

1900 006 01

202100002353

Medellín, 3 de agosto de 2021

OAJ-017-2021

Doctora
VERONICA BETANCUR GIRALDO
Profesional Universitario
veronica.betancur@epm.com.co
Auditoría Corporativa E.P.M.
Tel: 380 80 03
Medellín.

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto sobre la Conceptualización de Riesgo Fiscal.

I. SITUACIÓN FÁCTICA.

A través de la solicitud elevada, se plantea el interrogante que a continuación se transcribe:

“Me remito a usted para elevar una consulta a cerca de Riesgo Fiscal, en donde podemos encontrar cómo se define el Riesgo Fiscal o si usted misma nos puede dar una idea de tal definición”.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sea lo primero y pertinente advertir que por disposición constitucional y legal los órganos de control fiscal, realizan su función de manera posterior y selectiva¹ y por tanto no pueden intervenir en los procesos administrativos de nuestros sujetos de control, que luego pueden ser pasibles del mismo.

¹ Artículo 267 Constitución Nacional.

“La tarea de entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función.”

Así lo ha indicado la Corte Constitucional, al señalar ²:

“La tarea de entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función.”

Por esta razón, la Contraloría General de Medellín, **emite conceptos en términos generales, no resuelve en ellos casos puntuales**, sino que los aborda de manera general y abstracta. Constituyen estos, orientaciones, opiniones o puntos de vista de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de situaciones particulares.

Por tanto, en razón de su solicitud, se expide el correspondiente concepto de rigor, en los estrictos términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (sustituido por la Ley 1755 de 2015), que establece: “Alcance de los conceptos: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en el ejercicio a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

En consulta que hace este Ente de Control al blog de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo, espacio donde se hace referencia a este eje temático en los siguientes términos:

² C-113 de 1999.

“¿Qué son los riesgos fiscales?”

Aunque no existe una definición unificada, se puede entender los riesgos fiscales como “eventos inesperados que afectan adversamente el marco fiscal establecido” (OECD, 2008), o como “los factores que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados” (Cebotari et al., 2009). La materialización de los riesgos fiscales puede tener impactos significativos sobre el resultado fiscal, es decir el superávit o déficit del sector público, a través de mayores gastos o menores ingresos públicos respecto a los previstos y en consecuencia impactar a las necesidades de financiamiento.

¿Qué tipos de riesgos enfrenta la hacienda pública?

No existe una clasificación estandarizada de los distintos tipos de riesgos fiscales. Sin embargo, existe consenso sobre la división de los mismos en dos grandes categorías: los riesgos macroeconómicos y los riesgos de materialización de pasivos contingentes. A su vez, estos últimos pueden categorizarse según su status legal (explícitos o implícitos), por la frecuencia en que se materializan (continuos o discretos) o por su relación con el accionar del Estado (endógenos o exógenos).

Los riesgos macroeconómicos están asociados a la evolución de variables agregadas, como el crecimiento del PIB real, el tipo de cambio, la inflación, la tasa de interés y los precios de los commodities, entre otros. Shocks no anticipados sobre estas variables pueden impactar las cuentas públicas por diversos mecanismos de transmisión, como una menor recaudación tributaria (por menor actividad, por la apreciación de la moneda local o por la erosión que puede generar la alta inflación), mayores costos de los insumos para la producción de bienes y servicios públicos o el encarecimiento del servicio de la deuda, entre otros.

Los riesgos de materialización de pasivos contingentes son obligaciones que se concretan por la ocurrencia de eventos inciertos (FMI. 2012). Algunos ejemplos de este tipo de pasivos son las garantías otorgadas por el gobierno, costos de fallos por reclamos legales contra el Estado, costos por desastres naturales, costo de rescates bancarios o a entidades subnacionales y obligaciones por deuda no soberana, entre otros. A su vez, los pasivos contingentes se pueden dividir en dos grandes grupos: explícitos e implícitos.

Los pasivos contingentes explícitos, son aquellos que están garantizados por algún instrumento legal, como una ley o un contrato. El gobierno está legalmente obligado a responder por esta obligación en el momento que se materializa (Polackova, et al., 2002).

Los pasivos contingentes implícitos, que son los más complejos de identificar y gestionar, son aquellos sobre los cuales -aunque no hay una obligación contractual para cubrirlos- existe una expectativa del público de que el Estado responderá por las pérdidas o costos, esta última característica hace que en ocasiones la atención de sus efectos pueda tornarse controversial.

Los riesgos pueden también clasificarse en endógenos, si son generados por el accionar del gobierno, o si éste es capaz de alterar su probabilidad de ocurrencia; o exógenos, si estos emanan de eventos que se encuentran fuera del control del gobierno (FMI, 2016).

Esta clasificación puede ser complejizada definiendo diversas subcategorías, que añaden más dimensiones al análisis, por ejemplo: riesgos contingentes directos -obligación en cualquier caso- versus riesgos contingentes indirectos -obligación si ocurre un evento determinado- (Polackova, 2002); o riesgos continuos -eventos regulares- versus discretos -que ocurren de manera irregular, o que incluso pueden no materializarse (FMI, 2016).

¿Cuán común es la ocurrencia de estos riesgos?

Los resultados de recientes estudios sugieren que, en el mediano plazo, es imperativo que la gestión fiscal considere los riesgos fiscales. Con base en una muestra de 80 países para el período 2000 a 2014, [\[1\]](#) el FMI (2016) encuentra que en promedio los países se enfrentan a shocks macroeconómicos en forma de caídas del PIB cada 12 años, con un impacto promedio de 9 por ciento del producto. Los rescates a entidades financieras se registraron en promedio cada 24 años, con impactos adversos promedio de 10 por ciento del PIB. Entre otros riesgos, menos frecuentes y costosos, se encuentran demandas legales, rescates a gobiernos subnacionales y salvatajes a empresas del Estado, con costos que varían entre 1.5 y 15 por ciento del PIB.

¿Cómo se manejan los riesgos fiscales?

La primera etapa de una adecuada gestión de riesgos consiste en la identificación de los riesgos fiscales, incluyendo la cuantificación de sus posibles impactos y la socialización de esta información. [\[2\]](#)

Cubierta esta etapa inicial, corresponde gestionar los riesgos, para lo cual es recomendable desarrollar un análisis orientado a mitigar el riesgo, a tomar provisiones para cubrir sus potenciales costos o para aceptarlo y acomodarlo.

Según el FMI (2016), entre las medidas de mitigación de riesgos fiscales se encuentran los controles directos o los límites de exposición, la regulación, incentivos u otras medidas indirectas y mecanismos para transferir o compartir el riesgo. Si el riesgo no puede mitigarse completamente, corresponderá provisionar recursos para hacer frente a la posible materialización del riesgo, mediante la apertura de partidas presupuestarias para hacer frente a contingencias, o la creación de fondos de estabilización de precios. Finalmente, los riesgos (o la parte residual de ellos) para los cuales no sea posible adoptar medidas de mitigación o provisión, idealmente deben aceptarse y acomodarse dentro de las proyecciones fiscales, y tomarse en cuenta para el establecimiento de las metas fiscales.

La incorporación sistemática de los riesgos fiscales en el instrumental analítico y operacional que apoya la gestión fiscal, tiene la virtud de contribuir a preservar el potencial contra cíclico y la sostenibilidad de la política fiscal. La tarea no es simple, y ciertamente implica la necesidad de regulación e inclusive de recursos en un contexto de crecientes necesidades de bienes y servicios públicos. Ambos objetivos pueden conciliarse mediante la adopción de medidas de mitigación o provisión de riesgos fiscales que sean costo-efectivas.

La Corte Constitucional ha indicado, en Sentencia C 288 del 18 de abril de 2012, Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA:

“Sólo en la medida en que se haga un uso racional de los recursos públicos, se podrá contar con una disponibilidad sostenible de los mismos la cual garantiza, insistimos, la progresividad y no regresividad del conjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para ello, es muy importante un principio superior que le indique a las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público, la obligación que tienen de colaborar armónicamente entre sí para alcanzar la sostenibilidad fiscal, en beneficio de todos los colombianos.

Además de la necesidad de trabajar armónicamente es necesario adecuar, a la sostenibilidad fiscal, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, esto con el fin de que el Gobierno Nacional, que es la autoridad que prepara estos proyectos, ajuste sus dos principales instrumentos económicos al principio fundamental de la sostenibilidad, el cual reitera el principio de la primacía del interés general sobre el particular”.

Precisado lo anterior, esta autoridad de control puede observar que el Riesgo Fiscal se enmarca en diferentes fuentes de generación, si se tiene en cuenta que son las potenciales pérdidas o disminución de los recursos públicos a consecuencia de cambios de legislación, aplicación de normas jurídicas o convencionales o de providencias judiciales, ejecución de contratos del Estado, materialización de políticas públicas, entre otros.

Así, la efectividad de un adecuado y eficaz control de estos riesgos se podrá lograr con la elaboración de una política de control y gestión del riesgo fiscal así como de la fijación de objetivos mediante los cuales se garanticen herramientas funcionales que lo minimicen. También resulta importante considerar un oportuno y eficaz control en el marco de la Auditoría Financiera.

En suma, a través de un acertado Sistema de Control de Riesgo Fiscal en las entidades en las que prime la coordinación con las respectivas áreas de negocio y financiera, que en definitiva se encontrarán involucradas en el cumplimiento de todas las demás obligaciones y de acuerdo con las fuentes del riesgo referenciadas en líneas precedentes, se podrá reducir en estos la siniestralidad de los mismos.

Es importante hacer conocer a la peticionaria, la solicitud que esta Oficina Asesora de Jurídica elevó mediante correo electrónico a la Subcontraloría, a efectos de conocer las consideraciones y el alcance del interrogante planteado en la solicitud, y precisamente el día 28 de julio del año que transcurre la doctora, Alina Marcela Restrepo Rodríguez, en su condición de Subcontralora remite el siguiente concepto:

“Dando respuesta a la inquietud planteada acerca del concepto de Riesgo Fiscal incluido en la GAT y en la Matriz de Riesgo Fiscal, de donde proviene y cuál es su significado, me permito manifestarle lo siguiente:

El riesgo es entendido como la posibilidad de que un evento no deseado pueda suceder y que tenga un impacto negativo en los objetivos. Es medido en términos de impacto y probabilidad. Es también una fuente de daño potencial o una situación potencial para causar pérdidas de recursos.

Acorde con la Guía de Auditoría Territorial-GAT de la Contraloría General de la República-CGR, **el riesgo fiscal** se define como *“la exposición a daño o detrimento patrimonial al Erario por el manejo inadecuado de los recursos y bienes públicos, que les fueron asignados a los funcionarios de las entidades públicas y a particulares para su administración y custodia en cumplimiento de los fines del Estado”*.

La **matriz de riesgo fiscal** es considerada como el instrumento o herramienta que permite priorizar los sujetos de control a auditar por la Contraloría General de Medellín en una vigencia determinada, considerando en su elaboración criterios de priorización, los riesgos institucionales, los requerimientos de control y las denuncias y quejas presentadas por la comunidad, las corporaciones administrativas y los medios de comunicación, entre otros. Esta contiene tres componentes de priorización, los cuales presentan los criterios o factores de riesgo por cada uno de ellos. Los componentes son: Componente de recursos, Componente hallazgos detectados en la última auditoría y Componente de control micro, cada componente, tiene un peso del 50%, 25% y 25%, respectivamente en el total de la matriz.

Con base en el resultado anterior se identifican los sujetos de control con mayor riesgo y se priorizan las entidades a incluir en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial-PVCFT-CGM, de acuerdo con la disponibilidad de recursos técnicos, económicos y humanos de la Contraloría General de Medellín, teniendo en cuenta desde luego, que las entidades sujetas de control cuyo resultado final fue de alto impacto, deben estar incluidas en las priorizadas inicialmente.

Igualmente, la Contraloría General de Medellín-CGM, aborda la revisión de la cuenta, teniendo presente criterios de complejidad y de riesgo fiscal de los sujetos de control. Para la determinación del nivel de riesgo del sujeto de control y elaboración de la matriz de riesgo fiscal, se podrá contemplar, entre otros, lo relacionado con los riesgos institucionales que se detecten, los requerimientos o necesidades de control y las denuncias presentadas por la ciudadanía, las Corporaciones Públicas y los medios de comunicación, así como la magnitud de los recursos administrados, con base en la metodología y los términos que se definan por el Ente de Control Fiscal.

La auditoría y otras actuaciones de vigilancia y control que ejerce la Contraloría General de Medellín, tienen un enfoque basado en riesgos sobre la gestión fiscal, a partir del conocimiento del sujeto de control; es decir, el auditor en su etapa de planeación y de acuerdo a los objetivos de la auditoría debe comprender y entender el sector, naturaleza jurídica, condición (ejemplo: empresas en liquidación, intervenidas etc.), las políticas, sus macroprocesos, procesos, asunto o materia a auditar, entorno en que opera, naturaleza de sus operaciones, mapas de riesgo, métodos, procedimientos utilizados y control interno, entre otros. Así mismo, dentro de este enfoque basado en riesgos, es importante identificar, comprender y evaluar los riesgos inherentes, de fraude, de control y de detección, a los que están expuestos los sujetos de vigilancia y control fiscal.

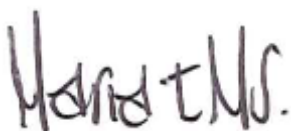
Lo anterior, implica profundizar en la evaluación de los controles, de manera que con base en los resultados de su evaluación se identifiquen: áreas críticas de los sujetos de vigilancia y control fiscal, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, cuentas, transacciones, operaciones o temas de interés a auditar, para establecer adecuadamente el tipo y alcance de las pruebas de auditoría.³

*Por último, la Guía de Auditoría Territorial-GAT, emitida en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores-ISSAI, expedida por la Contraloría General de República, con base en las facultades otorgadas en el Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto 403 de 2020, fue adoptada, implementada y adaptada por la Contraloría General de Medellín, la cual está enfocada en el **Riesgo Fiscal**, es la herramienta indispensable para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal en el Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas”.*

Empero, éste Órgano de Control, no es la instancia pertinente para determinar el camino a seguir por la consultante, pues adicional a que la consultante no hizo referencia a un caso específico, también lo es que las anotaciones anteriores le permitirán obtener un panorama general sobre este tema.

El anterior concepto se itera y se expide en los estrictos términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015 y en la Guía de Auditoría Territorial-GAT.

Atentamente,



MARIA ISABEL MORALES SANCHEZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica
OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

Proyecto: Beatriz C.

³ ISSAI 100. Numerales 46-47.