

80110

Bogotá D.C.,

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 31-10-2012 20:01
Al Contralor Cívil Este No.: 2012EE0073651C1 Folio: 5 Anexos: 0 F.A.0
ORIGEN 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR / SANORA MORELLI RICO
DESTINO ALEJANDRO OROOÑEZ MALDONADO
ASUNTO FUNCIÓN DE ADVERTENCIA ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS
OBS 80110 - 430 PROYECTO ORA, LIGIA HELENA BARRERO, CD. GESTIÓN PÚBLICA

2012EE0073651C1



Doctor
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público
Doctora
ANA LUCIA VILLA ARCILA
Directora de Apoyo Fiscal
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Carrera 8 No. 6C -38
Ciudad

Asunto: Función de Advertencia – Acuerdos de Reestructuración de Pasivos
Referencia: Auditorías a Entes Territoriales – Ley 550 de 1999

Respetados Señor Ministro y Dra. Ana Lucia:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política *"El Control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación."* El mismo artículo señala que *"(...) la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales"*.

La Contraloría General de la República debe pronunciarse, no sólo de manera posterior y selectiva sobre la gestión y el manejo de los recursos públicos, sino también debe *advertir* con criterio técnico y preventivo a los sujetos de control del posible riesgo, que puedan presentar conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los cometidos estatales.

Es así como considera oportuno en este momento, hacer uso de la función de advertencia consagrada en el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000 y la Circular 005 del 21 de junio de 2007, que establece como atribución de la Contraloría General de la República: *"advertir sobre operaciones, o procesos en ejecución para prever graves riegos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados"*.

ANTECEDENTES

La Ley 550 de 1999, dispone en el artículo 8, que los promotores desarrollaran las siguientes funciones principales en relación con la negociación y celebración del acuerdo:

"(...) 2. Examinar y elaborar las proyecciones de la empresa, con el objeto de suministrar a los acreedores elementos de juicio acerca de su situación operacional, financiera, de mercado, administrativa, legal y contable.

3. Mantener a disposición de todos los acreedores la información que posea y sea relevante para efectos de la negociación, en especial la correspondiente a los numerales 1 y 2 del presente artículo.

(...)

9. Participar en el comité de vigilancia del acuerdo, directamente o mediante terceras personas designadas por él."

Adicionalmente, el Parágrafo 1, **faculta a los promotores**, y en consecuencia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para *"(...) examinar los bienes, libros y papeles del deudor (...) comprobar la realidad y origen de los activos, pasivos, contratos, recaudos y erogaciones de la empresa, así como para exigirle a los administradores, al revisor fiscal, contralor, auditor o contador público correspondiente, las aclaraciones razonables que sean necesarias respecto de las notas a los estados financieros, dictámenes, informes de gestión y demás documentos o situaciones, de acuerdo con la competencia de cada uno de ellos. (...)"*.

El artículo 58, precisa las reglas especiales para los entes territoriales, al respecto precisa que *"Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, (...) En el caso del sector central de las entidades territoriales actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...). En todo caso las actuaciones del Ministerio se harán por conducto de personas naturales (...). Tratándose de entidades descentralizadas que no estén sujetas a inspección, control o vigilancia de ninguna superintendencia, la competencia a que se refiere el presente artículo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público."*

El Decreto 694 del 18 de abril del 2000, por medio del cual se reglamenta parcialmente el título V de la Ley 550 de 1999 establece en su Artículo 4:

"ESTADO DE RELACIÓN DE ACRREDITORES, ACREENCIAS E INVENTARIOS. *Para los efectos previstos en el artículo 20 de la Ley 550 de 1999, el gobernador, alcalde o representante legal de la entidad, entregará al promotor una relación de los acreedores y acreencias, y un estado de inventario elaborado con base en los registros contables y en las normas y procedimientos expedidos por la Contaduría General de la Nación.*

El estado de inventario, cortado a la fecha señalada en el artículo 20 de la Ley 550 de 1999, comprenderá el informe sobre la Situación Financiera, Económica y Social a nivel de subcuentas, el Balance General y Estado de la Actividad Financiera, Económica y Social a nivel de cuentas incluyendo las respectivas notas de carácter específico.

Al estado de inventario a que se refiere el presente artículo deberá anexarse la siguiente información:

- 1. Relación detallada del efectivo, inversiones, rentas por cobrar, deudores, inventarios, propiedades, planta y equipo, otros activos y derechos contingentes cuya titularidad corresponda a la entidad territorial, incluyendo concepto, descripción y su valor actual o de reposición cuando a ello hubiere lugar.*
- 2. Relación detallada de las obligaciones financieras, cuentas por pagar, obligaciones laborales y de seguridad social integral, bonos y títulos emitidos, pasivos estimados, otras obligaciones y*

responsabilidades contingentes que afecten la situación financiera, económica y social de la entidad territorial, indicando en cada caso identificación, nombre del acreedor, concepto y valor.

3. *Relación detallada de los compromisos (Reservas Presupuestales) pendientes a la fecha de corte, donde se especifique identificación y nombre del acreedor, concepto y valor.*

PARAGRAFO 1. *En la relación de los activos a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, deberá indicarse cuales tienen definida su situación jurídica y puedan ser objeto de comercialización y cuales tiene algún tipo de restricción de orden legal o contractual.*

PARAGRAFO 2. *El informe, estados y anexos antes mencionados, deberán entregarse debidamente firmados y certificados por el gobernador o alcalde, el jefe del área financiera y el contador con su respectiva tarjeta profesional. Para el caso de las entidades obligadas a tener revisor fiscal deberá adjuntarse el dictamen e informe respectivo.*

PARAGRAFO 3. *La entidad territorial pondrá a disposición del promotor, todos los libros principales o auxiliares y demás documentos que se requieran para verificar la información suministrada."*

El Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el Artículo 43 establece dentro de las funciones de la "Dirección General de Apoyo Fiscal" responsabilidades directas sobre los programas de saneamiento fiscal y financiero y acuerdos de reestructuración que suscriban los entes territoriales, así:

"(...)

13. *Diseñar y dirigir la ejecución de programas de saneamiento fiscal a entidades territoriales.*
14. *Atender las solicitudes de acuerdos de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales, de acuerdo con la Ley 550 de 1999 y decretos reglamentarios o las normas que la modifiquen o adicione.*
15. *Designar, previa delegación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, a los promotores y peritos cuando sea el caso, en los procesos de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales.*
16. *Llevar el registro de los acuerdos de reestructuración de las entidades territoriales, de conformidad con la Ley 550 de 1999 o las normas que la modifiquen o adicione.*
17. *Emitir conceptos de aprobación de programas de saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales, para los efectos establecidos por ley.*

(...)

19. *Realizar el seguimiento a los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos de que trata la Ley 550 de 1999 y a los Programas de Ajuste Fiscal y Financiero adelantado por las Entidades Territoriales con ocasión de la aplicación de la Ley 617 de 2000 y en las cuales la Nación haya otorgado garantías.*
20. *Participar en los Comités de Vigilancia, Comités Fiduciarios o Comités de Seguimiento y Evaluación, en los que la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público sea o llegue a ser miembro, en los términos de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, o las normas que la modifiquen o adicione. (...)"*

Lo antes expuesto, permite evidenciar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentra ampliamente facultado no solo para ejercer el seguimiento a los acuerdos de reestructuración, sino que además, tiene responsabilidades y funciones expresas que le

permiten actuar en forma previa, durante y posterior a la constitución de los mismos, con el fin de garantizar que las obligaciones, soportes de las mismas y las condiciones que se pacten correspondan plenamente con los derechos así como la idoneidad de los compromisos por los que legalmente debe responder.

No obstante, lo anterior en numerosas auditorías realizadas por esta Contraloría a los departamentos y municipios durante las últimas vigencias con el objeto de verificar el cumplimiento de los límites del Gasto, los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, establecidos en la Ley 617 de 2000 y Ley 550 de 1999 respectivamente, se han evidenciado deficiencias generalizadas en el manejo de los activos, pasivos, contingencias, archivos y registros contables. En particular preocupa a esta Contraloría encontrar dentro de los acuerdos de reestructuración obligaciones cuyo origen, preexistencia y trazabilidad no pueden acreditarse habiendo inclusive denuncias de inclusión de obligaciones en los acuerdos que no responden al pago de un bien o servicio para el ente territorial. Adicionalmente, al solicitar la información correspondiente, la misma no la tiene ni el ente territorial, ni el promotor ni el Ministerio de Hacienda.

ADVERTENCIA:

La Contraloría General de la República advierte que los hechos evidenciados ponen en grave riesgo el patrimonio público de la Nación, por el reconocimiento de obligaciones en los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos suscritos con fundamento en lo dispuesto en la Ley 550 de 1999, por parte de los entes territoriales, sin que se tenga certeza de la legalidad de todas y cada una de las obligaciones, con lo cual se estarían legitimando pasivos inexistentes al ser reconocidos en los acuerdos mencionados que al ser pagados se constituye en un detrimento patrimonial además de las conductas disciplinarias y penales a que hubiere lugar.

Adicionalmente los departamentos y municipios presentan debilidades importantes en el sistema de Control Interno, en el manejo de los archivos y antecedentes, aunado a que se han determinado deficiencias generalizadas de orden contable en libros principales y auxiliares, registros y soportes que no permiten medir la trazabilidad de algunas de las obligaciones asumidas ni reflejan la realidad financiera de los compromisos asumidos por los entes territoriales.

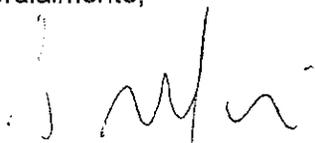
En este sentido, la Contraloría advierte al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su calidad de responsable en la designación de promotores, de dirección y atención del saneamiento y acuerdos de reestructuración, y en particular a los promotores de los acuerdos para que adopten y garanticen a la mayor brevedad las medidas y controles que permitan que todas las obligaciones incorporadas al acuerdo se encuentren debidamente soportadas y en la relación detallada de las obligaciones financieras, cuentas por pagar, obligaciones laborales y de seguridad social integral, bonos y títulos emitidos, pasivos estimados, otras obligaciones y responsabilidades contingentes que afecten la situación financiera, económica y social de la entidad territorial, indicando en cada caso identificación, nombre del acreedor, concepto y valor, de tal forma que las obligaciones y compromisos pactados se sustenten en los documentos y evidencias que garanticen su idoneidad y preexistencia.

De otra parte, nos permitimos informarles que disponen de un término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente documento, para emitir la respuesta que consideren pertinente.

La Contraloría General de la República de acuerdo a lo establecido en la Ley 42 de 1993 y sus reglamentaciones, ejercerá control posterior sobre las situaciones objeto de esta función de advertencia.

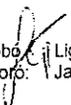
Copia de las acciones que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán ser enviadas a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras con el fin de que esta haga el seguimiento respectivo.

Cordialmente,



SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

c.c. Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Aprobó:  Ligia Helena Borrero Restrepo
Elaboró: Jaime Humberto Sanabria Brausin y Carlos Guzmán Botaños