

CUESTIONARIO DE APOYO AL ANÁLISIS DEL RIESGO DE FRAUDE EN LOS ESTADOS FINANCIEROS

1. ¿Qué programas o acciones aplica su EFS para prevenir, mitigar y controlar el riesgo de fraude en las entidades que audita? Se puede detallar lo necesario y proporcionar evidencia al respecto.

La Contraloría General de la República, en adelante CGR, en el Plan Estratégico 2014-2018 contempla como objetivo Corporativo No.1, el consistente en “*Fortalecer el modelo de la Vigilancia y Control Fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública*”. Como estrategia para el desarrollo de este objetivo, presenta la de ejercer vigilancia y control fiscal oportuno y eficaz para generar con efecto en la cultura de prevención en el manejo de los recursos públicos y propender por la mejora en la calidad y eficiencia del control interno de las entidades del Estado.

Como objetivo Corporativo No.3, la CGR plantea la “*Lucha Frontal, oportuna y efectiva contra la corrupción e inadecuada Gestión de los Recursos Públicos*”, con las siguientes estrategias: fortalecer e implementar mecanismos orientados a la prevención de la corrupción y de la inadecuada gestión de los recursos públicos; impulsar alianzas con organismos o autoridades competentes nacionales e internacionales para luchar contra la corrupción; ejercer la facultad constitucional de presentar proyectos de ley en materia de control fiscal, y potenciar la probidad y transparencia de los funcionarios de la CGR.

La CGR, a través del Control Fiscal Micro, efectúa la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control de la CGR, o que son objeto del control excepcional. Esta función se concreta anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditoría (PGA), que contiene la programación de las entidades que se auditarán durante el año.

Para ello, la CGR ha elaborado e incluido en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) un catálogo de macroprocesos, procesos y factores de riesgo aplicables a los entes objeto de control fiscal, de modo que en forma estándar puedan ser aplicados según los sectores, funciones y actividades que desarrollan los entes, indistintamente de su naturaleza jurídica, y que puedan ser utilizados por las diversas unidades ejecutoras del control fiscal en la CGR.

En el desarrollo de las auditorías se efectúa un Control Financiero, que comprende efectuar el examen, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los Estados Financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las

transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

El Control en mención se efectúa con enfoque basado en riesgos, a partir del conocimiento del ente objeto de control fiscal; es decir, el auditor debe comprender y entender las políticas, sus asuntos misionales, macroprocesos, procesos, entorno en que operan, naturaleza de sus operaciones, mapas de riesgo, métodos y procedimientos utilizados y su control interno, entre otros.

Dentro de este enfoque basado en riesgos, es importante comprender y evaluar el riesgo inherente al que las actividades de la entidad están expuestas, al igual que el riesgo de control.

Lo anterior implica profundizar en la evaluación de los controles internos, de manera que, con base en los resultados de su evaluación, se identifiquen áreas críticas de los entes objeto de control fiscal, políticas, planes, programas, proyectos, procesos o temas de interés a auditar y se establezca adecuadamente el alcance de las pruebas de auditoría.

La evaluación y calificación de la calidad y eficiencia de los controles que el ente objeto de control fiscal tiene implementados, resulta de la evaluación del diseño y de la efectividad de los controles, es decir, que a partir de los resultados anteriores se llega a la calificación del Sistema de Control Interno Contable.

Como resultado del Control Financiero se emite opinión sobre la razonabilidad de la evaluación de los estados financieros, resultante de la aplicación de los procedimientos sobre el particular; o al concepto, según sea el caso, de si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.

Para el caso de los errores e inconsistencias que se detecten en las cuentas examinadas del estado de actividad financiera, económica, social y ambiental, se cuantificarán por el efecto neto producido en la cuenta patrimonial resultado del ejercicio. Dichas salvedades, corresponderán a las detectadas en las cuentas examinadas del activo, pasivo y patrimonio, considerando el principio y el enunciado de la "partida doble".

Como resultado de las auditorías, las entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento que contenga las acciones correctivas para subsanar las observaciones formuladas por la CGR al cual se le efectúa seguimiento.

Finalmente los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal, en su orden, se ponen en conocimiento de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

2. Con base en su experiencia como entidad fiscalizadora superior, indique las herramientas o mecanismos que utilizan los responsables de la dirección del ente fiscalizado para prevenir y detectar el riesgo de fraude.

El Decreto Nacional 2641 de 2012, en el artículo 73, titulado **Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano**, establece que *“Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano”*.

En cumplimiento de esta norma, las Entidades Públicas han desarrollado programas de prevención. A manera de ejemplo podemos citar el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior de Colombia BANCOLDEX, que ha implementado un Programa de Prevención de Riesgos y Fraude, que contiene un mapa de riesgos, que incluye todos los tipos y factores de riesgo operativo, y, al propio tiempo, sistemas que permiten identificar puntualmente los riesgos de fraude y corrupción. Mediante esta herramienta el Banco monitorea periódicamente los riesgos operativos a través de la autoevaluación de riesgos y controles, y de esta forma mantiene un ciclo continuo de identificación, análisis y valoración del riesgo. Adicionalmente el Banco realiza una gestión de eventos que permite generar tratamientos y planes de acción orientados a mejorar los controles y retroalimentar el mapa de riesgo.

BANCO DE LA REPUBLICA, por su parte, ha implementado el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y lo ha interrelacionado con: (i) el desarrollo de la Estrategia Antifraude, la cual hace parte del Sistema de Administración de Riesgo Operativo – SIARO; (ii) el Proyecto de Fortalecimiento de Valores, para promover la cultura basada en la ética de lo público; (iii) el Sistema de Atención al Ciudadano y (iv) los Mecanismos de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De otra parte, la Superintendencia Financiera de Colombia, autoridad que ejerce la inspección, control y vigilancia de las entidades financieras, de seguros y de valores del país, mediante la circular externa 014 de 2009, cuyo ámbito de aplicación corresponde a las entidades supervisadas que tengan la calidad de matrices, les ha requerido, a ellas y a sus subordinadas (sean filiales o subsidiarias), tener un adecuado Sistema de Control Interno. Para ello, esas matrices deberán emitir los lineamientos generales mínimos que en su concepto

deben aplicar, atendiendo la naturaleza, magnitud y demás características de las mismas.

La circular en mención establece, dentro los objetivos del Sistema de Control Interno, entre otros, los consistentes en: *“ii. Prevenir y mitigar la ocurrencia de fraudes, originados tanto al interior como al exterior de las organizaciones (...) iii. Realizar una gestión adecuada de los riesgos”*

De igual forma dentro de sus actividades de Control establece: *“Todas estas actividades deben tener como principal objetivo la determinación y prevención de los riesgos (potenciales o reales), errores, fraudes u otras situaciones que afecten o puedan llegar a afectar la estabilidad y/o el prestigio de la entidad”*.

3. En su experiencia, ¿cuáles son las principales deficiencias o limitaciones del control interno, que no permiten a los responsables de la dirección del ente fiscalizado, detectar o prevenir el riesgo de fraude en la información financiera?

El Estado Colombiano, mediante el Decreto 1537 de 2001, estableció una serie de elementos técnicos requeridos para el desarrollo adecuado y fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las diferentes entidades y organismos de la Administración Pública. Uno de ellos es el relacionado con la *“Administración del Riesgo”*, en el entendido que la identificación y el análisis del riesgo brinda información suficiente y objetiva que, a su turno, les permitirá aumentar la probabilidad de alcanzar sus objetivos institucionales.

Así mismo, a través del Decreto 1599 de 2005 se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) para todas las entidades del Estado, modelo actualizado a través de la expedición del decreto 943 de 2014, en el que la *“Administración del Riesgo”* se define como uno de los componentes del Subsistema de Control Estratégico y en el Anexo Técnico como *“Conjunto de elementos que le permiten a la entidad identificar, evaluar y gestionar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales (...) Este componente faculta a la entidad para emprender las acciones de control necesarias que le permitan el manejo de los eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos institucionales. Es importante considerar que un evento puede representar una oportunidad de mejora para la organización, pero si no se maneja adecuadamente y a tiempo, puede generar consecuencias negativas.”*

DEFICIENCIAS O LIMITACIONES

- El Inadecuado manejo de los riesgos, en cuanto no permite la identificación, análisis, valoración y definición de las acciones a seguir para su mitigación.
- La falta de identificación de riesgos significativos, relacionados con los objetivos de los procesos contables y objetivos institucionales relacionados con los mismos.
- La falta de efectividad de los controles establecidos para mitigar los riesgos identificados en la gestión financiera, presupuestal y contable, y en la gestión de adquisición de bienes y servicios (gestión contractual), donde se presentan mayores riesgos en las organizaciones y con alto impacto generando la materialización de la ocurrencia del riesgo.
- El deficiente monitoreo, que no permite asegurar que se estén adelantando las acciones, ni evaluar la eficiencia en su implementación, lo cual conlleva adelantar revisiones sobre la marcha para evidenciar todas aquellas situaciones o factores que pueden estar influyendo en la aplicación de las acciones preventivas.
- La falta de un canal de comunicación y la participación de la Alta Dirección con los servidores de la Entidad.
- El Sistema de Control Interno enmarcado en el Modelo Estándar de Control Interno –MECI, no ha logrado el nivel de eficiencia y calidad, para prevenir y detectar de manera oportuna los eventos que conllevan al mal uso de los recursos públicos, el fraude y la corrupción.

4. Exponer el contenido de las disposiciones jurídicas y los mecanismos institucionales específicos que se han implantado en su país, para sancionar a los servidores públicos que cometen fraude, independientemente de la posición jerárquica que ocupen.

4.1. En relación con los contadores y los revisores fiscales

En primer lugar resulta pertinente mencionar, en lo referente al régimen disciplinario aplicable a contadores públicos y revisores fiscales, la **Ley 43 del 13 de diciembre 1990**, por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público, que en sus artículos 23 y siguientes establece:

Artículo 23. DE LAS SANCIONES. *La Junta Central de Contadores¹ podrá*

¹ La Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores es el órgano rector de la profesión de la Contaduría Pública responsable del registro, inspección y vigilancia de los Contadores Públicos y de las personas jurídicas prestadoras de servicios contables, actuando como Tribunal Disciplinario para garantizar el correcto ejercicio de la profesión contable y la ética profesional.

imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestaciones en el caso de fallas leves.
2. Multas sucesivas hasta de cinco salarios mínimos cada una.
3. Suspensión de la inscripción.
4. Cancelación de la inscripción.

Artículo 24. DE LAS MULTAS. Se aplicará esta sanción cuando la falta no conlleve la comisión de delito o violación grave de la ética profesional.

El monto de las multas que imponga la Junta central de Contadores, será proporcional a la gravedad de las faltas cometidas. Dichas multas se decretarán en favor del Tesoro Nacional.

ARTÍCULO 25. DE LAS SUSPENSION. Son causales de suspensión de la inscripción de un Contador Público hasta el término de un (1) año, las siguientes:
(...)

La violación de las normas de la ética profesional.

Actuar con quebrantamiento de las normas de auditoría generalmente aceptadas.

Desconocer las normas jurídicas vigentes sobre la manera de ejercer la profesión.

Desconocer flagrantemente los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia como fuente de registros e informaciones contables. (...)

Reincidir por tercera vez en causales que den lugar a imposición de multas.

ARTÍCULO 26. DE LA CANCELACION. Son causales de cancelación de la inscripción de un Contador Público las siguientes:

Haber sido condenado por delito contra la fe pública, contra la propiedad, la economía nacional o la administración de justicia por razón del ejercicio de la profesión.

PARAGRAFO 1o. Se podrá cancelar el permiso de funcionamiento de las sociedades de Contadores Públicos en los siguientes casos:

- a) Cuando por grave negligencia o dolo de la firma, sus socios o los

dependientes de la compañía, actúen a nombre de la sociedad de Contadores Públicos y desarrollen actividades contrarias a la Ley o a la ética profesional.

b) Cuando la sociedad de Contadores Públicos desarrolle su objeto sin cumplir los requisitos establecidos en esta misma Ley.

Para la aplicación de las sanciones previstas en este artículo, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo 28 de la presente Ley. Y los pliegos de cargos y notificaciones a que haya lugar se cumplirán ante el representante legal de la sociedad infractora.

PARAGRAFO 2o. La sanción de cancelación al Contador Público podrá ser levantada a los diez (10) años o antes, si la Justicia penal rehabilitare al condenado.

ARTÍCULO 27. *A partir de la vigencia de la presente Ley, únicamente la Junta Central de Contadores podrá imponer sanciones disciplinarias a los Contadores Públicos.*

ARTÍCULO 28. DEL PROCESO. *El proceso sancionador se tramitará así:*

a) Las investigaciones correspondientes se iniciarán de oficio o previa denuncia escrita por la parte interesada que deberá ratificarse bajo juramento.

b) Dentro de los diez (10) días siguientes correrá el pliego de cargos, cumplidas las diligencias previas y allegadas las pruebas pertinentes a juicio de la Junta central de Contadores, cuando se encontrare fundamento para abrir la investigación:

c) Recibido el pliego, el querellado dispondrá de veinte (20) días para contestar los cargos y para solicitar las pruebas, las cuales se practicarán los treinta (30) días siguientes; y

d) Cumplido lo anterior se proferirá la correspondiente resolución por la Junta Central de Contadores.

Contra la providencia sólo procede el recurso de reposición, agotándose así la vía gubernativa salvo los casos de suspensión y cancelación, que serán apelables para ante el Ministro de Educación Nacional.

PARAGRAFO. Tanto la notificación del pliego de cargos, como de la resolución de la Junta Central de Contadores, deberá hacerse personalmente dentro de los treinta (30) días siguientes. Cuando no fuere posible hallar al inculcado para notificarle personalmente el auto respectivo, la notificación se hará por edicto, que se fijará durante diez (10) días en la

4.2. En relación con los balances de las sociedades comerciales

En relación con los balances de las sociedades comerciales, el Código Comercio, que rige la actividad comercial en Colombia, establece:

“Artículo 157. SANCIONES POR FALSEDADES EN LOS BALANCES. Los administradores, contadores y revisores fiscales que ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades cometidas en los balances, incurrirán en las sanciones previstas en el Código Penal para el delito de falsedad en documentos privados y responderán solidariamente de los perjuicios causados.

Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-434 de 1996 con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, que en su parte resolutive, establece “Se condiciona la exequibilidad declarada, en el sentido de que los sujetos activos de las conductas allí previstas son única y exclusivamente los administradores, contadores y revisores fiscales de sociedades civiles o mercantiles.”

4.3. En relación con las conductas que se tipifican como delito

El Código Penal Colombiano tipifica como delito la falsedad en documento, sea público o privado, así:

Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

Artículo 287. Falsedad material en documento público. El que falsifique documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

Artículo 288. Obtención de documento público falso. El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

Artículo 289. Falsedad en documento privado. El que falsifique documento privado que pueda servir de prueba, incurrirá, si lo usa, en prisión de uno (1) a seis (6) años.

Artículo 290. Circunstancia de agravación punitiva. Modificado por el art. 53, Ley 1142 de 2007. La pena se aumentará hasta en la mitad para el copartícipe en la realización de cualesquiera de las conductas descritas en los artículos anteriores que usare el documento, salvo en el evento del artículo 289 de este código.

Artículo 291. Uso de documento falso. Modificado por el art. 54, Ley 1142 de 2007. El que sin haber concurrido a la falsificación hiciere uso de documento público falso que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años.

Artículo 292. Destrucción, supresión u ocultamiento de documento público. El que destruya, suprima u oculte total o parcialmente documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años.

Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, se impondrá prisión de tres (3) a diez (10) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Si se tratare de documento constitutivo de pieza procesal de carácter judicial, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Artículo 293. Destrucción, supresión y ocultamiento de documento privado. El que destruya, suprima u oculte, total o parcialmente un documento privado que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de uno (1) a seis (6) años.

Los anteriores delitos, tratándose de funcionarios públicos pueden, a su vez, consumarse en concurso con los siguientes:

Artículo 405. Cohecho propio. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cinco (5) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.

Artículo 406. Cohecho impropio. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a siete (7) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e

inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.

El servidor público que reciba dinero u otra utilidad de persona que tenga interés en asunto sometido a su conocimiento, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, multa de treinta (30) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años.

Artículo 407. Cohecho por dar u ofrecer. El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos en los dos artículos anteriores, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.

Artículo 413. Prevaricato por acción. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011.. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.

Artículo 414. Prevaricato por omisión. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años.

Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva. Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro. '

5. De acuerdo con su experiencia, ¿qué buenas prácticas ha identificado en los entes públicos auditados, y qué acciones recomendaría establecer para hacer más efectivas la prevención, control y mitigación del fraude, en los entes fiscalizados y en las EFS?

Las buenas prácticas que han venido implementando los entes públicos auditados en Colombia, en su mayoría se derivan de lo dispuesto en 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. Esta Ley define en su artículo 3º las Características del Control Interno, así:

“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 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”*

Dicha Ley fue inicialmente reglamentada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1599 de 2005, mediante el cual se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno MECI, con el fin de facilitar el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno en las organizaciones del Estado obligadas a cumplirlo, el cual creó una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las organizaciones del Estado, cuyo propósito es orientarlas al cumplimiento de sus objetivos institucionales y a la contribución de estos a los fines esenciales del Estado.

Sin embargo, dada la necesidad de contemplar los principios establecidos en el COSO ((Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), en su versión 2013, como uno de los referentes internacionales, mediante el Decreto 943 de 2014, el Gobierno Nacional dispuso que se actualizara el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

En tal sentido, el artículo primero del citado Decreto establece lo siguiente:

“El Modelo se implementará a través del Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno, el cual hace parte integral del presente decreto, y es de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades del Estado.

Parágrafo. *El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), podrá realizar actualizaciones y modificaciones al Manual Técnico, con el fin de adecuarlo a las necesidades de fortalecimiento y a los cambios de los referentes internacionales, previa aprobación del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno”*

En Colombia el Sistema de Control Interno enmarcado en el Modelo Estándar de Control Interno –MECI, no ha logrado el nivel de eficiencia y calidad que permita garantizar el cumplimiento de la misión de los entes públicos, y, al propio tiempo, prevenir y detectar de manera oportuna los eventos que conllevan al mal uso de los recursos públicos, al fraude y a la corrupción.

Por tal razón, los siguientes aspectos podrían considerarse, a fin de hacer más efectivo la prevención y mitigación del fraude:

- Optimizar el control administrativo, implementar prácticas y políticas de control, analizar los riesgos que motiven a un fraude, tener un buen talento humano que, a más de idóneo y competente, sea bien remunerado y permanentemente motivado.
- Mejorar los procedimientos existentes para prevenir que incidentes de fraude se repitan
- Mantener un clima de ética en toda la organización.
- Capacitar e informar a los empleados acerca de las políticas existentes y, así mismo, de las consecuencias de su incumplimiento.

RESPUESTA A CUESTIONARIO OLACEFS SOBRE RIESGO FISCAL

Los riesgos fiscales son eventos de posible ocurrencia que pueden afectar negativamente las finanzas públicas, como consecuencia de una desviación entre las previsiones del Gobierno y el acaecimiento de hechos internos o externos que terminan incidiendo en las finanzas públicas o en la sostenibilidad de la deuda pública.

Tales riesgos pueden mitigarse mediante el establecimiento de reglas y la acción conjunta de las instituciones fiscales sobre la base de una mayor transparencia en la rendición de cuentas e informes.

En ese sentido, en el XXI Congreso de la INTOSAI se formularon cuatro recomendaciones con el objeto de mejorar la auditoría pública externa y así asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública, así:

i) La creación de mecanismos de auditoría del marco de planeación de las finanzas públicas, que tengan en cuenta los escenarios o previsiones a mediano y largo plazo, y los ciclos económicos, así como el posible efecto en las finanzas, de las contingencias derivadas del servicio de la deuda, los programas públicos, la seguridad social, las jubilaciones, la educación, los servicios de salud, los desastres naturales, el cambio climático y los choques financieros, entre otros.

ii) La revisión y mejora de las normas de presentación de los informes financieros, paralelamente con el fortalecimiento de las auditorías a los estados financieros gubernamentales, con el objeto de que este refleje correctamente el desempeño y la situación financiera del gobierno.

iii) Las auditorías de desempeño de las finanzas públicas, en busca de asegurar la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazos, relacionada con la buena gobernanza.

iv) El fortalecimiento de las auditorías de la deuda pública, con el objeto de identificar los problemas y riesgos relacionados con la gestión y la evolución de la deuda soberana y los déficits financieros.

Siendo estos los riesgos, es necesario precisar el marco jurídico que rige la acción de la Contraloría General de la República, como EFS, el cual se encuentra establecido en los artículos 267, 268 y 354 de la Constitución Política (en adelante C.P.), conforme a los cuales, esta entidad vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, en forma posterior y selectiva (lo que implica que en ningún caso ese control puede ser previo o perceptivo), el cual incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de cumplimiento, que adelanta en forma autónoma,

mediante la revisión y fenecimiento de las cuentas de los responsables del erario y la atribución de responsabilidades por su mal manejo (Control Micro), y la presentación de una serie de informes sobre los estados financieros del Gobierno, y sobre su gestión agregada o resultados de las políticas públicas (Control Macro).

Adicionalmente, la Contraloría puede ejercer vigilancia fiscal sobre las empresas en las que el Estado tenga participación en su patrimonio, sean o no de carácter financiero, independientemente de que las mismas sean objeto de vigilancia administrativa por parte de las superintendencias respectivas (Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, etc).

Con fundamento en la anterior introducción, a continuación se responde cada una de las preguntas del cuestionario.

1. Exponga las disposiciones jurídicas vigentes en su país acerca de la disciplina, responsabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas y la deuda pública, y respecto de la contabilidad gubernamental, que tienen por objeto administrar los riesgos fiscales.

Debemos comenzar por aclarar que por disposición constitucional (art. 354 de la C.P.), y contrario a lo que ocurre en otras legislaciones, en Colombia se encuentra dividida la competencia para la consolidación y reglamentación de la contabilidad general (patrimonial) pública, y de la ejecución presupuestal.

En efecto, el art. 354 de la C.P. dispone lo siguiente:

*“**ARTICULO 354.** Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.*

Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

***PARAGRAFO.** Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis”.*

Como se ve, mientras que al Contador General de la Nación, que forma parte del Ejecutivo, le corresponde consolidar la contabilidad general de la Nación con la de

sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (Balance General), al Contralor General, que es independiente de este, le corresponde, como EFS, la de la ejecución presupuestal, así como el registro (refrendación) de la deuda pública, y a cada uno de ellos regular y uniformar la forma como deben hacerse la contabilización.

Se trata, entonces, de funciones independientes, con lo cual el Contralor General no podría expedir normas cuyo objeto sea asegurar la disciplina, responsabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, sin perjuicio de sus funciones constitucionales de auditoría del Balance General de la Nación, y de advertir sobre posibles riesgos de sostenibilidad fiscal y de la deuda pública.

En cuanto a las disposiciones legales vigentes que tienen por objeto asegurar la disciplina, responsabilidad y sostenibilidad fiscal, cabe mencionar las siguientes:

- **Ley 358 de 1997**

Consagra restricciones de endeudamiento para las entidades territoriales, en función de su capacidad de ahorro operacional, entendida como el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales, estableciendo que se tiene esa capacidad cuando los intereses de la deuda, al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

Adicionalmente, la misma ley establece los planes de desempeño como programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo, tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, destinados a garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales, para lo cual deben contemplar medidas de racionalización del gasto y de fortalecimiento de los ingresos propios.

La ley prevé que si se incumplen estos programas, se suspende todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial y, además, que cuando se celebren operaciones de crédito público en violación de los límites de endeudamiento fijados en la misma, o se omita la obligación de informar sobre esas operaciones, ello constituirá falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

Igualmente se establece la obligación de que el Gobierno Nacional, en el momento de presentar los proyectos de la ley de presupuesto y de ley de endeudamiento, demuestre su capacidad de pago ante el Congreso de la República.

- **Ley 617 de 2000**

Establece límites al gasto de las entidades territoriales en función de sus ingresos corrientes de libre destinación; esto es, de aquellos que no se encuentren afectos a una destinación específica por Ley o acto administrativo que les de ese carácter, así:

- a) Dependiendo del nivel de ingresos del ente, y de su población, categoriza a los entes territoriales desde la 6ª categoría, hasta la especial, lo que determina su nivel máximo de gastos y de salarios para su burocracia.
- b) Restringe las transferencias del ente territorial a otras entidades del mismo nivel, en función de su categoría e ingresos corrientes.
- c) Eleva los ingresos necesarios para la constitución o creación de nuevos municipios.
- d) Regula y condiciona el apoyo financiero de la Nación a los entes territoriales.
- e) Restringe el crecimiento real de los gastos de nómina y para compras de la Nación y sus entidades.

- **Ley 819 de 2003**

Establece la obligación de que el Gobierno Nacional presente a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que sirva como referente en la discusión del proyecto de Ley Anual de Presupuesto de la siguiente vigencia, el cual debe incluir: (i) El Plan Financiero; (ii) Un programa macroeconómico plurianual; (iii) Las metas de superávit primario, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; (iv) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior; (v) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público; (vi) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes; (vii) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior; (viii) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación; (ix) Indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

Establece, así mismo, la obligación de acompañar el proyecto de presupuesto con el marco fiscal de mediano plazo para las entidades territoriales con un contenido similar al previsto para el Gobierno Nacional.

También la obligación de analizar el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, debiendo hacerse explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para el efecto se establece la obligación de incluir ese costo en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, así como la fuente de ingreso adicional que se requiera para el financiamiento de dicho costo.

- **Ley 1473 de 2011**

Mediante esta ley se establece la llamada regla fiscal en Colombia, cuyo propósito es garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

Para el efecto, a partir de la definición de conceptos claves (Balance Fiscal Total, Ingreso Total, Gasto Total, Balance Fiscal Estructural, Ingreso Estructural, Gasto Estructural y Gasto Contracíclico), establece la obligación de que el Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, sean consistentes con la regla fiscal.

Esta consiste en que el gasto estructural no supere al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido para el respectivo ejercicio, el cual se propone que no sea mayor al 1% del PIB a partir del año 2022.

No obstante, la misma ley establece que en casos extraordinarios, en los que se comprometa la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal, y que, en caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno debe explicar detalladamente las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar, nuevamente, el cumplimiento de la misma.

Por último, la ley crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, a cargo del Banco de la República (Banco Central), en el que se depositan los recursos derivados de los superávits.

- **Ley 1483 de 2011**

Mediante esta ley **se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, principalmente destinadas a regular las llamadas vigencias futuras, que consisten en la adquisición de obligaciones que deben pagarse en más de una vigencia.**

Para el efecto se dispuso básicamente que, aquellas que se pueden autorizar las excepcionales (las que se autoricen sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización), siempre que: a) tengan por objeto proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos; b) su monto máximo, plazo y condiciones consulten las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo; c) cuenten con la aprobación previa del respectivo órgano consultivo de política económica y fiscal; o del Departamento Nacional de Planeación, y conlleven aporte de la Nación; d) no se constituyan en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones; y e) su plazo sea igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

2. Proporcione información sobre la definición jurídica, la composición, facultades, funciones y resultados alcanzados con los grupos técnicos de expertos que apoyan a los poderes legislativo y ejecutivo en la medición y evaluación de indicadores de la política fiscal y la administración de los riesgos fiscales.

Por disposición constitucional (art. 267 de la C.P.) la Contraloría General de la República, como EFS, “es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y financiera” que “No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”; lo que significa que no puede intervenir en decisiones administrativas en curso, ni ejercer funciones de asesoramiento o direccionamiento del Gobierno.

En cuanto al Legislativo, por disposición legal (art. 310 de la Ley 5 de 1992) la Contraloría tiene la obligación constitucional de presentarle al Congreso la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que es un informe consolidado o agregado en el que se registra (i) la ejecución presupuestal de la nación y de sus entidades descentralizadas territorialmente (departamentos y municipios) y por servicios; (ii)

el balance general de la nación (también consolida el de la nación y sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, por parte del Contador General, para ser auditado por la Contraloría), y (iii) el estado consolidado de la deuda pública.

La consolidación y auditoría de estas cuentas se realiza actualmente por la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales de la Contraloría Delegada para la Economía y Finanzas Públicas (art. 64 Decreto Ley 267 de 2000), que tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones:

- Elaborar informes mensuales sobre la ejecución del Presupuesto General de la Nación.
- Elaborar la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.
- Elaborar informes anuales y mensuales sobre la deuda pública.
- Programar, coordinar la auditoría al balance general, al balance de la hacienda, al balance del tesoro y a los demás estados financieros preparados por la Contaduría General y las demás dependencias competentes.
- Auditar a los responsables de la información financiera y los registros de ejecución presupuestaria en los diferentes organismos y entidades ejecutoras del presupuesto nacional.
- Auditar las reservas presupuestales y los certificados de disponibilidad de los excedentes de rentas que van a servir de base para la apertura de créditos adicionales al Presupuesto Nacional.
- Compilar la Estadística Fiscal del Estado y definir las técnicas y metodologías para el cálculo de las diferentes clases de déficit o superávit del sector público consolidado como elemento básico de la certificación de las finanzas públicas.
- Elaborar con destino a la firma del Contralor General de la República, el informe de auditoría con dictamen u opinión sobre la razonabilidad de las cifras que presentan los estados financieros preparados por el Contador General y custodiar el archivo permanente de los papeles de trabajo que soportan el informe y el dictamen.

En ocasiones anteriores, la Contraloría ha cuestionado puntualmente algunos rubros informados, como el monto del pasivo pensional, o el valor de los activos incautados, reflejado en el Balance General.

Igualmente se ha cuestionado el monto de los ingresos corrientes recaudados a través de la agencia tributaria colombiana (DIAN).

Este dictamen se acompaña a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que le remite el Contralor General al Congreso de la República, para que sea examinado en primer lugar, por parte de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, que debe proponerle a la plenaria su fenecimiento, mediante un proyecto de resolución que se debe someter a votación, dentro de los seis meses siguientes.

Si de ese examen, la Comisión (y luego la Cámara en Pleno) consideran que puede derivarse responsabilidades en cabeza del Presidente de la República, o de sus ministros, en la misma resolución se propondrá que se remita a la Comisión de Investigación y Acusación de la misma Cámara, o, si fuere del caso, promoverá moción de censura para el responsable.

De otro lado, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro junto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, este último a cargo del Gobierno Nacional y de los respectivos gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) es insumo para que la Contraloría le presente al Congreso, y al Presidente de la República el Informe (certificación) sobre la Situación de las Finanzas del Estado (art. 268-11 C.P.), evaluando el impacto de las políticas públicas sobre las finanzas del Estado.

Dicho informe actualmente está a cargo de la Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría Delegada para la Economía y Finanzas Públicas, que tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones (art. 63 Decreto Ley 267 de 2000):

- Realizar estudios sobre el impacto macroeconómico y regional de las finanzas públicas.
- Evaluar la coyuntura fiscal, monetaria y cambiaria y sus interacciones.
- Evaluar el efecto de la acción del Estado sobre la distribución del ingreso, la asignación eficiente de los recursos, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la estabilidad.
- Efectuar el análisis sobre el comportamiento mensual de los ingresos y los gastos del Gobierno Central y de manera trimestral los gastos e ingresos del sector público consolidado.
- Analizar y medir el impacto de la política fiscal sobre las variables económicas.

- Participar en la evaluación del impacto de la política fiscal en las economías nacional y territorial.

- Analizar y evaluar la política económica en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y de los Proyectos de Presupuesto Anual.

Cabe señalar que, por disposición legal (art. 258 C.P.) los senadores y representantes pueden requerir de estas dependencias, y en general, de la Contraloría, informes puntuales para un mejor ejercicio de sus funciones legislativa y de control político

Es claro, entonces, que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la delicada e importante función de consolidar las cuentas públicas y las estadísticas fiscales y de evaluar la fiabilidad de los estados financieros consolidados (Nación, entes descentralizados territorialmente y por servicios), para, a partir de dicha evaluación, medir el impacto de las políticas públicas sobre la estabilidad macroeconómica, lo que obviamente incluye la posibilidad de pronunciarse sobre la sostenibilidad de la deuda pública, o de obligaciones de las cuales es garante de última instancia la Nación, como en el caso del Metro de Medellín, lo que puede impactar las finanzas públicas.

Esto con el fin de que los determinadores de las políticas públicas (principalmente el Gobierno y el Banco de la República) las mantengan o ajusten, si así lo consideran, convirtiéndose esta función pública en importante instrumento de gerencia pública para el mejoramiento de las políticas y de la gestión pública.

3. Defina los tres problemas principales o vulnerabilidades que se requieren solventar en su país para mejorar la administración de los riesgos fiscales.

a) Uno de los principales riesgos fiscales que enfrenta un país como Colombia, exportador de petróleo y de otras materias primas, es la volatilidad e impredecibilidad de su precio, que es fundamental para la proyección del ingreso y gasto público.

De hecho, el Gobierno aduce actualmente como justificante de un nuevo proyecto de reforma tributaria, la disminución de sus ingresos derivados de la baja en el precio externo del petróleo.

Para hacer frente a esa volatilidad, el Gobierno promovió la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (Ley 1151 de 2007), con el diferencial negativo entre el precio interno y el precio de referencia, la cual fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, y subrogada por la Ley 1450 de 2011.

Esta ley y sus decretos reglamentarios no permiten atenuar el riesgo de la fluctuación de los precios de los combustibles, por lo que sería necesario reglamentar una banda de precios mínima y máxima para evitar que estas afecten negativamente la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo.

b) Otro de los riesgos para las finanzas públicas deriva del incremento exponencial en el número de demandas y en el monto de las condenas que se registrar en el país, desde comienzos de la década de los noventas, lo que coincidió con (i) la flexibilización de los procesos contractuales administrativos; (ii) la eliminación del control previo en cabeza de las contralorías, sin que se implementara inmediatamente otros mecanismos de control sobre tales procesos; (iii) la implementación de la justicia arbitral por parte de particulares; (iv) la falta de mecanismos eficaces de control interno, especialmente sobre los procesos contractuales.

En este contexto, en un estudio publicado en la revista Economía Colombiana, de la Contraloría, se sugirió la modificación del actual sistema de control interno, especialmente en materia contractual, así como la restricción de la figura arbitral a determinado tipo de contratos y cuantías, y la implementación del llamamiento en garantía automático en los casos de demandas contractuales. Pero en esta materia es muy poco lo que se ha avanzado en los últimos años, por lo cual sería deseable que se asuma un compromiso de evaluación y eventual reforma de estos temas por parte del Gobierno Nacional.

c) El recaudo de impuestos se ve constantemente amenazado por el gran número de beneficios tributarios que consagra la legislación tributaria actualmente vigente, así como por la falta de gestión de fiscalización y cobro por parte de la administración tributaria. Recientemente se anunció un nuevo proyecto de reforma tributaria que, según lo ha indicado el Gobierno, sería estructural, para lo cual dispuso la creación de una comisión de expertos que elaboró un informe con una serie de propuestas que se estiman necesarias para aumentar el recaudo.

Varias de estas apuntan en el mismo sentido sugerido en diversas ocasiones por la Contraloría²: gravar los dividendos, disminuir la exención de las pensiones altas, eliminar el gravamen a los movimientos financieros, reducir o eliminar algunos beneficios tributarios, como las exenciones del IVA a la importación de ciertos productos por su destinación, la eliminación de las zonas francas tributarias, la

² Ortiz Mercedes, Sandoval Luis y Quiroga Oscar, Reasignación de la carga tributaria en Colombia: Propuestas y alternativas; Contraloría General de la República, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2002; Sandoval, Luis, Gravar las pensiones altas: Un imperativo moral y fiscal, Revista Economía Colombiana, No. 0330, Bogotá, agosto 2010.

simplificación de los regímenes del impuesto sobre la renta, entre otros. Depende del Gobierno que esta nueva reforma sí sea estructural y por tanto, que además de reducir los elevados niveles de inequidad que registra el país, asegure en el largo plazo los recursos que requiere el país para sus crecientes demandas económicas.

4. Exponga las características fundamentales de las instituciones y de las reglas fiscales que en su país contribuyen a la administración de los riesgos fiscales.

Las principales instituciones que están llamadas a prevenir, advertir y contrarrestar el riesgo fiscal en el país son, en primer lugar, el Gobierno Nacional, que es quien tiene y controla la iniciativa del gasto público con la ley anual de presupuesto, y sin cuya anuencia no es posible que el Congreso decrete o apruebe mayores gastos que los previstos en el respectivo proyecto de ley de presupuesto, so pena de que entre en vigencia dicho proyecto (art. 348 C.P.).

En segundo lugar, el Banco de la República, al definir las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, está llamado a atenuar los riesgos fiscales asociados a las mismas.

En tercer lugar, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONFIS, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, e integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas Nacionales, es el órgano encargado de dirigir la Política Fiscal y de coordinar el Sistema Presupuestal.

En cuarto lugar, la Contraloría General de la República, como EFS, encargada de evaluar y controlar el gasto público y la gestión agregada del Gobierno, está llamada a advertir al Gobierno sobre los posibles riesgos que advierta sobre la sostenibilidad de las finanzas del Estado, como se expuso en apartado previo.

Y en quinto lugar, las Oficinas de Control Interno están llamadas a cumplir el importantísimo papel de mitigar el riesgo derivado de la gestión administrativa en las entidades públicas, cuyos efectos sobre las finanzas públicas pueden ser muy significativos, como se evidenció en el reciente caso del proyecto de REFICAR, en el que se estimaron sobrecostos de aproximadamente USD\$ 5.000 millones.

Papel que, sin embargo, resulta afectado por el verdadero alcance que actualmente tiene ese mecanismo de control administrativo, especialmente en materia contractual, al haber sido concebido como apoyo de la dirección de los

entes, antes que como de interventoría independiente sobre sus actos. Una reforma legal para encausarlo en esa dirección representaría un importante avance en términos de gestión y disminución de los riesgos asociados a la gestión pública, y por ende, para las finanzas del Estado.

En cuanto a las reglas fiscales para prevenir dicho riesgo, se hizo referencia en la respuesta al primer interrogante de esta encuesta.

5. Señale tres áreas de oportunidad que tiene la EFS de su país para mejorar la auditoría sobre la administración de los riesgos fiscales.

En el documento de la OLACEF que incluye los cuestionarios objeto de respuesta, se definen los riesgos fiscales como los posibles efectos desfavorables en las finanzas públicas y la deuda pública, que pueden ocurrir como consecuencia de una desviación entre las estimaciones y metas esperadas, en relación con los resultados alcanzados, debido a las fluctuaciones en la actividad económica, deficiencias o incertidumbre en la medición técnica, así como por la materialización de situaciones internas o externas que afectan el nivel, composición, estabilidad y tendencia de las finanzas públicas y de la deuda pública.

En ese sentido –se señala en el mismo documento- las leyes de responsabilidad fiscal, las reglas e instituciones fiscales, los principios y los mecanismos de disciplina y prudencia en las finanzas públicas y la deuda pública, así como la transparencia y la rendición de cuentas conforme a las mejores prácticas en la materia, son aspectos fundamentales para una adecuada administración de este tipo de riesgos, los cuales inciden y también son influenciados por los eventos económicos del ámbito nacional e internacional.

De otro lado, según el Fondo Monetario Internacional³, la transparencia fiscal constituye un elemento crítico de la gestión y la rendición de cuentas, en cuanto tiene por objeto que los gobiernos cuenten con un panorama exacto de su situación y sus perspectivas fiscales, de los costos y beneficios a largo plazo de cualquier modificación de las políticas y de los riesgos potenciales que pueden desviarlos de sus metas.

Igualmente, ésta le da al legislativo, a los inversionistas y a los ciudadanos la información necesaria para exigirle a los gobiernos que rindan cuentas y se responsabilicen por su gestión.

³ www.imf.org

Por eso resulta fundamental que la Contraloría General de la República realice la auditoría a los estados financieros consolidados en forma técnica, para lo cual debe asegurar su calidad y consistencia desde las auditorías individuales a las entidades bajo su control, coordinando las acciones a desarrollar por parte de cada contraloría sectorial, y al momento de su consolidación, por parte de la Delegada para la Economía y Finanzas Públicas.

Sobre su utilidad es ilustrativa la posición que asumió este ente de control, en su momento, al objetar la ejecución artificiosa del presupuesto mediante el depósito de los recursos públicos apropiados en fiducias, bajo el amparo de interpretaciones normativas, frente a lo cual se debe destacar la decisión del Gobierno y del Congreso para ponerle fin a esa práctica, al disponerse, desde hace algunos años, en cada ley anual de presupuesto, la prohibición expresa para que las entidades públicas soliciten la situación de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja, a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, si previamente no han recibido los bienes o servicios o mientras no se cumplan los requisitos que hagan exigible su pago, con lo cual, además, en ningún caso las entidades pueden solicitar el giro de recursos para transferir a Fiducias o Encargos Fiduciarios o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido el objeto del gasto.

Igualmente, por lo visto en la crisis de algunos países europeos, es fundamental que la EFS advierta de los posibles riesgos fiscales derivados de contabilidades imaginativas o poco transparentes, especialmente en cuanto a deuda pública se refiere, como sucedió en el pasado reciente con la advertencia por el incremento desmedido de la figura de las vigencias futuras, que llevó al Congreso a imponer mayores requisitos para su utilización.

Finalmente, se considera que, si bien el establecimiento de la obligación de elaborar y acompañar a los proyectos de presupuesto (Nacional y subnacional) el Marco Fiscal de Mediano Plazo (con un horizonte de diez años), como instrumento de planificación y, por tanto, previsión y mitigación de riesgos fiscales, representó un importante avance en ese sentido; es necesario precisar las responsabilidades por su elaboración y precisar su elaboración para que cumpla ese objetivo, además de la obligación de divulgarlo ampliamente entre sus destinatarios.