

Bogotá D.C., marzo 1º de 2013

PARA: **Dr. CARLOS ENRIQUE REYES PEREZ**
Vicepresidente Administrativo y Financiero

DE: **GIOVANNI SOTO CAGUA**
Auditor Interno

ASUNTO: **Respuesta a su comunicación del 12 de febrero de 2013 sobre el Informe Trimestral de Austeridad y Eficiencia del Gasto Público, trimestre octubre-diciembre de 2012.**

Conforme al concepto **54016** emitido por la **Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, en respuesta a la consulta formulada por la Oficina de Control Interno de CISA en la que se indagaba a ese Ministerio acerca de la aplicación de la normas de austeridad del gasto público en Central de Inversiones S.A., esa Dirección señaló lo siguiente:

“ (...) Por lo tanto, la actuación de los funcionarios que conforman la Administración pública se encuentra supeditada a la Constitución Política, a las Leyes y los reglamentos correspondientes, de suerte que en el tema por usted planteado, en los decretos de austeridad se mencionan los destinatarios de dichas normas.

En consecuencia, las normas sobre austeridad, son aplicables a las entidades del orden nacional que se financien con recursos del Tesoro Público
(subrayas y negrilla fuera de texto).

En desarrollo de la afirmación del Ministerio y ante su misiva en la que usted manifiesta que *“Central de Inversiones es una sociedad de economía mixta que no financia sus gastos con recursos del tesoro público (...)”*, el mismo concepto señaló:

“Sobre el artículo 128 de la Constitución Política, que define tesoro público, la Corte Constitucional en sentencia C-133 de abril 1 de 1993, con ponencia de Vladimiro Naranjo Mesa, manifestó: “Como se puede apreciar, en la constitución de 1991 se conserva el precepto antes vigente en su integridad, agregándole la prohibición que tiene toda persona de desempeñar más de un cargo público, y adequando su texto a la nueva normatividad, al extenderse la definición de tesoro público, también al patrimonio correspondiente a las entidades descentralizadas” (subrayas y negrilla fuera de texto).

La Constitución Política de Colombia, contempla a las entidades descentralizadas en la definición de tesoro público: “Artículo 128 (...) Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas” (subrayas fuera de texto), categoría en la que se encuentra CISA por ser una sociedad de economía mixta, tal y como lo afirma la Ley y el concepto del Ministerio, en el que se señala que Central de Inversiones S.A., **sí forma parte del Estado** (del sector descentralizado por servicios), tal y como lo definió el artículo 91 de la Ley 795 de 2003 y la Ley 489 de 1998, respectivamente, así: “(...) CISA mantendrá su carácter de sociedad de economía mixta indirecta del orden nacional (...)”. En consecuencia, Central de Inversiones S.A., forma parte de la estructura del Estado, determinada en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, así:

Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. (...) Del Sector descentralizado por servicios: (...) f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta¹ (subrayas fuera de texto).

En este orden de ideas, es claro que su afirmación “Central de Inversiones es una sociedad de economía mixta que **no** financia sus gastos con recursos del tesoro público (...)”, carece de sustento en la Constitución y en la Ley.

En otro concepto emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirigido a una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico y con una participación pública menor al 90% de su patrimonio, ese despacho reafirma la posición antes expuesta y que coincide con la de esta Auditoría, desvirtuando la afirmación esgrimida por usted en relación a que “en nuestro criterio no le aplica (a CISA) las normas de austeridad (...)”:

“(...) en virtud de lo expuesto, resulta claro que la norma constitucional mencionada (artículo 128 de la C.P.) incluyó dentro del concepto de Tesoro Público el patrimonio de las entidades descentralizadas, dentro de las cuales se encuentran comprendidas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta en general, sin que haya hecho distinción alguna relacionada con el tipo de actividades que desarrollan.

Así las cosas, al no existir excepción que permita excluir a (X) de la aplicación de los decretos de Austeridad, es posible afirmar que se trata de una regla general que en nada influye con el tipo de actividad que ejerza ésta entidad, de suerte que les sería aplicable los citados decretos sin ninguna distinción” (subrayas fuera de texto).

¹ Texto declarado exequible con la Sentencia C-910/07 de la Corte Constitucional

Volviendo nuevamente a su afirmación en la que se señala que “en nuestro criterio no le aplica (a CISA) las normas de austeridad, sin embargo, la entidad ha acogido los principios que sustentan la normatividad que sobre dicha materia ha expedido el Gobierno Nacional”, esta Auditoría la confrontó con la reglamentación interna, específicamente con el “Normograma por Procesos Sistema Integrado de Gestión” publicado en el botón del SIG en la Intranet de la entidad y actualizado el 27 de febrero de 2013, en el que CISA “(...) a fin de garantizar el cumplimiento de las normas de carácter constitucional, legal o reglamentario y de autoregulación que le sean aplicables, se identifica toda la normativa reglamentada o en proceso con el fin de delimitar su ámbito de responsabilidad y que afecten de forma positiva o negativa la gestión de la entidad (...)”² (subrayas y negrilla fuera de texto), evidenciando que contrario a su afirmación, CISA sí contempla como normas aplicables a la entidad los decretos de austeridad al gasto, y no solo los principios de estas normativas que usted manifiesta se han acogido (0126 de 1996, 1737 y 1738 de 1998, 2209 de 1998 y 212 de 1999).

Al respecto, en el mismo concepto del Ministerio al que se ha hecho mención y dirigido a este despacho, se señala lo siguiente:

“De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa al funcionario de turno ni una prerrogativa para el mismo, las funciones no pueden ser ejercidas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva, y no es sólo la ley la que alindera, pues, la función administrativa tiene condicionamientos al momento de ser ejercida, por principios que expresamente ha consagrado nuestra Constitución Política (...)”

En su comunicación también se manifiesta que CISA “(...) tampoco pertenece al Presupuesto General de la Nación, sino que al contrario es autosostenible (...)”. En el concepto antes citado del Ministerio y remitido a la Presidencia de la entidad, en opinión de este despacho se delimita la interpretación dada en su afirmación respecto al presupuesto de la entidad, frente a intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero: “La misma Corte Constitucional en sentencia 101 de 1996, sobre el tema de la autonomía presupuestal, ha mencionado:

“(...) la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.) (...)” (subrayas fuera de texto).

² Manual del Sistema Integrado de Gestión (SIG)

Por todo lo anteriormente expuesto, es claro que su afirmación respecto a que CISA no financia sus gastos con recursos del Tesoro Público y que no le aplican las normas de austeridad pero que han sido acogidos los principios que sustentan la materia, desconoce el concepto **54016** sobre la aplicación de las normas de austeridad en CISA emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 10 de octubre de 2003³ (Ministerio al que CISA se encuentra vinculado y que posee más del 99% de su participación accionaria), en el que es clara la obligación de CISA de aplicar las normas de austeridad y no de acogerlas discrecionalmente.

Igualmente, su criterio planteado en la misiva detallada en el asunto, no observa el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, y no atiende la estructura y composición del Estado Colombiano establecida por la Ley 489 de 1998, en especial en su artículo 38, en el que CISA es parte del Estado de Derecho plasmado en la Constitución Política, por ser una Sociedad de Economía Mixta perteneciente al sector descentralizado por servicios. Por ello, la entidad está obligada a cumplir todas las normativas públicas de austeridad y eficiencia del gasto público dirigidas a las entidades que manejan recursos del tesoro público (como el Decreto 1737 de 1998), así como las demás normas y orientaciones del ejecutivo en relación a la reducción del gasto público que actualmente se encuentran detalladas en el Normograma Corporativo de CISA.

De otra parte, en relación a la interpretación dada en su misiva frente a la calidad y denominación de los gastos incurridos para los eventos realizados en las Sucursales y en la Dirección General para el “(..) *reconocimiento público al esfuerzo conjunto de todos los colaboradores de Cisa en la obtención de las certificaciones*”, por valor de \$ 9,582,705 y que incluía servicios logísticos de restaurante, almuerzos a funcionarios de la sucursales, pasabocas a los funcionarios de Dirección General, un Show de Tango, viáticos y gastos de desplazamiento de dos funcionarios de Dirección General a esos eventos, es claro para este despacho que estos nacen de la interpretación dada por usted a la aplicación de las normas de austeridad en CISA, conceptualización plenamente controvertida en los párrafos anteriores y que riñe con el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, con el “Normograma” de la entidad, así como con los conceptos emitidos por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respecto a la aplicación de las normas de austeridad al gasto público en CISA y en las demás sociedades de economía mixta.

³ Remitido a la Presidencia de CISA el 2 de marzo de 2004 con el oficio 02-057-04 de la Oficina de Control Interno

Sin embargo, adicional a los elementos obtenidos en la verificación realizada por esta Auditoría y relacionados en el informe en discusión, y atendiendo sus observaciones respecto a la calidad de los eventos efectuados, es preciso señalar que en el Cronograma de Bienestar de CISA del año 2012, suministrado por el proceso de Gestión Humana para efectos del seguimiento al Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Hacienda (que se reporta a la Secretaria General de ese Ministerio), las actividades señaladas por usted como de bienestar no aparecen programadas ni relacionadas en el citado documento (anexo cronograma), lo que afirma la opinión de esta Auditoría respecto a la naturaleza de los gastos incurridos en los eventos cuestionados en el Informe trimestral de Austeridad y Eficiencia del Gasto Público octubre-diciembre de 2012.

Por todo lo anterior, esta Auditoría de manera muy comedida y respetuosa solicita a usted, que observe y atienda las Normas de Austeridad dirigidas a las entidades que financian sus gastos con recursos del Tesoro Público, ya que interpretaciones que no atienden los conceptos dados por entidad competente, ni la realidad jurídica de la entidad, ni su posición en la estructura del estado, ni su reglamentación interna, así como sus responsabilidades frente a la adecuada utilización de los recursos públicos y de protección del erario, pueden ser lesivos para el Estado y sus fines sociales, generando responsabilidades individuales frente a los organismos de control.

Igualmente es preciso indicar, que este despacho seguirá verificando el cumplimiento de las normas de austeridad aplicables a CISA en desarrollo del artículo 22 del Decreto 1737 de 1998, modificado por el artículo 1º del Decreto Nacional 984 de 2012, y ante excepciones al cumplimiento de las normativas señaladas seguirán siendo reportadas a la administración de la entidad y a los órganos de control, tal y como lo dispone la Ley 1474 de 2011 en su artículo 9º, modificado por el artículo 231 del Decreto Nacional 019 de 2012.

Cordialmente.

GIOVANNI SOTO CAGUA
Auditor Interno

Copia: Dra. Ligia Helena Borrero Restrepo-Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras de la Contraloría General de la República.

Oficina Produc:NE:	1010
Serie, o, Subserie:	2502
Nombre e Identif. Exp:	Informe de Austeridad y Eficiencia en el Gasto
Área que Entrega:	Auditoría Interna
Resp. Entrega:	Auditoría Interna