



Bogotá D.C.

Señor

Yopal, Casanare

Referencia: Respuesta remisión Contraloría General de la República - Casanare, relacionada con la solicitud de acompañamiento para la identificación de riesgos fiscales. Radicado No. 20242060462812 del 06 de junio de 2024.

Cordial Saludo,

En atención a su comunicación de la referencia, remitida por competencia a este Departamento Administrativo por parte de la Contraloría General de la República de la Gerencia Departamental Colegiada de Casanare, en la cual indica: “(...) *En la solicitud, el Jefe de la Oficina de Control Interno de gestión de la Alcaldía de Yopal, solicita a la Contraloría General de la República, asistencia técnica a dicha Oficina, en todo lo relacionado con la identificación y/o estructuración de los riesgos fiscales. Dado que la Contraloría General de la República no tiene la función de asistencia técnica en relación con el asunto planteado, damos traslado de esta solicitud por competencia, para su trámite y respuesta de fondo al peticionario (...)*”.

A continuación, procedo a dar respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

En primer lugar, es pertinente dar claridad sobre el tema objeto de su consulta, iniciando por indicar que la gestión del riesgo y el control son temas estructurales en desarrollo del Sistema de Control Interno, desde su definición, objetivos, características y elementos definidos a través de la Ley 87 de 1993 “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*”, donde se precisa tanto su carácter preventivo como su responsabilidad colectiva tanto en el diseño como en la implementación como se detalla a continuación:

“(...) ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN DEL CONTROL INTERNO. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando. (...)

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO. Son características del Control Interno las siguientes:

- a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;*
- b) Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;*

- c) En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;
- d) La Unidad de Control Interno, o quien haga sus veces, es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;
- e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

(...)

ARTÍCULO 6o. RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos. (...) (Subrayados fuera de texto).

En este marco general para el Sistema de Control Interno, frente al ejercicio del control fiscal, es importante recordar que el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto legislativo 04 de 2019, Declarado Exequible mediante Sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional, establece lo siguiente:

“ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo con base en la Resolución Reglamentaria 0762-2020 del 02 de junio de 2020 de la Contraloría General de La República, en su artículo 17 expresa lo siguiente:

“ARTÍCULO 17.- ARTICULACIÓN CON EL CONTROL INTERNO. Las actividades de seguimiento permanente al recurso público, podrán articularse con el sistema de control interno de los gestores fiscales con el fin de generar insumos recíprocos, complementarios, coherentes y efectivos para el control fiscal externo y el control interno, sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en desarrollo o ejecución en cualquiera de sus etapas, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. (Subrayado fuera de texto)

Para el efecto, la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales en ejercicio de actividades de seguimiento permanente podrán coordinar actividades para el intercambio de información con las unidades u oficinas de control interno, sin perjuicio de lo consignado en el documento de planeación, cuando ello resulte pertinente. Adicionalmente podrán generar y recibir información sobre riesgos de afectación del recurso público a través del Sistema de Alertas del Control Interno, y consultar en línea los informes de evaluación del Sistema de Control Interno

realizados por las Oficinas o Unidades de Control Interno contenidos en el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión —FURAG o el que haga sus veces, conforme al mecanismo de consulta que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Acorde con las anteriores normas y reglamentaciones, las funciones de vigilancia sobre la gestión fiscal que corresponden a la Contraloría General de la República, se articulan con el Sistema de Control Interno, específicamente a través de la operación del Esquema de Líneas de Defensa, eje articulador desarrollado en la Dimensión 7 del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), lo que exige para las entidades que se considere un análisis en materia de riesgos fiscales, dado el carácter preventivo que se espera en términos de esta articulación a la que hemos hecho referencia.

Para dar cumplimiento a estos requerimientos por parte de las entidades, desde esta Dirección Técnica se establecen una serie de lineamientos desarrollados como un capítulo específico dentro de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 6, manteniendo la misma estructura metodológica que inicia con: i) política de administración del riesgo, para pasar a la ii) identificación del riesgo y finalmente la iii) valoración del riesgo, esquema a partir del cual se actualizaron algunos elementos que consideramos importantes frente a la gestión del riesgo, como son:

- Estructura propuesta para la redacción del riesgo.
- Incorporación del análisis de probabilidad basado en la exposición al riesgo.
- Estructura para la redacción del control y su tabla actual de valoración.
- Incorporación de la Matriz de calor que incluye zonas de severidad más críticas para el análisis final de los riesgos.

Bajo este esquema general, en el capítulo 4 se entra a determinar los siguientes elementos para la identificación de riesgos fiscales, iniciando por su definición en el numeral 4.2:

4.2 Definición y elementos del riesgo fiscal: Teniendo en cuenta la estructura y elementos de la definición de riesgos que tiene la presente guía, la cual es armónica con la norma ISO 31000, se define riesgo fiscal, así:

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

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

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 potencial.

Evento Potencial: Hechos inciertos o incertidumbres, refiriéndonos a riesgo fiscal, se relaciona con una potencial acción u omisión que podría generar daño sobre los recursos públicos y/o los bienes y/o intereses patrimoniales de naturaleza pública. En esta guía, el evento potencial es equivalente a la causa raíz. Lo anterior se puede resumir de la siguiente manera:

Riesgo Fiscal = Evento Potencial (Potencial Conducta) + Efecto dañoso (Potencial Daño)

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 (potencial acción u omisión) sobre los recursos públicos y/o los bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. (...)”

Conforme con lo anterior, el riesgo fiscal deberá analizarse en el desarrollo de los procesos, programas o proyectos, teniendo en cuenta el posible menoscabo, disminución, perjuicio,

detrimento, pérdida o deterioro, en relación con los recursos o bienes o interés patrimoniales de naturaleza públicos involucrados para su desarrollo u operación.

Ahora bien, para la identificación y valoración de este tipo de riesgos, corresponde en primer lugar, definir aquellos procesos que serían objeto de análisis frente a estos, para lo cual se deben establecer los puntos de riesgo fiscal que correspondería a todas las actividades que representen gestión fiscal, así mismo, se deben tener en cuenta aquellas tareas en las cuales se han generado advertencias, alertas, hallazgos fiscales y/o fallos con responsabilidad fiscal.

Cabe indicar en este caso, que la guía define un anexo denominado *Catálogo Indicativo y Enunciativo de Puntos de riesgo fiscal y Circunstancias Inmediatas*, el cual ha sido construido como resultado del análisis de precedentes (*aproximadamente 130 fallos con responsabilidad fiscal de contralorías territoriales y de la Contraloría General de la República*) y debe ser utilizado como marco de referencia para la identificación y valoración de riesgos fiscales, siempre atendiendo las particularidades, naturaleza, complejidad, recursos, usuarios o grupos de valor, portafolio de productos y servicios, sector en el cual se desenvuelva (contexto), así como otras condiciones específicas de cada entidad.

De acuerdo con el estudio de fallos de la Contraloría General de la República (*incluyendo Contralorías Territoriales*), se han agrupado y analizado los principales que tienen incidencia de responsabilidad fiscal, por lo que es posible definir los 15 principales riesgos en esta materia así:

1. Sobrecostos que implican pagos realizados por encima de los precios reales del mercado, deficientes análisis del sector y estudios de mercado.
2. Bienes y servicios pagados y no recibidos.
3. Bienes o servicios que no cumplen cantidad o calidad.
4. Anticipos y pagos anticipados.
5. Obras inconclusas y/o insuficientes.
6. Intereses moratorios por pago de sentencias y conciliaciones.
7. Pago de interventoría u otros costos por retraso imputable al contratista.
8. Contratación de bienes innecesarios.
9. Deterioro por falta de mantenimiento.
10. Multas y sanciones.
11. Multas y cláusulas penales no cobrados, ineficacia de jurisdicción coactiva.
12. Pérdida de competencia, contratos con saldos a favor.
13. Falta de control en bases de datos de programas sociales.
14. Inversión en bienes o servicios no relacionados con la función pública.
15. Pérdida de bienes, falta de control de inventarios.

Una vez definidos los procesos a los cuales se le identificaran riesgos fiscales, la guía precisa cada uno de los pasos para una correcta redacción y posterior definición de controles, donde a partir de esquemas orientadores con ejemplos aplicables es posible adelantar el análisis correspondiente; así mismo se definen las tablas y matrices para su aplicación en la fase de valoración del riesgo, lo que en su conjunto le permitirá adelantar este proceso para actualizar y complementar los mapas de riesgo por proceso en su entidad.

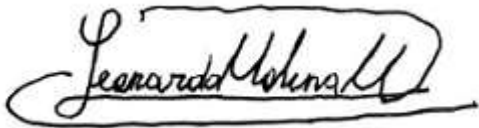
De este modo, para que pueda consultar la totalidad de dichos lineamientos, podrá acceder a la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 6 y su caja de herramientas en el siguiente link: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg> la ruta es *Dimensión Control Interno - Herramientas e instrumentos técnicos*. Los anexos los encontrará en archivo comprimido, para descargarlos debe tener instalado en su equipo un descompresor de archivos .RAR ó ZIP.

Por consiguiente, frente a su solicitud de asistencia técnica, podrá contactar a Myrian Cubillos al correo mcubillos@funcionpublica.gov.co o bien al WhatsApp 316 3978744 para coordinar el acompañamiento requerido.

Finalmente, le extendemos una cordial invitación a explorar el Espacio Virtual de Asesoría (EVA), accesible a través del siguiente enlace: www.funcionpublica.gov.co/eva. En dicho entorno digital, tendrá acceso a una diversidad de recursos especializados, que incluyen normativas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos y publicaciones vinculadas con la Función Pública. Estos recursos han sido meticulosamente elaborados con el propósito de ofrecer un sólido respaldo a su desempeño profesional, constituyendo herramientas de gran valía para su gestión laboral.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



LEONARDO MOLINA HENAO
Director de Gestión y Desempeño Institucional (E)

11302.8.2