



**Capítulo N: Identificación y
valoración de riesgos fiscales
y diseño de controles para su
prevención y mitigación de la
*Guía para la administración
del riesgo y el diseño de
controles en entidades
públicas***



Dirección de Gestión y
Desempeño Institucional

Julio de 2022

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

GUÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO Y EL DISEÑO DE CONTROLES EN ENTIDADES

PÚBLICAS

BORRADOR

CAPÍTULO: *Identificación y valoración de Riesgos Fiscales y Diseño de Controles para su
Prevención y Mitigación*

Julio de 2022

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
¿Qué tiene en sus manos?	4
1. CONCEPTOS BASICOS	6
2. CONCEPTO DE RIESGO FISCAL	10
2.1. Definición de Riesgo Fiscal.....	10
2.2. Elementos del Riesgo Fiscal.....	10
4. METODOLOGÍA Y PASO A PASO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL MAPA DE RIESGOS FISCALES.....	16
4.1. PASO 1: IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS FISCALES	16
4.1.1. Identificación de los Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas	16
4.1.1.1. <i>¿Cómo identificar puntos de riesgo y Causas Inmediatas?</i>	17
4.1.1.2. Identificación de áreas de impacto.....	18
4.1.1.3. Identificación de la causa raíz o potencial hecho generador	18
4.2. PASO 2: VALORACIÓN DEL RIESGO FISCAL	22
4.2.1. Análisis de Riesgos Fiscales	22
4.2.1.1. Probabilidad.....	22
4.2.1.2. Impacto	23
4.2.1.3. Evaluación o Valoración de Riesgos Fiscales.....	24
4.3. PASO NO. 3. CONTROL DEL RIESGO	25
4.3.1. Controles para prevenir y mitigar el Riesgo Fiscal.....	25
4.3.2. <i>¿Cómo describir un control?</i>	26
4.3.3. Tipologías de controles:.....	26
4.3.4. <i>¿Cómo tratar o mitigar el Riesgo Fiscal?</i>	27
5. LINEAMIENTOS FINALES SOBRE LOS RIESGOS FISCALES.....	28

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

PRESENTACIÓN

¿Qué tiene en sus manos?

Este es un capítulo de la *Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas (Versión 5. diciembre de 2020)*, en el cual, se encuentra el paso a paso de la gestión del riesgo fiscal (*Identificación, análisis y valoración*).

La metodología que se le entrega a los gestores públicos a través de este documento, es de gran utilidad para gestionar de manera efectiva los recursos, bienes e intereses públicos, previniendo efectos dañosos, lo cual a la vez permite, mitigar la posibilidad de configuración de responsabilidades fiscales.

La adecuada identificación y valoración de riesgos, así como, el diseño de controles efectivos, es una expresión del *control interno fiscal* con el que debe contar cada entidad pública de acuerdo con el nuevo enfoque del control fiscal, que se concreta, entre otras herramientas, a través del control fiscal multinivel.

Adicionalmente, una adecuada gestión de riesgos fiscales representa la debida diligencia y cuidado que debe tener todo gestor fiscal en su labor. En consecuencia, la gestión y control de riesgos fiscales, debe contribuir y propiciar la toma de decisiones, el enfoque hacia los resultados y la seguridad para el gestor público.

Junto con esta metodología se pone a disposición, como insumo de referencia, un *Catálogo Indicativo y Enunciativo de Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas* (anexo1), que el Departamento Administrativo de la Función Pública consolidó como resultado de investigaciones previas y del estudio de:

- (i) Fallos de contralorías territoriales,
- (ii) Fallos de la Contraloría General de la República
- (iii) Listado de hallazgos fiscales por temáticas, consolidado por la Auditoría General de la República

Como su nombre lo indica el *Catálogo Indicativo y Enunciativo de Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas* (anexo1), es un insumo de referencia, que puede tener en cuenta cada entidad para hacer el

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

levantamiento de su Matriz de Riesgos Fiscales, el cual debe realizar atendiendo a sus objetivos institucionales, particularidades, contexto, necesidades e intereses.

BORRADOR

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

1. CONCEPTOS BASICOS

CONCEPTOS GENERALES DE RIESGO

- 1.1. **Gestión del Riesgo** es un proceso que debe ser efectuado por la alta dirección de la Entidad y por todo el personal, orientado al aseguramiento razonable del logro de los objetivos. En otras palabras, son todas aquellas “*actividades coordinadas para dirigir y controlar la organización con relación al Riesgo*” (ISO,2018).
- 1.2. **Riesgo:** Antes de definir el Riesgo Fiscal, en primera medida es fundamental identificar el concepto Riesgo.

De acuerdo con el marco internacional que proporciona la ISO 31.000, el Riesgo es reconocido como el “*efecto de la incertidumbre sobre los objetivos*”; es decir, un efecto posible que se causase como resultado de la ocurrencia de un hecho incierto (*incertidumbre*) y que puede afectar la capacidad de una entidad para alcanzar sus objetivos (ISO, 2018).
- 1.3. **Riesgo Inherente:** Nivel de riesgo propio de la actividad. El resultado de combinar la probabilidad con el impacto, nos permite determinar el nivel del riesgo inherente, dentro de unas escalas de severidad
- 1.4. **Riesgo Residual:** Resultado de aplicar la efectividad de los controles al riesgo inherente.
- 1.5. **Apetito del Riesgo (inaceptable tratándose de riesgo fiscal):** Hace referencia al nivel de riesgo que la entidad puede aceptar.

Sin embargo, tratándose de Riesgos Fiscales, no hay un nivel aceptable de riesgo, toda vez que el objeto sobre el cual recae el efecto dañoso potencial, son los recursos, bienes y/o intereses públicos, siendo inaceptable cualquier nivel de afectación sobre los mismos, en consecuencia, el gestor público debe implementar controles para prevenir y mitigar cada riesgo fiscal que identifique.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

El adecuado diseño e implementación de controles, representa la debida diligencia y cuidado que debe tener todo gestor fiscal en su labor; en todo caso, dichos controles deben contribuir a la eficacia, es decir, a tomar decisiones que conjuguén resultados, prevención y seguridad.

- 1.6. **Vulnerabilidad:** Representa la debilidad de un activo o de un control que puede ser explotada por una o más amenazas.
- 1.7. **Tolerancia del Riesgo:** Valor de la máxima desviación admisible del nivel de riesgo con respecto al valor del Apetito de riesgo determinado por la entidad.

Sin embargo, tratándose de Riesgos Fiscales, no hay tolerancia del riesgo, toda vez que el objeto sobre el cual recae el efecto dañoso potencial, son los recursos, bienes y/o intereses públicos.

CONCEPTOS RELACIONADOS CON CONTROL FISCAL

- 1.8. **Gestión Fiscal.** corresponde al “conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición”¹ (Ley 610, 2000).
- 1.9. **Hecho Generador:** “El hecho generador del daño patrimonial consiste en el suceso o causa que dio lugar al daño propiamente dicho” (CGR,2021)².
- 1.10. **Daño:** “es el efecto. Este debe ser determinado en ejercicio de los diferentes mecanismos de control fiscal de competencia de las contralorías” (CGR,2021)³, “podrá ocurrir como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de

¹ Art.3 Ley 610 de 2000

² 2021ER0053662-2021ER0056406-15 de julio de 2021

³ 2021ER0053662-2021ER0056406-15 de julio de 2021

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo” (Decreto 403, 2020, art.6).

- 1.11. **Nexo Causal:** “*Relación causa-efecto entre el hecho generador y el daño patrimonial*” (Avendaño, 2021)
- 1.12. **Responsabilidad Fiscal:** En términos de la Ley 610 de 2000 (artículo 4), modificado por el Decreto Ley 403 de 2020 (artículo 124), “*la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal*”.

OTROS CONCEPTOS CLAVE PARA LA IDENTIFICACIÓN, CLASIFICACIÓN Y VALORACIÓN DEL RIESGO FISCAL

- 1.13. **Probabilidad:** Posibilidad de ocurrencia del riesgo fiscal. Estará asociada a la exposición que tiene la entidad, a determinado riesgo fiscal. En otras palabras, es la “*posibilidad medida o determinada objetiva o subjetivamente, cualitativa o cuantitativamente, de que algo suceda*” (ISO, 2018).
- 1.14. **Causa:** Todos aquellos factores internos y externos que solos o en combinación con otros, pueden producir la materialización de un riesgo.
- 1.15. **Causa Raíz:** Causa principal o básica, corresponde a las razones por la cuales se puede presentar el riesgo.
- 1.16. **Causa Eficiente:** condición necesaria para la producción del daño. Así las cosas, el daño no existiría, de no ser por ese hecho o situación ocurrida (Villa & Botero, 2018).

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

- 1.17. **Causa Inmediata:** Causa principal o básica, corresponde a las razones por la cuales se puede presentar el riesgo.
- 1.18. **Consecuencia:** Efectos o situaciones resultantes de la materialización del riesgo que impactan en el proceso, la entidad, sus grupos de valor y demás partes interesadas.

De igual manera, la consecuencia es el resultado de un evento que afecta a los objetivos (...) una consecuencia puede ser cierta o incierta y puede tener efectos positivos o negativos, directos o indirectos sobre los objetivos (ISO, 2018).

- 1.19. **Impacto:** Consecuencias que puede ocasionar a la organización la materialización del Riesgo Fiscal. Tratándose de riesgo fiscal, el impacto siempre será económico y se clasificará según recaiga en bienes públicos, recursos públicos o intereses patrimoniales públicos.
- 1.20. **Control:** Medida que permite reducir o mitigar un Riesgo Fiscal
- 1.21. **Mapa de Riesgos Fiscales:** Documento con la información resultante de la gestión del Riesgo Fiscal.
- 1.22. **Punto de Riesgo:** Actividades en las que potencialmente se genera Riesgo Fiscal. Es decir, son aquellas actividades de administración, gestión, ordenación, ejecución, manejo, adquisición, planeación, conservación, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes o recursos públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas⁴. En conclusión, los Puntos de Riesgo Fiscal son todas las actividades que representen gestión fiscal, en las cuales de manera persistente se presentan advertencias, alertas, hallazgos fiscales y/o fallos con responsabilidad fiscal.

Para que sea útil en la identificación de *puntos de riesgo*, a título de referente orientador, más no vinculante, se ha estructurado un *Catálogo Indicativo y Enunciativo de Puntos de Riesgo Fiscal* y

⁴ Artículo 3 Ley 610 de 2000.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Causas Inmediatas (anexo1), producto del análisis de precedentes (fallos con responsabilidad fiscal).

2. CONCEPTO DE RIESGO FISCAL

2.1. Definición de Riesgo Fiscal

Teniendo en cuenta la estructura y elementos de la definición de riesgos que tiene la *Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas*, la cual es armónica con la norma ISO 31000, se define riesgo fiscal, así:

Efecto dañoso sobre los recursos públicos y/o los bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a causa de un evento potencial.

2.2. Elementos del Riesgo Fiscal

A continuación, se describen los elementos que componen la definición de *riesgo fiscal*:

2.2.1. **Efecto:** El efecto es el daño que se generaría sobre los recursos públicos y/o los bienes y/o intereses patrimoniales de naturaleza pública, en caso de ocurrir el evento potencial⁵

2.2.2. **Evento⁶ Potencial:** Hechos inciertos o incertidumbres -**evento potencial**-, refiriéndonos a riesgo fiscal, se relaciona con una potencial **conducta** dolosa o gravemente culposa, generadora de daño sobre los recursos públicos y/o los bienes o intereses patrimoniales de

⁵ Evento: Ocurrencia o cambio de un conjunto particular de circunstancias (...) puede tener varias causas y varias consecuencias. ISO 31000, 2018.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

naturaleza pública. En esta Guía, se define como *causa raíz*⁷, en términos del mundo de la responsabilidad fiscal, *causa eficiente*.

Lo anterior, se puede resumir en la siguiente fórmula:

$$\boxed{\begin{aligned} \textbf{Riesgo Fiscal} &= \text{Evento Potencial (Potencial Conducta)} + \text{Efecto dañoso} \\ &\quad (\text{Potencial Daño}) \end{aligned}}$$

Se debe tener especial cuidado en no confundir el riesgo fiscal, con el daño fiscal; por lo tanto, la definición debe estar orientada hacia el efecto de un evento potencial (acción u omisión; conducta en grado de dolo o culpa grave imputable a un gestor fiscal o a un particular -artículo 37 Ley 2195 de 2022-) sobre los recursos públicos y/o los bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

3. RIESGO FISCAL EN EL CONTEXTO MIPG

Antes de iniciar con la metodología, es necesario entender el concepto de riesgo fiscal, en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG⁸).

El concepto sugerido del término “Riesgo fiscal” establecido como el “efecto dañoso sobre los recursos públicos y/o los bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a causa de un evento potencial”, debe considerar el efecto que se causa sobre los objetivos de las entidades estatales o de los particulares con funciones públicas o que administran recursos públicos, cuando se cause un daño al patrimonio del Estado por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa.

⁷ Marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar las actividades de las entidades y organismos públicos, este modelo tiene el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en el servicio (Manual operativo MIPG, 2019, p. 6).

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

El concepto de Riesgo no es igual al concepto de daño; por lo tanto, la definición está orientada hacia el efecto de un evento potencial (acción u omisión; conducta en grado de dolo o culpa grave imputable a un gestor fiscal o a un particular -artículo 37 Ley 2195 de 2022-) sobre los recursos públicos y/o los bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

La tercera Dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión denominada “*Gestión con valores para resultados*” facilita que la gestión de las entidades esté orientada hacia el logro de resultados en el marco de la integridad. Para esto es necesario que las entidades pongan en marcha los elementos de la dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación y fortalezca el talento humano disponible en la entidad.

El propósito de esta tercera dimensión es permitirle a la entidad realizar las actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público.

Para el desarrollo de esta tercera dimensión, las entidades deben tener en cuenta los lineamientos de las unas políticas de gestión y desempeño institucional, en especial aquellas relacionadas con el Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos y la Gestión Presupuestal y la eficiencia del Gasto público.

Desde el punto de vista de la política de Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos, se espera que las entidades trabajen en el diseño o rediseño adecuado que realmente requiere la institucionalidad objeto de análisis, esto implica revisar técnicamente si la arquitectura institucional es la más adecuada, bajo los preceptos de la eficiencia, la productividad y la generación de valor público. Estos ajustes a las estructuras de las entidades implican la necesidad de medir el impacto que en materia presupuestal puedan generar los procesos, y, en segundo lugar, la necesidad de tener en cuenta las prioridades definidas por los planes de desarrollo y otros instrumentos de Direccionamiento Estratégico.

La gestión del Riesgo fiscal, que implica el análisis del contexto y las políticas, la identificación de posibles riesgos fiscales con un enfoque preventivo más que detectivo, la valoración de estos posibles riesgos, la formulación

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

y aplicación de acciones para abordar aquellos riesgos fiscales priorizados desde sus causas probables, lleva a las entidades a prevenir los efectos indeseables sobre los objetivos de las entidades estatales o de los particulares con funciones públicas o que administran recursos públicos, cuando se pueda causar un daño al patrimonio del Estado por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa.

Esta gestión del riesgo fiscal, con su enfoque preventivo brinda elementos clave y estratégicos en el diseño o rediseño que realmente requiere la institucionalidad y la arquitectura institucional, así mismo, el análisis del riesgo fiscal va a suministrar elementos para valorar el impacto que en materia presupuestal puedan generar las fallas en los procesos y determinar la mayor vulnerabilidad de las prioridades definidas por los planes de desarrollo y otros instrumentos de Direccionamiento Estratégico.

4. CONTROL FISCAL INTERNO Y PREVENCIÓN DEL RIESGO FISCAL

La construcción de este capítulo tiene como finalidad prevenir la constitución del elemento medular de la responsabilidad fiscal, que es el daño al patrimonio público, representando en el *“menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado”* (Decreto 403, 2020, art.6).

Las bases de la Responsabilidad Fiscal están consignadas en la Ley 610 de 2000. Para tener claro el ámbito normativo y jurídico, debemos saber que esas bases están sentadas en el art. 267 y 268 de la C.P. Estos artículos, fueron modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019.

Mediante este Acto Legislativo, la Responsabilidad y el Control Fiscal, cambian diametralmente.

A partir de la Constitución Política de 1991, el ejercicio del Control Fiscal dejó de ser *previo* y pasó a ser *posterior y selectivo*; es decir, el Control Fiscal recaía sobre operaciones con recursos y bienes públicos ya ejecutadas.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Partiendo de lo anterior, es que la promulgación del Acto Legislativo 04 de 2019 se encontró fundamentada, debido a que era necesario un ejercicio preventivo del Control Fiscal, que detuviera el *Daño Fiscal* e identificara *Riesgos Fiscales*, anunciándolos; de esta manera, la administración y el gestor público podrían adoptar las medidas respectivas para prevenir la concreción del daño patrimonial de naturaleza pública.

Ahora bien, la génesis del actual Control Fiscal *preventivo*, es posible encontrarla en el Decreto Ley 267 de 2000 con la Función de Advertencia; figura que tenía como finalidad advertir las alertas de *Riesgo Fiscal*. Sin embargo, esa *Función de Advertencia* fue demandada y declarada inexistente por la sentencia C-103 de 2015, debido a que la Constitución Política de 1991 establecía que el Control Fiscal es *posterior y selectivo*; por lo que la *Función de Advertencia* es una expresión de *control previo*. Aún así, dejó de presente que dicha función no debía desaparecer, sino que ser ejercida por las Oficinas de Control Interno.

Así las cosas, el Acto Legislativo 04 de 2019 rescató la Función de Advertencia y le dio un rango Constitucional. Esto significa, que el Control Fiscal además de *posterior y selectivo* a través de las auditorías (control micro), es *preventivo y concomitante*.

Por su parte, el artículo 67 del Decreto 403 de 2020 establece que el *control fiscal preventivo y concomitante* se “manifestará mediante la emisión de una advertencia sobre el **evento o riesgo identificado**, con sustento en los ejercicios de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público.” Negrilla fuera del texto original.

Al definir la advertencia, el mismo Decreto Ley estableció que:

“*Es el pronunciamiento, no vinculante, mediante el cual el Contralor General de la República previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda.*” Negrilla fuera del texto original.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Como se puede ver, en este texto normativo, si bien no hay como tal una definición de riesgo fiscal, se incorporan elementos esenciales que deben ser tenidos en cuenta en la consagración de dicha definición.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el fin de darle una correcta implementación al Acto Legislativo 04 de 2019 en lo concerniente al fortalecimiento del Control Fiscal y al nuevo enfoque de la Responsabilidad Fiscal, nacen figuras como la DIARI o la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República; el Sistema de Alertas Tempranas de Riesgo Fiscal o las Acciones de Especial Seguimiento.

Si bien como se ha indicado no existe en la normativa una definición de *riesgo fiscal*, se hacen referencias indirectas en las normas que consagran el nuevo enfoque del control fiscal, que son útiles para consolidar el referido concepto, entre ellas está el *Sistema de Alertas del Control Interno*, respecto del cual el artículo 62 del Decreto Ley 403 de 2020 establece:

“ARTÍCULO 62. Sistema de Alertas del Control Interno. Créase el Sistema de Alertas del Control Interno a cargo de la Contraloría General de la República, en el cual los jefes de control interno, o quienes hagan sus veces, deberán reportar aquellos **hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en donde, en el ejercicio de sus funciones, **evidencien un riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos y/o de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.** (...)"**

Negrilla fuera del texto original.

De esta norma, se puede deducir que el riesgo fiscal que debe alertar el Control Interno en cada organización se refiere **riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos y/o de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.**

Por su parte, de acuerdo con el artículo 65 del Decreto 403 de 2020, las acciones de especial seguimiento que hacen parte del control preventivo y concomitante, comprenden “(...) cualquier (...) procedimiento técnico sobre *objetos de control fiscal, que sea necesario para determinar riesgos de daño al patrimonio público*”. Negrilla fuera del texto original.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

4. METODOLOGÍA Y PASO A PASO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL MAPA DE RIESGOS FISCALES

La identificación de Riesgos Fiscales, que potencialmente degeneran en daños a un bien, recurso o interés de naturaleza patrimonial, da lugar a la eficiencia y efectividad del Control Fiscal; es por lo anterior, que la identificación del Riesgo Fiscal y sus variables, posibilita la planeación e implementación de acciones preventivas y controles, por parte de las entidades públicas⁹.

A continuación, se presenta el paso a paso para realizar de forma adecuada la identificación, clasificación, valoración y control del Riesgo Fiscal, que como se ha dicho es fundamental para el resultado de la gestión de cada entidad y para la seguridad y prevención de responsabilidades de los gestores públicos (jefes de entidad, ordenadores y ejecutores del gasto, pagadores, estructuradores y responsables de la planeación contractual, supervisores, responsables de labores de cobro, entre otros).

4.1. PASO 1: IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS FISCALES

4.1.1. Identificación de los Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas

Los puntos de riesgos son situaciones en las que potencialmente se genera Riesgo Fiscal. Es decir, son aquellas actividades de administración, gestión, ordenación, ejecución, manejo, adquisición, planeación, conservación, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes o recursos públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas¹⁰. En conclusión, los Puntos de Riesgo Fiscal son todas las actividades que representen gestión fiscal, en las cuales de manera persistente se presentan advertencias, alertas, hallazgos fiscales y/o fallos con responsabilidad fiscal.

⁹ El concepto de entidad pública es el más genérico de la organización estatal en el lenguaje del Derecho Administrativo porque hace referencia a la totalidad de las administraciones estatales, debido a que incluye a todos los organismos, entidades, así como las entidades descentralizadas y también las administraciones privadas en la medida en que se hayan constituido con aportes de origen público. Concepto 439141 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública. 3 de septiembre de 2020.

¹⁰ Artículo 3 Ley 610 de 2000.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Por su parte, las **Causas Inmediatas** corresponden a las razones principales o básicas por la cuales se puede presentar el Riesgo Fiscal; es necesario resaltar que, por cada *Punto de Riesgo Fiscal*, existen múltiples **Causas Inmediatas**.

Para que sea útil en la identificación de *puntos de riesgo*, y *causas inmediatas*, a título de referente orientador más no vinculante, se ha estructurado un *Catálogo Indicativo y Enunciativo de Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas* (anexo1), producto del análisis de precedentes (fallos con responsabilidad fiscal).

4.1.1.1. *¿Cómo identificar puntos de riesgo y Causas Inmediatas?*

Ahora bien, para poder identificar los *puntos de riesgo* y *las causas inmediatas*, se recomienda realizar un taller entre funcionarios del nivel directivo, asesor y aquellos funcionarios que con mayor antigüedad dentro de la entidad, en el que, basados en las anteriores definiciones, identifiquen los *Puntos de Riesgo Fiscal* (actividades de gestión fiscal en las que potencialmente se genera riesgo fiscal) y *Causas Inmediatas* (razones principales o básicas por la cuales se puede presentar el Riesgo Fiscal). Para este taller, puede usar las siguientes preguntas orientadoras:

Punto de Riesgo o Causa Inmediata	Preguntas y respuestas para identificar un Punto de Riesgo Fiscal
Sirve para identificar puntos de riesgo fiscal	¿En qué procesos de la entidad se realiza gestión fiscal?
Sirve para identificar puntos de riesgo fiscal	Clasifique por procesos (según mapa de procesos de la entidad), los hallazgos fiscales identificados por el ente de control fiscal y/o los fallos con responsabilidad fiscal relacionados con hecho de la entidad o del sector y/o las advertencias de la oficina de control interno, generadas en los últimos 3 años.
Sirve para identificar causas inmediatas	1. En un ejercicio autocrítico, realista y objetivo, ¿Cuáles son las causas de los hallazgos fiscales identificados por el ente de control fiscal y/o de los fallos con responsabilidad fiscal relacionados con hecho de la entidad o del sector y/o las advertencias de la oficina de control interno, en los últimos 3 años? Nota: Se recomienda no copiar las causas escritas por el órgano de control en el hallazgo, salvo que luego del análisis propio la entidad concluya que la causa del hallazgo es la identificada por el órgano de control.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Sirve para identificar puntos de riesgo fiscal y causas inmediatas	¿Qué puntos de riesgo fiscal y causas inmediatas del <i>Catálogo Indicativo y Enunciativo de Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas</i> (anexo1), son aplicables a la entidad?
--	---

4.1.2. Identificación de áreas de impacto

Dentro del contexto de Riesgo Fiscal, el área de *impacto* siempre corresponderá a una consecuencia económica sobre el patrimonio público, a la cual se vería expuesta la organización en caso de materializarse el riesgo. Dicha consecuencia económica, será respecto de:

- ➔ Un bien público
- ➔ Un recurso público, y/o
- ➔ Un interés patrimonial de naturaleza pública

4.1.3. Identificación de la causa raíz o potencial hecho generador

La causa *raíz* es el evento que de presentarse es causante, originador, generador directo, causa eficiente o adecuada, condición necesaria para que ocurra el efecto dañoso. Es decir, se trata de aquel hecho que de presentarse produce el daño y que en consecuencia, si se evita o previene, el daño no ocurre (Céspedes, 2020)¹¹. Así las cosas, la causa raíz se asocia con aquel hecho potencial generador del daño.

Una adecuada gestión de riesgos fiscales exige que la identificación de causas sea especialmente objetiva y rigurosa, ya que los controles que se diseñen e implementen deben apuntarle a atacar dichas causas, para así lograr prevenir la ocurrencia de daños fiscales.

Siendo la causa raíz un elemento tan relevante para la eficaz *gestión de riesgos fiscales*, es importante tener claridad al respecto de qué es y qué no es una causa raíz o potencial hecho generador.

¹¹ EL CONTROL FISCAL Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA. Luz Jimena Duque Botero y Fredy Céspedes Villa. Ibáñez 2018.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Lo primero, es tener claro que debe deslindarse el hecho que ocasiona el daño (hecho generador), del daño propiamente dicho. En otras palabras, uno es el hecho generador -causa-, y otro es el daño -efecto- (Contraloría General de la República, 2021)¹².

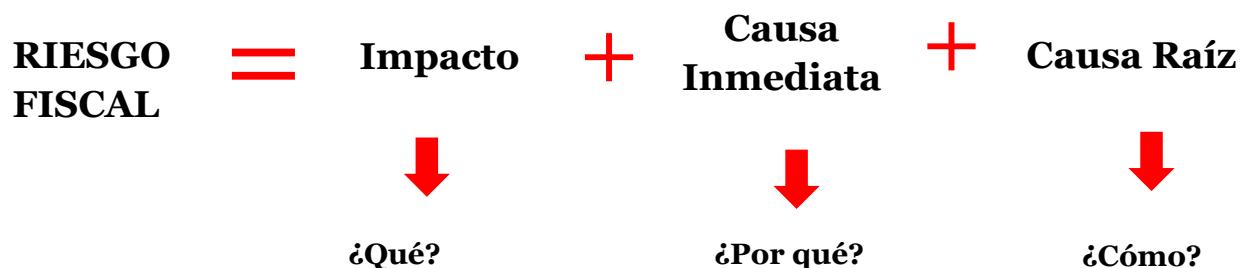
De manera que una causa raíz o potencial hecho generador de daño patrimonial sería cualquier evento potencial (acción u omisión) que de presentarse provocaría un menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro (Auditoría General de la República, 2015)¹³.

La *causa raíz* o *potencial hecho generador* y el efecto dañoso (daño) guardan entre sí una relación de causa/efecto. En este sentido, la determinación la *causa raíz* o *potencial hecho generador* se logra estableciendo la acción u omisión o acto lesivo del patrimonio estatal¹⁴.

4.1.4. Descripción del Riesgo Fiscal

A continuación, se presenta la estructura de redacción de riesgos fiscales en la que se conjugan los elementos antes descritos; asimismo, se presentan algunos ejemplos de riesgos fiscales identificados como resultado del estudio de fallos de contralorías territoriales y Contraloría General de la República.

De acuerdo con lo indicado, la estructura propuesta para la redacción de riesgos fiscales es la siguiente:



¹² Concepto CGR-OJ-115-2021 de la Contraloría General de la República, pág. 13

¹³ Auditoría General de la República - Concepto de radicado No. 20101100045321 del 13 de agosto de 2010

¹⁴ Ibidem

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

La anterior estructura, evita la subjetividad en la redacción y permite entender la forma cómo se puede redactar Riesgos Fiscales, así como, su causa inmediata y causa principal o raíz. La redacción adecuada de Riesgos Fiscales es esencial para la definición de controles que permitan prevenir y mitigar dichos riesgos.

Recomendaciones a tener en cuenta antes de redactar un Riesgo Fiscal:

- ➔ Identifique todos los riesgos fiscales de su entidad, esto es fundamental para la adecuada gestión del patrimonio público, para la prevención de daño fiscal, para la trazabilidad de la debida diligencia y cuidado de su gestión, y para la prevención de responsabilidades de los gestores.
- ➔ Evite la subjetividad a la hora de estructurar un Riesgo Fiscal
- ➔ Revise con detenimiento los conceptos que se detallan en este documento y específicamente en este en el acápite “PASO 1: IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS FISCALES”.
- ➔ Sea especialmente cuidadoso en la identificación de la causa inmediata y la causa raíz de cada riesgo, de esto depende que pueda diseñar controles efectivos para prevenir el efecto dañoso (daño fiscal).
- ➔ Defina los controles efectivos, ejecutables y cumplibles.

Para redactar un Riesgo Fiscal se debe tener en cuenta:

- ➔ **Iniciar con la oración:** “Posibilidad de …”, debido a que nos estamos refiriendo al evento potencial.
- ➔ **Impacto:** Corresponde al qué. Se refiere al **efecto dañoso** (potencial daño fiscal) sobre los recursos públicos y/o los bienes y/o intereses patrimoniales de naturaleza pública.
- ➔ **Causa inmediata:** Corresponde al cómo; definiendo aquella circunstancia o situación más evidente que de presentarse generaría un impacto o efecto dañoso. Sin embargo, estas no constituyen la causa principal o causa raíz generadora del Riesgo Fiscal.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

- ➔ **Causa Raíz o Factor de Riesgo:** Corresponde al *por qué*; es el evento que de presentarse es causante, es decir, generador directo, causa eficiente o adecuada, condición necesaria, de tal forma que si ese hecho no se hubiere producido, el daño no hubiere acaecido (Céspedes, 2020)¹⁵.

Ejemplos de Redacción de Riesgos Fiscales

A continuación, se presentan ejemplos de cómo redactar riesgos fiscales, según el objeto sobre el cual recae la posibilidad de efecto dañoso:

- efecto dañoso sobre recursos públicos
- efecto dañoso sobre bienes públicos
- efecto dañoso sobre intereses patrimoniales de naturaleza pública

Ejemplos de riesgos fiscales sobre recursos públicos:

- Posibilidad de efecto dañoso sobre los recursos públicos, por pago de multa, cláusula penal o cualquier tipo de sanción, evidenciándose una omisión en ejecutar actividades y/o deberes funcionales con inmediatez o en la oportunidad establecida legal o contractualmente.
- Posibilidad de efecto dañoso sobre recursos públicos, por mayor valor pagado por concepto de impuestos, evidenciándose una omisión en la retención o descuento de impuestos a terceros.

Ejemplos de Riesgos Fiscales Sobre Bienes Públicos:

¹⁵ EL CONTROL FISCAL Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA. Luz Jimena Duque Botero y Fredy Céspedes Villa. Ibáñez 2018.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

- Posibilidad de efecto dañoso sobre bienes públicos, por bienes servicios u obras pagados, sin haber sido recibidos a satisfacción, evidenciándose una omisión de funciones en el cuidado, control y custodia del inventario (materiales y equipos) de almacén.
- Posibilidad de efecto dañoso sobre bienes públicos, por pérdida, extravío, hurto, robo o declaratoria de bienes faltantes pertenecientes a la entidad estatal, evidenciándose omisión de funciones administrativas y contables, por diferencia en inventario y la entrega irregular de materiales y equipos.

Ejemplos de Riesgos Fiscales Sobre Intereses Patrimoniales:

- Posibilidad de efecto dañoso sobre intereses patrimoniales de naturaleza pública, por saldos o recursos a favor no cobrados por la entidad estatal, evidenciándose una omisión de seguimiento y gestión oportuna de cobro persuasivo, coactivo o judicial, para lograr el pago de saldos a favor.
- Posibilidad de efecto dañoso sobre intereses patrimoniales de naturaleza pública, por no devolución al tesoro público, de los rendimientos financieros generados por recursos de anticipo, evidenciándose una omisión de la interventoría al no exigir el cumplimiento de dicha obligación por parte del contratista, considerando la naturaleza pública de los recursos de anticipo.

4.2. PASO 2: VALORACIÓN DEL RIESGO FISCAL

4.2.1. Análisis de Riesgos Fiscales

Con el análisis de riesgos fiscales se busca establecer la *probabilidad* de ocurrencia del Riesgo Fiscal y sus consecuencias o *impacto*.

4.2.1.1. Probabilidad

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

La probabilidad es la posibilidad de ocurrencia del riesgo fiscal. La probabilidad se determina según al número de veces que se pasa por el *Punto de Riesgo Fiscal* en el periodo de 1 año, es decir, el número de veces que se realizan las actividades que representen gestión fiscal, en las cuales de manera persistente se presentan advertencias, alertas, hallazgos fiscales y/o fallos con responsabilidad fiscal (estas se determinan de acuerdo con lo indicado en el *Paso 1. Identificación del Riesgo (...) Identificación de los Puntos de Riesgo Fiscal y Causas Inmediatas*)

Teniendo esto de presente, para definir el nivel de probabilidad, se ha de tener en cuenta la siguiente tabla:

Frecuencia	Nivel de Probabilidad	Porcentaje
1-2 veces por año	Muy baja	20%
3-24 veces por año	Baja	40%
25-500 veces por año	Media	60%
501-5000 veces por año	Alta	80%
Más de 5000 veces al año	Muy Alta	100%

Nota: Es necesario mencionar, que los valores pueden variar según el tamaño y complejidad de los procesos de la entidad, así como sus necesidades.

4.2.1.2. **Impacto**

Considerando la naturaleza y alcance del Riesgo Fiscal, éste siempre tendrá un impacto económico, toda vez que el efecto dañoso siempre ha de recaer sobre un bien, recurso o interés patrimonial de naturaleza pública.

Toda potencial consecuencia económica sobre los bienes, recursos o intereses patrimoniales públicos, es relevante para la adecuada gestión fiscal y prevención de riesgos fiscales, sin perjuicio de ello, existen diferentes niveles de impacto, según la valoración del potencial efecto dañoso, es decir, del potencial daño fiscal, así:

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

Área de Impacto Económico		
Nivel	Porcentaje	Descripción
Leve	20%	Afectación menor a 10 SMLMV
Menor	40%	Entre 10 y 50 SMLMV
Moderado	60%	Entre 51 y 100 SMLMV
Mayor	80%	Entre 101 y 500 SMLMV
Catastrófico	100%	Mayor a 500 SMLMV

Fuente: Adaptado del Curso Riesgo Operativo Universidad del Rosario por la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de Función Pública, 2020.

Ejemplo:

Riesgo identificado: “*Posibilidad de efecto dañoso sobre bienes públicos, por bienes servicios u obras pagados, sin haber sido recibidos a satisfacción, evidenciándose una omisión de funciones en el cuidado, control y custodia del inventario (materiales y equipos) de almacén.*”

Probabilidad: Número de pagos que se efectúan (punto de riesgo) en la entidad en un año. En un año se adelantan 120 pagos = **Probabilidad media**.

Impacto:

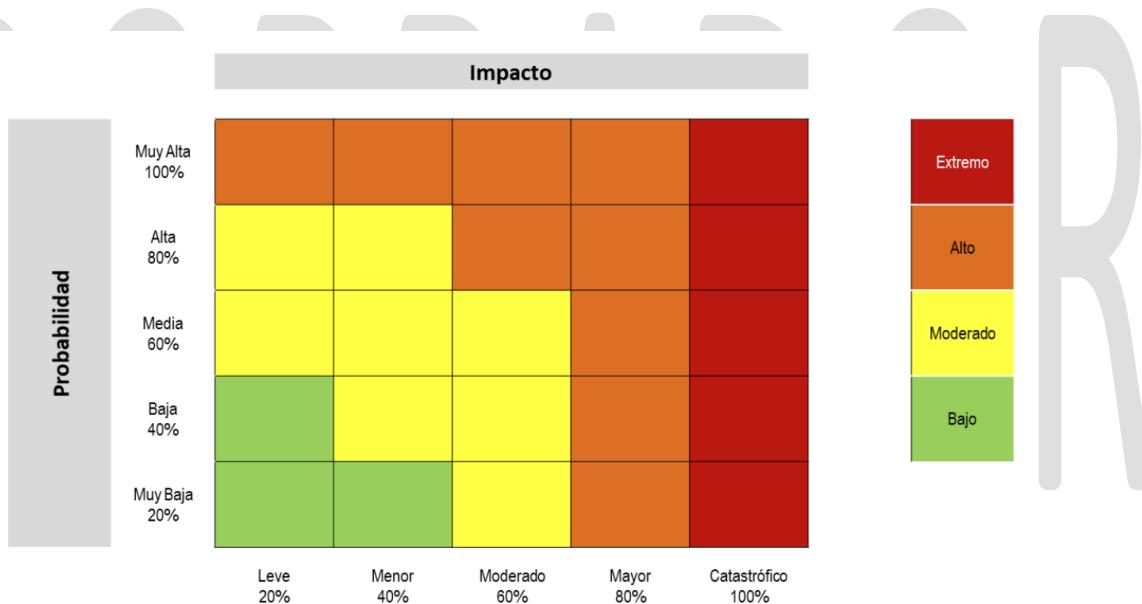
El impacto sería el potencial efecto dañoso sobre bienes públicos que se reciben a satisfacción en la entidad, producto de la actividad contractual, para ello la entidad puede calcular los pagos efectuados con ocasión de ejecución de contratos en el año inmediatamente anterior. Para efectos del ejemplo, si esos pagos fueron por \$20.000 millones de pesos, el impacto es catastrófico y el porcentaje el 100%.

4.2.1.3. Evaluación o Valoración de Riesgos Fiscales

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

A partir del análisis de la probabilidad de ocurrencia del riesgo y sus consecuencias o impactos, se busca determinar la zona de riesgo inicial (RIESGO INHERENTE).

Análisis preliminar (riesgo inherente): se trata de determinar los niveles de severidad a través de la combinación entre la probabilidad y el impacto. Al igual que en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas -Versión 5. diciembre de 2020-, se definen 4 zonas de severidad en la matriz de calor (ver figura 14 de la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas - Versión 5. diciembre de 2020-), que a continuación se reproduce:



4.3. PASO NO. 3. CONTROL DEL RIESGO

4.3.1. Controles para prevenir y mitigar el Riesgo Fiscal

Como medio para propiciar el logro de los objetivos, las actividades de control se orientan a prevenir y detectar la materialización de los riesgos. Por consiguiente, su efectividad depende de qué tanto se están logrando los objetivos estratégicos y de proceso de la entidad.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

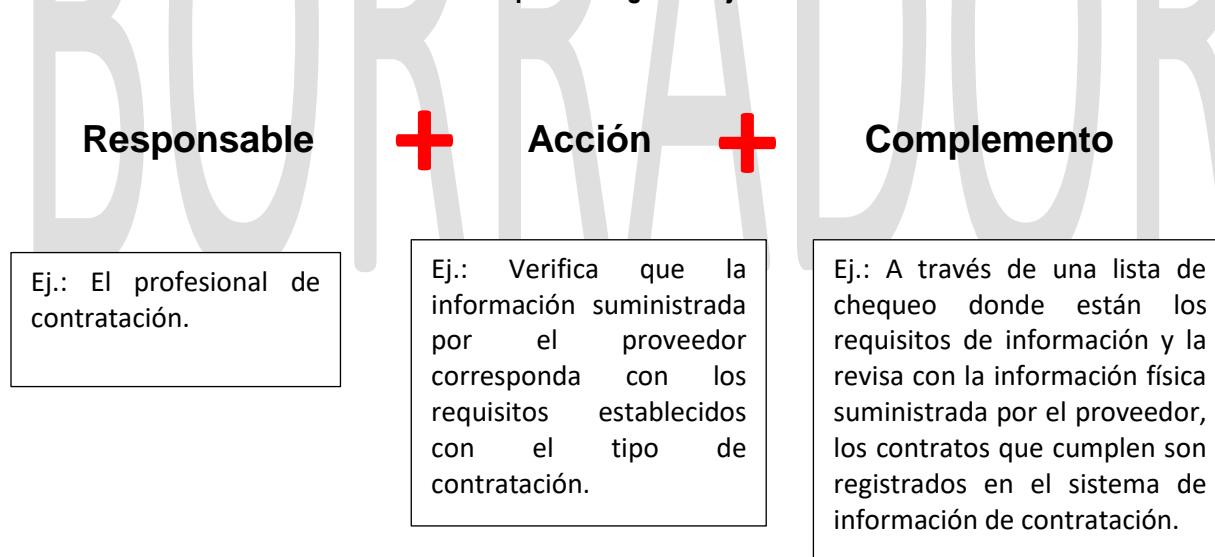
Bajo este entendido, un control del riesgo es aquella medida que permite reducir o mitigar el Riesgo Fiscal.

Estos, deben ser valorados de la siguiente manera:

- ➔ La identificación de controles se debe realizar a cada Riesgo Fiscal a través de una mesa de trabajo con los líderes de procesos o servidores expertos.
- ➔ El monitoreo de los controles, por parte de líderes de proceso, con el apoyo de su equipo de trabajo.

4.3.2. ¿Cómo describir un control?

1. Identificar el cargo del servidor que ejecuta el control; en caso de que sean controles automáticos, se identificará el sistema que realiza la actividad.
2. Determinar la acción a ejecutar como parte del control.
3. Identificar los detalles que dan lugar al objeto del control.



4.3.3. Tipologías de controles:

- ➔ **Control Preventivo:** Control accionado en la entrada del proceso y antes de que se realice la actividad originadora del Riesgo Fiscal (punto de riesgo), se busca establecer las condiciones que aseguren el resultado final esperado.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

- ➔ **Control Detectivo:** Control accionado durante la ejecución de la actividad originadora del Riesgo Fiscal (punto de riesgo). Estos controles detectan el Riesgo Fiscal, pero generan reprocesos.
- ➔ **Control Correctivo:** Control accionado en la salida de la actividad originadora del Riesgo Fiscal (punto de riesgo) y después de que se materializa el Riesgo Fiscal. Estos controles tienen costos implícitos.

4.3.4. ¿Cómo tratar o mitigar el Riesgo Fiscal?

Se puede:

- ➔ **Evitar el Riesgo Fiscal;** abandonar las actividades que dan lugar al Riesgo Fiscal, no continuando o iniciando con la actividad que lo provoca. Generalmente tratándose de riesgos fiscales, no es posible eliminar los puntos de riesgo porque los mismos están relacionados con las actividades de la gestión fiscal y dichas actividades siempre deben desarrollarse para el logro de los fines del Estado.
- ➔ **Reducir o mitigar el Riesgo Fiscal;** adoptar medidas (controles) orientadas a la reducción de la probabilidad y/o el impacto del Riesgo Fiscal.
- ➔ **Compartir el Riesgo Fiscal;** cuando es muy difícil para la entidad reducir el riesgo o se carece de conocimientos o recursos necesarios para gestionarlo, este puede ser compartido con otra parte interesada que pueda gestionarlo con más eficacia en la entidad. Ocurre, por ejemplo, cuando se exigen garantías o pólizas de seguro.

**VERSIÓN PARA CONSULTA PÚBLICA
POR FAVOR NO COMPARTIR NI DIFUNDIR SU CONTENIDO**

5. LINEAMIENTOS FINALES SOBRE LOS RIESGOS FISCALES

1. Para poder identificar de manera efectiva el riesgo fiscal, se debe tener en cuenta el contexto de la entidad, analizando factores internos o externos (variables) que resultan en riesgos fiscales y que inciden en el cumplimiento de los objetivos institucionales.
2. Existen herramientas útiles, para la efectiva gestión del Riesgo Fiscal; producto de este capítulo, se cuenta con un “*Mapa de Riesgos Fiscales*”. No obstante, es importante utilizar otras herramientas como la “*Gestión de eventos*”; entendiéndose por evento, un riesgo materializado. Es de gran importancia resaltar el hecho de que se debe contar con una base histórica de eventos, que permita revisar si i) el Riesgo Fiscal fue identificado y ii) qué sucedió con los controles; en caso de que el Riesgo Fiscal no se hubiese identificado, se debe incluir y dar el tratamiento correspondiente de acuerdo con la metodología.

BORRADOR