 y de 28,2 en sida.

Las actividades de gestión de vigilancia y control del DADIS muestran resultados preocupantes en materia de calidad de la prestación de servicios en indican la necesidad de que se emprenda un Plan de Mejoramiento por parte de las ESE y de los prestadores para mejorar la calidad.

Son palpables las dificultades financieras del sector como consecuencia de deudas, reducción de las regalías y menores ICLD destinados a salud.

C. Balance Financiero

Los recaudos efectivos⁵ de la vigencia 2012 (\$1.102.129 millones) resultaron superiores en \$270.322 millones a los gastos comprometidos⁶ durante el mismo periodo. Resalta el descenso continuado del déficit del balance de capital, que disminuyó más de \$200.000 millones de un año a otro. Al tener en cuenta que el Distrito incorporó recursos disponibles de vigencias anteriores por \$50.206 millones y disminuyó su endeudamiento neto con el sistema financiero en \$34.759 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$285.768 millones (Tabla 7)⁷.

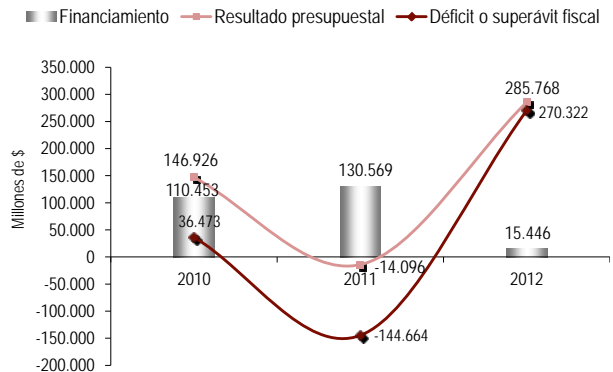
Como se muestra en el gráfico 6, en 2012 el resultado fiscal y el presupuestal se ajustaron mucho más de lo que venía sucediendo en vigencias anteriores. A continuación se alude al cambio metodológico en virtud del cual se incluyeron los recursos del balance como una partida de financiamiento.

RESULTADOS BALANCE FINANCIERO

Tabla 7

valores en millones de \$		
Concepto	2011	2012
Resultado balance corriente	66.939	278.464
Resultado balance de capital	-211.603	-8.143
Déficit o superávit fiscal	-144.664	270.322
Financiamiento		
Financiamiento	130.569	15.446
Endeudamiento neto	-26.201	-34.759
Recursos del balance	156.770	50.206
Resultado presupuestal	-14.096	285.768

Gráfico 6



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia sin tener en cuenta el rezago presupuestal de vigencias anteriores, para el cálculo del resultado del balance financiero, los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas pasaron a formar parte de las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Lo anterior muestra que los recursos de vigencias anteriores (recursos del balance), pueden llegar a ser un factor determinante en los resultados del balance financiero del Distrito. Esto se confirma a su vez, en el resultado del balance fiscal y el volumen de compromisos que se constituyeron como reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2011 (\$44.063 millones)⁸, que en conjunto evidenciaron debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

⁵ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2012 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

⁶ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2012. Por tanto no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2012, ni las amortizaciones de deuda.

⁷ A propósito, vale la pena mencionar que el IVF correspondiente a la vigencia 2011, basado en la información reportada por el Distrito, mostró un resultado presupuestal superavitario en \$75.647 millones, pero en realidad debió ser deficitario en \$14.096 millones. No obstante, la administración no hizo observación alguna al IVF correspondiente a la vigencia 2011.

⁸ Por medio del Decreto 0128 del 30 de enero de 2012, suscrito por el Alcalde Distrital, se constituyeron las reservas presupuestales correspondientes a la vigencia fiscal 2011 por un total de \$44.063 millones.

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

Tabla 8

Concepto	valores en millones de \$	
	2011	2012
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	89.743	44.063
Reservas Presupuestales de funcionamiento vigencia anterior	3.658	1.663
Reservas Presupuestales de inversión vigencia anterior	69.512	38.768
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	16.573	3.632

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al analizar la ejecución de las mencionadas reservas presupuestales, se observó que contaron con los recursos financieros para garantizar el pago de las obligaciones derivadas de las mismas, tal como lo reflejó el informe del cierre fiscal de la vigencia anterior⁹. Del monto total, apenas el 4,3% correspondían a compromisos de gastos de funcionamiento y el restante 95,7% a inversión. De acuerdo con la información reportada por la entidad territorial a diciembre de 2012 en la categoría de reservas del Formulario Único Territorial FUT, el grado de ejecución de las reservas constituidas alcanzó el 92%, que si bien es alto, de todas maneras evidencia una acumulación de compromisos amparados con reservas presupuestales constituidas, cuando luego de finalizar la vigencia para ser ejecutadas, los bienes y servicios contratados continúan sin ser recibidos por la entidad territorial. Igualmente, de acuerdo con el reporte de la entidad al FUT, al cierre de 2012, en el rubro de reservas presupuestales 2011 quedó sin comprometer un monto de \$3.632 millones, que expirarían, y cuentas por pagar aproximadas de \$13.300 millones.

Para efectos de análisis del balance financiero, es importante tener en cuenta que de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) asignados directamente al Distrito para la vigencia (\$21.320 millones), finalmente solo se ejecutaron \$22 millones, correspondientes a recursos de funcionamiento del sistema, de manera que el Distrito cerró la vigencia sin comprometer \$21.298 millones del total de asignaciones directas del SGR, que igualmente deben incorporarse al presupuesto de la siguiente bienalidad.

Los resultados presupuestales de las vigencias 2010, 2011 y 2012 reflejaron altos volúmenes de recursos disponibles representados en saldos sin comprometer (superávit) y compromisos sin ejecutar constituidos como reservas presupuestales al cierre de cada vigencia. A su vez, los compromisos constituidos como reservas presupuestales al cierre de 2010 y 2011 no fueron obligados y pagados en su totalidad durante la vigencia siguiente, lo cual generó por una parte la acumulación de compromisos pendientes de ejecución y en segundo lugar la cancelación de gran parte de ellos. Lo anterior, evidenció que el Distrito tuvo dificultades para cumplir con las normas de disciplina fiscal y presupuestal vigentes, que propenden entre otros objetivos a avanzar hacia una ejecución presupuestal de caja.

D. Deuda Pública

En 2012 la deuda pública del Distrito totalizó \$167.000 millones, representativos de caídas aproximadas del 20% tanto en las obligaciones financieras internas como en las externas. El saldo mencionado se distribuyó por partes iguales entre los acreedores internos -de los cuales el 88% correspondía al sistema financiero doméstico y el 12% a bonos-, y los acreedores externos; estos últimos eran el Banco Mundial (81%) y el Banco Interamericano de Desarrollo (19%).

De acuerdo con el reporte de la entidad, las condiciones de tasa de interés de la deuda pública del Distrito de Cartagena, señalan que el 51% de la deuda contratada se encuentra regida por DTF con un margen promedio del 3,5%, el 20% a una tasa variable con el BID-BIRF y un 29% a una tasa fija con el BIRF.

⁹ De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA - 2012

Tabla 9

Valores en millones de \$

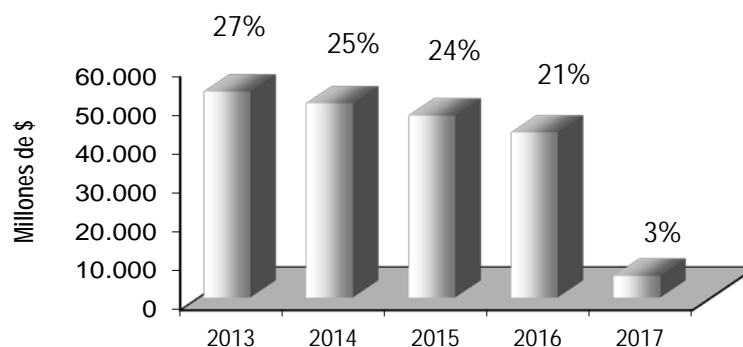
Tipo de Deuda	SALDO A 31/12/	% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
DEUDA INTERNA					
Banca Comercial Interna	73.474	88,1%	\$	DTF	3,5%
Bonos Interna	9.882	11,9%	\$	DTF	3,5%
Total Deuda Interna	83.357	49,96%	0		
DEUDA EXTERNA					
Banca Multilateral	83.486	100,0%	US\$	ND	ND
Banco Mundial	67.641	81,0%	US\$	ND	ND
BID	15.844	19,0%	US\$	ND	ND
Total Deuda Externa	83.486	50,04%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	166.842	100,00%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda mostrado en el gráfico 7, informa que la misma se pagaría en el curso del período 2013-2017 y el mayor peso recae en los cuatro primeros años, cuando se cancelaría el 97% de la obligación reportada a finales de 2012.

PERFIL DE LA DEUDA PÚBLICA

Gráfico 7

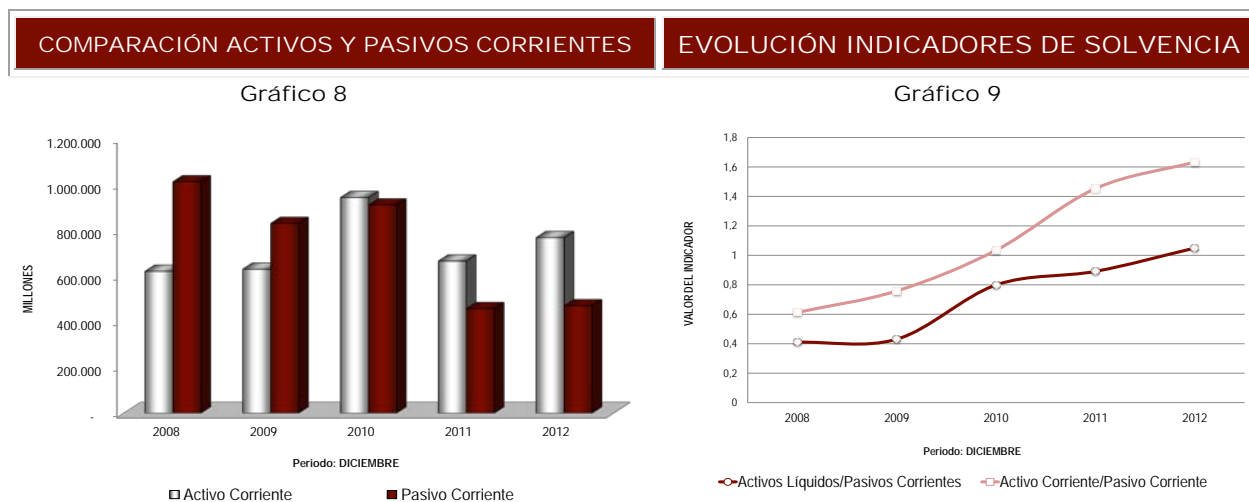


Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

E. Balance Contable

Los estados financieros del Distrito a 31 de diciembre de 2012 registran unos activos totales de \$4.734.782 millones con un incremento nominal de 8% frente a 2011, explicado en gran proporción por el aumento del efectivo disponible como consecuencia, entre otros, de los giros de recursos recibidos del SGR. El 16% del total de los activos era corriente, de los cuales 64% eran activos líquidos. Y de estos el 70% correspondía a encargos fiduciarios y el 22% eran recursos entregados en administración.

Por su parte, el pasivo total sumó \$1.250.990 millones, 6% superior a lo registrado al cierre de 2011 y del cual 38% fue clasificado como corriente. Del total del pasivo 53% correspondió a pasivos estimados (cabe señalar que este rubro ha ganado progresivamente participación en el total, pues en 2010 y 2011 representó el 23% y el 45%, respectivamente), 26% a cuentas por pagar, 14% a operaciones de crédito público, 4% a obligaciones laborales, 2% a obligaciones financieras y 2% a otros pasivos (a propósito de esta cuenta, vale mencionar que se mantuvo en el mismo porcentaje que en 2011, con lo cual es evidente la consolidación del efecto de la depuración realizada en dicho año, cuando la participación se ubicó en 2% después de haber sido del 41% en 2010).



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La relación entre activo y pasivo corriente a finales de 2012 indicaba que por cada peso de las obligaciones de corto plazo el Distrito disponía de \$1,63 para respaldarlas, esto es, \$0,8 más que a finales de 2011. Y al calcular un indicador más exigente como es la prueba ácida, que verifica cuántos activos líquidos se tiene para respaldar el total de pasivos corrientes, el resultado fue \$1,05 (gráfico 9), lo que significa que el distrito contaba con recursos líquidos suficientes para pagar esos pasivos de corto plazo, situación que prosigue la tendencia positiva de ambos indicadores iniciada en 2008.

La tabla 10 muestra que al restar del total de activos líquidos las obligaciones comprendidas dentro del rubro pasivo no financiero y los compromisos cumplidos pero no pagados (reservas presupuestales) al cierre de la vigencia, se tiene un disponible de \$82.028 millones.

ANÁLISIS PARA CIERRE DE VIGENCIA

Tabla 10

	Millones de \$
CONCEPTO	2012
Activos Líquidos /1	493.400
Menos: Pasivo no financiero vigencias anteriores /2	352.861
Menos: Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia /3	58.510
Disponibles o faltantes para financiar obligaciones ciertas	82.028
Menos: Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia /4	0
Disponibles o faltantes final	82.028

/1 Corresponde a saldos en efectivo, inversiones de alta liquidez, transferencias por cobrar al gobierno general, Sistema General de Participaciones y regalías y compensaciones por cobrar y depósitos entregados en administración.

/2 Equivalen al total del pasivo menos cuentas por pagar constituidas en la vigencia, el saldo de operaciones de crédito público, pasivos estimados excepto las provisiones para prestaciones sociales.

/3 Representa el valor de la obligación contraída cuando se ha recibido el bien o servicio a satisfacción causados durante la vigencia.

/4 Representa el valor de los compromisos contraídos cuando no se ha recibido el bien o servicio a satisfacción durante la vigencia.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al comparar esas cifras con las generadas del archivo CGN extraído del sistema Delfos, se advierten algunas diferencias, como las siguientes:

- ✓ Los activos líquidos contables suman \$493.400 millones y las disponibilidades de tesorería \$287.600 millones.
- ✓ El disponible discrepa en aproximadamente \$45.000 millones, y esta diferencia es muy cercana al monto de las reservas presupuestales.
- ✓ El efectivo contable sobrepasa en \$1.200 millones el que se muestra en el cierre de tesorería.
- ✓ El pasivo no financiero está desfasado en un monto cercano a los \$900 millones.

Al respecto, se requirió a la administración para justificar el comportamiento de algunos rubros y se obtuvo la siguiente explicación:

- ✓ El mayor valor de Inversiones entre 2011 y 2012 (crecimiento del 24% en 2011 y 62% en 2012) lo explica lo sucedido en la cuenta Inversiones Administración de Liquidez en Títulos Participativos, que pasó de \$27.100 millones a \$50.100 millones por la reclasificación de Carteras Colectivas Abiertas Efectivo a la Vista.
- ✓ El incremento en el rubro denominado Otros Activos (496% en 2011 y 47% en 2012) se debe al registro contable por primera vez, y producto de una reclasificación en la cuenta Reserva Financiera Actuarial, de hechos que se venían registrando en la cuenta Recursos Entregados en Administración; la diferencia identificado para la vigencia 2012 obedece a la revalorización o aumento neto del valor patrimonial de las inversiones que tiene la entidad en varios entes económicos, como Sociedad Portuaria, Cartagena II, Edurbe, Transcribe, Compañía Hotelera Cartagena de Indias y Terminal de Transporte, siendo la de mayor impacto la que surtió la empresa Aguas de Cartagena, donde se realizó un reevalúo de bienes que generó un incremento del 225% con respecto al valor de 2011.
- ✓ La diferencia en el rubro Operaciones de Crédito Público (caída del 16% en 2011 y del 18% en 2012) obedeció al cumplimiento del pago de las obligaciones contraídas con el sistema financiero nacional e internacional.
- ✓ El rubro Obligaciones laborales aumentó en 2011 porque en ese período no se registró el pago de la nómina de los dos últimos meses del año, situación que se detectó y corrigió en 2012, año en el cual disminuyó el saldo.
- ✓ El incremento de Pasivos Estimados (26% en 2011 y 24% en 2012) corresponde al registro contable de la provisión por concepto de cálculo actuarial del pasivo pensional, el cual representa el valor presente de los pagos futuros que la entidad debe pagar a los pensionados actuales o a quienes hayan adquirido derecho de acuerdo con la normatividad vigente; esos registros se realizan de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda.
- ✓ Otros pasivos disminuyó 97% en 2011 como consecuencia del cambio metodológico del proceso de registro de los impuestos distritales, toda vez que por criterio profesional la causación inicial de la facturación se realizaba afectando la cuenta de ingresos diferidos. Posteriormente, mediante consulta absuelta por la CGR, el procedimiento debía ser modificado, hecho que se realizó afectando directamente la cuenta de ingresos y trasladando los saldos correspondientes a la cuenta respectiva del Patrimonio 2011.
- ✓ Las variaciones de la cuenta Patrimonio (creció 53% en 2011 y 8% en 2012) fueron consecuencia del cambio de método en el reconocimiento de la causación de facturación de ingresos a inicios de la vigencia 2011, al reconocimiento de la valorización de Aguas de Cartagena por concepto de reevalúo de algunos bienes pertenecientes a dicha entidad y el reconocimiento de la reserva actuarial financiera registrado en Otros Activos.

Circunstancias como las implícitas en esas y otras inconsistencias contables han llevado a la Dirección de Apoyo Fiscal a ofrecer a la administración distrital la realización de jornadas de capacitación en materia contable y presupuestal en procura de una conciliación adecuada entre los sistemas que manejan las dependencias de la Secretaría de Hacienda de la entidad.

En el cierre de tesorería se registró un monto de \$31.900 millones en caja y bancos, del cual el 59% correspondía a regalías y compensaciones y el 26% a recursos SGP del sector salud. En encargos fiduciarios se tenían \$256.000 millones, de los que el 52% pertenecía al rubro Otros sectores de destinación específica y el 19% a Regalías y compensaciones. Esos montos, sumados a la existencia de \$30.000 millones de recursos de libre destinación, son señales inequívocas del impacto que sobre la gestión presupuestal del Distrito tuvo la situación de interinidad vivida durante la vigencia, en perjuicio de los proyectos que pudieron haberse adelantado con cuantías tan significativas.

Como se aprecia en el cuadro de la situación fiscal al cierre de 2012, las exigibilidades sumaron \$88.200 millones¹⁰, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia¹¹ (66%) y reservas presupuestales de la vigencia (34%). De las cuentas por pagar la mayor cuantía (\$20.412 millones), correspondía a Recursos de libre destinación, seguidos por Otros recursos de destinación específica pertenecientes al sector educación (\$13.664 millones).

De las reservas presupuestales reportadas en tesorería por \$29.700 millones, que difieren en \$1.700 millones de las efectivamente constituidas al cierre de la vigencia¹², el 50% pertenecía a Recursos de libre destinación y el 30% a Otros recursos de destinación específica para otros sectores.

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que el total de exigibilidades no incluye la totalidad del pasivo no financiero de vigencias anteriores, debido a que parte de este corresponde a pasivo corriente sin afectación presupuestal: cuotas partes pensionales, cesantías y aportes a fondos de pensiones.

¹¹ El Distrito expidió inicialmente la Resolución 059 de enero de 2013, donde constituía cuentas por pagar por \$79.835 millones; el 28 de febrero la corrigió mediante la Resolución 986, ajustando la cuenta a \$58.510 millones, que coincide con lo reportado en el cierre de Tesorería

¹² Por medio del Decreto 263 de febrero de 2013, el Alcalde Distrital constituyó reservas presupuestales al cierre de la vigencia fiscal 2012 por un total de 31.414 millones.

SITUACIÓN FISCAL A CIERRE DE 2012

Tabla 11
valores en millones de \$

FUENTE	Saldo en caja y bancos	Saldo en encargos fiduciarios	Inversiones temporales	Total disponibilidades	Otras Exigibilidades /1	Cuentas por Pagar de la Vigencia /2	Reservas presupuestales /3	Total Otras exigibilidades, Cuentas por Pagar y Reservas	Superávit o déficit
	A	B	C	D = (A + B + C)	E	F	G	H = (E + F + G)	I = (D - H)
Recursos de libre destinación /4	0	30.004	0	30.004	0	20.412	14.492	34.904	-4.900
Recursos SGP - Educación	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos SGP - Salud	8.446	0	0	8.446	0	0	0	0	8.446
Recursos SGP - Agua potable y saneamiento básico	1.675	51	0	1.726	0	459	211	671	1.056
Regalías y compensaciones	18.904	49.183	0	68.086	0	6.142	2.514	8.656	59.430
Recursos del crédito	0	14.060	0	14.060	0	1.085	0	1.085	12.975
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Educación	1.736	29.155	0	30.891	0	13.664	2.304	15.967	14.924
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Salud	239	1.169	0	1.409	0	3.042	1.021	4.063	-2.654
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Agua Potable y S. Básico	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Otros Sectores /6	894	132.070	0	132.964	0	13.706	9.146	22.852	110.112
TOTALES	31.894,58	255.691,96	0,00	287.586,54	0,00	58.509,62	29.688,89	88.198,51	199.388,04
RESULTADOS SUPERAVITARIOS									206.942,82
RESULTADOS DEFICITARIOS									-7.554,78
RESULTADO NETO									199.388,04

1/ Recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de vigencias anteriores y otras exigibilidades. 4/ Incluye SGP Propósito General de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.

2/ Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia fiscal.

5/ Incluye Recursos del SGP Alimentación escolar, riberños, crecimiento de la economía, etc.

3/ Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia fiscal.

6/ Incluye recursos de convenio y/o cofinanciación, Otras transferencias de la Nación

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Mediante el cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades, las reservas presupuestales, se evidenció que la situación fiscal del Distrito al cierre de 2012 arrojó un resultado neto de tesorería de \$199.388 millones. Como se explicó en el análisis del balance financiero, el alto volumen de recursos disponibles al cierre de la vigencia corresponde a los saldos sin comprometer (recursos del balance) y compromisos sin ejecutar de la vigencia y de vigencias anteriores.

IV. INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A. Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría Especial del Distrito, a la cual ascendió a partir de la vigencia 2012, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 50% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2012 la relación fue de 52%, cálculo que supera en dos puntos porcentuales la autorización vigente. Ello implica, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la mencionada Ley, que el Distrito debería adelantar un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, con la mayor brevedad, los porcentajes autorizados, definiendo metas precisas de desempeño; así como posibles restricciones en los apoyos otorgados por la Nación y frente a los créditos que pueda llegar a requerir con la banca comercial.

INDICADORES DE LEY 617 DE 2000 – SECTOR CENTRAL

Tabla 12

valores en millones de \$

Concepto	2011	2012	Variación Real 2011/2012
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	283.936	272.999	-6,1%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	122.771	141.154	12,2%
3. Relación GF/ICLD	43%	52%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	50%	
5. Diferencia	-22%	2%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

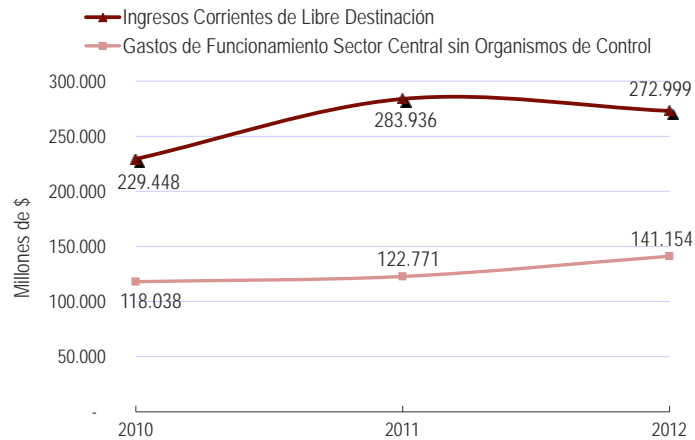
2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al comparar los ingresos corrientes de libre destinación ICLD calculados para la vigencia, respecto a los registrados en la vigencia anterior, se evidenció una caída real del 6%, mientras que los gastos de funcionamiento crecieron 12%. La combinación de esos hechos determinó el incumplimiento de la norma y demuestra que el Distrito no se encuentra ajustado a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente; ello constituye un problema, cuya atención puede pasar por el sometimiento del Distrito a un Programa de Seguimiento Fiscal y Financiero.

VARIABLES CÁLCULO DE INDICADOR DE GASTO LEY 617/00

Gráfico 10



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 13, 14 y 15 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control distrital, frente a los límites legales del gasto. Las transferencias a la Contraloría Distrital se ajustaron al límite legal, contrario a lo sucedido con las destinadas para el Concejo y la Personería.

SECCIÓN DE CONCEJO

Tabla 13

Concepto	valores en millones de \$	
	2011	2012
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.393	5.983
2. Límite establecido por la Ley 617	5.377	5.464
Remuneración Concejales	1.118	1.369
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	4.259	4.095
3. Diferencia	16	519

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

SECCIÓN DE CONTRALORÍA

Tabla 14

Concepto	valores en millones de \$	
	2011	2012
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.429	4.506
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.401	4.565
3. Diferencia	28	-59

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

SECCIÓN DE PERSONERÍA

Tabla 15

Concepto	valores en millones de \$	
	2011	2012
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.215	4.982
2. Límite establecido por la Ley 617	4.827	4.368
3. Diferencia	389	614

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

B. Sostenibilidad de la Deuda

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías¹³, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo¹⁴ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ De la proyección del servicio de la deuda programado por la entidad para la vigencia 2013, se descuentan \$52.975 millones de amortizaciones y \$11.185 millones de intereses estimados, correspondientes al saldo de la deuda.
- ✓ Cero pesos de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2012 garantizado con recursos diferentes a regalías.
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2013¹⁵.
- ✓ Cero pesos para el pago de amortizaciones e intereses de la deuda vigente estimados por el Distrito¹⁶ para la vigencia 2013, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras¹⁷ para la vigencia 2013 por \$9.005 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2013 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 4%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 27%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2012. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja indicadores de solvencia y sostenibilidad de 6% y 107%, respectivamente, lo que ubica a la entidad en instancia crítica de endeudamiento, como consecuencia de los pasivos diferentes al financiero. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con

¹³ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

¹⁴ Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la Ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las entidades territoriales ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

¹⁵ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2013 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2013.

¹⁶ Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la el resto de la vigencia.

¹⁷ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2012 sin incluir recursos de regalías.

ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública con corte a 31 de diciembre de 2012¹⁸ (Tabla 16).

CAPACIDAD LEGAL DE ENDEUDAMIENTO – LEY 358 DE 1997

Tabla 16

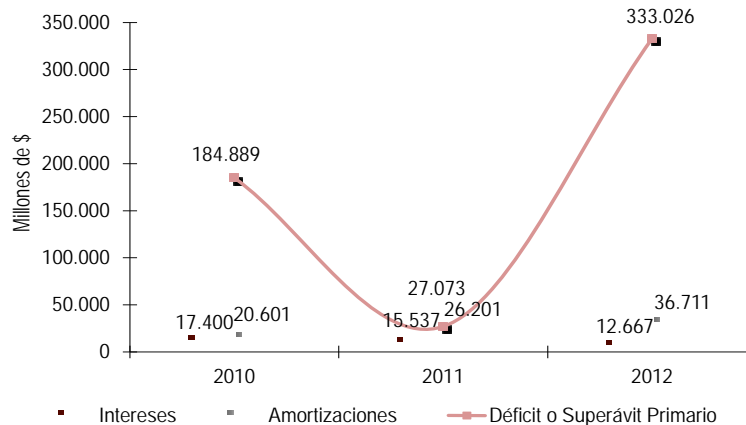
Concepto	valores en millones de \$	
	Ley 358/97	Capacidad real de pago
1. Ingresos corrientes	444.558	442.830
2. Gastos de funcionamiento	166.401	161.324
Gastos Recurrentes	0	91.863
3. Ahorro operacional (1-2)	278.157	189.643
4. Pasivo diferente a financiero	0	352.861
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito	119.094	471.955
6. Intereses de la deuda	11.185	11.185
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	4%	6%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	27%	107%
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	ROJO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario (\$333.026 millones) equivalente a más de 6,7 veces el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2012, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el Distrito.

SUPERÁVIT O AHORRO PRIMARIO

Gráfico 11



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁸ Los pasivos no financieros con más de un año de causación se estiman, a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación, restando del pasivo total el saldo de obligaciones contraídas durante la última vigencia ejecutada, el saldo de operaciones de crédito público y los pasivos estimados, con excepción de las provisiones para prestaciones sociales por tener el carácter de ciertas. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

C. Provisión Pensional

De acuerdo con las cifras contenidas en la página web del Fonpet, a diciembre 31 de 2012 el Distrito tenía un pasivo pensional de \$685.763 millones, y había realizado aportes por \$313.167 millones, lo cual significa que tenía un cubrimiento del 45,67%.

Por otro lado, al revisar la cartera del Fonpet, se encontró un saldo de a \$403,9 millones correspondientes a aportes e intereses acumulados desde la vigencia 2006 hasta 2011. Sobre 2012 no se tenían datos y en las cifras presupuestales el rubro de transferencias al Fonpet aparece en ceros.

V. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Acorde con los datos reportados por las entidades descentralizadas EDS del Distrito a la Contraloría General de la República CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2012¹⁹ el conjunto de EDS cartageneras arrojó un déficit fiscal superior a \$5.843 millones, determinado especialmente por la ESE Hospital Local y la Empresa de Desarrollo Urbano (Tabla 17), cuyo resultado no alcanzó a ser compensado por los superávits logrados en Transcribe y Corvivienda.

Por otra parte, los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) fueron equivalentes al 38% de los ingresos corrientes de la administración central, dato que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas de la entidad territorial²⁰. En ese aspecto, la entidad más representativa es la ESP Aguas de Cartagena, que responde aproximadamente por el 50% de ese indicador.

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Tabla 17

valores en millones de \$

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2012	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	125	0,46%
DISTRISEGURIDAD	-989	1,05%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	-22.335	5,12%
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	13.623	19,12%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A.	-16.069	1,76%
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	-422	0,54%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	15.587	2,31%
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	420	1,52%
TRANSCARIBE S.A.	17.840	6,12%
TOTAL	7.781	37,99%

Fuente: CGR presupuestal

La estructura de ingresos indica que en promedio su mayor fuente en 2012 fueron los operacionales, con el 61%, siendo Aguas de Cartagena la mayor productora (el 79% de dicha fuente); las transferencias de la administración central aportaron el 12% de los ingresos totales de las EDS, entre las que Transcribe recibió el 48%; los ingresos de capital representaron el 22% del total y Transcribe fue la campeona, con el 48% de dicho rubro, en el que la Empresa de Desarrollo Urbano recibió el 15% y el Hospital Local el 14%.

Los gastos de funcionamiento representaron el 71% en el total y entre estos el 70% los ejecutó Aguas de Cartagena y el 23% El Hospital local; la inversión fue el 19% del total de gastos y de ella el 57% lo realizó Transcribe, Y EL 15% EL Hospital local. En la vigencia no hubo servicio de la deuda.

¹⁹ La entidad no había reportado información en años anteriores, de manera que no se tiene referencia para efectuar comparaciones históricas.

²⁰ Este dato incluye además de los establecimientos públicos a las empresas industriales y comerciales departamentales que se rigen por el régimen de contratación pública y las ESES, tal como se aprecia en la tabla 16.

INGRESOS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Tabla 18

NOMBRE DE LA ENTIDAD	INGRESOS										GASTOS						
	Corrientes				Capital						Corrientes			Capital		Total Gastos	
	Operacionales	Transferencias	Otros	Total Ingresos Corrientes	Disponibilidades	Credito	Venta de activos	Rendimientos financieros	Otros	Total Ingresos de Capital	Ingresos Totales	Funcionamiento	Operación	Total Gastos Corrientes	Inversión		Total Gastos de Capital
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	1.777	2.443	0	4.220	0	0	0	0	200	200	4.420	4.288	0	4.288	7	7	4.295
DISTRISEGURIDAD	0	250	9.348	9.598	383	0	0	14	0	397	9.994	1.195	0	1.195	9.404	9.404	10.600
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	37.818	0	0	37.818	3.536	0	7.270	89	0	10.944	48.762	54.891	3.923	58.814	5.013	5.013	63.828
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	175.329	0	6.906	182.235	0	0	0	0	0	0	182.235	168.612	0	168.612	0	0	168.612
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A.	5.232	0	0	5.232	11.376	0	171	7	0	11.554	16.786	2.646	29.655	32.301	383	383	32.684
ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	0	2.894	2.012	4.906	0	0	0	220	0	220	5.125	2.066	0	2.066	3.481	3.481	5.546
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	0	12.332	0	12.332	0	0	0	0	9.650	9.650	21.982	2.255	0	2.255	4.140	4.140	6.395
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	2.112	4.339	0	6.452	8.081	0	0	0	0	8.081	14.533	1.306	0	1.306	4.726	4.726	6.032
TRANSCARIBE S.A.	0	20.913	0	20.913	37.068	0	0	318	0	37.386	58.298	4.213	0	4.213	36.245	36.245	40.468
TOTAL	222.269	43.170	18.265	283.704	60.494	0	7.440	647	9.850	78.431	362.136	241.472	33.579	275.051	63.400	63.400	338.451

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

La tabla 19 muestra igualmente la relación entre las transferencias recibidas del nivel central del Distrito y sus ingresos totales en la vigencia 2012. Ello representa en buena medida el grado de dependencia de la EDS respecto a esos recursos. El mayor índice correspondió al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, seguido muy de cerca por el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital y por el Colegio Mayor de Bolívar.

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Tabla 19

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales
	2012
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	55,3%
DISTRISEGURIDAD	2,5%
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	56,5%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	56,1%
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	29,9%
TRANSCARIBE S.A.	35,9%
TOTAL	11,9%

Fuente: Cálculos DAF con información de la CGR y la CGN

A continuación, se presentan algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos (razón corriente), su situación patrimonial²¹ (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN²².

Del análisis de los indicadores se destaca el bajo respaldo que significan los activos líquidos para el pasivo en los casos de Transcaribe, Aguas de Cartagena y Distriseguridad; ello contrasta con el resultado del indicador que calcula el porcentaje de los pasivos totales con relación a los activos totales, de acuerdo con el cual, en general los primeros se encuentran sobradamente respaldados por los segundos, salvo Transcaribe en el que la relación es prácticamente 1:1.

²¹ Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

²² El dato proviene del reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a "Responsabilidades Contingentes".

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Tabla 20

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos /	Pasivo Total / Activo Total	Pasivos Contingentes
	2012	2012	2012
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	1,35	0,02	389
DISTRISSEGURIDAD	0,67	0,36	170
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	0,12	0,29	19.509
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	0,09	0,64	95.547
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A.	0,00	0,50	40.849
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	2,72	0,30	0
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	0,00	0,08	0
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	19,49	0,04	0
TRANSCRIBE S.A.	0,03	0,97	19.445
TOTAL			175.910

Fuente: Cálculos DAF con información de la CGN

Se resalta que a finales de 2012 los pasivos contingentes por demandas judiciales del conjunto de descentralizadas del Distrito sumaron casi \$176.000 millones, que de todas maneras constituyen un riesgo para el Cartagena. La mayor parte de esas contingencias (54%) figura en cabeza de Aguas de Cartagena, el 23% pertenece a la Empresa de Desarrollo Urbano y el restante 23% se reparte en partes aproximadamente iguales entre Transcribe y el Hospital Local.

VI. RIESGOS FINANCIEROS

El principal riesgo que afronta el Distrito en sus cuentas financieras es el que le representan los procesos jurídicos a su cargo.

A. Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales

PROCESOS JURIDICOS EN CURSO

Tabla 21

valores en millones de \$

Tipo de Proceso	Número		Valor	
Abreviado	3	0%	680	0%
Acción de cumplimiento	6	0%	7	0%
Acción de grupo	11	1%	5.309	2%
Acción de repetición	30	2%	1.333	1%
Acción popular	372	30%		0%
Contractual	28	2%	34.222	14%
Ejecutivo	57	5%	28.992	12%
Fuero sindical	1	0%	10	0%
Nulidad simple	42	3%	147	0%
Nulidad y restablecimiento del Derecho	338	27%	75.463	30%
Ordinaria	143	12%	11.104	4%
Prueba anticipada	2	0%	10	0%
Reparación directa	205	17%	91.493	37%
Total	1.238	100%	248.711	100%

A finales de diciembre de 2012 los pasivos contingentes por demandas judiciales se originaron en 1.238 casos de diversa índole que de fallarse en contra de la administración representarían un monto aproximado de \$249 mil millones. De acuerdo con el número de procesos el mayor porcentaje les correspondió a las acciones populares, seguidas por las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y por las Reparación directa. Si se observan los valores, el mayor porcentaje correspondía a las acciones de reparación, seguidas por las de nulidad y restablecimiento del derecho y las contractuales.

B. Riesgos Originados en las Entidades Descentralizadas

En esta categoría entran primero que todo las contingencias por demandas que tienen las EDS distritales, que a finales de 2012 se estimaron en \$176.000 millones. A ellas se les suman los déficit reportados en este tipo de entidades, que en conjunto totalizaban \$5.843 millones, siendo el Hospital Local y la Empresa de Desarrollo Urbano las de mayor balance negativo en 2012.

C. Otros

La entidad debe evaluar los riesgos a futuro asociados al posible incumplimiento en los límites que dispone la Ley 617 de 2000, respecto a las restricciones para los apoyos de la Nación y frente a los créditos que pueda llegar a requerir de la banca comercial. Lo anterior, debido a la tendencia de aumento en el gasto de funcionamiento del sector central, no compensado con el incremento de los ingresos corrientes de libre destinación.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por lo que corresponde a la vigencia 2012, el Distrito enfrentó una crisis institucional de notables proporciones derivada de la condición de interinidad representada por la enfermedad del Alcalde titular, que le restó dinámica a la gestión tanto de los ingresos como de los gastos y se reflejó en los resultados obtenidos al cierre de la vigencia.

El superávit presupuestal de \$286.000 millones esconde detrás de ese monto positivo un leve incremento de los ingresos tributarios y no tributarios, un fuerte aumento de las transferencias (de las cuales buena parte quedarían sin ejecutar como gastos e irían a engrosar la tesorería y las disponibilidades por un lado y como contrapartida las cuentas por pagar y las reservas presupuestales), y una notable caída de los gastos; con esos ingredientes, se conformó una especie de presupuesto congelado que no se compadece con la difícil situación que viven vastos sectores de la población de los estratos más bajos y que el Dane confirma al catalogar a Cartagena como la tercera ciudad metropolitana con mayor pobreza (38,5%) y miseria (5,9%) en Colombia.

Consecuente con ello, en un estudio realizado por la organización Cartagena Cómo Vamos, se pudo evidenciar la caída de las tasas de cobertura educativa en Cartagena, la tendencia creciente de la deserción escolar y el deterioro de la calidad educativa. En el frente sanitario, en 2012 fue palpable el repunte de la tasa de mortalidad infantil y la persistencia de altos niveles de incidencia en enfermedades como la tuberculosis, el dengue y el sida.

Por otra parte, se advirtieron problemas en la función tributaria, marcadas por una deficiente gestión de cobro y muy bajos indicadores de tareas como la de archivo, la de cobro persuasivo y en general en la fiscalización. A todo ello se suma la estructura inadecuada de la dependencia tributaria, que presenta insuficiencia de personal de planta (por ejemplo en la Oficina Asesores Tributarios el 78% del personal es contratado por órdenes de prestación de servicios); en esta última oficina se mezclan las funciones de juez y parte en primera y segunda instancia en todas las peticiones que se presentan, atentando contra el debido proceso.

En la ejecución presupuestal de gastos resaltó la caída del 22% presentada en la inversión, reflejo en buena medida de las restricciones de ejecución asociadas al mencionado carácter interino de la administración; la reducción afectó principalmente la formación bruta de capital.

Los reportes contables y presupuestales persisten en reflejar errores e inconsistencias que impiden certificar la idoneidad de los datos con respecto a la realidad económica de la entidad.

A finales de 2012 la deuda pública sumaba \$186.000 millones y estaba repartida en partes iguales entre acreedores internos y externos.

En materia de responsabilidad fiscal, los indicadores no fueron tampoco los más alentadores para el Distrito que en 2012 adquirió la membresía a la Categoría Especial: Rebasó en dos puntos porcentuales el límite establecido por la Ley 617 de 2000 para ser el tope de los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos de libre destinación y excedió en \$519 millones y \$614 millones, respectivamente, los topes permitidos para las transferencias a esos dos organismos; apenas cumplió la norma en lo correspondiente con la transferencia a la Contraloría.

El cálculo de la capacidad real de pago encontró que la entidad se encuentra en instancia crítica de endeudamiento, como consecuencia del alto nivel de su pasivo no financiero.

Al cierre de 2012, el conjunto de EDS cartageneras arrojó un déficit fiscal superior a \$5.843 millones, determinado especialmente por la ESE Hospital Local y la Empresa de Desarrollo Urbano, cuyo resultado no alcanzó a ser compensado por los superávits logrados en Transcaribe y Corvivienda. Los ingresos de las EDS fueron equivalentes al 38% de los ingresos corrientes de la administración central. En ese aspecto, la entidad más representativa es la ESP Aguas de Cartagena, que responde aproximadamente por el 50% de ese indicador.

A finales de diciembre de 2012 los pasivos contingentes por demandas judiciales se originaron en 1.238 casos de diversa índole que de fallarse en contra de la administración representarían un monto aproximado de \$249 mil millones.

Del análisis de los indicadores de las EDS se destaca el bajo respaldo que significan los activos líquidos para el pasivo en los casos de Transcaribe, Aguas de Cartagena y Distriseguridad; ello contrasta con el resultado del indicador que calcula el porcentaje de los pasivos totales con relación a los activos totales, de acuerdo con el cual, en general los primeros se encuentran sobradamente respaldados por los segundos, salvo Transcaribe en el que la relación es prácticamente 1:1.

Se resalta que a finales de 2012 los pasivos contingentes por demandas judiciales del conjunto de descentralizadas del Distrito sumaron casi \$176.000 millones, que de todas maneras constituyen un riesgo para el Cartagena.

Recomendaciones

Implantar un Programa de Seguimiento Fiscal y Financiero para el Distrito en el que a partir de un completo diagnóstico de la entidad, se adopten medidas que permitan restablecer la solidez económica y financiera de la entidad a partir de un completo diagnóstico y mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

Parte importante de ese Programa estará dirigido a revisar y mejorar los sistemas contable y presupuestal del Distrito, de manera que puedan cumplir los requerimientos de información y rendición de cuentas que le demandan las instancias correspondientes.

Evaluar la situación de las entidades descentralizadas del Distrito para enfrentar los problemas financieros que ellas presentan con el objeto de evitar que se constituyan en un riesgo para las finanzas de Cartagena.

Es importante mejorar la defensa de los procesos judiciales que arriesgan las cifras financieras tanto del Distrito como de sus entidades descentralizadas.

MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS

BALANCE FINANCIERO

Valores en millones de pesos

CONCEPTOS	2012
INGRESOS (sin financiación)	1.102.129
INGRESOS CORRIENTES	953.169
TRIBUTARIOS	385.074
NO TRIBUTARIOS	49.981
TRANSFERENCIAS	518.113
GASTOS (sin financiación)	831.807
GASTOS CORRIENTES	674.704
FUNCIONAMIENTO (Sin incluir secretarías de educación y salud)	156.625
FUNCIONAMIENTO DE SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN Y SALUD	0
PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL	0
APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES	0
GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES	505.413
INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	12.667
BALANCE CORRIENTE	278.464
INGRESOS DE CAPITAL	148.960
GASTOS DE CAPITAL	157.103
BALANCE DE CAPITAL	-8.143
BALANCE TOTAL	270.322
FINANCIACIÓN	15.446
CRÉDITO NETO	-34.759
Desembolsos	1.952
Amortizaciones	36.711
RECURSOS DEL BALANCE	50.206
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	1.154.286
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	868.518
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	285.768
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	44.063
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	40.430
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	3.632

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal