

# CODEX

Contabilidad y economía para el Valor Público

Nº 8

# 2024

Este es un producto de la Contaduría General de la Nación

 @ContaduriaGeneraldeLaNacionCGN  @Contaduria\_CGN  CGNOficial  [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)

## Tabla de contenido

Editorial	Pág. 4
<b>1.</b> La importancia de la contabilidad en el Sistema de Cuentas Nacionales	Pág. 5
<b>2.</b> Evolución de las concesiones del modo carretero en el nivel nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable	Pág. 8
<b>3.</b> Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023	Pág. 12
<b>4.</b> Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023	Pág. 17
<b>5.</b> Litigios y demandas en contra del Estado: un riesgo fiscal	Pág. 23

## Créditos

Mauricio Gómez Villegas  
**Contador General de la Nación**

Elizabeth Soler Castillo  
**Subcontadora de Consolidación de la Información**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra  
**Coordinador del GIT de Estadísticas y  
Análisis Económico**

**Grupo de profesionales del GIT de Estadísticas y  
Análisis Económico**

Germán Esteban Gutiérrez Poveda  
Johanna Alexandra Castellanos Ruiz  
Mayerly Raquel Torres Cortés  
Sebastián Andrés Demoya Causil  
Sergio Andrés Nocua Rodríguez  
Paula Natalia Ruiz Barrera  
Camilo Alejandro Aguirre Matallana

### **Grupo editorial**

Mauricio Gómez Villegas  
Elizabeth Soler Castillo  
Omar Eduardo Mancipe Saavedra  
Luis Jaime Valencia Cubillos

### **Corrección de estilo**

Luisa Fernanda Arroyave Ferreiro  
María Alejandra Rozo Sánchez

### **Diseño**

Erika Alexandra Lozano Lozano

## EDITORIAL

Uno de los autores de mayor relevancia para la Contabilidad en el siglo XX fue Richard Mattessich. En su libro clásico, Mattessich (1964) definió la contabilidad como: "...una disciplina que se ocupa de la descripción cuantitativa y de la proyección de la circulación de ingresos y de los agregados de riqueza a través de un método..." (p. 18). Este autor buscaba integrar en su definición tanto a los sistemas micro-contables como a los macro-contables. Todos estos sistemas tienen en común que describen y proyectan el valor de la riqueza (los activos o, en sentido económico, el patrimonio) y de los ingresos (el valor agregado).

Los sistemas micro-contables han surgido mayoritariamente desde la práctica, fruto de las necesidades organizacionales, tanto del mundo privado como del público. Son sistemas micro-contables: la contabilidad financiera, la contabilidad de costos, la contabilidad gerencial, la contabilidad tributaria, así como la contabilidad patrimonial pública, los presupuestos públicos, entre otros. El objeto de la micro-contabilidad es la representación y cuantificación de la riqueza y el ingreso circunscritos a una organización con propiedad claramente definida. Por su parte, los sistemas macro-contables han surgido fruto del intelecto humano, dirigidos a dar forma a la comprensión agregada y representación del mundo económico. Por tanto, estos no surgen de prácticas organizacionales, sino que son fruto del diseño derivado de modelos y estructuras para explicar los procesos económicos. El Sistema de Cuentas Nacionales, la Balanza de Pagos, el sistema de flujos financieros o las Estadísticas de las Finanzas Públicas,

entre otros, son sistemas macro-contables, los cuales permiten una representación sectorial o agregada de la economía.

En el sector público colombiano, así como en el de otras jurisdicciones, se está trabajando por conseguir una integración de la planeación, el presupuesto, la tesorería, la contabilidad patrimonial y las estadísticas macroeconómicas. Se plantea que esta integración es necesaria para una adecuada Gestión Financiera Pública. Como podemos ver, la integración entre distintos sistemas contables no es tan novedosa, pues Richard Mattessich ya concebía una íntima relación entre tales sistemas, al menos cuando buscó definir la Contabilidad como una disciplina.

La presente edición de la Revista Codex se alinea con esta perspectiva, ya que hace eco con la visión y el direccionamiento estratégico que actualmente guía a la Contaduría General de la Nación. Por ello, nuestros lectores encontrarán una interesante reflexión elaborada desde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la importancia de la contabilidad para el Sistema de Cuentas Nacionales. Asimismo, como se estableció desde nuestra 7ª edición, el resto de los artículos surgen de los estudios e informes realizados por la Subcontaduría de Consolidación de la Información, en los cuales se comunican análisis sectoriales o sobre tópicos de gran relevancia para las finanzas públicas a partir de la información contable pública. Esperamos que disfruten esta edición.

*Mauricio Gómez Villegas*  
Contador General de la Nación

---

### Referencias

Mattessich, R. (1964). *Accounting and Analytical Methods: Measurement and Projection of Income and Wealth in the Micro- and Macro-economy*. Irwin series in accounting.

## La importancia de la contabilidad en el Sistema de Cuentas Nacionales

Autor: Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN) – Departamento Administrativo Nacional de Estadística

*La información contable producida por la Contaduría General de la Nación (CGN) es uno de los insumos claves para la consolidación de la contabilidad nacional.*



Foto por: Freepik

Las cuentas nacionales son una técnica de síntesis estadística que tiene como objetivo suministrar una representación cuantificada de la economía de un país, que basa sus conceptos, definiciones y clasificaciones en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial, 2016). El objetivo de este sistema es describir la dinámica económica en un cuadro contable coherente e integrar el análisis de los agentes económicos.

Esta síntesis busca dar respuesta a las preguntas clásicas de la economía como lo son: ¿qué se produce en el país?, ¿para quién se produce?, ¿para qué se produce?, ¿cómo se destina el ingreso?, ¿qué y cuánto se consume? y ¿cuánto se ahorra? De

este modo, dichas preguntas resultan útiles para el análisis macroeconómico y para la toma de decisiones.

Para la construcción de las cuentas nacionales se emplean, entre otras fuentes de información, registros administrativos como los estados financieros. Los marcos conceptuales del Sistema de Cuentas Nacionales y de la contabilidad pública son coherentes entre sí, ya que los dos comparten atributos, tales como la transparencia, la coherencia, la consistencia y la integralidad. En este sentido, así como un balance cumple con la ecuación contable que refleja su equilibrio, el Sistema de Cuentas Nacionales muestra los equilibrios macroeconómicos.

Por lo tanto, la información contable es fácilmente homologada a través de técnicas de transformación a variables del Sistema de Cuentas Nacionales, que, al agregarse, se emplean en la construcción de las cuentas económicas del sector Gobierno General<sup>1</sup>, y al complementarse con la información proveniente del presupuesto público (Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF y la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario - CUIPO) se obtienen las estadísticas funcionales (Gasto del gobierno por finalidad)<sup>2</sup> y sociales (Gasto social público y privado - SOCX)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Más información en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>

<sup>2</sup>Más información en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales/gastos-del-gobierno-general-por-finalidad>

<sup>3</sup>Más información en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales/gasto-social-publico-y-privado>

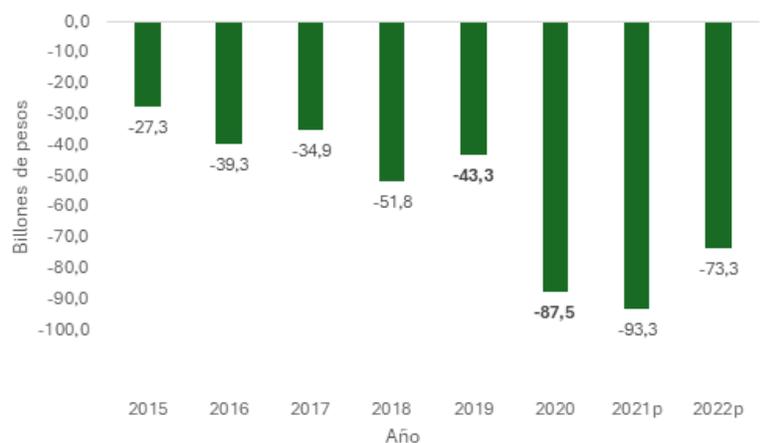
En lo relacionado con las cuentas económicas del Gobierno General, su importancia radica en que a través de ellas se analiza el comportamiento del sector obteniendo saldos macroeconómicos como el endeudamiento del gobierno, ahorro e ingreso disponible a partir de la relación entre los ingresos y gastos, percibidos/pagados, en un periodo de tiempo.

Por su parte, las estadísticas funcionales integran las transacciones de las cuentas económicas con las diferentes funciones del gobierno, permitiendo hacer un estudio detallado de la focalización del gasto.

Finalmente, las estadísticas sociales estudian la inversión que se realiza en las diferentes áreas de política, como son: vejez, sobrevivientes, prestaciones relacionadas con la incapacidad, salud, familia, programas de mercado laboral, desempleo, otras áreas de política social y vivienda.

Como ejemplo de lo observado en las cuentas, se puede mencionar el año 2020, el cual estuvo caracterizado por la presencia de la pandemia, cuando el endeudamiento del gobierno pasó de -43,3 billones de pesos a -87,5 billones de pesos, debido al menor recaudo de impuestos y al mayor valor de transferencias y subvenciones realizadas a los hogares y empresas. Desde el punto de vista funcional, este hecho económico se refleja principalmente en la función de protección social, seguido de salud y asuntos económicos; y desde el análisis social, se visibiliza en las áreas de política social de familia y mercado laboral, donde se desagregan programas, tales como: Familias en Acción (FA), Jóvenes en Acción e Ingreso Solidario, Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y el Programa de Apoyo a las Primas (PAP).

**Gráfica 1.** Endeudamiento del Gobierno General



**Nota:** la "p" se refiere a provisional

En conclusión, la información contable fortalece la medición económica del país al aportar al Sistema de Cuentas Nacionales, tanto en su marco central como en las extensiones del sistema. En este sentido, además de facilitar el análisis de las tendencias del gasto del gobierno, se constituye en una base para la construcción de los equilibrios macroeconómicos, el diseño de políticas y la toma de decisiones.

Es importante destacar que la consolidación de la información financiera que realiza la CGN ha permitido que Colombia cuente con uno de los sistemas más avanzados en materia de aprovechamiento de registros administrativos<sup>4</sup> en la región.

No obstante, es necesario preparar a todas las entidades productoras de la información contable en general, y en particular a la CGN, para cumplir con los nuevos lineamientos que plantea el *Sistema de Cuentas Nacionales* en su próxima versión que se

<sup>4</sup>Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (en línea). *Programa de fortalecimiento de registros administrativos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen/registros-administrativos/programa-de-fortalecimiento>

espera sea publicada en 2025, el *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional* (MBP6) publicado por el Fondo Monetario Internacional (2009) y el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* (MEFP), el cual también fue realizado por el Fondo Monetario Internacional (2014). Todas estas herramientas fueron diseñadas para reflejar los fenómenos emergentes en la economía y la sociedad.

Finalmente, la Contaduría General de la Nación hace parte de las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional (SEN)<sup>5</sup>, promoviendo con ello el fortalecimiento y aprovechamiento de los estados financieros en la producción de estadísticas oficiales, así como el intercambio de información entre entidades, lo que conlleva implícitamente al mejoramiento de la calidad y la coherencia entre las cifras.

## Referencias

Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial. (2016). *Sistema de Cuentas Nacionales*. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008spanish.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (en línea). *Programa de fortalecimiento de registros administrativos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen/registros-administrativos/programa-de-fortalecimiento>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (en línea). *¿Qué es el Sistema Estadístico Nacional - SEN?* <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen>

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. <https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/spanish/pubs/ft/bop/2007/bopman6s.ashx>

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*. [https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm\\_2014\\_spa.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf)

<sup>5</sup> Conjunto articulado de componentes, que, de manera organizada y sistemática, garantiza la producción y difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país. Sus componentes son las entidades u organizaciones que lo integran, usuarios, procesos e instrumentos técnicos para la coordinación, políticas, principios, fuentes de información, infraestructura tecnológica y talento humano. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (en línea). *¿Qué es el Sistema Estadístico Nacional - SEN?* <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen>

# Evolución de las concesiones del modo carretero en el nivel nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico



Foto por: INVIAS

En cumplimiento de su función de establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales que permitan unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, la Contaduría General de la Nación (CGN) ha expedido normas y procedimientos sobre las concesiones de la infraestructura de transporte, considerando la importancia del tema para las finanzas públicas del país. Asimismo, ha establecido dentro de la estructura de sus catálogos de cuentas los códigos, descripciones y dinámicas requeridas para el registro de los hechos económicos relacionados con esta cuestión.

En este contexto, la CGN elaboró y publicó recientemente el Informe Económico de Base Contable (IEBC) titulado *Evolución de las concesiones del modo carretero en el*

*nivel nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable* (CGN, 2024), en el cual se presenta un contexto general sobre el desarrollo normativo de las concesiones en Colombia y la consecuente evolución en su tratamiento contable.

De este modo, en el informe se empieza por definir las concesiones de acuerdo con la normatividad colombiana y se sintetizan algunas normas en relación con el tema, tales como la Ley 105 de 1993, por la cual se establece la potestad de otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de infraestructura vial; el Decreto 1800 de 2003 por el cual se creó y estructuró el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y el Decreto 4165 de 2011 mediante el cual se estableció la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y se definieron sus funciones y objetivo.

De la misma forma, el informe presenta la normatividad contable expedida por la CGN con el objetivo de establecer el registro de los hechos económicos relacionados con las concesiones en el país, dentro de lo cual la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones señalan que se incorpora, al Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en el cual se incluye una sección específica sobre "Acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente"<sup>1</sup>. Adicionalmente, se evocan la

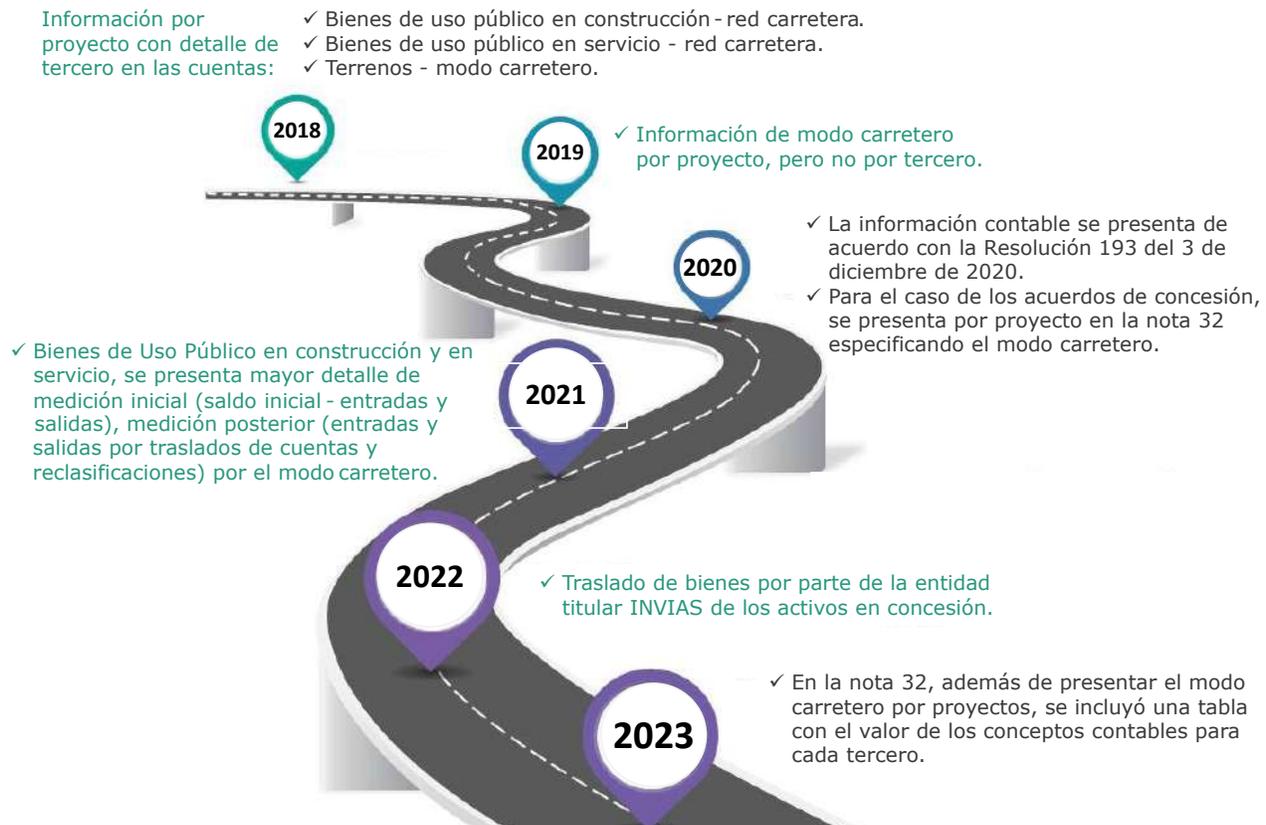
<sup>1</sup>Incluida en las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos para Entidades de Gobierno.

Resolución 582 de 2018 por la cual se modifica la norma de acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente y la Resolución 602 de 2018 y sus modificaciones, mediante la cual se incorpora, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte y se modifica el Catálogo General de Cuentas del marco normativo señalado.

El informe muestra que, de acuerdo con los estados financieros de la ANI y sus respectivas notas, dicha entidad ha venido desa-

rollando las actividades y procedimientos necesarios para avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en la normatividad expedida por la CGN y, en línea con esto, también presenta algunas conclusiones relevantes en relación con la evolución en la incorporación de la información financiera de las concesiones del modo carretero en los estados financieros de la ANI y la evolución de las cifras en las cuentas contables relacionadas con este concepto, en el periodo comprendido entre 2018 y 2023. El gráfico 1, tomado del mencionado informe, resume los avances observados en el periodo de análisis en relación con esta información.

### Gráfica 1. Avance en la presentación de cifras contables modo carretero en los estados financieros de la ANI



**Fuente:** Informe Económico de Base Contable *Evolución de las concesiones del modo carretero en el Nivel Nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable* (CGN, 2024).

Con respecto a la evolución de las cifras de las concesiones del modo carretero del nivel nacional en el periodo 2018-2023, el informe presenta las cifras de las cuentas y subcuentas contables de activos y pasivos relacionadas con el tema. Así, entre las subcuentas de activos analizadas se encuentran las subcuentas de *Propiedades, planta y equipo en concesión, Red carretera y Terrenos* en los Bienes de Uso Público (BUP) en construcción y en servicio (concesiones), *Activos intangibles en concesión y Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios privados*.

En cuanto a los pasivos, se analizan las subcuentas de *Pasivo financiero por acuerdos de concesión (concedente), Garantías contractuales – concesiones e Ingreso diferido por concesiones – concedente*.

Dentro de los avances observados y recogidos en el informe, se encontró que, en el año 2021, la ANI realizó una reclasificación de la subcuenta de *Bienes de Uso Público – Red carretera*, trasladando información de 36 proyectos a *Propiedades, planta y equipo en concesión* y de 16 proyectos para *Activos intangibles en concesión*. Asimismo, en el caso de los *Terrenos* de los BUP en concesión del modo carretero, teniendo en cuenta que uno de los cambios significativos con la implementación del Marco Normativo de Entidades de Gobierno es la separación de los terrenos que hacen parte de la infraestructura del bien, se logró evidenciar que, en el caso de los *BUP en construcción – concesiones*, los terrenos del modo carretero pasaron de 421,8 miles de millones de pesos en el 2018 a 1.533,5 miles de millones de pesos en 2023, frente a un valor total de los *BUP en construcción – concesiones* del modo carretero de 11.820,8 mi-

les de millones de pesos en 2018 y 36.088,3 miles de millones de pesos en 2023.

Por otra parte, en el caso de los *BUP en servicio – Concesiones*, los terrenos del modo carretero empezaron a registrarse en el año 2020 donde alcanzaron un valor de 206,1 miles de millones de pesos y llegaron al valor de 1.171,8 miles de millones de pesos en 2023, frente a un valor total de los *BUP en servicio – concesiones* del modo carretero de 14.282,0 miles de millones de pesos en 2018 y 18.048,4 miles de millones de pesos en 2023.

En relación con la depreciación, amortización y deterioro de los activos en concesión, el informe señala que, la ANI, en sus notas a los estados financieros, manifiesta que se encuentra en proceso de análisis y gestión para la definición de vidas útiles y métodos para el cálculo de estos valores en las *Propiedades, planta y equipo en concesión*, los *Bienes de Uso Público en concesión* y los *Activos intangibles en concesión*.



Foto por: Secretaría de Movilidad de Medellín



El informe también resalta que, a partir del año 2021, de conformidad con las mesas de trabajo realizadas entre la ANI y el INVIAS, se ha venido avanzando en el proceso de traslado de saldos de los activos concesionados de acuerdo con la información de empalme de dichas entidades, atendiendo a la normatividad expedida por la CGN, ya que la incorporación de dichos activos, en la contabilidad de la ANI, se evidencia a partir del 2022.

A manera de conclusión, el informe señala el papel fundamental de la información contable para el análisis y seguimiento de temas relevantes para las finanzas públicas del país y la importancia de las revelaciones en los estados financieros como una fuente de información primordial para

la comprensión y seguimiento de diversos asuntos de interés público relacionados con los activos públicos claves, tales como la infraestructura de transporte. Asimismo, el informe concluye que se lograron identificar avances en la aplicación de la normatividad establecida por la CGN con respecto al registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión, en específico, la información relativa a las concesiones del modo carretero del nivel nacional. Por último, el informe enfatiza en la importancia de avanzar en el reconocimiento de la depreciación, la amortización y el deterioro de los activos en concesión, con el objetivo de continuar mejorando la calidad de la información financiera y la representación relevante y fiel del patrimonio de la Nación.

Si requiere ampliar la información sobre este tema, consulte el Informe Económico de Base Contable *Evolución de las concesiones del modo carretero en el nivel nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable*.

## Referencias

Contaduría General de la Nación. (2024). *Evolución de las concesiones del modo carretero en el nivel nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable*. [https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc\\_acuerdos-de-concesion-del-modo-carretero](https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc_acuerdos-de-concesion-del-modo-carretero)

# Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico

En Colombia, el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (SADS) se rige por el Decreto Único Reglamentario (DUR) 1076 de 2015, en el cual se establece al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como la entidad cabeza del sector. Dicha entidad se encarga de dirigir y regular la planificación ambiental del territorio, así como de establecer las políticas y normativas para la recuperación, conservación, protección, manejo y uso sostenible de los recursos naturales y el entorno nacional.

De acuerdo con la estructura del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible establecida en el DUR, este se encuentra dividido en dos subsectores: sector central y sector descentralizado. En el primero se encuentran el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. En el segundo se encuentran las entidades adscritas, entidades vinculadas, un fondo de carácter especial y los organismos autónomos.

Teniendo en cuenta la relevancia de la información contable con base en el devengo para el análisis económico, la Contaduría General de la Nación (CGN) elaboró un Informe Económico de Base Contable (IEBC) sobre la situación financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, la CGN tomó como fuentes la información del Presupuesto General de la Nación (PGN) y la información financiera reportada por las entidades contables públicas a través del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) a la CGN.

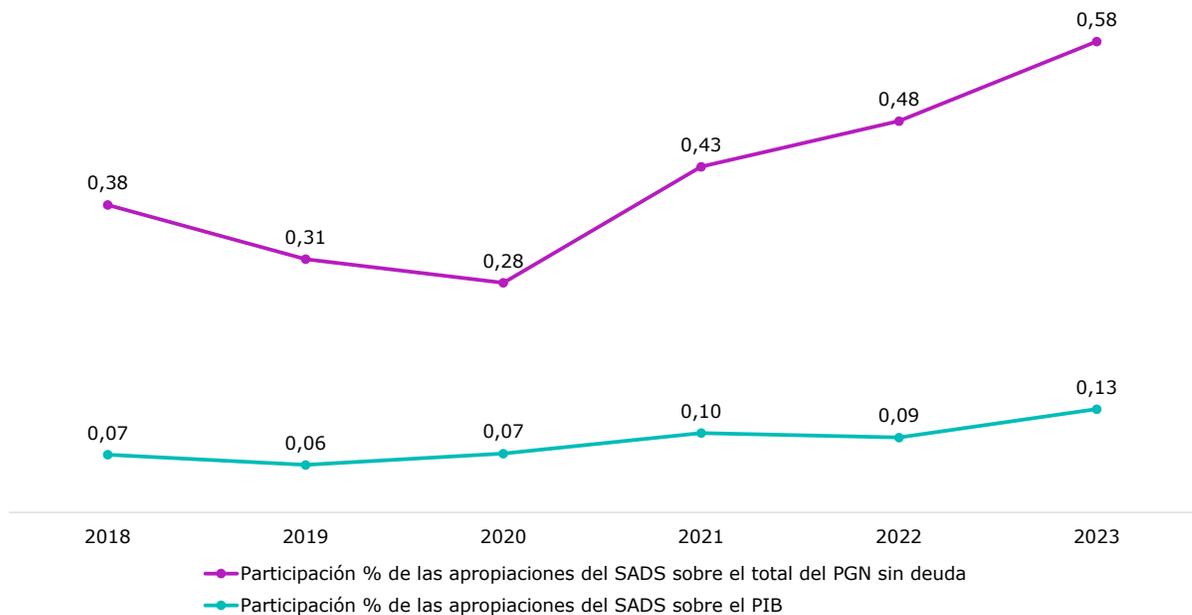


Río Magdalena  
Foto por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, editada por la CGN

De acuerdo con tal informe, las apropiaciones asignadas al SADS representaron el 0,6% del total del Presupuesto General de la Nación sin deuda del 2023, ubicando al sector en la posición 18 entre 30 sectores que componen el PGN. Además, la participación en el PGN del 2023 es la mayor participación durante el periodo analizado 2018-2023 (CGN, 2024).

La siguiente gráfica, tomada del mencionado informe, presenta la participación de las apropiaciones del sector en el total del PGN sin deuda para el periodo 2018-2023 y la relación entre el valor de la apropiación y el Producto Interno Bruto (PIB) de cada año.

**Gráfica 1.** Evolución de la participación de las apropiaciones del sector y su participación en el PIB.



**Fuente:** Tomado del IEBC *Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023* (CGN, 2024).



Foto por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Si bien el análisis presupuestal permite conocer de manera general los principales conceptos para los que se apropian los recursos del PGN en el SADS, la información contable ofrece ventajas en relación con el análisis de las implicaciones de la ejecución de los recursos y la evolución de la situación y el desempeño financieros del sector.

A continuación, se presentan las cifras más relevantes presentadas en el IEBC *Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023* en relación con el análisis de la información financiera del SADS en el periodo 2018-2023.

## Gráfica 2. Evolución Financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (activos, pasivos y patrimonio)



**Fuente:** Tomado del IEBC *Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023* (CGN, 2024).

De acuerdo con los datos presentados en el caso del **Activo**, se observa una tendencia creciente durante todo el periodo analizado, con una variación de 29,4% entre 2018 y 2023. A nivel contable, el grupo más representativo del activo en el 2023 es Propiedades, planta y equipo con un saldo de 3.763,0 miles de millones de pesos seguido de las Inversiones e instrumentos derivados con 3.427,1 miles de millones de pesos.

Respecto al **Pasivo**, la cifra más alta se presentó en el año 2018 con un saldo de 4.420,2 miles de millones de pesos y la más baja fue en el año 2020 con un saldo de 2.809,4 miles de millones de pesos. En el 2023 esta clase alcanzó la cifra de 3.792,7 miles de millones de pesos, lo que representó una caída de 14,2% con respecto al 2018.

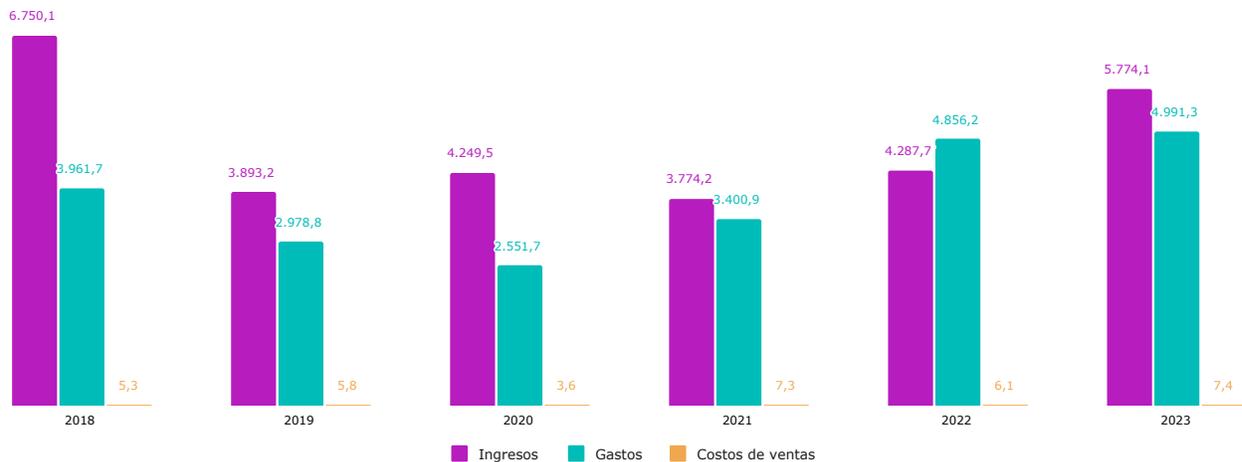
El **Patrimonio** durante los periodos 2018–2021 se mantuvo al alza; luego, en el año 2022, disminuyó a 9.691,0 miles de millones de pesos y para el año 2023 presentó una variación absoluta positiva de 1.041,3 miles de millones de pesos frente al año anterior.



Foto por: Freepik

### Gráfica 3. Evolución del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (ingresos, gastos y costos de ventas)

Cifras en miles de millones de pesos



**Fuente:** Tomado del IEBC *Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023* (CGN, 2024).

Con respecto a los resultados consolidados del sector, de acuerdo con lo presentado en el informe se encontró que, durante los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2023, se obtuvieron resultados positivos, ya que los ingresos superaron los gastos y costos. Sin embargo, en el año 2022 se observa que los gastos superan a los ingresos, lo que obedece principalmente a un aumento de los gastos en la cuenta de *Litigios y demandas* en el grupo contable de *Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones*.

En relación con los **Ingresos** del sector, se observa el saldo más representativo en el año 2018, el cual se explica principalmente por la recuperación de provisiones registradas en vigencias anteriores por procesos judiciales en contra de las entidades.

En cuanto a los **Gastos**, el informe muestra que entre los años 2018 a 2020 estos presentan una tendencia decreciente, siendo el grupo de *Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones* el más re-

presentativo en 2018 y el grupo *De administración y operación*, específicamente la cuenta *Generales*, el más representativo en 2019 y 2020.

Para los periodos del 2021 al 2023, se observa que el grupo contable de *Gasto público social* en la cuenta de *Medio ambiente* empieza a tener una participación más relevante representando, al cierre de 2023, el 36,2% en el total de gastos del SADS.

El informe realizado por la CGN, además, presenta las cifras contables de cada uno de los dos subsectores del SADS: central y descentralizado. En el caso del sector central, se encontró que durante todo el periodo de análisis (2018-2023), los pasivos superan a los activos dando como resultado un efecto negativo en el patrimonio. Al observar las cifras detalladas se encontró que el grupo que mayor participación tiene en los pasivos durante todo el periodo es el de *Provisiones*, específicamente la cuenta de *Litigios y demandas*.

Por otra parte, con respecto al sector descentralizado se encontró que los Organismos Autónomos conformados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (CDS) representan en promedio el 93,3% de los activos del sector y el 58,8% de los pasivos. Asimismo, se observó que, al contrario del sector central, en este grupo de entidades el activo supera al pasivo de manera significativa y sus ingresos co-

rresponden principalmente a ingresos fiscales, donde la mayor participación la tiene la sobretasa ambiental.

Teniendo en cuenta la importancia del Gasto público social en Medio ambiente observada en las cifras del sector, el informe presenta, en una sección específica, lo relacionado con este gasto producto de las actividades de los Organismos Autónomos.

Para ampliar la información sobre este tema, consulte el Informe Económico de Base Contable sobre la *Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023*.



Foto por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

## Referencias

Contaduría General de la Nación. (2024). Información financiera del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018-2023. [https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc\\_sector-ambiente-y-desarrollo-sostenible](https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc_sector-ambiente-y-desarrollo-sostenible)

Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible". <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

## Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico

De acuerdo con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de los marcos normativos emitidos por la Contaduría General de la Nación (CGN), las normas de transferencias y subvenciones regulan el tratamiento contable de los activos entregados sin recibir nada a cambio o recibiendo un valor significativamente menor al valor de mercado del activo entregado (CGN, 2023). En el contexto económico colombiano, estas transferencias y subvenciones se han convertido en el mecanismo principal por el cual el Estado distribuye recursos desde el nivel nacional y el Sistema General de Regalías (SGR) al nivel territorial.

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que la CGN recibe de manera trimestral la información financiera de todas las entidades del sector público y, por lo tanto, cuenta con un importante acervo de datos que posibilitan la realización de diversos análisis en relación con las finanzas del Estado, la entidad elaboró y publicó recientemente el Informe Económico de Base Contable (IEBC) titulado *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023* (CGN, 2024).

De acuerdo con este informe, las transferencias y subvenciones son uno de los principales gastos del nivel nacional, representando el 22,8% de los gastos de la Nación en 2023 y, a la vez, una de las principales fuentes de

ingreso del nivel territorial, representando el 37,3% de los ingresos de este nivel en el mismo año.

Teniendo en cuenta que la estructura de los Catálogos Generales de Cuentas establecidos por la CGN posibilita el análisis de la información a diferentes niveles como son clase, grupo, cuenta y subcuenta, el informe señalado presenta conclusiones relevantes con respecto a los principales conceptos que componen el grupo de transferencias y subvenciones, y la evolución de las cifras de este, en las clases de ingreso y gasto, para el periodo 2018-2023, en los niveles nacional y territorial. A continuación, se sintetizan algunas conclusiones importantes observadas en el documento en relación con dicho tema.



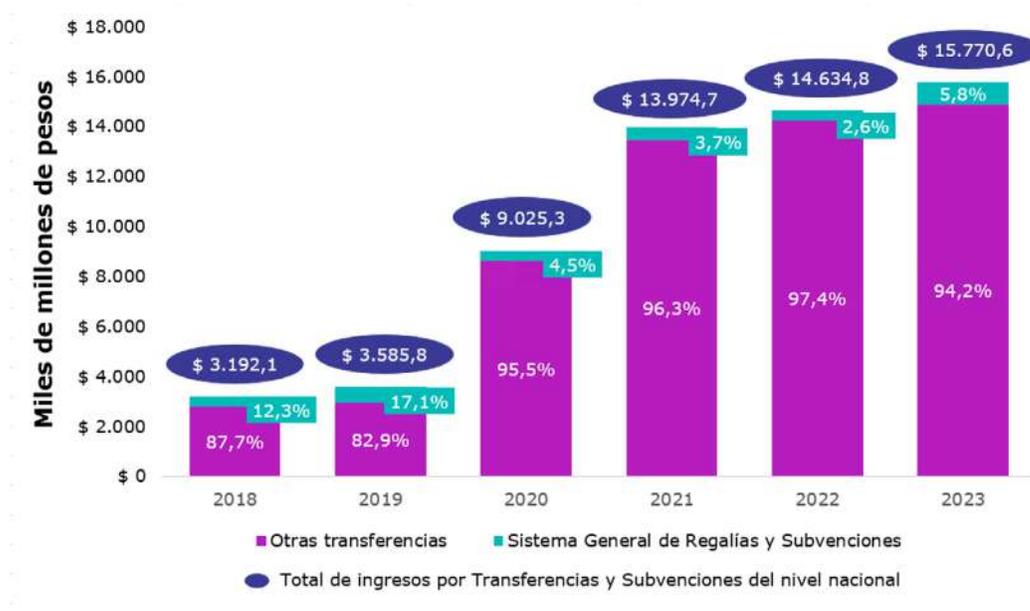
Foto por: Freepik, editada por la CGN

En primera medida, y con el objetivo de dar mayor claridad a las cifras, el documento explica que la CGN, para la elaboración de los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados, realiza un proceso técnico y estructurado de consolidación que integra y combina la información financiera y contable individual de las entidades que conforman el sector público colombiano, con la finalidad de elaborar y presentar los Estados Financieros como si correspondieran a una sola entidad. En línea con esto, se destaca que para la elaboración de los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados, las entidades del sector público se clasifican en nivel nacional, nivel territorial, el Banco de la República y el Sistema General de Regalías (SGR).

Posteriormente, se presenta un contexto general de las transferencias y subvenciones, en los niveles nacional y territorial; considerando, de manera particular, las transferencias realizadas por el Sistema General de Regalías como Entidad Contable Pública (ECP) independiente de los dos niveles mencionados.

De acuerdo con las cifras presentadas en el informe, los ingresos por transferencias y subvenciones reconocidos por las entidades del nivel nacional presentaron un aumento de 394,0% entre 2018 y 2023, y estuvieron compuestos principalmente por el concepto de *Otras transferencias*, el cual representó, en promedio, el 92,3% de la categoría en el periodo de análisis.

**Gráfica 1.** Total de ingresos por transferencias y subvenciones registrados en el nivel nacional y su composición porcentual. Cifras consolidadas 2018-2023



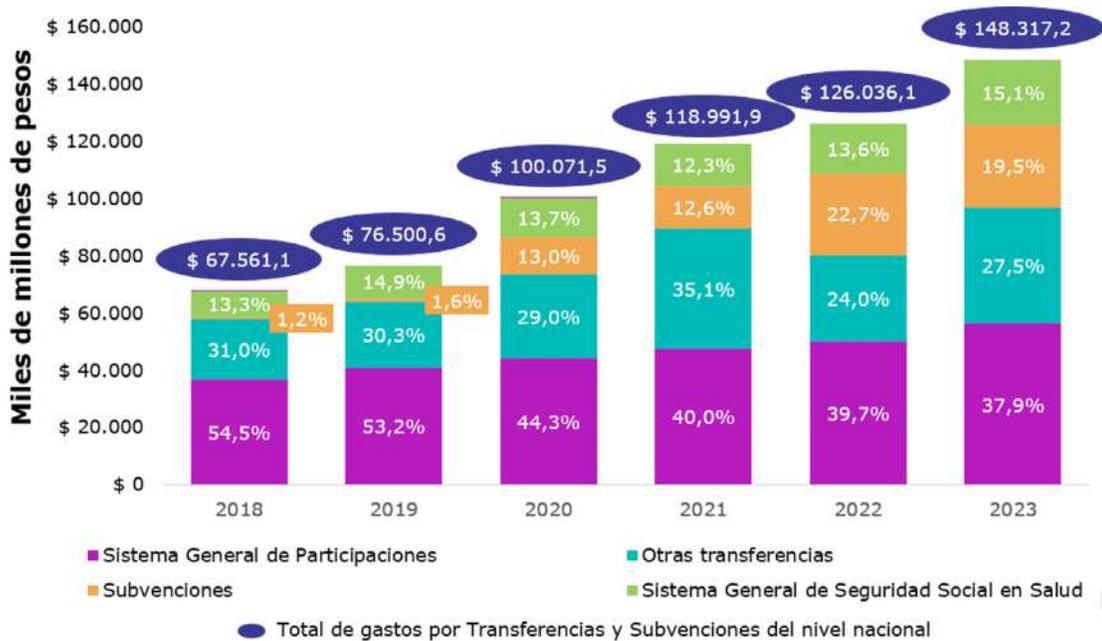
**Fuente:** Tomado del IEBC *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018 – 2023* (CGN, 2024).

Con respecto a los gastos por transferencias y subvenciones en el nivel nacional, el informe señala que estos aumentaron 119,5% entre 2018 y 2023, y presentaron una participación diversificada entre los conceptos de *Sistema General de Participaciones, Otras transferencias, Subvenciones y Sistema General de Seguridad Social en Salud*.



Foto por: Freepik

**Gráfica 2.** Total de gastos por transferencias y subvenciones registrados en el nivel nacional y su composición porcentual. Cifras consolidadas 2018-2023

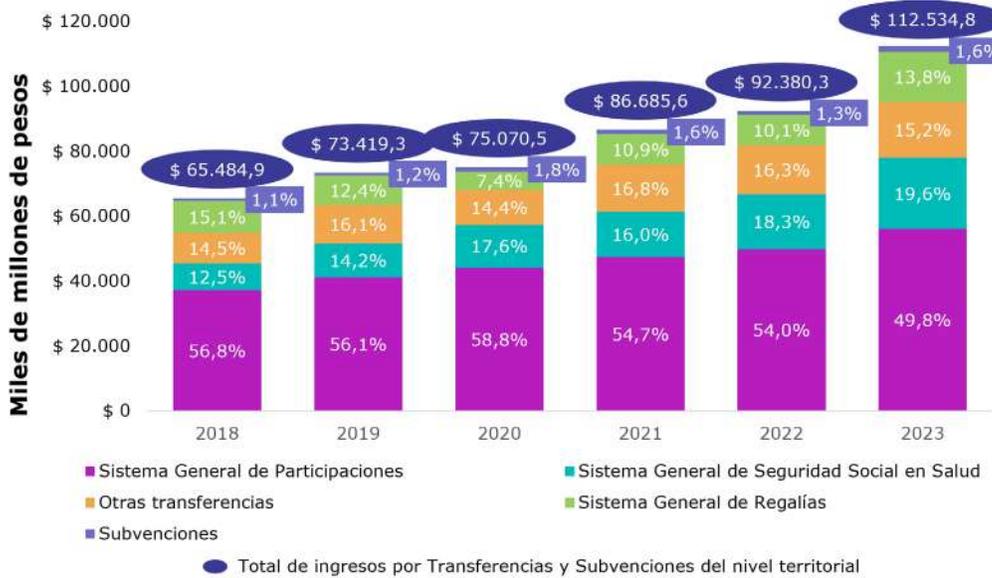


**Fuente:** Tomado del IEBC *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023* (CGN, 2024).

En relación con las transferencias por concepto del Sistema General de Regalías, el informe aclara que el gasto de transferencias por este concepto es registrado por la ECP Sistema General de Regalías, la cual se considera dentro del sector público de manera independiente a los niveles nacional y territorial. De acuerdo con esto, el informe presenta los

gastos realizados por el Sistema General de Regalías en el periodo analizado, los cuales permanecieron cercanos a los 10 billones de pesos en los años 2018, 2019, 2021 y 2022, presentando una caída de 41,2% en el año 2020 y un aumento de 72,2% en el año 2023 con respecto al periodo anterior.

**Gráfica 3.** Total de ingresos por transferencias y subvenciones registrados en el nivel territorial y su composición porcentual. Cifras consolidadas 2018-2023



**Fuente:** Tomado del IEBC *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023* (CGN, 2024).



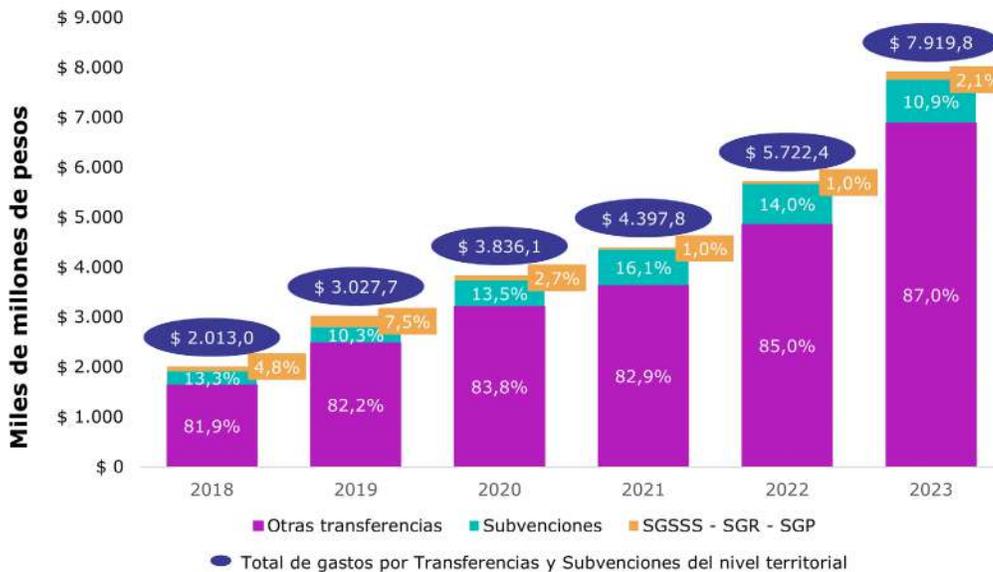
Foto por: Freepik

Con respecto a los ingresos por transferencias y subvenciones en el nivel territorial, el informe señala que estos aumentaron 71,8% entre el 2018 y el 2023, lo cual guarda correspondencia con los gastos por transferencias y subvenciones registrados por el nivel nacional y por el Sistema General de Regalías. Su

composición es variada entre los conceptos de *Sistema General de Participaciones*, *Sistema General de Seguridad Social en Salud*, *Otras transferencias*, y *Sistema General de Regalías* y *Subvenciones*.

En relación con los gastos por transferencias y subvenciones registrados en el nivel territorial, el informe señala que estos aumentaron 293,4% entre el 2018 y el 2023, y estuvieron compuestos principalmente por el concepto de *Otras transferencias*.

**Gráfica 4.** Total de gastos por transferencias y subvenciones registrados en el nivel territorial y su composición porcentual. Cifras consolidadas 2018-2023



**Fuente:** Tomado del IEBC *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023* (CGN, 2024).

Posterior al contexto general, el informe presenta con mayor detalle las cifras de cada una de las categorías de transferencias y subvenciones, separando por ingreso y gasto en cada nivel (nacional y territorial), y aportando importantes conclusiones como:

- Por definición, en el nivel nacional no hay ingresos por transferencias del Sistema General de Participaciones, ya que este sistema constituye un mecanismo de distribución de recursos desde el nivel nacional al nivel territorial.
- Los gastos por el Sistema General de Participaciones en el nivel nacional presentaron una tendencia creciente en el periodo de análisis y se evidenció que los conceptos que representan los mayores gastos en este sistema son la participación para educación, la participación para salud y la participación con propósito general.
- Tanto los ingresos por transferencias del Sistema General de Regalías en el nivel territorial, como los gastos por transferencias registrados por la ECP Sistema General de Regalías, reflejan la caída de los ingresos por regalías en 2020 a causa de la pandemia; no obstante, los ingresos se recuperan en 2021 y presentan un aumento significativo en el 2023 debido a un aumento en las regalías, principalmente por minerales.

- En las transferencias para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), por su naturaleza, los ingresos se encuentran en el nivel territorial y el gasto por la transferencia se evidencia en el nivel nacional.
- El concepto de *Otras transferencias* no presenta una tendencia clara de evolución, teniendo en cuenta que es una categoría que escapa al comportamiento observado en otros tipos de transferencias como el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, se observa que algunos de los conceptos que destacan por su valor en esta categoría son las *Otras transferencias* para pago de pensiones y/o cesantías, las transferencias por asunción de deudas o los bienes entregados o recibidos sin contraprestación, entre otros.
- En la categoría de *Subvenciones* se observaron importantes aumentos en los años 2019 y 2022, en este último año debido a los valores registrados en la subcuenta de *Subvención por diferencial de compensación a refinadores o importadores de combustible* registrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si requiere ampliar la información sobre este tema, consulte el Informe Económico de Base Contable sobre *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023*

## Referencias

Contaduría General de la Nación. (2023). *Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo de entidades de Gobierno*. <https://bit.ly/4cEUVpU>

Contaduría General de la Nación. (2024). *Las transferencias y subvenciones del Sector Público en Colombia en el periodo 2018-2023*. [https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc\\_transferencias-subvenciones](https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/iebc_transferencias-subvenciones)

## Litigios y demandas en contra del Estado: un riesgo fiscal

Autor: Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico

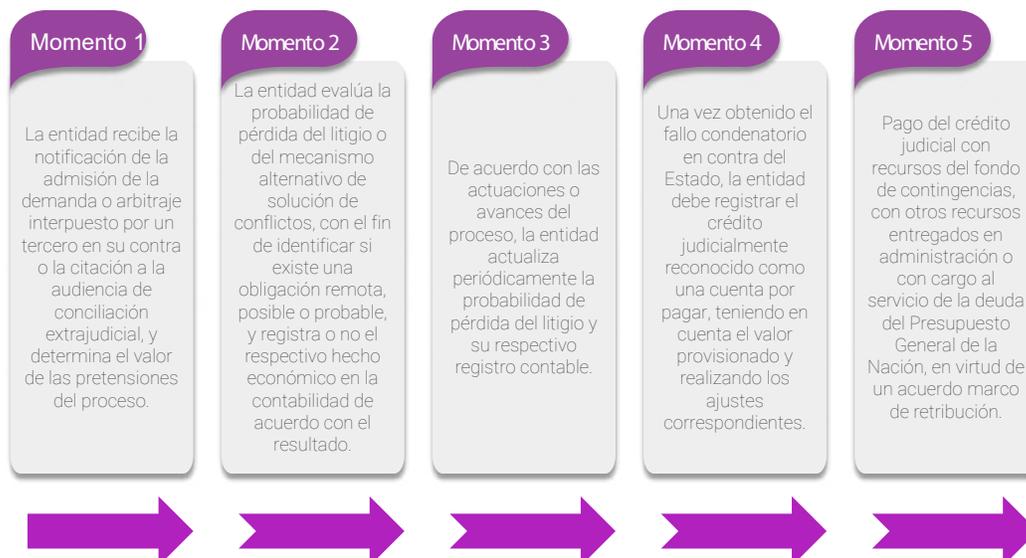
A la par con los avances realizados en la medición de estadísticas fiscales en las últimas décadas, se ha destacado la importancia del análisis y seguimiento a los pasivos contingentes del Estado que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), corresponden a las "... obligaciones que no se hacen efectivas a menos que ocurran uno o más eventos específicos y definidos en el futuro" (FMI, 2014, p. 234).

En Colombia, parte de estos pasivos contingentes corresponden a los litigios y demandas en contra del Estado y su registro en la contabilidad ha sido objeto de análisis y regulación por parte de la Contaduría General de la Nación (CGN), como entidad encargada de

determinar las políticas, principios y normas que permiten unificar, centralizar y consolidar la contabilidad para todo el sector público y la cual, para el efecto, ha expedido procedimientos específicos sobre el tema.

En este sentido, el *Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias para entidades de Gobierno* (CGN, 2023) establece en la sección 2 lo relacionado con "Demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales interpuestas o radicadas por terceros en contra de la entidad"; dicho tratamiento se presenta de manera esquemática en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1.** Proceso de registro de los litigios y demandas<sup>1</sup> en contra del Estado



**Fuente:** Tomado del Informe Económico de Base Contable titulado *Litigios y demandas en contra del Estado* elaborado y publicado por la CGN; 2023.

<sup>1</sup>Para efectos de este documento, la expresión "litigios y demandas" hará referencia a procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales. Para conocer la definición de cada uno de estos. Consulte el procedimiento expedido por la CGN en <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/6540791/Versi%C3%B3n+5+%2806-12-2023%29/29a214dc-177a-aef1-47e7-c4ce9fe6b22c>

De acuerdo con lo establecido en el procedimiento, a partir de la evaluación de probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos realizada por la entidad, se origina una obligación que puede ser:

- Remota: cuando la probabilidad de pérdida del proceso es prácticamente nula, el hecho no es objeto de reconocimiento ni de revelación en los estados financieros de la entidad.
- Posible: cuando la probabilidad de pérdida del proceso es menor que la probabilidad de no pérdida y se registra como una deuda contingente en la cuenta de orden 9120 - *Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos*.
- Probable: cuando la probabilidad de pérdida del proceso es mayor que la probabilidad de no pérdida y se reconoce como una provisión en la cuenta del pasivo 2701 - *Litigios y demandas*.

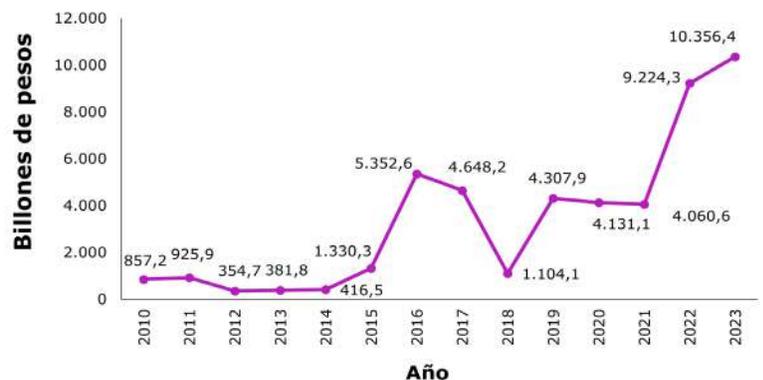
El procedimiento también establece que, con la liquidación de la sentencia condenatoria ejecutoriada del laudo arbitral definitivo condenatorio o del acta de conciliación extrajudicial, la entidad reconocerá el pasivo por pagar utilizando la cuenta 2460 - *Créditos judiciales*.

En resumen, en la información contable pública es posible encontrar tres tipos de obligaciones en relación con los litigios y

demandas en contra del Estado: una de tipo contingente, una provisión o un pasivo en cuentas por pagar reflejando la obligación de pago de los procesos con sentencia en contra de la entidad.

En línea con lo anterior y de acuerdo con el informe complementario al Estado de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público, denominado *Litigios y demandas en contra del Estado 2023 - 2022*, el cual fue elaborado y publicado por la CGN (2024)<sup>2</sup>, las entidades del Sector Público, a 31 de diciembre de 2023, tenían obligaciones posibles por 10.356,4 billones de pesos, lo que equivalía a más de 6 veces el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia en esa vigencia. La gráfica 2 presenta la evolución de estas obligaciones para el periodo 2010-2023<sup>3</sup>.

**Gráfica 2. Evolución de las obligaciones litigiosas posibles del Sector Público 2010-2023**



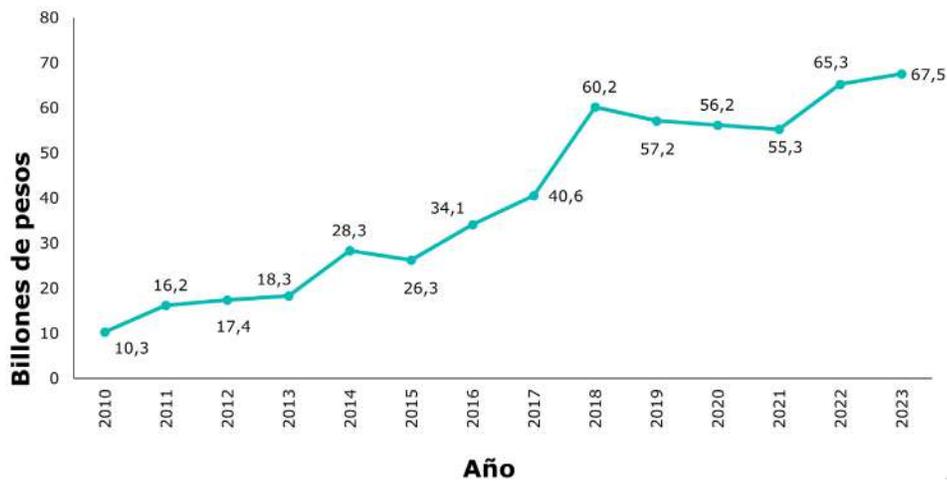
**Fuente:** Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

<sup>2</sup>La CGN recibe la información financiera de todas las entidades públicas de manera trimestral a través del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), el cual es de consulta pública. Esta información es agregada, consolidada y publicada en el Estado de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público.

<sup>3</sup>Sobre este dato es importante señalar que, al analizar estas obligaciones en el periodo 2010-2022, se encontró una alta variabilidad en la serie de datos, debido al registro de un proceso judicial por más de 3 mil billones de pesos, el cual fue instaurado en contra de 5 entidades del Estado que, de acuerdo con su análisis de probabilidad de pérdida lo registraron, en diferentes años, como deuda contingente.

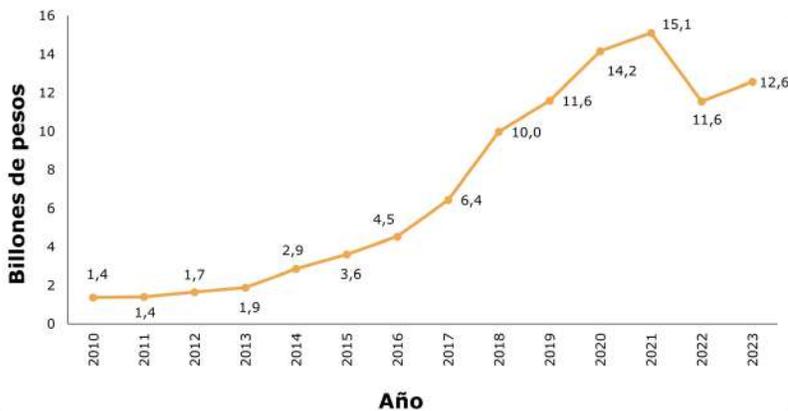
Con respecto a las obligaciones probables a 31 de diciembre de 2023 (gráfica 3), estas ascendían a 67,5 billones de pesos. Por su parte, en el caso de los créditos judiciales o deuda litigiosa por pagar del Sector Público, estos ascendían a 12,6 billones de pesos<sup>4</sup> (gráfica 4).

**Gráfica 3. Evolución de las obligaciones litigiosas probables del Sector Público 2010-2023**



**Fuente:** Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

**Gráfica 4. Evolución de la deuda por litigios y demandas del Sector Público 2010-2023**



**Fuente:** Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

Especial relevancia en términos de riesgos fiscales adquiere el análisis de las obligaciones probables y de la deuda litigiosa del Sector Público al observar su evolución en los recientes años<sup>5</sup>. En el caso de las obligaciones probables o provisiones, estas pasaron de representar el 1,9% del PIB en el año 2010 al 4,2% de este en el 2023. En el caso de la deuda litigiosa, la representación aumentó de 0,3% del PIB en el 2010 al 0,8% en el 2023, y alcanzó su pico más alto en el año 2021, llegando a 15,1 billones de pesos (1,3% del PIB).

<sup>4</sup>En los tres casos, la mayor participación en el total, en promedio en el periodo analizado, la tienen entidades del nivel nacional.

<sup>5</sup>Una parte del crecimiento de estas obligaciones se explica, particularmente en el año 2018, por los cambios normativos implementados con ocasión de la convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y la expedición del nuevo Régimen de Contabilidad Pública (RCP).

Un factor que requiere especial atención en este análisis es el impacto de los intereses de mora sobre la deuda litigiosa. De acuerdo con el reporte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2019), titulado *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico*, el aumento de la deuda fue resultado no solo de las nuevas sentencias y conciliaciones, sino también de las no pagadas y de los intereses moratorios acumulados.

Lo anterior se relaciona con lo dispuesto en el artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, según el cual las sumas reconocidas por sentencias o conciliaciones están sujetas a una tasa de interés equivalente al Depósito a Término Fijo (DTF) durante los primeros diez meses, y posterior a ese periodo de tiempo, las cantidades adeudadas causan el interés moratorio a la tasa comercial o tasa de usura, la cual corresponde a 1,5 veces el interés bancario corriente.



Foto por: Freepik

Por otra parte, es importante señalar que, con el objetivo de contrarrestar el impacto fiscal de la deuda litigiosa, el gobierno nacional en los dos últimos planes nacionales de desarrollo ha dispuesto medidas mediante las cuales se le ha permitido a las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación (PGN), reconocer y pagar con cargo al servicio de deuda del PGN las obligaciones originadas en sentencias o conciliaciones ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas que se encontraran en mora en su pago a determinadas fechas.

Resumiendo lo planteado, se destaca la utilidad e importancia de la información contable recopilada por la CGN como fuente de datos fundamental para el seguimiento y monitoreo a los pasivos contingentes del Estado. En el caso específico del seguimiento a las obligaciones por los litigios y demandas en contra de las entidades del Sector Público, el análisis de la información contable podría contribuir a la generación de estrategias que eviten la materialización de riesgos fiscales con sus correspondientes consecuencias sobre las finanzas públicas del país.

Consulte el Informe Económico de Base Contable sobre *Litigios y demandas en contra del Estado*

Acceda al *Informe Complementario al Estado de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público a 31 de diciembre de 2023*

## Referencias

Contaduría General de la Nación. (2023). *Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias - Marco normativo para entidades de gobierno*.

<https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/6540791/Versi%C3%B3n+5+%2806-12-2023%29/29a214dc-177a-aef1-47e7-c4ce9fe6b22c>

Contaduría General de la Nación. (2024). Litigios y demandas en contra del Estado 2023 – 2022. *En Informes complementarios y Anexos al Estado de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público a 31 de diciembre de 2023*.

<https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/6084011/IEBC+Litigios+%26+demandas+en+contra+del+estado.pdf/937ee3be-c5e9-8257-8dce-d289c552acaa?t=1697123118696>

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*.

[https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm\\_2014\\_spa.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico*.

[https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111658%2F%2Fid-cPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111658%2F%2Fid-cPrimaryFile&revision=latestreleased)



**Nº8**

[www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)