

# **Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas**

**Versión 3**

**Bogotá D.C., diciembre de 2019**

**Elaborado por:**

**Mesa de Entidades de la CIEFP**

**Integrantes:**

**Banco de la República (BR)**

Departamento Técnico y de Información Económica

**Contaduría General de la Nación (CGN)**

Sub-Contaduría de Consolidación de la Información

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**

Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Dirección de Geoestadísticas

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)**

Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)

Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN)

**Contenido**

Introducción .....	8
1. Antecedentes .....	9
2. Contexto Colombiano.....	11
2.1. Marco legal.....	11
2.1.1. Organización territorial del Estado colombiano .....	13
2.2. Marco contable .....	15
2.2.1. Las entidades contables públicas y el id contable.....	16
2.2.2. Régimen precedente. ....	16
2.2.3. Régimen de contabilidad pública bajo estándares internacionales de información financiera. ....	17
2.3. Marco Presupuestal.....	21
2.3.1 Clasificación Institucional del Presupuesto General de la Nación .....	22
2.3.2 Marco presupuestal territorial.....	25
3. Clasificación del sector público colombiano para estadísticas de finanzas públicas .....	26
3.1. Residencia.....	26
3.2. Unidad Institucional .....	27
3.3. Control del gobierno.....	31
3.4. La unidad estadística y los sectores institucionales .....	31
3.5. Naturaleza económica de las entidades del Sector Público .....	33
3.5.1 Gobierno General .....	34
3.5.2 Sociedades Públicas Financieras .....	34
3.6. Criterios de clasificación del sector público colombiano para las EFP .....	36
3.6.1. Criterios de clasificación sociedades financieras – Régimen Precedente. ....	38
3.6.2. Criterios de clasificación entidades de gobierno y sociedades no financieras – Régimen Precedente. ....	39
3.6.3. Criterios de clasificación Entidades de Gobierno – Régimen Precedente. ....	41
3.6.4. Criterios de clasificación Empresas No Financieras – Régimen Precedente .....	42
3.6.5. Criterios de clasificación de entidades – Nuevos Marcos Normativos.....	43
3.6.6. Criterios de clasificación Sociedades Financieras – Nuevos Marcos Normativos .....	43
3.6.7. Criterios de clasificación Entidades de Gobierno – Nuevos Marcos Normativos .....	44
3.6.8. Criterios de clasificación Empresas No Financieras – Nuevos Marcos Normativos .....	44
3.7. Casos especiales de la aplicación de los criterios de clasificación .....	45
3.7.1 Empresas Sociales del Estado (E.S.E).....	45
3.7.2 Empresas de Servicios Públicos (E.S.P).....	46
3.7.3. Asociaciones de Municipios (ASOMUN).....	46
3.7.4. Unidades Administrativas Especiales (U.A.E).....	47
3.7.5. Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) .....	48
3.7.6. Tribunales de ética.....	48
3.7.8. Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (C.P.G.A).....	49
3.7.9. Hospitales .....	50
3.7.10. Instituciones Prestadoras de Servicios (I.P.S) .....	50
3.7.11. Terminales de transporte .....	50
3.7.12. Aeropuertos .....	51
3.7.13. Autoridades de Tránsito y Transporte .....	51
3.7.14. Loterías.....	52
3.7.15. Canales de Televisión.....	53
3.7.16. Beneficencias.....	53
3.7.17. Áreas Metropolitanas.....	54
3.7.18. Fondos .....	54
3.7.18.1 Los Fondos Nacionales.....	54
3.7.18.2 Fondos mixtos .....	55
3.7.18.3 Fondos de fomento .....	55
3.7.18.4 Fondos de vivienda.....	55
3.7.19. Institutos de Deportes y recreación.....	55

3.7.20. Institutos de cultura y turismo .....	55
3.7.21. Universidades .....	56
3.7.22. Institutos Tecnológicos.....	57
3.7.23. Abastos y Plazas .....	57
3.7.24. Licores .....	58
3.7.25. Colegios.....	58
3.7.26. Empresas Industriales y Comerciales del Estado (E.I.C.E) .....	58
3.7.27 Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía mixta con el régimen de aquellas .....	59
3.7.28. Pensiones (Administradoras de Fondos de Pensiones).....	59
3.7.29. Fundaciones y centros de la tercera edad.....	59
3.7.30. Unidades .....	60
3.7.31. Bomberos.....	60
3.7.32. Corporaciones de Desarrollo .....	61
3.7.33. Institutos Departamentales, Municipales y Distritales.....	61
3.7.34. Agencias .....	62
3.7.35. Institutos de Vivienda.....	62
3.7.36. Patrimonios Autónomos (PA) y Patrimonios Autónomos de Remanentes (PAR) .....	62
3.7.37. Empresas de vivienda .....	63
3.7.38. Otras entidades de salud .....	63
3.7.39. Otros Institutos .....	63
3.7.40. Otras Entidades.....	64
3.7.41. Otras Corporaciones .....	64
3.7.42. Entidades de Educación.....	64
3.7.43. Entidades Ambientales .....	64
3.7.44. Institutos de cultura .....	64
3.7.45. Institutos de investigación .....	65
3.7.46. Empresas de Desarrollo Urbano .....	65
3.7.47. Inversiones.....	65
3.7.48. Sociedades Anónimas (S.A) – Sociedad por acciones simplificadas (S.A.S).....	66
3.7.49. Otras entidades de No Mercado.....	66
3.7.50. Otras Entidades de Mercado.....	67
3.7.51. Entidades en proceso de liquidación.....	67
4. Código Único Institucional (CUIN) .....	67
5. Conclusiones .....	69
6. Bibliografía.....	71
7. Anexos.....	74
Anexo 1. Del control del Gobierno y la definición del Sector Público.....	74
Anexo 2. Sector institucional de las UI – ventas al sector público .....	80
Anexo 3. Rama Ejecutiva del Orden Nacional .....	82
Anexo 4. Otros organismos autónomos e independientes .....	88
Anexo 5. Proceso de asignación del id contable.....	90
Anexo 6. Unidades ejecutoras cuyo presupuesto no lo aprueba en su totalidad el congreso.....	91
Anexo 7. Aplicación del subsector presupuestario y extrapresupuestario a las entidades del PGN .....	93
Anexo 8. Estructura actual del CUIN .....	95

**Lista de figuras**

Figura 1. Estructura del Estado .....	12
Figura 2. Entidades del PGN .....	22
Figura 3. Componentes del sector público .....	33
Figura 4. Árbol de decisión para la clasificación sectorial de las entidades Públicas.....	37
Figura 5. Control Directo e Indirecto del Gobierno.....	74
Figura 6. Clasificación Sociedades No Financieras.....	95
Figura 7. Clasificación Sociedades Financieras .....	97
Figura 8. Clasificación Gobierno General .....	101

**Lista de gráficos**

Gráfico 1. Árbol de decisión para identificar si la ECP es una Unidad Institucional .....	30
Gráfico 2. Árbol de decisión para clasificar el subsector de la Unidad Institucional de Gobierno General (Nacional, departamental o municipal).....	35
Gráfico 3. Árbol de decisión para clasificar la Unidad Institucional como prestadora de servicios financieros .....	36
Gráfico 4. Árbol de decisión para clasificar el sector de la Unidad Institucional (Gobierno General o Sociedad Pública).....	38
Gráfico 5. Criterios para identificar el sector institucional de la UI .....	81

**Lista de tablas**

Tabla 1. Clasificación de entidades públicas en Colombia para la construcción de EFP según productor .....	9
Tabla 2. Composición Estructura del Código Único Institucional - CUIN .....	68
Tabla 3. Códigos de Clasificación Económica .....	69

**Lista de recuadros**

Recuadro 1. Marco normativo para empresas que cotizan en el mercado de valores, o que captan o administran ahorro del público (Resolución 037 de 2017).....	19
Recuadro 2. Marco normativo para empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público (Resolución 414 de 2014).....	20
Recuadro 3. Marco normativo para entidades de gobierno. (Resolución 533 de 2015) .....	21
Recuadro 4. Unidad Institucional Central .....	29

**Siglas y abreviaturas**

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión
BR	Banco de la República de Colombia
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CHIP	Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública
CIEFP	Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas
CNE	Consejo Nacional Electoral
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
CP	Constitución Política de Colombia
CUIN	Código Único Institucional
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECAT	Subcuenta FOSYGA - Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito
ECP	Entidades Contables Públicas
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
EICE	Empresas Industriales y Comerciales del Estado
EOP	Estatuto Orgánico del Presupuesto
EPN	Establecimiento Público Nacional
ESE	Empresas Sociales del Estado
ESP	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios
EUROSTAT	Oficina de Estadística de la Unión Europea
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONTUR	Patrimonio Autónomo Fondo Nacional del Turismo
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud
FUT	Formulario Único Territorial
IASB	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (por sus siglas en ingles)
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano del Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IFAC	Federación Internacional de Contadores (por sus siglas en ingles)
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis"
IPSASB	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (por sus siglas en ingles)
ISFLSH	Instituciones sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MEFP	Manual de Estadísticas Finanzas Públicas
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad
NIT	Número de Identificación Tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIF	Otros Intermediarios Financieros
PAP	Provincias Administrativas y de Planificación
PGN	Presupuesto General de la Nación
RAP	Regiones Administrativas y de Planificación
RCP	Régimen de Contabilidad Pública
RPG	Regiones de Planeación y Gestión

SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SGP	Sistema General de Participaciones
SNCP	Sistema Nacional de Contabilidad Pública
UAE	Unidades Administrativas Especiales
UEJ	Unidad Ejecutora de Presupuesto
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
UI	Unidad Institucional

## Introducción

La Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) presenta en este documento los criterios de clasificación de las entidades del sector público colombiano, para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) en armonía<sup>1</sup> con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) expuestos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014. Este documento es el resultado del trabajo de la mesa de entidades del comité técnico de la CIEFP, la cual está conformada por el Banco de la República (BR), la Contaduría General de la Nación (CGN), el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

En tal sentido, este documento se compone de cuatro secciones, excluyendo esta introducción, que presenta el objetivo del documento y su alcance. En la primera sección se mencionan los antecedentes que motivaron la construcción de un mismo marco para la clasificación de entidades de cara a la elaboración de EFP.

La segunda sección, presenta el contexto colombiano conformado por *un marco legal* respecto al funcionamiento y la organización del Estado colombiano; *un marco contable que en esta versión además de presentar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP) sus elementos y alcance hasta 2018, presenta la adaptación de acuerdo con los lineamientos de información financiera internacional*; y un marco presupuestal, que describe la información presupuestal en el sector público y los subsectores en cada nivel de gobierno, basados en si las unidades están financiadas con presupuestos legislativos de ese nivel de gobierno o con recursos extrapresupuestarios.

En la tercera sección, se presentan los criterios de clasificación económica del sector público colombiano partiendo de las definiciones del MEFP (2014). En esta sección se incluyen los árboles de decisión definidos para: i) Unidad Institucional (UI); ii) Gobierno General o Sociedad Pública; iii) Sociedades financieras y no financieras; iv) Subsector de Gobierno General.

En la cuarta sección se presenta y explica la estructura del Código Único Institucional (CUIN), el cuál será de utilidad para la generación de información que servirá de base para realizar el seguimiento a las finanzas públicas; y se detalla la estructura y organización del árbol MEFP 2014.

Finalmente, se integran al documento ocho anexos que brindan información complementaria sobre distintas particularidades que pueden ser útiles para la evaluación de la clasificación de entidades del sector público colombiano en la compilación de EFP.

---

<sup>1</sup> En armonía significa que “los conceptos básicos, las definiciones y las convenciones son los mismos en la medida de lo posible” (FMI, 2014, par. A1.187)

## 1. Antecedentes

La construcción de EFP requiere la definición de la cobertura de las mismas, esta puede estar dada por transacciones, entidades o una combinación de ambas. De acuerdo con el estándar internacional vigente, la cobertura está determinada por las entidades que conforman el sector gobierno o el sector público<sup>2</sup>, según defina pertinente cada país.

En Colombia existen múltiples entidades que elaboran EFP con metodologías distintas, por lo que la definición de la cobertura también difiere de un productor de EFP a otro. Esto se evidencia al comparar la cobertura usada por el BR, la CGN, el DANE y el MHCP (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. Clasificación de entidades públicas en Colombia para la construcción de EFP según productor**

SECTOR	BR	CGN	DANE	MHCP <sup>3</sup>
Gobierno Central Nacional	237	48	231	192 <sup>4</sup>
Gobierno Central Territorial	1103	1,033	1113	1,133
Departamentos	32	32	32	32
Municipios	1071	1,001	1081	1,101
otros entes del sector local	433		443	
Seguridad Social	18	40	5	2 <sup>5</sup>
Nacional	18	21	5	-
Territorial	0	19	0	-
Establecimientos Públicos	0	470	0	0
Nacional		101	0	0
Territorial		369	0	0
Empresas	1619	1,777	1626	5
Nacional	74	57	-	-
Territorial	1545	1,694	-	-
Sector Financiero	54	70	12	2
Nacional	54	40	12	-
Territorial	0	30	0	-
Otros sectores	0	306	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>3464</b>	<b>3,744</b>	<b>3430</b>	<b>1,334</b>

Fuente: Elaboración propia con información aportada por las entidades participantes de la CIEFP a 31 de diciembre de 2016

La anterior tabla, es el punto de partida para la definición de los criterios que buscan armonizar las EFP de Colombia. Las diferencias que se presentan en la cobertura y sectorización de entidades son el resultado de los parámetros fijados por cada productor de EFP, lo que explica en parte la discrepancia en las cifras producidas para un mismo indicador.

La CGN distingue entre Administración Central y Administración Descentralizada teniendo como criterios la naturaleza jurídica y la definición de Entidad Contable Pública (ECP<sup>6</sup>). El

<sup>2</sup> Para el caso colombiano, el sector público comprende los niveles: Nacional y Territorial.

<sup>3</sup> La información presentada en esta tabla es una aproximación ya que las estadísticas fiscales que actualmente se publican se basan en el MEFP 1986 cuya cobertura está definida por transacciones y no por entidades

<sup>4</sup> Número de unidades ejecutoras del PGN para el año 2016. Tomando en cuenta que el EOP define el PGN como el presupuesto nacional más los establecimientos públicos, para las estadísticas fiscales estos se dejan en la misma categoría

<sup>5</sup> Solo se incluyen las entidades distintas de las que se registran en el PGN a fin de que no se genere un doble conteo

<sup>6</sup> La definición de ECP se puede consultar en la sección 2.2. Marco contable

DANE trabaja con las unidades productoras de bienes y servicios de acuerdo con los criterios del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008.

El MHCP compila estadísticas sobre los flujos de los recursos fiscales y no sobre entidades. En consecuencia, una comparación de sus estadísticas en términos de entidades carece de sentido, ya que las entidades que manejan recursos fiscales pueden contar con recursos adicionales a los que no necesariamente se les da seguimiento desde el MHCP.

La búsqueda de unificación de criterios que permitan definir una misma cobertura de entidades para los diferentes productores de EFP, ha conllevado a que en la Mesa de entidades de la CIEFP se hayan realizado ejercicios de revisión integral para la clasificación institucional de las entidades del sector público colombiano; para ello se acordó que el universo de análisis lo definen las entidades que reportan información contable a la Contaduría General de la Nación.

El primer ejercicio de revisión integral de la clasificación institucional se realizó bajo los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública (RCP) adoptado mediante el artículo 5 de la Resolución 354 del 2007 (en adelante *Precedente*), el cual debe ser aplicado por las entidades del sector público, definidas en el ámbito de aplicación de la resolución en mención.

También debe ser aplicado por los órganos autónomos e independientes creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. En el mismo sentido, el ámbito de aplicación del RCP incluye a los Fondos de origen presupuestal, además de las Sociedades de Economía Mixta y las que se les asimilen, en las que la participación del sector público, de manera directa o indirecta, sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Para la primera revisión integral<sup>7</sup>, un solo Régimen contable aplicaba para las entidades de gobierno, empresas financieras y las empresas no financieras, es decir, todas las denominaciones de cuentas y subcuentas del catálogo general de cuentas aplicaba para todas las entidades del sector público sin restricción alguna.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1314 del 2009, el país entró en el proceso de convergencia a normas internacionales de información financiera. Para el sector público, con los nuevos Marcos normativos implementados a partir de las Resoluciones 533 del 2015<sup>8</sup>, 414 del 2014 y 037 del 2017 expedidas por la CGN, se modificó el RCP precedente, esto en cumplimiento de la ejecución estratégica de modernización de la regulación contable pública hacia estándares internacionales de información financiera. Según lo anterior, la CGN incorporó como parte integrante del RCP: a) el Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública (Resolución 628 de 2015); b) el Marco Normativo para

<sup>7</sup> Se empleó información contable pública hasta el 31 de diciembre del 2017, según lo establecido en el RCP precedente.

<sup>8</sup> Modificada por la Resolución 156 del 2018.

Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público (Resolución 037 de 2017); c) el Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público (Resoluciones 414 de 2014 y 139 de 2015); d) el Marco Normativo para Entidades de Gobierno (Resolución 533 de 2015); e) el Marco Normativo para Entidades en Liquidación (Resolución 611 de 2017); f) la Regulación del proceso contable y del sistema documental contable (Resolución 525 de 2016); y g) los Procedimientos transversales (Resolución 192 de 2016). La Resolución CGN 156 de 2018 produjo que del RCP se desprendieran 4 Marcos Normativos por separado, donde cada uno aplica a un universo de entidades específicas.

Dado lo anterior, fue necesario realizar una segunda revisión integral de la clasificación institucional de entidades que se adapta a los lineamientos de los Nuevos Marcos Normativos Contables y para ello se plantean nuevas fórmulas aritméticas de clasificación de entidades, así como nuevas cuentas, de acuerdo con los cambios de clasificación de las entidades que rigen a partir de la información financiera reportada por las entidades con corte a 31 de diciembre de 2018.

## **2. Contexto Colombiano**

En esta sección se exponen las bases jurídicas y conceptuales de la clasificación de las entidades públicas en Colombia. Para ello, se hace un recorrido por los aspectos legales, contables y presupuestales de la clasificación de las entidades públicas.

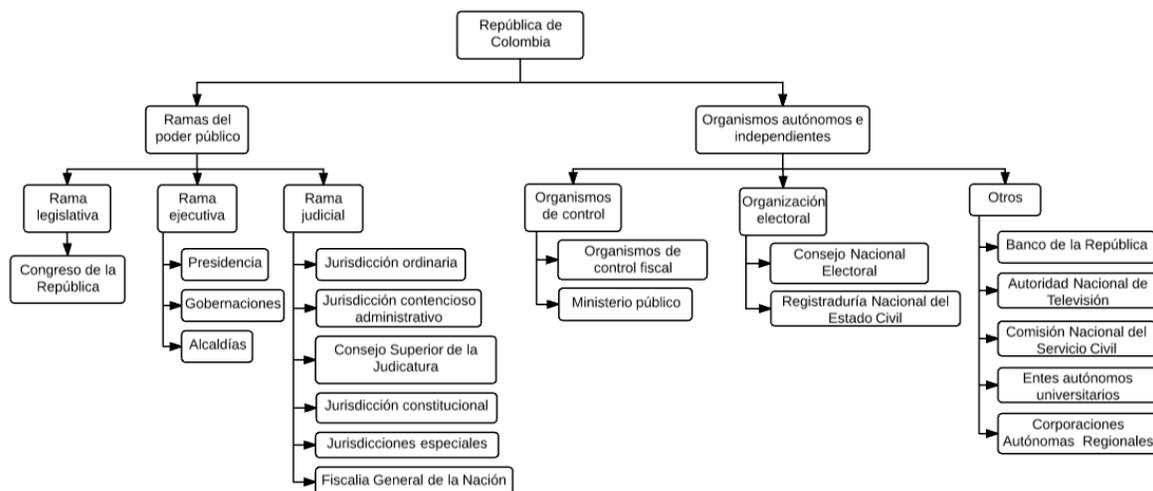
### **2.1. Marco legal**

El marco legal de las entidades del sector público colombiano se establece a partir de la Constitución Política (C.P.) de Colombia de 1991 y sus desarrollos normativos, en especial la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998 que dispone la organización y funcionamiento de las entidades y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional.

Colombia está organizada en forma de República unitaria (Const., 1991, art. 1) es decir, cuenta con un solo orden jurídico válido para todo su territorio y su poder político se ejerce por la estructura central del gobierno. De acuerdo con lo establecido en el Título V de la Constitución Política, el Estado está compuesto por tres ramas del Poder Público (legislativa, ejecutiva y judicial), y otros órganos, autónomos e independientes, que contribuyen al cumplimiento de las funciones de Estado (Const., 1991, art. 113).

En la Figura 1 se presenta el organigrama de la estructura del Estado colombiano a partir de lo establecido en el Título V de la Constitución Política.

Figura 1. Estructura del Estado



**Fuente:** Elaborado a partir del Manual de estructura del Estado Colombiano del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Con respecto a **las ramas del poder público**, la Rama Legislativa corresponde al Congreso de la República a quien concierne “reformular la Constitución, hacer leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración” (Const., 1991, art. 114), el Congreso está integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

La Rama Ejecutiva ejerce las funciones relacionadas con el gobierno y la administración, la conforman las entidades que, por su naturaleza pública, tiene de manera permanente el ejercicio de las actividades administrativas y funciones de gobierno o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. La Ley 489 de 1998, establece la organización y funcionamiento de las entidades y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden nacional (ver Anexo 3. Rama Ejecutiva del Orden Nacional). Adicionalmente, las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los órganos principales de la administración en el correspondiente nivel territorial.

La Rama Judicial es la encargada de administrar la justicia en Colombia, resolver los conflictos entre personas de acuerdo con la ley y aplicarla de manera justa. La integran la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, las Jurisdicciones Especiales, así como los juzgados y tribunales, cuenta además con la Fiscalía General de la Nación que es un organismo independiente adscrito a esta.

Por otro lado, los organismos autónomos e independientes son aquellos órganos, entidades, comisiones o agencias del Estado, creados por vía constitucional o de creación legal y autónoma y que intervienen junto a las Ramas del Poder Público, pero sin pertenecer a ninguna de ellas y gozan de cierto grado de autonomía e independencia. Estos se pueden clasificar entre: i) organismos de control; ii) organización electoral; y iii) otros.

Corresponden a los organismos de control aquellos a los que la Constitución les otorgó facultades relacionadas con el control fiscal y del ministerio público. El control fiscal lo ejerce la Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías departamentales, distritales y municipales. Mientras el Ministerio Público lo conforman la Procuraduría General de la Nación, los personeros distritales y municipales, y el Defensor del Pueblo.

Sobre la organización electoral, la C.P establece que “está conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas” (Const., 1991, art. 120)

Finalmente, dentro de los otros organismos autónomos e independientes<sup>9</sup> se encuentran el Banco de la República, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Autoridad Nacional de Televisión, los entes autónomos universitarios y las Corporaciones Autónomas Regionales.

### **2.1.1. Organización territorial del Estado colombiano**

La Constitución Política reconoce como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, quienes gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley (Const., 1991, art. 286).

El **departamento** es una entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador a quien se le encarga la misión de mantener el orden público y llevar a cabo el desarrollo de la política económica general. Para cumplir con esta misión, el gobernador cuenta con el apoyo de la asamblea departamental la cual es una corporación pública de carácter político y administrativo.

De acuerdo con la Constitución, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Estos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Const., 1991, art. 298).

Por su parte, **los municipios** son creados por las asambleas, por medio de ordenanzas, de acuerdo con los requisitos de Ley (Const., 1991, art. 300). Los municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, cuenta con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites de la Constitución y la ley. A estos les corresponden proporcionar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las

<sup>9</sup> Información sobre los organismos autónomos e independientes: consultar Anexo 4. Otros organismos autónomos.

demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Const., 1991, art. 311).

La autoridad principal del municipio es el alcalde quien es el jefe de la administración legal y el representante del municipio, este se apoya en los concejos municipales que son una corporación político-administrativa que aprueba los proyectos de los alcaldes.

**Los distritos** se definen como entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial. Estos tienen simultáneamente las competencias asignadas por la ley a los departamentos y a los municipios. Según sus competencias se les asigna recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y su organización y funcionamiento está regulada por un régimen especial de orden constitucional y legal (Const., 1991, art. 322-328).

El gobierno y la administración del Distrito está a cargo del i) concejo distrital; ii) el alcalde mayor; iii) las juntas administradoras locales; iv) los alcaldes y demás autoridades locales; y v) las entidades que el concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.

Finalmente, en la C.P se considera el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la cual contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada: el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, tanto a las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir en el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.

La asociación territorial implica una relación legal entre dos o más entidades que involucran una estrecha colaboración manteniendo cada una de ellas su autonomía y atendiendo, además, sus responsabilidades y derechos específicos dentro de dicha asociación. Al trabajar asociadamente con otras entidades, las instituciones suman sus recursos (técnicos, organizacionales, humanos, financieros, entre otros), para atender propósitos comunes de desarrollo estratégicos y específicos.

El Estado colombiano promueve los procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y sostenible de las comunidades. Entre las figuras que la normatividad actualmente contempla se encuentran: i) las asociaciones de entidades territoriales (municipios, distritos, departamentos y de áreas metropolitanas); ii) las áreas metropolitanas; iii) las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP); iv) las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP); iv) la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE); v) las Regiones de Planeación y de Gestión (RPG); vi) la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales; y vii) las Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos, junto con las alianzas estratégicas de orden económico.

## 2.2. Marco contable

La contabilidad pública es una rama especializada de la contabilidad general que articula diferentes elementos para satisfacer las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, de diferentes usuarios interesados en la gestión y control de los recursos públicos. En Colombia corresponde a la U.A.E Contaduría General de la Nación (CGN), 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 (Const., 1991, art. 354).

El entorno jurídico del sector público otorga facultades e impone limitaciones para el desarrollo de sus funciones de cometido estatal, que están relacionadas con el diseño, ejecución y administración de la política pública; la producción y provisión de bienes y servicios públicos; la redistribución de la renta y la riqueza; la salvaguarda de los derechos individuales, colectivos, el orden público, la defensa y preservación del orden jurídico; la gestión fiscal; la coordinación, participación y regulación de la actividad económica.

La **entidad contable pública (ECP)** es la unidad mínima productora de información, que se caracteriza por ser una unidad jurídica y/o administrativa y/o económica, que desarrolla funciones de cometido estatal y controla recursos públicos; por tanto, debe desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación.

Mediante el proceso contable, definido en el Plan General de Contabilidad Pública- PGCP, la ECP captura los datos de la realidad económica, realiza procesos de medición, los incorpora a su estructura cronológica y de clasificación, por medio de instrumentos los representa, los agrega y sintetiza, convirtiéndolos en estados, informes y reportes contables, útiles para el control y la toma de decisiones sobre los recursos.

Así mismo, el Régimen de Contabilidad Pública identifica criterios homogéneos, transversales y comparables para la preparación, presentación y conservación de la información contable; establece criterios y prácticas contables que deben aplicar las entidades del sector público y los agentes que controlen o administren recursos públicos, a fin de consolidar la medición de la masa patrimonial pública y permitir su comparabilidad para efectos de control, rendición de cuentas, gestión eficiente y transparencia.

Los estados, informes y reportes contables que recibe la CGN, constituyen una vía para facilitar y satisfacer necesidades informativas de los usuarios, que son, entre otros: la comunidad y los ciudadanos, organismos de planificación y desarrollo de política económica y social, organismos de representación política (Congreso, Asambleas, Concejo, etc), instituciones de control, las propias entidades y sus gestores, la CGN, agentes nacionales e internacionales, etc.

### **2.2.1. Las entidades contables públicas y el id contable**

Para cumplir con lo establecido en la C.P, la Contaduría General de la Nación dispuso la Entidad Contable Pública (ECP) como unidad mínima de producción de información. Las ECP, de acuerdo con CGN (2015), se caracterizan por “a) desarrollar funciones de cometido estatal, b) controlar recursos públicos, c) realizar una gestión eficiente de los recursos públicos que controla, d) estar sujetas a diversas formas de control y e) estar obligada a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público” (Contaduría General de la Nación, 2015, pág. 11).

Las ECP pueden ser unidades jurídicas, cuando cuentan con personería jurídica; administrativas, cuando no tienen personería jurídica, pero cuentan con autonomía para desarrollar actividades de cometido estatal; o económicas cuando se le destinan o proveen recursos públicos sin que cuenten con personería jurídica o autonomía. En conjunto, todas las ECP deben desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación.

Con el propósito de identificar cada una de las ECP y su correspondiente información contable, la CGN asigna un código a cada una de las ECP<sup>10</sup>, con este pueden reportar información financiera en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de acuerdo con los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública. Este código es conocido como código Institucional, código CHIP, código CGN, o id contable.

### **2.2.2. Régimen precedente.**

El artículo 354 de la Constitución Política de 1991 crea el cargo de Contador General de la Nación y le asigna 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. Mediante el Decreto 85 de 1995 se da vida jurídica a la Dirección General de Contabilidad Pública a cargo del Contador General, que funcionaría como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableciendo su estructura orgánica mediante el Decreto 86 de ese mismo año. Se expide el primer Plan General de Contabilidad Pública con la Resolución 444 de 1995, constituyéndose en un acontecimiento trascendental para la contabilidad pública.

Con la expedición de la Ley 298 de 1996 se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica y administrativa, a cargo del Contador General de la Nación. Esta Ley deroga los Decretos 85 y 86 de 1995 y expide normas tendientes a mejorar la calidad de las presentaciones contables de las operaciones públicas.

En el año 2007, la CGN expide la Resolución 354 de 2007, por la cual se adopta el RCP y lo

---

<sup>10</sup> El proceso para asignar el código se puede consultar en el Anexo 5. Proceso de asignación del id contable.

estructura en tres componentes: el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos Contables y la Doctrina Contable Pública. Este nuevo instrumento introduce cambios de criterios fundamentados en estándares internacionales de contabilidad del sector público, lo que significó un avance representativo en el modelo contable local.

Las funciones atribuidas a la CGN, y en especial, la de consolidar la información contable de las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la contabilidad pública, han demandado gran dinámica de normalización y regulación contable, en procura de mejorar la calidad de la información que sirve de insumo para los productos utilizados por los diferentes usuarios de la información contable pública.

El RCP adoptado por la Resolución 354 de 2007, tuvo vigencia hasta a aplicación de los nuevos marcos normativos, que, de acuerdo con la naturaleza y clasificación de la entidad pública, tuvieron calendarios de aplicación diferentes.

### **2.2.3. Régimen de contabilidad pública bajo estándares internacionales de información financiera.**

Mediante la Ley 1314 de 2009, el Estado Colombiano establece como política, la convergencia de la regulación contable del país hacia las normas internacionales de información financiera y de contabilidad que tienen aceptación mundial. Esta ley define las autoridades de regulación y normalización técnica, y de manera particular, respeta las facultades regulatorias que en materia de contabilidad pública tiene a su cargo la Contaduría General de la Nación.

En este proceso, se reconocen como referentes válidos para orientar el RCP los avances en las normativas internacionales emitidas por el Consejo de Estándares Internacionales de Contabilidad (IASB por su siglas en inglés) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC por su siglas en inglés); y las prácticas de regulación seguidas en otras economías del mundo líderes en materia de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos en las entidades gubernamentales y de las empresas de propiedad estatal.

Después de un proceso de revisión e investigación en junio de 2013 la CGN publicó el documento “Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público”. En este se reconoce la existencia de dos modelos de información financiera que son de aceptación generalizada a nivel internacional, a saber:

- I. El Marco Conceptual para la Información Financiera y las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidos por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB por sus siglas en inglés)
- II. El Marco Conceptual para la Información Financiera con Propósito General de las Entidades del Sector Público y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) emitidos por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad

del Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés).

El primero aplica principalmente a las empresas que cotizan sus instrumentos en un mercado público de valores o que captan o administran ahorro del público, y, el segundo, a las entidades de gobierno. Para las empresas que no cotizan en un mercado público de valores, y que no captan ni administran ahorro del público, no existe en el contexto internacional un marco normativo que sea de aceptación generalizada.

Por su parte, el objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información sobre las entidades de manera que sea útil a los diferentes usuarios de la misma.

Dando prevalencia a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y considerando el entorno económico característico del sector público colombiano, la CGN define cuatro (4) marcos normativos para la preparación y presentación de información financiera de propósito general en línea con estándares internacionales. Estos son:

- i) el Marco normativo para las empresas que cotizan en el mercado de valores, o que captan o administran ahorro del público; reglamentado por la Resolución 037 de 2017, que derogó la Resolución 743 de 2013 y sus modificaciones, el cual está conformado por: Marco Conceptual para la información Financiera, Normas de información Financiera, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública (ver recuadro 1).
- ii) el Marco normativo para las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público; reglamentado por la Resolución 139 de 2015, lo incorpora como parte integrante del RCP, conformado por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública (ver recuadro 2).
- iii) el Marco normativo para las entidades de gobierno, incorporado por la resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, como parte integrante del RCP, compuesto por Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública. De igual manera, la CGN expidió el Instructivo 002 de 2015, con el fin de orientar a los regulados para la determinación de los saldos iniciales y para la elaboración y presentación de los primeros estados financieros bajo el nuevo Marco Normativo (ver recuadro 3).
- iv) el Marco normativo para las entidades en liquidación, incorporado al RCP mediante la resolución 461 de 2017. Está conformado por: Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para

el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

Cada uno de los marcos normativos aplica a un conjunto específico de entidades públicas que son definidas en el ámbito de aplicación expuesto por la resolución que los incorpora al RCP.

Los marcos de regulación establecidos se caracterizan por incorporar criterios que resultan pertinentes desde su aplicabilidad en el contexto del sector público y desde la relación costo-beneficio; satisfacen las necesidades de los usuarios identificados en cada marco normativo; y fijan políticas contables concretas que velan por la uniformidad de la información financiera.

Adicionalmente, la CGN expidió el Referente teórico y metodológico de la Regulación Contable Pública y modificó los lineamientos sobre los soportes, comprobantes y libros de contabilidad que son base para la elaboración de los estados financieros y demás información contable de acuerdo con los requerimientos de los nuevos marcos normativos.

**Recuadro 1. Marco normativo para empresas que cotizan en el mercado de valores, o que captan o administran ahorro del público (Resolución 037 de 2017)**

Este marco normativo es aplicable a las empresas que se encuentran bajo el ámbito del RCP y por los negocios fiduciarios de empresas públicas que se relacionan a continuación:

- i. Empresas que sean emisoras de valores y cuyos valores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE)
- ii. Empresas que hagan parte de un grupo económico cuya matriz sea emisora de valores y esta tenga sus valores inscritos en el RNVE
- iii. Sociedades fiduciarias
- iv. Negocios fiduciarios cuyo fideicomitente sea una empresa pública que cumpla las condiciones establecidas en los literales i, ii, vi, vii y viii
- v. Negocios fiduciarios cuyos títulos estén inscritos en el RNVE y su fideicomitente sea, directa o indirectamente, una o más empresas públicas
- vi. Establecimientos bancarios y entidades aseguradoras
- vii. Fondos de garantías y entidades financieras con regímenes especiales, sean o no emisores de valores
- viii. Banco de la República

El marco se construyó a partir de los conceptos y criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación de las NIIF y su definición obedece a la existencia de empresas de propiedad estatal que acceden al mercado bursátil con la colocación de valores, o que captan o administran ahorro del público. Este Marco normativo está conformado por: el Marco Conceptual establecido para las NIIF, las NIIF incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

Actualmente este marco normativo lo aplican alrededor de sesenta y cinco 65 ECP (el número de entidades que actualmente aplican este marco normativo están sujetas a cambiar (disminuyan o aumenten), esto debido al comportamiento jurídico de cada entidad, es decir; algunas se inactivan para reportar información en la CGN ya sea porque entraron en procesos como: liquidación total, hacen caso omiso de reportar información a la CGN, y otros fenómenos de este tipo).

**Recuadro 2. Marco normativo para empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público (Resolución 414 de 2014)**

Este marco normativo es aplicable a las empresas que no cotizan en el mercado de valores, no captan ni administran ahorros del público y aquellas que hayan sido clasificadas como tales por la CIEFP de acuerdo con los criterios del MEFP.

Las empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público se caracterizan porque no emiten instrumentos de deuda o patrimonio y si lo llegan a hacer, dichos instrumentos no se negocian en un mercado de valores; estas empresas tampoco captan o administran recursos que provienen de terceros, es decir, no actúan en calidad de bancos, cooperativas de crédito, compañías de seguros, intermediarios de bolsa, fondos de inversión o bancos de inversión.

Estas empresas, teniendo en cuenta su naturaleza organizacional, poseen formas particulares o regímenes jurídicos, económicos y sociales diferentes de los del Gobierno general. Además son entidades que tienen la facultad de contratar en su propio nombre; tienen capacidad financiera y operativa para ejecutar actividades, venden bienes y/o prestan servicios de lo cual obtienen beneficios o recuperan el costo total en el curso normal de su operación; no dependen generalmente de una financiación continua e indefinida por parte del gobierno nacional, departamental, municipal o distrital para permanecer como un negocio en marcha y son controladas por una entidad del sector público.

El marco es un desarrollo propio que tiene como referente los conceptos y criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación contenidos en el Marco Conceptual para la Información Financiera y en las NIIF, a partir de los cuales se realizó una simplificación manteniendo los aportes a la calidad de la información y facilitando su aplicación a partir de la definición de criterios uniformes.

No obstante, se dio la alternativa de aplicar las Normas Internacionales de información Financiera para Pequeñas y Medianas Entidades (NIIF para PYMES), emitidas por el IASB e incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano, para las sociedades de economía mixta con determinadas condiciones de capital público y de competencia con el sector privado. Para las empresas que se acogieron a la excepción permitida por este organismo de regulación, el Marco normativo está conformado por la NIIF para PYMES emitida por el IASB e incorporada al ordenamiento jurídico colombiano, el Catálogo General de Cuentas para efectos de reporte y la Doctrina Contable Pública, estos últimos emitidos por la Contaduría General de la Nación.

Actualmente se encuentran aplicando dicho Marco normativo alrededor de mil setecientas (1.700) ECP (el número de entidades que actualmente aplican este marco normativo están sujetas a cambiar (disminuyan o aumenten), esto debido al comportamiento jurídico de cada entidad, es decir; algunas se inactivan para reportar información en la CGN ya sea porque entraron en procesos como: liquidación total, hacen caso omiso de reportar información a la CGN, y otros fenómenos de este tipo).

**Recuadro 3. Marco normativo para entidades de gobierno. (Resolución 533 de 2015)**

Este marco normativo a las entidades que se encuentran bajo el ámbito del RCP y que, según su función económica, se clasifican como entidades de gobierno.

Las entidades de gobierno tienen como objetivo fundamental la definición, observancia y ejecución de políticas públicas que buscan incidir en la asignación de bienes y servicios, en la redistribución de la renta y la riqueza, y en el nivel de bienestar de la sociedad. Estos bienes y servicios incluyen, entre otros, programas de bienestar y mantenimiento del orden, educación pública, seguridad nacional y servicios de defensa. Con independencia de que las entidades de gobierno tengan o no personería jurídica, las actividades de producción y distribución de bienes o servicios que desarrollan se realizan generalmente de forma gratuita o a precios de no mercado. Por ello, estas entidades se caracterizan porque no tienen ánimo de lucro y sus recursos provienen, directa o indirectamente, de la capacidad del Estado para imponer tributos u otras exacciones obligatorias, de donaciones privadas o de organismos internacionales.

Además, la naturaleza de tales recursos, la forma de administración y uso están vinculados estrictamente a un presupuesto público, lo que implica que la capacidad de toma de decisiones está delimitada, puesto que existe un carácter vinculante y restrictivo de la norma respecto al uso o destinación de los recursos y al límite de gastos a que se obligan las entidades. De acuerdo con la organización administrativa, las entidades de gobierno pueden hacer parte del nivel nacional o territorial. En el nivel nacional se encuentran, entre otros: ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales, superintendencias, corporaciones autónomas regionales, establecimientos públicos, agencias gubernamentales y universidades. Por su parte, en el nivel territorial se encuentran, entre otros: gobernaciones, alcaldías y establecimientos públicos.

Actualmente se encuentran aplicando dicho marco normativo alrededor de mil ochocientos sesenta y nueve (1.879) ECP. (el número de entidades que actualmente aplican este marco normativo están sujetas a cambiar (disminuyan o aumenten), esto debido al comportamiento jurídico de cada entidad, es decir; algunas se inactivan para reportar información en la CGN ya sea porque entraron en procesos como: liquidación total, hacen caso omiso de reportar información a la CGN, y otros fenómenos de este tipo).

**2.3. Marco Presupuestal**

La Constitución Política en su artículo 352 establece que aparte de lo especificado en la constitución “la Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo”. En consecuencia, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) es la norma que rige el marco presupuestal para todos los niveles administrativos y los desarrollos particulares para el nivel nacional o territorial están sujetos a lo establecido en este.

En el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que hacen parte de la rama ejecutiva del gobierno (Const., 1991, art. 115), constituidas mediante ley (Const., 1991, art. 150), ordenanza (Const., 1991, art. 300) o acuerdo (Const., 1991, art. 313) se les aplica el Estatuto Orgánico de Presupuesto en lo que se les señale expresamente. Mediante el Decreto 115 de 1996 se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras (con capital estatal o aporte estatal igual o mayor a 90%). Su presupuesto anual es aprobado por el Consejo Superior de Política fiscal (CONFIS).

Si bien existe un régimen propio en materia presupuestal para las regalías (Const., 1991, art. 360) organizado a través del Sistema General de Regalías regulado por la ley 1530 de 2012, este no es objeto de este marco en tanto que se centra en el recurso señalado y no modifica o establece organización de las entidades públicas beneficiarias de las mismas.

### 2.3.1 Clasificación Institucional del Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto General de la Nación (PGN) lo componen el presupuesto nacional y los presupuestos de los Establecimientos Públicos del nivel nacional (Decreto 111, 1996, art. 3). Las entidades relacionadas en estos dos grupos definen el universo de unidades ejecutoras que se incluyen en la Ley anual de presupuesto y que están facultadas para ordenar el gasto con cargo al PGN<sup>11</sup> (ver figura 2).

**Figura 2. Entidades del PGN**

Presupuesto General de la Nación	Presupuesto Nacional	Rama Legislativa Rama Judicial Ministerio Público Contraloría General de la República Organización Electoral Rama Ejecutiva Ministerios Departamentos Administrativos Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica Comisiones de regulación, entre otras Policía Nacional Servicio de la Deuda Pública Nacional
	Establecimientos Públicos Nacionales	Establecimientos Públicos con personería jurídica SENA ICBF INVIAS, entre otros Superintendencias con personería jurídica SuperFinanciera SuperIndustria y Comercio SuperServicios Públicos, entre otros Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica DIAN Aeronáutica, entre otros Fondos cuenta con personería jurídica Fondo Nacional de Regalías

Fuente: MHCP- DGPPN

El **Presupuesto Nacional** comprende las entidades de las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República (CGR), la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, exceptuando los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas (Decreto 111, 1996).

Por otro lado, los **Establecimientos Públicos** son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del

<sup>11</sup> Nótese que se exceptúan las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que se asimilan a ellas, dado que estas cuentan con un régimen presupuestal propio.

Derecho Público, que se caracterizan por tener i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera; y iii) patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes (Ley 489, 1998, art. 70).

Para efectos presupuestales el EOP establece en el artículo 4 que todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional.

Adicionalmente, se utilizan dentro del PGN dos conceptos para denominar los órganos o entidades públicas incluidas, estos son: sección presupuestal (conformada por sección principal y sección) y unidad ejecutora.

La **sección presupuestal** es la clasificación de las ramas del poder público, los órganos de control y electoral, entre otros, que ordena el artículo 36 del EOP para la presentación al Congreso del presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones<sup>12</sup>. Esta clasificación permite agregar información de varias unidades ejecutoras pertenecientes a una rama u órgano, definiéndose así un primer nivel de presentación de la información presupuestal.

La **unidad ejecutora** corresponde a un segundo nivel de desagregación de una sección presupuestal, establecida para la presentación del gasto dentro del anexo del Decreto de Liquidación. Cada sección tiene como mínimo una unidad ejecutora cuyo nombre puede corresponder a la misma sección con la leyenda “gestión general”, y en los demás casos a sus órganos y entidades adscritos o vinculados (descentralizados) o área administrativa subordinada a una unidad responsable, en la cual se desconcentra parte del ejercicio presupuestario (por ejemplo, cada una de las fuerzas del sector defensa, los recursos para pensiones, los de salud, etc.).

Las unidades ejecutoras permiten hacer seguimiento a la ejecución presupuestal a partir del anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto y dado que su definición se da a partir de un criterio de conveniencia para el adecuado control de los recursos públicos estas pueden ser o no entidades. En línea con lo anterior, el Decreto 1068 de 2015 en el artículo 2.8.1.5.2 establece “unidades ejecutoras especiales” las cuales son:

- Unidades Administrativas Especiales de la Administración Central.
- Las Superintendencias sin personería jurídica.

<sup>12</sup> Ordena el EOP que se debe contar con una “sección” para el servicio de la deuda pública nacional. De manera que para los órganos descritos en la figura 8. que conforman el Presupuesto Nacional, se debe reflejar el servicio de la deuda como una sección separada.

- En las entidades de previsión social una unidad ejecutora especial para cada uno de los regímenes que administre así: El régimen contributivo en salud, el régimen pensional y el pago directo de cesantías.
- En el Ministerio de Defensa Nacional una unidad ejecutora especial para cada una de las Fuerzas Militares así: El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y el Comando General.
- En la Rama Judicial una unidad ejecutora especial para cada una de las altas cortes judiciales.
- En la Registraduría Nacional del Estado Civil una unidad ejecutora especial para el Consejo Nacional Electoral.
- Las dependencias internas con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, de cada entidad u órgano administrativo, de acuerdo con el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998.
- Los órganos que tengan aportes de la Nación permitidos por las normas vigentes para las empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, con régimen de aquellas.
- Cada una de las cámaras que componen el Congreso de la República.
- En la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP se identificarán como unidades ejecutoras: el Tribunal de Paz y las Salas de Justicia, la Unidad de Investigación y Acusación y la Secretaria Ejecutiva.
- Las demás dependencias de los órganos no mencionadas en este artículo agrupadas bajo la denominación: "Gestión General". (Presidencia de la República, 2015).

Adicionalmente, se ha definido un conjunto de entidades cuyo presupuesto no se aprueba en su totalidad por el Congreso, ya que no le aplica este régimen presupuestal pero que figuran como unidades ejecutoras del PGN por obligación legal o razones administrativas. Este es el caso de algunas corporaciones autónomas regionales, empresas públicas, sociedades de economía mixta, colegios mayores, institutos técnicos y tecnológicos, entre otros<sup>13</sup>.

Para el sistema de información la clasificación institucional se refleja en un código de seis dígitos que relaciona la **sección presupuestal** y la **unidad ejecutora**. La sección presupuestal se administra en dos niveles y cuatro dígitos: i) la sección principal, que corresponde a los componentes especificados en el EOP (primeros dos dígitos del código); ii) la sección, que puede ser una dependencia de la sección principal (dígitos tres y cuatro del código). Por otro lado, a la unidad ejecutora corresponden los dígitos cinco y seis. De acuerdo con la DGPPN existen 155 secciones en las que se incluyen 34 de entidades del gobierno nacional central, 8 superintendencias, 13 fondos, 4 unidades especiales, y 96 Establecimientos Públicos.

---

<sup>13</sup> Para más información de estos casos consulte el Anexo 6. Unidades ejecutoras cuyo presupuesto no lo aprueba en su totalidad el congreso.

### 2.3.2 Marco presupuestal territorial

Como se explicó inicialmente, en Colombia la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto está regida por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP). Con respecto a las entidades territoriales, el EOP en su artículo 109 establece que “las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial”.

A partir de ejercicios de interpretación del artículo 109 del EOP las diferentes entidades territoriales han desarrollado sus propios clasificadores manteniendo solo aquellos conceptos que el EOP menciona de manera explícita. Como resultado, y siguiendo el análisis de (Torregrosa Sastre, 2014) se puede decir que Colombia cuenta con 1.133 planes de cuentas presupuestales distintos en el nivel territorial, lo que dificulta los ejercicios de captura de datos, comparación y elaboración de estadísticas de finanzas públicas a partir de información presupuestal. Frente a este panorama, las distintas entidades que requieren información presupuestal de las entidades territoriales solicitan los datos en formas de reporte estandarizados, entre los que destaca el Formulario Único Territorial (FUT).

El FUT se creó mediante la Ley 962 de 2005 con el objetivo de minimizar el número de formularios que las entidades territoriales tienen que diligenciar a pedido de las entidades del orden nacional. En este se recoge información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y de gastos de las entidades territoriales para su monitoreo, evaluación y control y funciona en el sistema CHIP de la Contaduría (Decreto 3402, 2007, art. 1). Adicionalmente, el Decreto 1536 de 2016 en el artículo 2.6.4.1, estableció que “ninguna entidad del Gobierno Nacional podrá por su propia cuenta solicitar a las entidades obligadas a reportar al FUT la información que éstas ya estén reportando a través de él” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Dentro de los principales usuarios de la información reportada a través del FUT se encuentran el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, DANE, MHCP. De acuerdo con la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP sus principales usos son:

- Evaluación del desempeño integral
- Evaluación del desempeño fiscal
- Distribución de los recursos de la bolsa de propósito general-Esfuerzo Fiscal
- Es un insumo para monitorear y realizar seguimiento y control de los recursos del SGP
- Seguimiento y control de los recursos de regalías directas
- Control de los recursos destinados a salud, educación y agua potable y saneamiento

básico.

- Elaboración de informes de viabilidad fiscal.

Si bien este formulario creó una institucionalidad a partir de la cual se ha racionalizado la solicitud de información y ha unificado las salidas de la misma, como lo señala la Secretaria de Estado para Asuntos Económicos (SECO) PFM2014-4.2, aún falta avanzar en la coordinación con la Contraloría General de la República, que solicita información diferente y por fuera del FUT.

### **3. Clasificación del sector público colombiano para estadísticas de finanzas públicas**

La toma de decisiones de política debe estar respaldada por la existencia de estadísticas macroeconómicas suficientes y de calidad, que permitan el análisis económico. En este sentido, organismos internacionales como el FMI, la OCDE, la ONU, entre otros, han trabajado en el desarrollo de marcos de referencia que organicen la información de manera apropiada para comprender la situación económica de un país y facilitar la comparación entre distintas economías. El resultado de este trabajo se refleja en el desarrollo del sistema de estadísticas macroeconómicas que lo conforman: i) el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008); ii) la Balanza de Pagos y Posición Internacional de Inversión (MBP6); las estadísticas monetarias y financieras (MEMF 2016); el Manual de Estadísticas de Finanzas públicas (MEFP 2014).

En el caso de las EFP su objetivo es evaluar la política fiscal con respecto a: i) los resultados de las decisiones de política, ii) el impacto de estas en la economía, y la comparación de estos a nivel nacional e internacional (FMI, 2014, pág. 383). Una correcta evaluación, requiere que las estadísticas cubran la totalidad de entidades involucradas en la política fiscal. Si bien los criterios de sectorización son los mismos para el sistema de estadísticas macroeconómicas, en esta sección se hace referencia principalmente a las definiciones del MEFP 2014 y a partir de ello se desarrollan criterios operativos para su aplicación al caso colombiano.

De acuerdo con el MEFP 2014 para clasificar una entidad como parte del sector público es necesario que esta: i) sea residente, ii) sea una unidad institucional y iii) esté controlada directa o indirectamente por el gobierno.

#### **3.1. Residencia**

La residencia de una entidad se define como “el territorio económico con el que dicha entidad tiene la conexión más estrecha (el centro predominante de su interés económico)” (FMI, 2014, par. 2.7). Para Colombia, este sitio geográfico está delimitado por el territorio colombiano definido en el artículo 10 de la Constitución Política:

*“Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.* (Constitución Política de Colombia, 1991)

Para desarrollar una definición operativa es necesario definir territorio económico y centro predominante de interés económico. Se entiende como territorio económico cualquier área geográfica o jurisdicción para la cual se requieren estadísticas, esto es, el área terrestre; el espacio aéreo; las aguas territoriales; en un territorio marítimo, las islas pertenecientes al territorio; y los enclaves territoriales en el resto del mundo (FMI, 2014, par. 2.8-2.9).

Por otro lado, el centro de interés económico predominante de una entidad es el territorio económico donde existe una localización, vivienda, lugar de producción, u otro tipo de instalación en la cual o desde la cual la unidad realiza o tiene previsto seguir realizando, ya sea indefinidamente o a lo largo de un periodo finito pero prolongado, transacciones y actividades económicas a una escala significativa. No es necesario que la localización sea fija, siempre y cuando siga estando dentro del territorio económico. La definición operativa se basa en una ubicación efectiva o prevista durante un año o más (FMI, 2014, par. 2.12).

Esta definición entrega un criterio operativo al establecer un año como el periodo a partir del cual se considera que una entidad es residente. Vale anotar que la residencia puede ser prevista o efectiva, esto implica que las unidades institucionales que esperen permanecer por un año o más en territorio colombiano cumplen con el criterio de permanencia.

Para el caso colombiano, se parte de que todas las ECP son residentes ya que su creación responde al desarrollo de actividades de cometido estatal en el país, es decir, su centro económico se encuentra ubicado dentro del territorio nacional. Vale anotar que para aquellas entidades que tienen filiales internacionales éstas reportan información contable con la entidad que se encuentra en territorio nacional que la controla.

### **3.2. Unidad Institucional**

De acuerdo con el MEFP 2014 “Una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos, comprometerse en

actividades económicas y en transacciones con otras entidades de las cuales es responsable ante la ley” (FMI, 2014 par. 2.22). Adicionalmente las unidades institucionales poseen un conjunto completo de cuentas o son capaces de compilarlo.

Para el caso colombiano, se debe tener en cuenta que todas las ECP “debe[n] desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de Nación” (CGN, 2015, pág. 11); estos reportes incluyen información sobre los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y costos de las entidades, por tanto, es correcto afirmar que todas las ECP cumplen con la última condición. En consecuencia, para identificar las ECP que son UI es necesario profundizar en la capacidad de estas para poseer activos, incurrir en pasivos y comprometerse en actividades y transacciones en nombre propio.

La distinción en Colombia entre la actuación en nombre propio y la actuación en nombre de otro se da por el reconocimiento de la personería jurídica. Aquellos sujetos que cuentan con personería jurídica tienen dos capacidades: i) la capacidad de derecho que se refiere a la posibilidad de ser titular de derechos; y ii) la capacidad de hecho que significa que el sujeto puede ejercer sus derechos (Código Civil, 1873, art. 633, 639)

La personería jurídica de las entidades públicas se determina en el acto que crea la entidad. Adicionalmente, la normatividad colombiana reconoce la personería jurídica de la nación; las unidades administrativas especiales; las superintendencias con personería jurídica; las empresas sociales del estado; las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; los institutos científicos y tecnológicos; las sociedades públicas; las universidades oficiales; los departamentos; el Distrito Capital de Bogotá; los distritos especiales como Barranquilla o Cartagena; las áreas metropolitanas; los municipios, las asociaciones de municipios, los establecimientos públicos de los distintos órdenes; las empresas industriales y comerciales del Estado, en cuanto se trate de actos o de contratos relacionados con el ejercicio de funciones administrativas; y las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado, en cuanto también ejerzan en un momento determinado funciones administrativas (Derecho Procesal Administrativo, 2002).

Con la identificación de la personería jurídica se reconoce la capacidad de las entidades para actuar en nombre propio y se sabe que al ser ECP éstas cuentan con un conjunto completo de cuentas. Por tanto, se puede afirmar que todas las ECP con personería jurídica son unidades institucionales. Si la entidad no cumple con esta condición, se debe consolidar con la UI que la controla (ver recuadro 4).

**Recuadro 4. Unidad Institucional Central**

Como lo señala el MEFP 2014 en el párrafo 2.81, al interior del sector gobierno se encuentra una unidad institucional que concentra la mayoría de los ministerios, departamentos, agencias, juntas, comisiones, autoridades judiciales, organismos legislativos y otras entidades cuya característica común es que no son unidades institucionales separadas debido a que no tienen la capacidad de poseer activos, incurrir en pasivos o participar en transacciones en nombre propio y de las cuales son responsables de esta ante la Ley. Lo anterior no implica que no puedan desarrollar dichas actividades, sino que su ejecución se lleva a cabo en nombre de un tercero.

Para el caso colombiano, la característica que diferencia la actuación en nombre propio de la actuación en nombre de un tercero es la personería jurídica. En el caso de las entidades de gobierno, el artículo 80 de la Ley 153 de 1887 reconoce que “La Nación, los Departamentos, los Municipios (...) son personas jurídicas” y en consecuencia los ministerios, departamentos, secretarías, entre otros, que actúen en nombre de una de estas personas jurídicas no son consideradas unidades institucionales separadas, sino que hacen parte de la unidad institucional del nivel central, departamental o municipal, según sea el caso.

En consecuencia, se reconoce una unidad institucional del nivel central de gobierno que recoge a todas aquellas entidades que actúen bajo la personería jurídica de la Nación, 32 unidades institucionales departamentales, 1.101 unidades institucionales municipales y demás entidades que cuenten con personería jurídica y un conjunto completo de cuentas.

No obstante, el MEFP 2014 contempla el caso de las cuasisociedades:

*(...) i) es una empresa no constituida en sociedad, propiedad de una unidad institucional residente, que tiene suficiente información para compilar un conjunto completo de cuentas, es gestionada como si fuera una sociedad separada y cuya relación de facto con su propietario es la de una sociedad con sus accionistas; o ii) una empresa no constituida en sociedad propiedad de una unidad institucional no residente que se considera residente porque se dedica a producir a escala significativa en el territorio económico durante un período prolongado o indefinido” (FMI, 2014, par. 2.33).*

Para el MEFP 2014 las cuasisociedades deben tratarse como sociedades, y el SCN 2008<sup>14</sup> especifica que estas deben considerarse “unidades institucionales aparte de las unidades a las que jurídicamente pertenecen” (ONU et al., 2008). Las razones de esta decisión se comprenden al considerar dos aspectos de las unidades institucionales: i) las entidades que

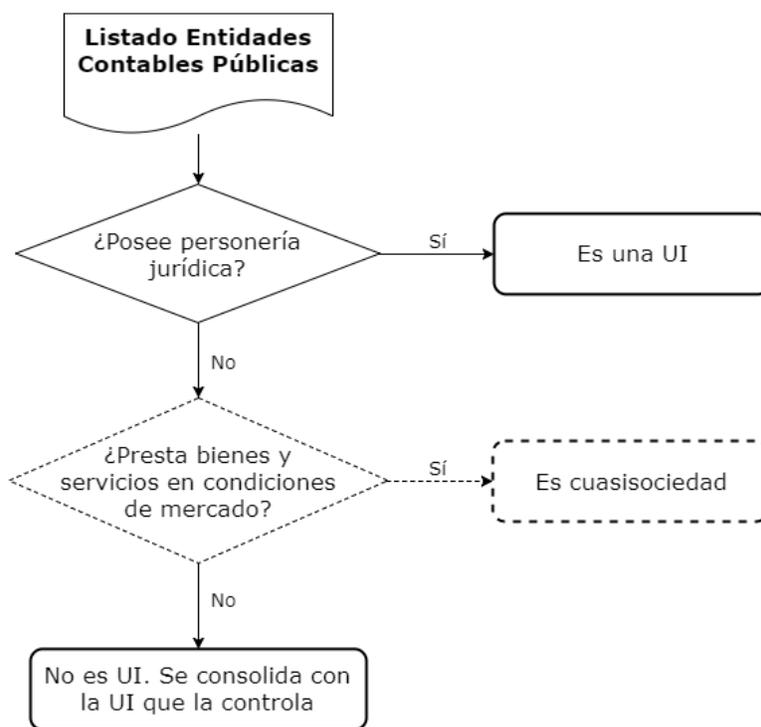
no son unidades institucionales deben clasificarse con unidad institucional que la controla; ii) la configuración de los sectores gobierno general y el sector de las sociedades están determinados por la naturaleza económica de las unidades institucionales (FMI, 2014, par. 2.31).

De no ser por el tratamiento definido, las cuasi sociedades que tienen una naturaleza económica distinta a la de la entidad que la controla y se manejan de manera independiente terminarían clasificadas en un sector distinto al de su naturaleza. Este problema, para el caso de las cuasisociedades del gobierno general, implicaría una pérdida en la calidad de las EFP ya que la información del sector gobierno incluiría datos de naturaleza económica distinta.

Por esta razón, la identificación de las cuasi sociedades parte por determinar si la entidad a clasificar desempeña principalmente actividades de mercado. Debido a que las cuasi sociedades operan como sociedades, debe establecerse si la entidad a clasificar se comporta con una entidad de mercado, es decir, si los precios a los que vende son económicamente significativos.

Tomando en cuenta que esta aproximación es conceptual y no se tiene certeza que en el universo de ECP existan cuasisociedades, la pregunta por las cuasisociedades se deja de manera provisional en el árbol de decisión y se distingue usando líneas punteadas (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Árbol de decisión para identificar si la ECP es una Unidad Institucional**



**Fuente:** Elaboración propia Mesa de Entidades (CIEFP) con base en MEFP 2014

### 3.3. Control del gobierno

Una unidad institucional pertenece al sector público si está controlada directa o indirectamente por unidades del gobierno (FMI, 2014, par. 2.63). Se entiende como control la habilidad para determinar la política general o el programa de una entidad y dentro de los criterios que reconoce el MEFP que pueden marcar el control de una entidad sobre otra se encuentran:

- Propiedad de la mayoría de las acciones o participaciones patrimoniales con derecho a voto
- Control de órganos de dirección, que es la capacidad de designar o remover sus miembros, o el derecho a vetar designaciones de terceros
- Capacidad de designación y remoción del director ejecutivo, el presidente y el director financiero
- Control de los comités con poder para determinar políticas operativas y financieras fundamentales de la entidad
- Derechos residuales para proteger los intereses del público en la administración como corresponsables de la gestión corporativa
- Regulación y control en áreas tales como monopolios o servicios públicos privatizados como la fijación de precios
- Control por parte de un cliente, o grupo de clientes, dominante del sector público
- Control que surge de préstamos concedidos por el gobierno, únicamente cuando el gobierno haya estado en condiciones de conceder un préstamo a la sociedad
- Grado de financiamiento público
- Exposición al riesgo

Para la aplicación de este concepto al caso colombiano, se consideran ECP<sup>15</sup> las entidades cuyo capital lo conforman en un 50% o más recursos públicos. Por convención, se define que este será un indicador suficiente de control y en consecuencia todas las ECP que son unidades institucionales se consideran parte del sector público para las EFP.

### 3.4. La unidad estadística y los sectores institucionales

Para la elaboración de EFP se define una unidad estadística sobre la que es factible y tiene sentido recopilar información, esta es la unidad institucional, la agrupación de unidades institucionales genera sectores. En el MEFP 2014 la economía se divide en 5 sectores institucionales<sup>16</sup>: i) los hogares; ii) las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares;

<sup>15</sup> Como se señaló en la introducción y los antecedentes, para este ejercicio se definió el conjunto de ECP como el universo de análisis; en consecuencia, el criterio se construye para este universo. En caso de ampliar el universo de análisis consultar el anexo 1.

<sup>16</sup> Una economía es un conjunto de unidades institucionales residentes (FMI, 2014, par. 2.6). Por tanto, no se considera dentro de los sectores de la economía las unidades institucionales del resto del mundo.

iii) las sociedades no financieras; iv) las sociedades financieras; y v) el gobierno general. La organización por sectores institucionales responde a la naturaleza económica de las unidades institucionales y tiene un carácter excluyente, es decir, que una unidad institucional no puede pertenecer simultáneamente a dos sectores institucionales.

De acuerdo con el MEFP el **sector hogares** lo componen “todos los hogares residentes” (FMI, 2014, par. 2.60). Entendiendo como hogar:

*“(...) es un grupo de personas que comparten la misma vivienda, que mancomunan, total o parcialmente, su ingreso y riqueza y que consumen colectivamente ciertos tipos de bienes y servicios (sobre todo los relativos a alojamiento y alimentación). Un hogar puede ser de naturaleza individual o institucional. Esta última categoría comprende grupos de personas que residen durante un período muy prolongado o indefinido, o que se prevé residan durante un período muy prolongado o indefinido, en instituciones tales como hospitales, hogares de ancianos, cárceles o comunidades religiosas (como conventos y monasterios)” (FMI, 2014, par. 2.28).*

El **sector de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares** lo conforman “las instituciones sin fines de lucro (ISFL) residentes que no son controladas por el gobierno. Estas proveen a los hogares bienes y servicios gratuitos o a precios que no son económicamente significativos” (FMI, 2014, par. 2.61). En el MEFP se entiende como una ISFL, las “entidades jurídicas o sociales creadas para producir o distribuir bienes y servicios, pero no pueden ser fuente de ingresos, utilidades ni otra ganancia financiera para las unidades institucionales que las establecen, controlan o financian” (FMI, 2014, par. 2.36).

El **sector de las sociedades no financieras** lo componen “las unidades institucionales residentes que se dedican principalmente a la producción de mercado de bienes y servicios no financieros” (FMI, 2014, Par. 2.52). Para efectos de este documento se entienden como sociedades “las entidades capaces de generar un beneficio u otra ganancia financiera a sus propietarios, reconocidas por la ley como unidades independientes de sus propietarios y que se configuran con el propósito de participar en la producción de mercado”<sup>17</sup> (FMI, 2014, par. 2.31).

Puede presentarse el caso de unidades institucionales que no estén legalmente constituidas como sociedades, pero funcionen como tales, estas son conocidas como cuasisociedades y para las estadísticas macroeconómicas deben ser tratadas como sociedades (FMI, 2014, par. 2.33).

El **sector de las sociedades financieras** lo componen “las sociedades residentes que se

---

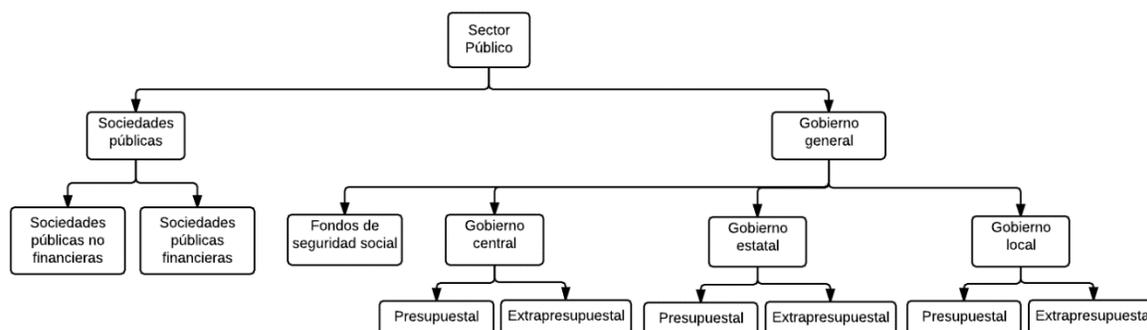
<sup>17</sup> (...) La clave para clasificar una unidad como sociedad en las estadísticas macroeconómicas es la noción de ser productor de mercado. De particular importancia son las características de producir bienes y servicios para el mercado a precios económicamente significativos, y el potencial de ser fuente de beneficios u otras ganancias financieras a sus propietarios (FMI, 2014, par. 2.32).

dedican principalmente a proveer servicios financieros, incluyendo los servicios de aseguramiento y los fondos de pensiones” (FMI, 2014, par. 2.53).

El **sector gobierno general** lo componen “las unidades institucionales residentes que cumplen las funciones de gobierno como su actividad principal” (FMI, 2014, par. 2.58). El MEFP no considera como parte del sector gobierno las sociedades y cuasi sociedades, aun cuando el total de su capital pertenezca a unidades del sector gobierno general. Esto es consecuente con la naturaleza económica de las unidades. Las sociedades y cuasisociedades responden a las fuerzas del mercado, oferta y demanda, mientras que las unidades del gobierno se encargan de proveer bienes y servicios principalmente en una base no de mercado. El detalle de esta discusión se presenta en la sección 3.5.

Por razones analíticas cada sector institucional se puede dividir en subsectores o combinar de manera conveniente dando espacio a nuevos sectores. En el caso de las EFP el análisis integral de la política fiscal requiere que la cobertura incluya las unidades institucionales que desarrollan actividades cuasi-fiscales además de las unidades del gobierno general. Como resultado el **sector público** está formado por todas las unidades institucionales del sector gobierno general y de los subsectores de las sociedades públicas financieras y las sociedades públicas no financieras (ver figura 3). Formalmente, el sector público está conformado por “todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades residentes del gobierno” (FMI, 2014, par. 2.63).

**Figura 3. Componentes del sector público**



Fuente: Elaboración propia a partir del MEFP 2014<sup>18</sup>

### 3.5. Naturaleza económica de las entidades del Sector Público

Una vez identificado que la unidad institucional hace parte del sector público, se debe establecer su naturaleza económica a fin de determinar el sector institucional al que pertenece. Como se mencionó en la sección anterior, el sector público lo conforman unidades institucionales que pueden pertenecer a solo uno de los siguientes sectores institucionales: i)

<sup>18</sup> Se toma como imagen de referencia el gráfico 2.3 *El sector público y sus principales componentes* del MEFP 2014.

gobierno general; ii) sociedades públicas no financieras; y iii) sociedades públicas financieras.

### 3.5.1 Gobierno General

El MEFP 2014 establece la creación de subsectores con el fin de facilitar el análisis de la información y las comparaciones que se requiera para la política fiscal. En el caso colombiano, se acordó usar dos niveles de subsectorización, el primero distingue el nivel administrativo entre central, departamental y municipal, de acuerdo al orden administrativo del país, dejando aparte los fondos de seguridad social de los distintos niveles de gobierno. El segundo se da al interior de cada nivel de gobierno y diferencia las entidades presupuestales de las extrapresupuestales, esta agrupación permite una comparación más directa de la información presupuestal con las EFP.

Con respecto a la identificación de los Fondos de seguridad social, estos se dedican principalmente a la “operación de uno o más sistemas de seguridad social” (FMI, 2014, par. 2.100).

Sobre las entidades presupuestales y extrapresupuestales, la distinción radica en si el presupuesto de la entidad en análisis está cubierto en su totalidad por el presupuesto general que aprueba la legislatura. En caso de estar cubierto la entidad se considera presupuestaria, en caso contrario se considera extrapresupuestaria (ver gráfico 2). En el caso colombiano, dependiendo del nivel de gobierno, la aprobación del presupuesto se da por el Congreso<sup>19</sup>, la asamblea o el concejo.

### 3.5.2 Sociedades Públicas Financieras

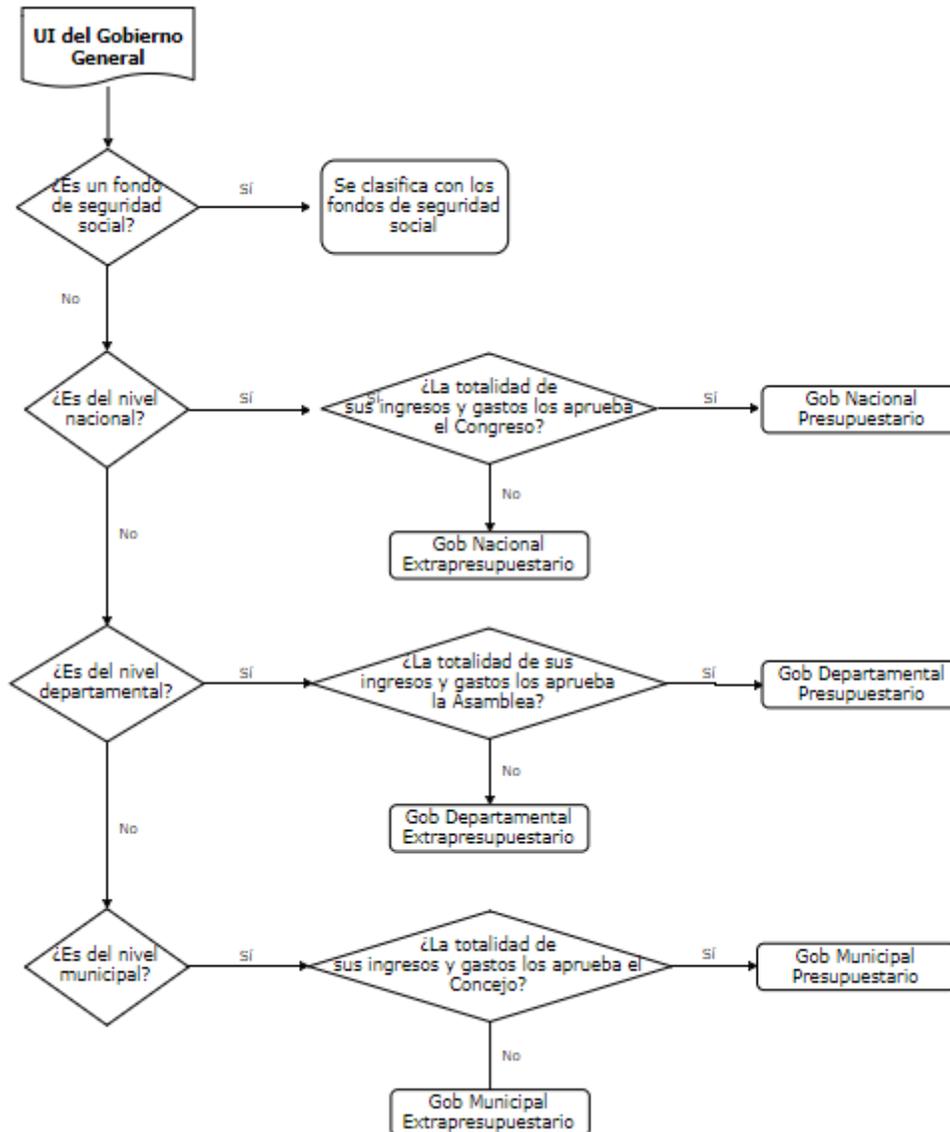
De acuerdo con el MEFP, “El sector sociedades financieras comprende a sociedades residentes que se dedican principalmente a prestar servicios financieros, incluidos los servicios relativos a seguros y fondos de pensión, a otras unidades institucionales.” (FMI, 2014, par. 2.53). Los servicios financieros incluyen: la intermediación financiera, las actividades financieras auxiliares y préstamo de dinero.

Se entienden como **intermediarios financieros** las “unidades institucionales que incurren en pasivos por cuenta propia con el fin de adquirir activos financieros mediante la realización de transacciones en el mercado financiero” (FMI, 2014, par. 2.54). Los **auxiliares financieros**, “son sociedades financieras dedicadas principalmente a realizar actividades relacionadas con transacciones financieras y pasivos o que proveen un marco regulatorio para estas transacciones”. Y, por último, las **instituciones captadoras y prestadoras de dinero**, “son unidades institucionales que prestan servicios financieros distintos de los seguros, la mayoría de cuyos activos o pasivos no se encuentran disponibles en mercados financieros abiertos” (FMI, 2014, par. 2.54).

<sup>19</sup> El análisis en detalle para el nivel nacional se puede consultar en el anexo 7.

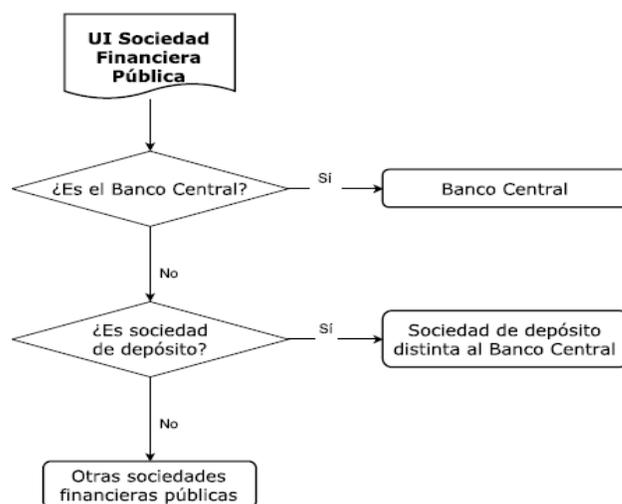
El MEFP 2014 sugiere subsectorizar a partir de las categorías: i) banco central; ii) sociedades de depósito excepto el banco central y iii) otras sociedades financieras incluyendo: todos los intermediarios financieros, excepto las sociedades de depósitos; los auxiliares financieros; y las instituciones financieras y prestamistas de dinero cautivos. Para el caso de las EFP en Colombia se adopta esta estructura (ver gráfico 3).

**Gráfico 2. Árbol de decisión para clasificar el subsector de la Unidad Institucional de Gobierno General (Nacional, departamental o municipal)**



**Fuente:** Elaboración propia Mesa de Entidades (CIEFP) con base en MEFP 2014

**Gráfico 3. Árbol de decisión para clasificar la Unidad Institucional como prestadora de servicios financieros**



Fuente: Elaboración propia Mesa de Entidades (CIEFP) con base en MEFP 2014

### 3.6. Criterios de clasificación del sector público colombiano para las EFP

La elaboración de las EFP parte de la posibilidad de contar con información sobre los flujos y saldos de entidades públicas, preferiblemente en base devengo. Para el caso colombiano, la principal fuente de información contable del sector público es la contabilidad pública cuyos lineamientos son dados por el Contador de la Nación quien definió la ECP como unidad mínima de producción de información contable (ver sección 2.2. Marco contable).

Si bien la contabilidad y las estadísticas cuentan con objetivos, unidades de registro, criterios de registro y reglas de valoración distintas<sup>20</sup>, las similitudes son suficientes para considerar la información contable como principal fuente de información y punto de partida para la construcción de EFP. En consecuencia, para este ejercicio de definición de cobertura de las EFP en Colombia se establece el conjunto de ECP como universo de análisis<sup>21</sup> y los criterios que se desarrollan en esta sección se construyen a partir de sus características.

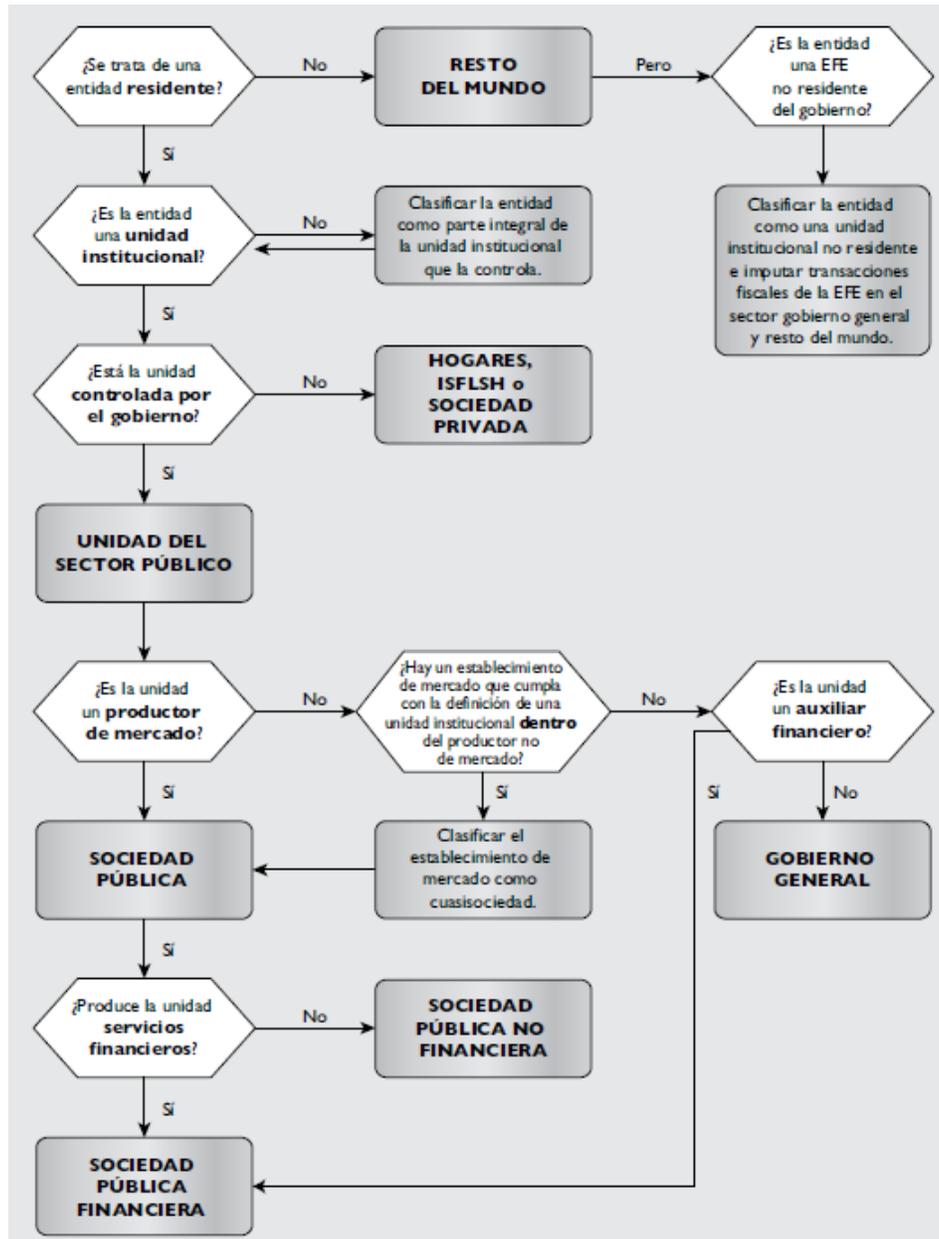
De acuerdo con el MEFP 2014 para clasificar una entidad como parte del sector público es necesario que esta: i) sea residente, ii) sea una unidad institucional y iii) esté controlada directa o indirectamente por el gobierno. Una vez se cumplen estas tres condiciones, es necesario revisar la naturaleza económica de la entidad para establecer si es una sociedad pública o hace parte del gobierno general; esta distinción se realiza al identificar si la unidad institucional es un productor de mercado o un productor no de mercado. En caso de ser una sociedad pública se debe distinguir entre una sociedad financiera o una sociedad no

<sup>20</sup> Para mayor detalle consultar "IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines"

<sup>21</sup> Las cajas de compensación y las cámaras de comercio no son entidades contables públicas no hacen parte de este análisis.

financiera. En caso de ser una unidad del gobierno general se debe establecer si es un fondo de seguridad social, una unidad presupuestal, extra presupuestal o el nivel de gobierno al que pertenece (ver figura 4).

Figura 4. Árbol de decisión para la clasificación sectorial de las entidades Públicas

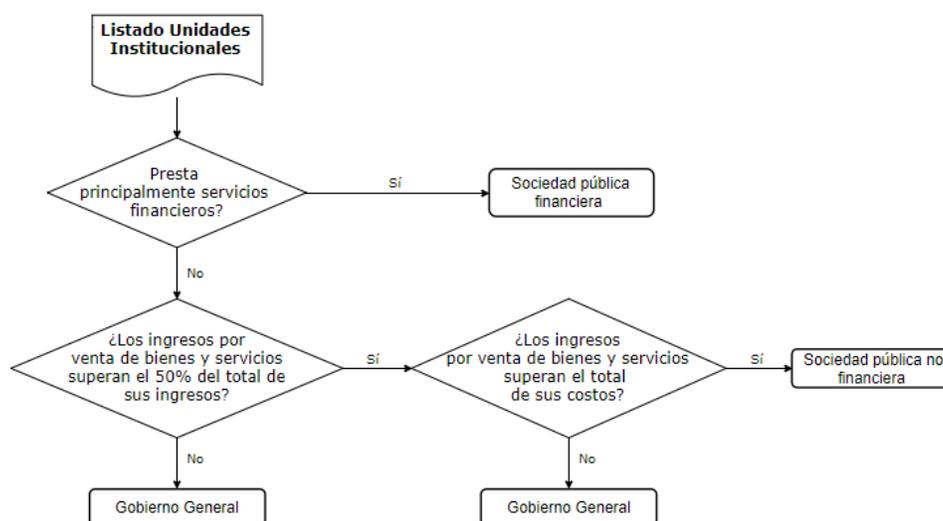


Fuente: Tomado del MEFP 2014

Una vez conocidos los antecedentes y el marco contable, en primera instancia se plantearon criterios de clasificación que definen el sector al que pertenece una entidad, basado principalmente en las clases de Catálogo General de Cuentas como: 4 – Ingresos, 5 – Gastos y 6 – Costos de ventas, estas clases son parte esencial para la clasificación de las entidades ya que según su comportamiento financiero se puede identificar el sector al que pertenecen.

Otro punto importante para tener en cuenta, y dirigido específicamente a los productores de EFP es: la clasificación de las entidades del Régimen precedente lleva un orden en la aplicación de los criterios, primero se aplica el criterio para las Sociedades Financieras a todas las entidades del sector público (del resultado se sacan las que queden clasificadas como financieras), luego el criterio para las entidades de Gobierno (del resultado se sacan las que queden clasificadas como entidades de Gobierno) y por último se aplica el criterio para las sociedades no financieras (ver gráfico 4).

**Gráfico 4. Árbol de decisión para clasificar el sector de la Unidad Institucional (Gobierno General o Sociedad Pública)**



**Fuente:** Elaboración propia Mesa de Entidades (CIEFP) con base en MEFP 2014.

### 3.6.1. Criterios de clasificación sociedades financieras – Régimen Precedente.

En el caso colombiano, cualquier unidad institucional que desarrolle una o más de las tres actividades descritas en la sección 3.5.2, se considera una sociedad pública financiera. Esto se puede comprobar al revisar el peso de los ingresos financieros (cuentas 4350 y 4850 menos la subcuenta 480527) sobre el total de los ingresos (clase contable 4); en caso de que la relación supere el 50% se considera que la unidad institucional es una sociedad financiera.

$$\frac{\text{Ingresos financieros (4350 + 4805 - 480527)}}{\text{Ingresos Totales (4)}} \geq 50\%$$

### 3.6.2. Criterios de clasificación entidades de gobierno y sociedades no financieras – Régimen Precedente.

Las unidades institucionales que pertenecen al gobierno general, cumplen las principales funciones de gobierno y además ejercen responsabilidades políticas o desarrollan un rol como regulador económico. Las principales funciones económicas de las unidades de gobierno de acuerdo con el MEFP en su párrafo 2.38 son:

- Asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios a la comunidad o a hogares individuales principalmente en condiciones no de mercado
- Redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de transferencias
- Dedicarse principalmente a la producción no de mercado
- Financiar sus actividades principalmente mediante impuestos u otras transferencias obligatorias

Dentro de estas es de particular atención el numeral tres ya que implícitamente contempla la producción de bienes y servicios de no mercado como una de las funciones principales de algunas unidades del sector gobierno general. En consecuencia, es de interés “para determinar qué empresas públicas tratar como unidades de gobierno general y cuáles como sociedades públicas (...) delimitar a los productores no de mercado y de mercado” (FMI, 2014, par. 2.64).

Se considera que “(...) **un productor de mercado** es una unidad institucional que suministra la mayor parte o la totalidad de su producto a otros, a precios económicamente significativos”. Así mismo, “(...) **un productor no de mercado** suministra la mayor parte o la totalidad de su producto a otros, de manera gratuita o a precios económicamente no significativos”. Por tanto, los **precios económicamente significativos** son el criterio utilizado para determinar si una unidad institucional es una unidad productora de mercado o productora no de mercado. (FMI, 2014, par. 2.65-2.66) La pregunta que se debe responder es: ¿cómo se establece que los precios son económicamente significativos?

El MEFP 2014 define como precios económicamente significativos a aquellos precios que influyen significativamente en las cantidades que los productores están dispuestos a ofrecer y en las cantidades que los compradores desean comprar. Para que los precios económicamente significativos se formen, se deben satisfacer simultáneamente dos condiciones: “El productor tiene un incentivo para ajustar la oferta con el objetivo de obtener un beneficio en el largo plazo o, como mínimo, cubrir los costos de capital y otros costos, y los consumidores tienen la libertad de elegir comprar o no según los precios que se cobren” (FMI, 2014, par. 2.66).

Lo anterior quiere decir que, tanto productores como compradores resultan influenciados por las cantidades de producto que se ofrecen y las cantidades de producto que se desean adquirir, siempre y cuando los precios de dichos productos satisfagan las expectativas tanto de

productores como de compradores; si ello es posible, entonces los precios a los cuales se logran dichas transacciones son precios económicamente significativos, y por lo tanto se puede establecer que la unidad institucional es productora de mercado y, en consecuencia, se le ubicará como una sociedad pública. En caso contrario, la unidad institucional se considera una unidad productora no de mercado y se le ubicará en el sector Gobierno General.

Para distinguir si una unidad institucional es productora de mercado o no de mercado y establecer su sector como de gobierno general o como sociedades públicas no financieras, se aplicarán dos pruebas<sup>22</sup>: la primera permitirá identificar la importancia de los ingresos netos por concepto de venta de bienes y servicios sobre los ingresos totales; y la segunda evaluará la cobertura de los ingresos netos por concepto de ventas bienes y servicios a los costos de producción de esos bienes y servicios vendidos. La fuente de información para estas pruebas es la información contable de cada entidad que se registra en el CHIP a diciembre 31.

Para el desarrollo de las pruebas se utilizarán las cuentas y subcuentas de la siguiente clase y grupos que hacen parte de los Catálogos Generales de Cuentas, pues se refieren a las previstas por la CGN para el reconocimiento de los ingresos por de ventas bienes y servicios y de los costos de producción de esos bienes y servicios vendidos:

Cuenta	Nombre de la cuenta
4	Ingresos
42	Venta de bienes
43	Venta de servicios
6	Costos de ventas y operación

Al respeto es necesario excluir las siguientes cuentas que se encuentran en los Catálogos Generales de Cuentas como parte de los ingresos por ventas de bienes y servicios y sus costos respectivos, pues corresponden a cuentas previstas para ser utilizadas por entidades ya clasificadas como Fondos de Seguridad Social, sociedades públicas financieras y de seguros.

Cuenta	Nombre de la cuenta de ingresos	Cuenta	Nombre de la cuenta de costos
4311	Administración del Sistema de Seguridad Social en Salud	6402	Administración de la Seguridad Social En Salud
4313	Administración del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Profesionales	6403	Administración De La Seguridad Social En Riesgos Profesionales
4350	Operaciones de Colocación y Servicios Financieros	6410	Operaciones de Captación y Servicios Financieros
4353	Operaciones de Banca Central	6411	Operaciones de Banca Central
4355	Servicios de Seguros y Reaseguros	6412	Por Seguros y Reaseguros

Igualmente es necesario incluir las siguientes subcuentas que están previstas para el

reconocimiento separado de los márgenes positivos y negativos en la comercialización de bienes y contratación de servicios de salud, pues los valores allí registrados son parte de las transacciones de ventas efectuadas que por efecto de la comercialización o mecanismos de contratación es necesario su reconocimiento separado.

Cuenta	Nombre de la cuenta de ingresos	Cuenta	Nombre de la cuenta de gastos
480807	Margen en la comercialización de bienes y servicios	580814	Margen en la contratación de los servicios de salud
480822	Margen en la contratación de servicios de salud	580815	Margen en la comercialización de bienes y servicios

### 3.6.3. Criterios de clasificación Entidades de Gobierno – Régimen Precedente.

Para determinar las entidades de Gobierno se aplicará la “Prueba de ingresos netos por concepto de venta de bienes y servicios sobre los ingresos totales”, para determinar la importancia de los ingresos e identificar las unidades institucionales que venden bienes y/o servicios; para lo anterior se debe aplicar el siguiente criterio:

$$\frac{42 + 43 - (4311 + 4313 + 4350 + 4353 + 4355) + 480807 + 480822 - (580814 + 580815)}{4 - (580814 + 580815)} = > 50\%$$

Donde,

**4:** Ingresos

**42:** Venta de bienes

**43:** Venta de servicios

**4311:** Administración del sistema de seguridad social en salud

**4313:** Administración del sistema de seguridad social en salud en riesgos profesionales

**4350:** Operaciones de colocación y servicios financieros

**4353:** Operaciones de banca central

**4355:** Servicios de seguros y reaseguros

**480807:** Margen en la comercialización de bienes y servicios

**480822:** Margen en la contratación de servicios de salud

**580814:** Utilidad por operaciones de regulación económica de Banca Central distribuidas a la Nación

**580815:** Fotocopias

Las entidades cuyos ingresos por concepto de bienes y servicios no superan el 50% de sus ingresos totales, se clasifican como unidades institucionales de gobierno general.

Si por el contrario sus ingresos por concepto de bienes y servicios superan el 50% del valor de sus ingresos totales, se requiere determinar de manera posterior a esa primera verificación si la unidad institucional es un productor de mercado o no de mercado, lo cual se efectúa identificando si los ingresos por venta de bienes y servicios cubren al menos la mitad de sus costos de producción, como lo definen los siguientes párrafos del MEFP 2014:

*2.69 Aunque no hay una relación numérica preceptiva entre el valor de las ventas*

*(excluidos tanto los impuestos como los subsidios a los productos) y los costos de producción, se esperaría que el valor de las ventas de las sociedades públicas sea al menos igual, en promedio, a la mitad de los costos de producción durante un período multianual prolongado.*

### **3.6.4. Criterios de clasificación Empresas No Financieras – Régimen Precedente**

Para determinar las Empresas No Financieras se aplicará la prueba denominada “cobertura de los ingresos netos por concepto de bienes y servicios a los costos de producción de los bienes y servicios vendidos”, con la que se verificará si ingresos por concepto de bienes y servicios, cubren al menos en promedio la mitad de sus costos de producción. Las unidades institucionales que así se identifiquen son productoras de mercado y se clasifican como sociedades públicas no financieras, de lo contrario se clasificarán como de gobierno general, el criterio a aplicar es la siguiente:

$$\frac{42 + 43 - (4311 + 4313 + 4350 + 4353 + 4355) + 480807 + 480822 - (580814 + 580815)}{6 - (6402 + 6403 + 6410 + 6411 + 6412)} \Rightarrow 0.5$$

Donde,

**42:** Venta de bienes

**43:** Venta de servicios

**4311:** Administración del sistema de seguridad social - Ingreso

**4313:** Administración del sistema de seguridad social en riesgos profesionales

**4350:** Operaciones de colocación y servicios financieros

**4353:** Operaciones de banca central

**4355:** Servicios de seguros y reaseguros

**480822:** Margen en la contratación de servicios de salud - Ingreso

**580814:** Margen en la contratación de servicios de salud - Gasto

**580815:** Margen en la comercialización de bienes y servicios

**6:** Costo de ventas y operación

**6402:** Administración de la seguridad social en salud - Costo

**6403:** Administración de la seguridad social en salud en riesgos profesionales- Costo

**6410:** Operaciones de captación y servicios financieros

**6411:** Operaciones de banca central

**6412:** Por seguros y reaseguros

Para la aplicación de las pruebas mencionadas, se tomará la información contable registrada en el CHIP por cada ECP objeto de estudio, para un período mínimo de tres años, de forma consecutiva, en los seis años anteriores a la fecha de clasificación, conforme con el párrafo 2.69 del MEFP 2014.

En relación con las ECP, de las cuales no se disponga de información contable continua de al menos tres años (tales como las nuevas), la clasificación “debe basarse en su intención respecto de los precios que ha de cobrar por sus bienes y servicios”, es decir su clasificación

inicial de incorporación al CUIIN estará vigente hasta tanto permita su evaluación al disponer de al menos tres periodos continuos de información financiera contables, según lo determina el MEFP en el siguiente párrafo

*2.70 En principio, la distinción entre productores de mercado y no de mercado debe hacerse caso por caso. La clasificación de un productor como productor de mercado o no de mercado debe considerarse sobre una base de varios años. (pie de página “Cuando una unidad recientemente establecida debe ser clasificada en un sector, la clasificación como productor de mercado o no de mercado debe basarse en su intención respecto de los precios que ha de cobrar por sus bienes y servicios) Una vez que se lo clasifica, solo si una variación en el precio se mantiene —o se prevé que se mantenga— durante varios años podría considerarse una reclasificación de la entidad.*

NOTA: Los criterios de clasificación que anteriormente se presentaron, solo aplican bajo el Régimen de Contabilidad Pública Precedente (como ya se había referenciado en los antecedentes de este documento) por lo que la información financiera con la que se evaluaron las fórmulas es la correspondiente hasta el 31 de diciembre del 2017.

### **3.6.5. Criterios de clasificación de entidades – Nuevos Marcos Normativos**

A diferencia del Régimen de Contabilidad Pública precedente, donde existía un Catálogo General de Cuentas que aplicaba para todo el Sector público, en los Nuevos Marcos Normativos según las Resoluciones 533 del 2015<sup>23</sup>, 414 del 2014 y 037 del 2017 expedidas por la CGN, que modificaron la Resolución CGN 354 del 2007, produjo que cambiase el ámbito de aplicación, es decir: por ejemplo, el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público solo aplica un Catálogo General de Cuentas con conceptos específicos y diferentes de los demás Marcos Normativos. Dado lo anterior fue necesario reconstruir los criterios para la clasificación de entidades, cuyos criterios establecidos tanto en el numerador como el denominador abarcan el marco normativo correspondiente, siendo esto consecuente con una segunda revisión integral de la clasificación de entidades del sector público.

### **3.6.6. Criterios de clasificación Sociedades Financieras – Nuevos Marcos Normativos**

$$\frac{4311 + 4313 + 4353 + 4355 + 4375 + 4802 - 480236 + 480835}{4} \geq 50\%$$

Donde,

**4311:** Administración del sistema de seguridad social en salud

**4313:** Administración del sistema de seguridad social en riesgos laborales

**4353:** Operaciones de banca central

<sup>23</sup> Modificada por la Resolución 156 del 2018.

**4355:** Servicios de seguros y reaseguros

**4375:** Operaciones fondos de garantías

**4802:** Financieros

**480236:** Rendimiento efectivo, dividendos y participaciones de inversiones de administración de liquidez a valor de mercado (valor razonable) con cambios en el patrimonio (otro resultado integral)

**480835:** Servicios financieros

### 3.6.7. Criterios de clasificación Entidades de Gobierno – Nuevos Marcos Normativos

$$\frac{42 + 43 - (4311 + 4802 - 480236) + 480807 + 480822 - (589014 + 589015)}{4 - (589014 + 589015)} \leq 50\%$$

Donde,

**42:** Venta de bienes

**43:** Venta de servicios

**4311:** Administración del sistema de seguridad social en salud

**4802:** Financieros

**480236:** Rendimiento efectivo, dividendos y participaciones de inversiones de administración de liquidez a valor de mercado (valor razonable) con cambios en el patrimonio (otro resultado integral)

**480807:** Margen en la comercialización de bienes y servicios

**480822:** Margen en la contratación de servicios de salud

**589014:** Margen en la contratación de los servicios de salud

**589015:** Margen en la comercialización de bienes y servicios

### 3.6.8. Criterios de clasificación Empresas No Financieras – Nuevos Marcos Normativos

$$\frac{42 + 43 - (4311 + 4802 - 480236 - 480835) + 480807 + 480822 - (589014 + 589015 + 5613 + 5804)}{6} \geq 0.5$$

Donde,

**42:** Venta de bienes

**43:** Venta de servicios

**4311:** Administración del sistema de seguridad social en salud

**4802:** Financiero

**480236:** Rendimiento efectivo, dividendos y participaciones de inversiones de administración de liquidez a valor de mercado (valor razonable) con cambios en el patrimonio (otro resultado integral)

**480835:** Servicios financieros

**480807:** Margen en la comercialización de bienes y servicios

**480822:** Margen en la contratación de servicios de salud

**589014:** Margen en la contratación de los servicios de salud

**589015:** Margen en la comercialización de bienes y servicios

**5613:** Administración de la seguridad social en salud

**5804:** Financieros

**6:** Costos de ventas

Las evaluaciones de los criterios bajos los nuevos marcos normativos, comprenden la información contable pública solo desde el año 2018 en adelante.

### **3.7. Casos especiales de la aplicación de los criterios de clasificación**

Luego de aplicar las pruebas de ingresos por venta de bienes y/o servicios (excluyendo FSS y financieros) sobre los ingresos totales y los Ingresos por venta de bienes y/o servicios con respecto a los costos de producción de lo vendido, se identificó que los conjuntos de entidades con objetivos comunes se comportaban de manera similar a excepción de algunos casos. En razón a lo anterior, y con en el ánimo de asegurar la consistencia de la clasificación de entidades, en esta sección se describe el comportamiento de los grupos de entidades ordenados por objetivo y/o naturaleza común. Esto facilita la clasificación de entidades nuevas que no cuentan con información contable y la identificación de los cambios atípicos ya sea por problemas de registro o por cambio en la naturaleza económica de la entidad. A continuación, se describen los grupos y la clasificación respectiva, así como la definición de entidades atípicas establecidas por la CIEFP.

#### **3.7.1 Empresas Sociales del Estado (E.S.E)**

Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley, o por las asambleas o concejos y de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 1876 de 1994, tienen como objetivo la prestación de servicio de salud, entendidos como un servicio público a cargo del Estado y como parte integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud. Según la ley 100 de 1993 son una categoría especial de entidad pública descentralizada, que cuenta con personería jurídica, patrimonio autónomo y autonomía administrativa.

Al ser productoras de bienes y servicios, en un mercado constituido y vender a precios económicamente significativos, las empresas sociales del Estado del orden nacional están sujetas al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, señaladas por el estatuto orgánico del presupuesto (D. 111/96), en lo que expresamente las considere y por el Decreto 115 de 1996. Por tanto, en la mayoría de los casos, las ESE tienen la clasificación de Sociedades no Financieras.

Para el caso de las ESE territoriales, estarán sujetas al estatuto fiscal de la correspondiente entidad o en su defecto al estatuto orgánico del presupuesto. Frente al análisis realizado sobre las ESE que no pasan las pruebas, se encontró que puede deberse a una clasificación contable incorrecta de los ingresos que son provenientes de la venta de bienes y servicios, y en ese caso, también se clasifican como **sociedades no financieras**.

### 3.7.2 Empresas de Servicios Públicos (E.S.P)

Las Empresas de Servicios Públicos de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 142 de 1994 tienen como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa. Estas empresas pueden o no ser parte de un mercado en libre competencia. Su monopolio solo puede darse si no hay ninguna otra empresa dispuesta a ofrecer este servicio o porque se demuestre que es más eficiente la prestación directa y exclusiva del municipio que dejarlo a la libre competencia.<sup>24</sup>

Teniendo en cuenta las características mencionadas, las Empresas de Servicios Públicos hacen parte de un mercado, aunque por la naturaleza del mismo no se le puede reconocer como competitivo plenamente, a pesar de esto, todas las ESP se clasificarán como **sociedades no financieras** debido a que:

- Las entidades que pasan la prueba de mercado se clasifican como **sociedades no financieras** dado que son productoras de bienes y servicios y venden a precios económicamente significativos.
- Las entidades que NO pasan la prueba de mercado se clasifican como **sociedades no financieras**, ya que la mayoría de sus ingresos son provenientes de inversiones ordinarias en otras entidades, lo anterior se conoce como el método de participación patrimonial.
- Al analizar las entidades que no pasan las pruebas, se observa que, los casos atípicos radican en el registro de los ingresos en las cuentas 4.8.08 Otros ingresos ordinarios y 4.8.10 Otros ingresos extraordinarios. En general, estas entidades no registran ingresos por transferencias, es decir no es el gobierno quien las está subsidiando, sino que parte de sus ingresos provienen de otras inversiones distintas al objeto central de su operación. Finalmente, aunque estas entidades no registran ingresos por venta de bienes y servicios, tampoco registran transferencias significativas por parte del gobierno por lo que no se considera una unidad de gobierno. En conclusión, estas se deben clasificar como **sociedades no financieras**.

### 3.7.3. Asociaciones de Municipios (ASOMUN)

Las Asociaciones de Municipios en su mayoría son establecidas por la normatividad y buscan facilitar el desarrollo de funciones de gobierno. Según el Artículo 148 de la Ley 136 de 1994, dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.

<sup>24</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. 2017. Boletín Jurídico. En: <http://www.sic.gov.co/boletin-juridico-agosto-2017/los-servicios-publicos-no-son-ajenos-a-la-libre-competencia>

Estas entidades definen en su conformación los aportes que recibirán por cada municipio, así como las transferencias de la nación, los departamentos u otras entidades públicas y privadas.<sup>25</sup> Tomando en cuenta lo anterior, es claro que estas asociaciones no hacen parte de un mercado establecido (con precios significativos), por lo que se acordó clasificarlas como **gobierno municipal**, a pesar de que algunas no pasan las respectivas pruebas, pues su patrimonio también depende de los recursos que recibe por los servicios que presta, las contribuciones que cobra por valorización y los demás bienes que adquiere como persona jurídica.<sup>26</sup>

#### 3.7.4. Unidades Administrativas Especiales (U.A.E)

Conforme a los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998 puede deducirse que las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que ella les señale, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo. Al igual que las superintendencias, pueden tener o no personería jurídica.

Según el inciso transcrito del artículo 1º del Decreto 1050, las características de las Unidades Administrativas Especiales fueron determinadas como:

- La creación legal o por el gobierno con autorización del legislador.
- Para realizar actividades propias de un ministerio o departamento administrativo.
- Con competencias administrativas que, por su naturaleza, o por ser financiadas con recursos especiales, o por tratarse de actividades diferentes de las actividades administrativas ordinarias (p. ej., campañas de vacunación, administración de recursos originados en convenios internacionales, ayuda externa pública o privada), pudieran calificarse de especiales.
- Y que por ser especiales deben tener un régimen administrativo especial, debiéndose precisar el mismo en el acto de su creación, y en el cual radicaba su carácter de "especiales".<sup>27</sup>

En general, dado que las U.A.E cumplen labores precisas del Estado, no participan en un mercado abierto y su presupuesto está dispuesto por el legislador, se acordó clasificarlas como **gobierno central presupuestario**, a excepción de las siguientes:

- De Gobierno:

U.A.E de Pensiones Del Departamento de Cundinamarca, se clasificó como Unidad de **gobierno departamental**.

<sup>25</sup> Procuraduría. 2015. Naturaleza Jurídica de Asociación de Municipios. Ley 136 de 1994, artículo 150.

<sup>26</sup> Contraloría General de la Nación. 2010. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA. Pág. 24.

<sup>27</sup> Sarria, C. 2015. ¿Las agencias son unidades administrativas especiales? En: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4193/4816>

U.A.E. de Ciencia Tecnología e Innovación del Municipio de Tunja, se clasificó como **gobierno municipal**.

- De Salud:

U.A.E. De Salud de Arauca no constituye una E.S.E debido a que no presta servicio de salud, por lo tanto, se clasifica en el **gobierno departamental**.

Las U.A.E. Centro de Salud – Zetaquirá, U.A.E. de Salud Paicol - Huila, Centro de Salud Pesca Unidad Administrativa Especial – Boyacá, registran en sus actos administrativos de creación que son E.S.E, por lo que se clasificaron como **sociedades no financieras**.

- Transporte:

Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para Pasto, se clasificó, como **gobierno municipal** presupuestario, debido a que no es una entidad prestadora de servicios de transporte.

### 3.7.5. Centros de Diagnóstico Automotor (CDA)

De acuerdo al artículo 2° del Código Nacional de Transito Ley 769 del 2002 se define como: ente estatal o privado destinado al examen técnico-mecánico de vehículos automotores y a la revisión del control ecológico conforme a las normas ambientales. Estos CDA deben estar acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC, habilitado por el Ministerio de Transporte y tener conectividad con el RUNT.<sup>28</sup> Dado que estas entidades hacen parte de un mercado competitivo, donde los precios responden a las pujas de oferta y demanda, y con unos ingresos mayoritariamente provenientes de su operación, se clasifican como **sociedades no financieras**, sumado además a que pasan las pruebas, en caso contrario, probablemente podría ser un mal registro contable.

En el análisis realizado se evidenció que existe una diferencia en el registro de los ingresos entre los centros, siendo el caso específico el Centro de Diagnóstico Automotor de Palmira, éste no pasa la prueba de ingresos porque no registra sus ingresos por venta de servicios en la cuenta 43 como las demás de grupo, presentan sus ingresos en la cuenta 41 Ingresos Fiscales, se concluye que es un mal registro contable.

### 3.7.6. Tribunales de ética

Los Tribunales de Ética son los encargados de dirimir los conflictos éticos y disciplinarios que se presenten en el ejercicio de las profesiones en la salud. Tienen la facultad de conocer, evaluar y sancionar conductas profesionales que atenten contra el buen ejercicio de la profesión, recibiendo y estudiando las reclamaciones que interpongan pacientes, profesionales e instituciones sobre la conducta ética de un profesional en cualquiera de las

<sup>28</sup> ASOCDA. 2019. En: <https://www.aso-cda.org/>

áreas de desempeño.<sup>29</sup>

Según la Ley 23 de 1981 los Tribunales de Ética son conformados por miembros elegidos por el Ministerio de Salud, la Academia Nacional de Medicina, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame) y la Federación Médica<sup>30</sup>, tanto en el orden nacional como en el territorial. En este mismo sentido, se determinó que estas entidades tienen un carácter especial con participación y vigilancia del Estado, a través del Ministerio de Salud. Frente a su financiación, el Gobierno Nacional incluirá en el proyecto de presupuesto los gastos correspondientes a cada vigencia a partir de las necesidades económicas presentadas por los tribunales al Ministerio e invertirán según disposición del Ministerio.<sup>31</sup> Por su parte, la Ley 715 de 2011 prevé financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.

Por estas razones y al no estar definida una libertad de competencia para desarrollar estas funciones, dado que el mismo Gobierno determinó que la finalidad de los tribunales es que no quedarán bajo el control y discrecionalidad de los particulares, porque esto podría ocasionar pérdida de la esencia del control y del juzgamiento en relación con el cumplimiento de las normas de ética-médica,<sup>32</sup> se estableció que la clasificación debe ser **gobierno central extrapresupuestario**, según el nivel que corresponda. Se suma a esto, que no pasan las respectivas pruebas.

### 3.7.8. Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (C.P.G.A)

Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, fueron establecidos por la Ley 607 de 2000, en el artículo 6, donde se definieron como organizaciones de gestión que agrupan municipios con características homogéneas y potencialidades comunes, para el desarrollo de la competitividad y el fortalecimiento del mercado de servicios de asistencia técnica directa rural, con enfoque agroempresarial.

Ya constituidos los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, las entidades territoriales garantizarán la prestación del servicio de asistencia técnica a través de los recursos físicos y financieros, a través de los traslados a los CPGA en el Convenio de Asociación correspondiente, desmontando las UMATA para evitar duplicidad de funciones.<sup>33</sup>

Si bien los CPGA hacen parte de un mercado competitivo, donde hay agremiaciones privadas

<sup>29</sup> Colegio Colombiano de Terapeutas Respiratorios. 2019. En: <http://www.cctr.co/index.php/etica/tribunal-etica>.

<sup>30</sup> Los tribunales de ética Médica. En: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-681634>

<sup>31</sup> Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Radico el 1° de diciembre de 1998 con número 248. Tomado de Ministerio de Salud. En: [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Concepto%20201311201061591%20Autoridad%20competente%20para%20ejercer%20control%20sobre%20los%20Tribunales%20de%20Etica.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Concepto%20201311201061591%20Autoridad%20competente%20para%20ejercer%20control%20sobre%20los%20Tribunales%20de%20Etica.pdf)

<sup>32</sup> *Ibíd.* Pág. 2.

<sup>33</sup> Ministerio de Agricultura. (Decreto 2980 de 2004, art. 2) En: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/CAPITULO-1--Objeto-creacion-caracteristicas-y-funciones-de-los-Centros-Provinciales-de-Gestion-Agroempresarial.aspx>

que buscan también el desarrollo agrícola, trabajando por la competitividad territorial, aunque apuntándole generalmente a un único producto, estas entidades son financiadas estatalmente y las transferencias que hacen los gobiernos locales son más altas que los ingresos por su actividad. Esto hace que se clasifique a los CPGA como **gobierno general**, según el nivel que corresponda.

### 3.7.9. Hospitales

Los hospitales son entidades que actualmente dependen económicamente mucho más de los bienes y servicios que brindan que de las transferencias que obtienen, siendo parte de un mercado donde participan hospitales privados y donde son tomadores de precios en muchos de los productos comerciados. Se clasifican entonces como **sociedades no financieras**. En este grupo está incluido el Hospital Militar, que de acuerdo con las pruebas financieras quedaría clasificado como Sociedad no financiera, sin embargo, debido a que gran parte de los recursos que obtiene son provenientes del Ministerio de Defensa, esta entidad se encuentra en el Presupuesto General de la Nación –PGN. Luego, en la Mesa de Entidades se definió que para las estadísticas fiscales será clasificada como **gobierno central presupuestario** y para Cuentas Nacionales será clasificada como **sociedad no financiera**.

### 3.7.10. Instituciones Prestadoras de Servicios (I.P.S)

Conforme al artículo 156 de la ley 100, las instituciones prestadoras de servicios de salud son entidades oficiales, mixtas, privadas y comunitarias, que tienen como finalidad la prestación de servicios de salud a los afiliados del sistema general de seguridad social en salud. Estas entidades se clasifican como **sociedades no financieras**, pues se evidencia, mediante la aplicación de las pruebas que estas entidades prestan servicios a precios de mercado y la mayor parte de sus ingresos son provenientes de la venta de servicios.

Aquellas que no pasan la prueba hay evidencia de que están haciendo un registro contable erróneo en cuanto a los ingresos y los costos que generan, por tal motivo, también se clasificarán como **sociedades no financieras**.

### 3.7.11. Terminales de transporte

Se identificaron casos donde las terminales de transporte no pasaron ninguna de las pruebas realizadas según los criterios de clasificación aplicadas. Para ello se plantea que se debe hacer otro análisis, ya que muchas terminales de transporte nacen para prestar el servicio y otras nacen para administrar el sistema, por lo que en primera instancia se tiene que analizar la actividad que se está desarrollando. En muchos casos las terminales de transporte no presentan costos, esto se debe a que no están obligadas a aplicar un sistema de costos ya que los servicios del terminal no son “Individualizables<sup>34</sup>”, es decir, por ejemplo: cuantificar la cantidad de buses que entra y sale de un terminal de transporte y cuantificar cuantas personas que adquieren el servicio, resulta difícil para la entidad hacer la contabilidad, por esta razón,

<sup>34</sup> Es decir que el servicio sea susceptible de suministrarse a cada individuo de manera particular.

estas actividades se llevan al gasto de operación.

Dado lo anterior, se presenta el siguiente criterio para la clasificación de las terminales de transporte:

$$\frac{42 + 43 - (4311 + 4802 - 480236 - 480835) + 480807 + 480822 - (589014 + 589015 + 5613 + 5804)}{5} \geq 0.5$$

Las terminales de transporte son el caso específico de cuasisociedades, por lo cual su clasificación será como **sociedades no financieras**.

### 3.7.12. Aeropuertos

Según los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia 14 (RAC 14) de la Aeronáutica Civil, un aeropuerto se define como todo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y/o carga y que, a juicio de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, posee instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica suficientes para ser operado en la aviación civil.

El transporte aéreo colombiano está bajo la regulación del Estado, quien ejerce control y vigilancia para su adecuada prestación de servicios<sup>35</sup> y dados sus altos costos de mantenimiento e inversión, hacen difícil generar una libre competencia, convirtiéndose así en un monopolio natural. El control de los 590 aeropuertos y campos de aterrizaje con que cuenta el país se hace por parte del Estado, aunque la propiedad pueda ser de privados (214) o puedan delegar su gestión a concesiones.

Ahora bien, teniendo en cuenta únicamente los aeropuertos de propiedad pública, es claro que su objeto social no responde a servicios financieros y la mayor parte de sus ingresos provienen de los recursos destinados por el Estado, se clasifican entonces como **gobierno general**, según el nivel que corresponda.

### 3.7.13. Autoridades de Tránsito y Transporte

De acuerdo con la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) las autoridades de tránsito en su orden son las siguientes:

1. El Ministerio de Transporte
2. Los Gobernadores y Alcaldes
3. Los Organismos de Tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.
4. La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.
5. Los inspectores de Policía, los inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.
6. La Superintendencia General de Puertos y Transportes
7. Las Fuerzas militares para cumplir exclusivamente en la regulación del tránsito, en

<sup>35</sup> Aeronáutica Civil. 2019. En: <http://www.aerocivil.gov.co/transparencia/normativa>

aquellas áreas donde haya presencia de autoridad de tránsito.

#### 8. Los Agentes de Tránsito y Transporte.

No obstante, las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio le sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

Es importante tener presente que las autoridades de tránsito únicamente pueden ejercer sus funciones "en el territorio de su jurisdicción" y ello también vale para los agentes de tránsito nacionales. Es por esta razón que los procedimientos administrativos especiales de control de tránsito y los de carácter preventivo y sancionatorio regulado por la Ley 769 de 2002, sólo pueden ser adelantados por la autoridad de tránsito competente.<sup>36</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, se tienen en cuenta para este análisis los organismos de tránsito como tal, es decir aquellas unidades administrativas municipales distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito en su respectiva jurisdicción. Estas entidades no ofrecen sus servicios en un mercado competitivo, sino que cumplen labores específicas del Estado, obteniendo por esto transferencias directas del Gobierno como fuente mayoritaria de sus ingresos, por tanto, se pueden clasificar como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan.

#### 3.7.14. Loterías

Según el Artículo 11 de la Ley 643 de 2001, las loterías se definen como una modalidad de juego de suerte y azar realizada en forma periódica por un ente legal autorizado, el cual emite y pone en circulación billetes indivisos o fraccionados de precios fijos singularizados con una combinación numérica y de otros caracteres a la vista obligándose a otorgar un premio en dinero, fijado previamente en el correspondiente plan al tenedor del billete o fracción cuya combinación o aproximaciones preestablecidas coincidan en su orden con aquella obtenida al azar en sorteo público efectuado por la entidad gestora. Para las loterías se presentan dos escenarios:

- Las entidades que pasan las pruebas se clasifican como **sociedades no financieras**, debido al desarrollo de su actividad representado en los ingresos por la venta de loterías y por ser tomadores de precios significativos.
- Las entidades que no pasan las pruebas, se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan, debido a que su actividad es autorizar los juegos de suerte y azar, siendo la principal fuente de ingresos la cesión de derechos de apuestas permanentes, esta función es de gobierno general.

Se identificaron dos casos particulares; La entidad Administradora del Monopolio Rentístico

<sup>36</sup> Servicios de Tránsito. En: <https://serviciosdetransito.com/index.php/noticias/137-quienes-son-las-autoridades-de-transito>

de los Juegos de Suerte y Azar E.I.C.E. que se clasifica como Gobierno General Presupuestario dado que se encuentra dentro del PGN.; y La Lotería de Bolívar La Millonaria del Caribe, que no pasa la prueba y sus ingresos están registrados en ingresos fiscales, por lo que queda clasificada como gobierno general de acuerdo con el criterio anterior.

### 3.7.15. Canales de Televisión

Teniendo en cuenta el artículo 37° de la Ley 182 de 1995, los canales (regionales y nacionales) de televisión son sociedades públicas organizadas como empresas industriales y comerciales del Estado. En este sentido, los canales regionales de televisión están dotados con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente –acorde al artículo 85 de la ley 489 de 1998-.

Así mismo, los Canales públicos hacen parte de un mercado regulado donde participan tanto canales públicos como privados. En el caso de los públicos, éstos se sostienen por las transferencias de la Autoridad Nacional de Televisión según lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 1507 de 2012 y las Resoluciones ANTV 0292 de 2013 y 0741 de 2017<sup>37</sup>. A diferencia de los privados, los recursos estatales deben destinarse principalmente a fortalecimiento y financiación de la programación educativa y cultural a cargo del Estado. Por Ley, dichas entidades deben generar determinado contenido por parte de la ANTV - Autoridad Nacional de Televisión- y/o entidades territoriales, por lo que su principal ingreso es por transferencias.

Teniendo en cuenta las fuentes de financiación, se puede clasificar a los canales de televisión como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan.

### 3.7.16. Beneficencias

Para las beneficencias se aplican los mismos lineamientos de las loterías:

- Las entidades que pasan las pruebas se clasifican como **sociedades no financieras**. Debido al desarrollo de su actividad representado en los ingresos por la venta de servicios, son entidades productoras de mercado.
- Las entidades que no pasan las pruebas se clasifican como Unidades de Gobierno General conforme al nivel al que correspondan. Debido a que su actividad es autorizar los juegos de suerte y azar, siendo la principal fuente de ingresos la cesión de derechos de apuestas permanentes, esta función es de gobierno general.

La Beneficencia de Cundinamarca al ser establecimiento público queda clasificada como **gobierno municipal**.

<sup>37</sup> ANTV. 2018. Informe Anual de la Televisión. En: <https://www.antv.gov.co/index.php/informacion-sectorial/informes-de-la-tv/send/5-informes-de-la-tv/7947-informe-sectorial-de-la-television-2017>

### 3.7.17. Áreas Metropolitanas

Según la Ley 1625 de 2013, las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados a un municipio núcleo. De acuerdo con el artículo 3 de dicha Ley, las Áreas Metropolitanas están dotadas de naturaleza jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

Las áreas metropolitanas no hacen parte de un mercado como tal, pues sus servicios son específicos y únicos, y sus ingresos provienen de los traslados que realizan los municipios que la conforman.<sup>38</sup> Con todo, se puede afirmar que, para la generación de estadísticas de finanzas públicas, las áreas metropolitanas se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan, por sus características y los resultados evidenciados en las pruebas.

### 3.7.18. Fondos

Los Fondos en general son entidades con personería jurídica que por su naturaleza y composición de capital pueden variar su clasificación dentro del sector público. En primer lugar, se tienen:

#### 3.7.18.1 Los Fondos Nacionales

Se clasifican como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan y las siguientes entidades se clasificarán como Presupuestarios dado que se encuentran dentro del PGN.

- ✓ Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores
- ✓ Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia
- ✓ U.A.E. Fondo Nacional de Estupefacientes
- ✓ Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil
- ✓ Fondo Nacional de Vivienda
- ✓ Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- ✓ Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil
- ✓ Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República
- ✓ Fondo Nacional Ambiental
- ✓ Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
- ✓ Fondo Adaptación
- ✓ Fondo Rotatorio del DANE

Los Fondos Regional de Garantías del Café S.A. y el Fondo Agropecuario de Garantías se clasifican como **sociedades no financieras**- auxiliares.

---

<sup>38</sup> Ministerio del Interior. Ley 1625 de 2013. Ley de Áreas Metropolitanas. En: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_area\\_metropolitana\\_2013.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolitana_2013.pdf)

### 3.7.18.2 Fondos mixtos

Aquellos que están relacionados con actividades de cultura, tránsito y deporte, se clasificarán como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan, debido a que dependen de las transferencias de la respectiva entidad de gobierno.

### 3.7.18.3 Fondos de fomento<sup>39</sup>

Se clasifican como **gobierno nacional extrapresupuestario** considerando que los fondos parafiscales se convierten en un mecanismo o cuenta especial para el recaudo y el manejo de los recursos de un sector determinado. Los recursos parafiscales no forman parte del presupuesto nacional.

### 3.7.18.4 Fondos de vivienda

Se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan, ya que sus ingresos provienen principalmente de las transferencias que realizan las entidades gubernamentales.

### 3.7.19. Institutos de Deportes y recreación

Según la Ley 181 de 1995, los Institutos de deporte y recreación son aquellos que velan por fomentar la creación de espacios que faciliten la actividad física, el deporte y la recreación como hábito de salud y mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social, especialmente en los sectores sociales más necesitados. Igualmente tienen como objeto social promover y planificar el deporte competitivo y de alto rendimiento, en coordinación con las federaciones deportivas y otras autoridades competentes, velando porque se desarrolle de acuerdo con los principios del movimiento olímpico.

Tanto a nivel municipal como departamental, los Institutos de deporte cuentan con recursos aprobados por las asambleas departamentales y concejos municipales según sea el caso<sup>40</sup>, y dado que estos montos son la principal fuente de financiación, se puede decir que estas entidades se clasifican como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan.

### 3.7.20. Institutos de cultura y turismo

Los institutos de cultura y turismo son los encargados de la promoción de las actividades turísticas de cada entidad, en pro de su desarrollo económico. Pese a que pueden existir en un mismo territorio variadas instituciones con una finalidad afín, estas entidades públicas son las autorizadas para dar lineamiento en materia cultural y turística en su dimensión territorial, por lo que no hacen parte de un mercado competitivo en cuanto sus funciones enmarcan una responsabilidad propia del Estado.

En particular, de acuerdo con el Artículo 21 de la Ley 1228 de 2012, el Fondo Nacional de

<sup>39</sup> En el caso en que se considere necesario realizar un nuevo análisis frente a la clasificación de fondos de fomento, se solicita convocar a las entidades que conforman la Mesa de Entidades para dicha discusión.

<sup>40</sup> Ley 181 de 1995. Artículo 75. En: [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85919\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85919_archivo_pdf.pdf)

Turismo – FONTUR tendrá como función principal el recaudo, administración y ejecución de los recursos señalados en el artículo 1° y 8° de la Ley 1101 de 2006, los asignados en el Presupuesto Nacional y los correspondientes al recaudo del Impuesto al Turismo. Así mismo, FONTUR con apoyo de entidades públicas y privadas tanto del orden nacional como territorial, garantizará la creación y operación de centros de eventos y convenciones y de recintos feriales mediante la celebración de eventos, congresos y actividades feriales, con el fin de que contribuyan a la generación de empleo y al desarrollo turístico de sus regiones<sup>41</sup>.

En este sentido, al tener responsabilidades específicas del Estado y por tener recursos provenientes en su mayoría de transferencias, se clasifican como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan.

### 3.7.21. Universidades

De acuerdo los Artículos 1 y 3 de la Ley 30 de 1992 la Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior. Para las universidades se presentan dos escenarios:

- Las entidades que pasan las pruebas se clasifican como **sociedades no financieras**, debido al desarrollo de su actividad representado en los ingresos por la venta de servicios, lo que las caracteriza como entidades productoras de mercado.
- Las entidades que no pasan las pruebas se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan.

Las siguientes son de orden nacional, órganos autónomos e independientes y hacen parte de la estructura del Estado.

- ✓ Universidad Nacional de Colombia
- ✓ Universidad Nacional Abierta y a Distancia
- ✓ Universidad del Cauca
- ✓ Universidad de Caldas
- ✓ Universidad de Córdoba
- ✓ Universidad Pedagógica Nacional
- ✓ Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- ✓ Universidad Popular del Cesar
- ✓ Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
- ✓ Universidad Surcolombiana

<sup>41</sup> Ley 1558 de 2012. En: <https://www.anato.org/archivos/2016/ley-1558-2012.pdf>

- ✓ Universidad Tecnológica del Choco – Diego Luis Córdoba
- ✓ Universidad de los Llanos
- ✓ Universidad Tecnológica de Pereira
- ✓ Universidad de la Amazonia
- ✓ Universidad del Pacífico
- ✓ Universidad Militar Nueva Granada

### 3.7.22. Institutos Tecnológicos

Teniendo en cuenta el Artículo 2 de la Ley 749 de 2002, las Instituciones tecnológicas son instituciones de educación superior, que se caracterizan por su vocación e identidad manifiestas en los campos de los conocimientos y profesiones de carácter tecnológico, con fundamentación científica e investigativa. Para los institutos tecnológicos se presentan dos escenarios:

- Las entidades que pasan las pruebas se clasifican como **sociedades no financieras**, debido al desarrollo de su actividad representado en los ingresos por la venta de servicios, lo que las caracteriza como entidades productoras de mercado.
- Las entidades que no pasan las pruebas se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan.

Dentro del PGN se encuentran los siguientes Institutos como unidades ejecutoras y que además son Establecimientos Públicos del Orden Nacional (Presupuestarias)

- ✓ Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central
- ✓ Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
- ✓ Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali
- ✓ Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia
- ✓ Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar

### 3.7.23. Abastos y Plazas

De acuerdo con el Artículo 3° de la Resolución 290 de 2014, la misión de las plazas de mercado es garantizar el suministro de productos básicos de consumo doméstico de la comunidad, actividad que constituye un servicio alimentario básico urbano. Estas entidades cuentan con patrimonio público, especialmente representado en su infraestructura física; sin embargo, su sostenimiento depende en gran medida de su actividad, que es el arriendo de los espacios utilizados por privados. Esta acción se realiza a través de los contratos de vinculación de los comerciantes.

Con todo, teniendo en cuenta que los ingresos por su actividad son mayores a las transferencias hechas por las entidades locales para su mantenimiento y que estos ingresos son resultado de “competir” en un mercado a unos precios significativos, se pueden clasificar los Abastos y Plazas como **sociedades no financieras**, a pesar de que no pasen las respectivas

pruebas.

### 3.7.24. Licores

Con el fin de obtener recursos para los departamentos, la Ley 1816 de 2016 estableció el monopolio rentístico de los licores destilados; sin embargo, estas entidades hacen parte de un mercado donde no solo compiten empresas nacionales, sino también las de importación, las cervezas y los vinos. Para efectos de clasificación de estas empresas departamentales se contemplan dos escenarios<sup>42</sup>:

- Las entidades que pasan las pruebas se clasifican como **sociedades no financieras**, debido al desarrollo de su actividad representado en los ingresos por la venta de servicios.
- Las entidades que no pasan las pruebas se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan, debido a que su actividad principal es la cesión de derechos de apuestas permanentes, esta función es de **gobierno general**.

### 3.7.25. Colegios

Los colegios son los centros donde se imparte la educación básica, la cual según el Artículo 11 de la Ley 115 de 1994 es aquella que tiene una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados. Los colegios en el país pueden ser públicos o privados en un mercado con muchos oferentes, además de unas condiciones propicias para que se pacten precios económicamente significativos; sin embargo, los colegios públicos no generan una actividad para lucrarse, sino que le apuntan al compromiso estatal de garantizar educación básica para todos los niños.

Frente a su mantenimiento, los Colegios públicos obtienen su presupuesto a través del Sistema General de Participaciones (SGP), que cubre la demanda financiera del preescolar, la formación básica y la media. El rubro destinado para la educación es de 20 billones de pesos y la asignación a cada ente territorial se hace con base en la población atendida, la calidad y la gratuidad<sup>43</sup>. Teniendo en cuenta esto, se pueden clasificar como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan, debido a que la principal fuente de ingresos no proviene de la prestación de servicios educativos sino de las transferencias de la Nación, de las entidades territoriales y convenios interadministrativos.

### 3.7.26. Empresas Industriales y Comerciales del Estado (E.I.C.E)

En virtud de la Ley 489 de 1998, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado las definen como empresas creadas por la ley o autorizados por ésta, para que desarrollen actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas

<sup>42</sup> Para más información consultar la línea jurisprudencial del consejo de estado sobre el tema y la ley 1816 de 2016

<sup>43</sup> Notas a los estados financieros (2017). CHIP

del derecho privado, salvo unas excepciones. En este sentido se entiende que estas empresas se enmarcan en las condiciones de mercado y compiten abiertamente con otras entidades de similar naturaleza a unos precios significativos, por tanto, se clasifican como **sociedades no financieras** debido a que pasan las pruebas por el desarrollo de su objeto social.

Se identificaron entidades que no pasan las pruebas como: E.I.C.E Amable y Frigorífico Quilichao, debido a que tienen sus ingresos registrados bajo la figura de transferencias, estas se clasificarán como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan.

### **3.7.27 Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía mixta con el régimen de aquellas**

Al referirse a este grupo se comprenden: i) las Empresas Industriales y Comerciales Estado, ii) las Sociedades de Economía Mixta sujetas EIC, con capital estatal igual o mayor a 90% y iii) las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios y las empresas sociales del estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más.<sup>44</sup>

Estas se obligan a enviar el Anteproyecto de Presupuesto antes del 31 de octubre de cada año al MHCP<sup>45</sup>; para los Gastos de Inversión requieren del concepto favorable del DNP. La presentación del proyecto de presupuesto al CONFIS se realiza por parte de la DGPPN del MHCP, para la aprobación del Presupuesto y sus modificaciones.

### **3.7.28. Pensiones (Administradoras de Fondos de Pensiones)**

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (AFP) son sociedades de servicios financieros, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, constituidas con el objeto social exclusivo de administrar fondos de pensiones obligatorias, fondos de cesantía y fondos de pensiones voluntarias. Se acordó que será la mesa de protección social quien definirá los lineamientos de clasificación para dichas entidades.

### **3.7.29. Fundaciones y centros de la tercera edad**

La fundación es una persona jurídica que nace de la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas y cuya finalidad es propender por el bienestar común, bien sea de un sector o gremio en particular o de toda la comunidad. Las fundaciones cuentan con persona jurídica<sup>46</sup> y en el caso de ser públicas reciben la mayor parte de recursos de las transferencias. Se clasifican entonces como **gobierno general** según el nivel al que corresponda, debido a que dependen de manera importante de las transferencias.

<sup>44</sup> (...) a las empresas de servicios públicos domiciliarios del nivel nacional, en cuyo capital la Nación participen en un 90% o más, se les aplica las normas que rigen a las empresas industriales y comerciales del Estado, contenidas en el estatuto orgánico del presupuesto y en el Decreto 115 de 1996; (...) Corte Constitucional: Sentencia C-478 de 1992, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>45</sup> Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.3.1.5. Envío de anteproyectos de presupuesto

<sup>46</sup> Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Consultado en Julio 2019. En: <https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/Directorio-de-organizaciones/Fundaciones>

### 3.7.30. Unidades

Las unidades administrativas especiales son creadas por la ley con autonomía administrativa y financiera, que pueden o no tener personería jurídica. En caso de no tenerla hacen parte del Sector Central, de lo contrario son entidades descentralizadas<sup>47</sup>.

Se clasifican como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan. Las siguientes se encuentran dentro del PGN:

- ✓ Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
- ✓ Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
- ✓ Unidad de Planeación Minero Energética
- ✓ Unidad de Información y Análisis Financiero
- ✓ Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

### 3.7.31. Bomberos

La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.

Las instituciones que integran los bomberos de Colombia son las siguientes:

- Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios Reconocidos
- Los Cuerpos de Bomberos Oficiales
- Los Bomberos Aeronáuticos
- Las Juntas Departamentales de Bomberos
- La Confederación Nacional de Cuerpos de Bomberos
- La Delegación Nacional de Bomberos de Colombia
- La Junta Nacional de Bomberos de Colombia
- La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia

Las anteriores entidades están coordinadas por la Dirección Nacional de Bomberos, que es una unidad especial de orden nacional y cuenta a su vez con personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior<sup>48</sup>. Según el artículo 3 de la ley 1575 de 2012 corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y

<sup>47</sup> Ley 489 de 1998. En: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/14011>

<sup>48</sup> DNBC. Consultado el 3 de julio de 2019. En: <https://bomberos.mininterior.gov.co/direccion-nacional/informacion-institucional/quienes-somos>

municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos<sup>49</sup>.

Según el artículo 35 de la mencionada ley, en cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional apropiará en el presupuesto general de la nación con destino al fondo nacional de bomberos, como mínimo la suma de veinticinco mil millones de pesos, cifra que será ajustada anualmente, de acuerdo con el índice de Precios al Consumidor. Estos recursos se destinarán para financiar proyectos de inversión<sup>50</sup>.

Se estableció entonces que dichas entidades se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan.

### 3.7.32. Corporaciones de Desarrollo

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) de acuerdo con las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993, tiene la facultad de dirigir y coordinar los procesos de planificación y ejecución armónica de las actividades de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y entre ellas, de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR). Estas Corporaciones son entes de carácter público, integradas por las entidades territoriales, encargadas por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país<sup>51</sup>.

Para garantizar el funcionamiento de estas entidades, el gobierno dotará de los recursos necesarios para su funcionamiento, desde el Fondo Nacional de Regalías, destinados a la preservación ambiental. En este sentido se estableció que se deben clasificar como **gobierno general** según el nivel al que correspondan.

### 3.7.33. Institutos Departamentales, Municipales y Distritales

Los institutos que hacen parte de las entidades territoriales tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculados generalmente a secretarías de la entidad. Cumplen funciones específicas del gobierno a través de los lineamientos emanados de instituciones nacionales. Se clasifican entonces como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan, debido a la importancia que tienen las transferencias que le realizan las entidades de gobierno sobre el total de sus ingresos.

Se identificó que el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander e Instituto Departamental de Salud de Nariño no son E.S.E, por lo tanto, aplicarán la clasificación de este grupo.

<sup>49</sup> Ibid. Artículo 3.

<sup>50</sup> DNBC. [https://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_1575\\_del\\_21\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_1575_del_21_de_agosto_de_2012.pdf)

<sup>51</sup> Ministerio de Ambiente. En: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>

### 3.7.34. Agencias

Las agencias son entidades adscritas a algún Ministerio o Departamento Administrativo del Estado, hacen parte por tanto de la rama ejecutiva y fueron creadas para responder por una función específica del gobierno. Estas agencias gozan de personería jurídica, administrativa y financiera<sup>52</sup>.

Se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan. De igual manera, las agencias no ofrecen bienes ni servicios de mercado, esto último se evidencia porque no registran ingresos en la cuenta 42 Venta de bienes ni en la cuenta 43 Venta de servicios.

Se identificaron algunos casos como particulares como la Agencia Logística de las Fuerzas Militares<sup>53</sup> que es productora de mercado según los resultados de la aplicación de las pruebas, por lo cual se clasificó como **sociedades no financieras**. Se aclara que para estadísticas fiscales se tendrá la diferencia ya que esta entidad se encuentra dentro del PGN y por esta razón se clasifica como **gobierno central presupuestario**.

La Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana se acordó por la Mesa clasificarla como **gobierno municipal**.

### 3.7.35. Institutos de Vivienda

Se estableció que dichas entidades se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan.

### 3.7.36. Patrimonios Autónomos (PA) y Patrimonios Autónomos de Remanentes (PAR)

Los Patrimonios Autónomos (PA) son los bienes (reales o jurídicos) transferidos por un constituyente (titular del dominio) a una fiduciaria para que se cumpla lo referente a su acto constitutivo (artículos 1226 a 1244 del C. Co)<sup>54</sup>. Los Patrimonios Autónomos de Remanentes (PAR) se constituyen igualmente en receptores de los derechos y obligaciones legales y convencionalmente derivados de los actos y contratos celebrados y ejecutados por el fiduciario en cumplimiento del contrato de fiducia<sup>55</sup>.

Teniendo en cuenta que i) ningún PA tiene personería jurídica, ii) operan para ejecutar las funciones que un fideicomitente decide a través de un contrato y, iii) según el artículo 102 del Estatuto tributario, que establece que la naturaleza de los ingresos de los PA es la misma que si los hubiese percibido el fideicomitente directamente, se concluye que, los PA se clasificarán como las unidades institucionales que los controlan.

Por su parte, los PAR, a la luz del objeto social que realizan y de su naturaleza jurídica, pueden catalogarse como subsidiarias artificiales, las cuales, son entidades jurídicas que no

<sup>52</sup> Alcaldía de Bogotá. En: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=26132>

<sup>53</sup> Al igual que el Hospital Militar, para la Agencia Logística de las Fuerzas Militares los recursos que recibe del PGN tienen gran relevancia por lo cual se clasifica como Unidad de Gobierno Presupuestario.

<sup>54</sup> Comunidad Contable. En: <http://www.comunidadcontable.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/cpto-10362-13.pdf>

<sup>55</sup> Decreto 2555 de 2010. Artículo 2.5.2.1.1., inciso primero.

actúan de manera independiente, pero son tenedoras de activos y pasivos (FMI, 2014); estas entidades se clasifican como componentes del nivel de gobierno que las controla y es posible clasificarlas como parte de su unidad matriz o como una unidad extrapresupuestaria de esta (FMI, 2014. par. 2.42). En línea con lo definido para los PA, los PAR se clasificarán como las unidades institucionales que los controlan.

### 3.7.37. Empresas de vivienda

Se estableció que este grupo de entidades se clasifica como **gobierno general** según el nivel que correspondan, debido a que son solo unidades ejecutoras.

Al aplicar los criterios de clasificación en la entidad Villavivienda, ésta pasa las pruebas que permiten clasificarla como Empresa Industrial y Comercial del Estado - EICE y al revisar sus notas se ratifica que sus ingresos están registrados en las cuentas 42 y 43 por lo que se clasifica como **sociedad no financiera**.

Ocurre igual con la Empresa de Vivienda de Antioquia –VIVA- es una Empresa Comercial e Industrial del Estado del orden departamental que tiene por objeto gestionar, promover e impulsar todas las actividades comerciales, industriales, de servicio y consultoría; que estén directa o indirectamente relacionadas con el desarrollo de planes, programas y proyectos de vivienda social, infraestructura y equipamiento comunitario en todo el territorio nacional, cooperando con los departamentos, municipios o sus entidades descentralizadas, mediante la aplicación de estrategias que induzcan y potencien la participación activa de los sectores público, privado y solidario, de los trabajadores y de los usuarios de las viviendas, un porcentaje mayoritario de sus ingresos esta está en la cuenta 43<sup>56</sup>. Se clasifica como **sociedad no financiera**.

### 3.7.38. Otras entidades de salud

Se clasifican como **sociedades no financieras**, debido a que pasan las pruebas y son entidades productoras de mercado.

### 3.7.39. Otros Institutos

Se estableció la siguiente clasificación para estas entidades:

- ✓ Instituto para la Economía Social - **gobierno general**
- ✓ Instituto Geográfico Agustín Codazzi – **gobierno central presupuestario**
- ✓ Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas **gobierno central presupuestario**.
- ✓ Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca - **gobierno general**
- ✓ Instituto de Fomento Agroempresarial de Tauramena - **gobierno municipal**
- ✓ Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Tuluá - **sociedades financieras** (E.I.C.E)

<sup>56</sup> Empresa de Vivienda de Antioquia. En: <https://viva.gov.co/quienes-somos/>

- ✓ Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Mariquita - **gobierno municipal.**
- ✓ Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – **gobierno municipal.**
- ✓ Instituto de Casas Fiscales del Ejército - **gobierno central presupuestario**
- ✓ Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - **gobierno nacional extrapresupuestario.**
- ✓ Instituto Caro y Cuervo **gobierno central presupuestario.**
- ✓ Instituto de Valorización de Manzales **gobierno municipal extrapresupuestario.**

#### **3.7.40. Otras Entidades**

Se clasifican como **sociedades no financieras**, teniendo en cuenta que pasan las pruebas y efectivamente son empresas de mercado.

#### **3.7.41. Otras Corporaciones**

Se clasifican como **gobierno general** conforme al nivel al que correspondan, pues gran parte de sus ingresos son provenientes de transferencias realizadas por entidades de gobierno. Excepto la entidad Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (NAVFLUVIAL), la cual se clasificará como **sociedad no financiera** teniendo en cuenta los resultados obtenidos a través de las pruebas de ingresos.

#### **3.7.42. Entidades de Educación**

Se estableció que dichas entidades se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan. Se debe tener en cuenta que la Escuela Superior de Administración Pública se encuentra en el **gobierno central presupuestario.**

#### **3.7.43. Entidades Ambientales**

Se estableció que dichas entidades se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan.

Pueden entenderse como las entidades que hacen parte del SINA<sup>57</sup>, IDEAM, SINCHI, INVEMAR, ANLA, entre otras.

#### **3.7.44. Institutos de cultura**

Los Institutos de Cultura son entidades adscritas a las secretarías de cultura o quien haga sus veces, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y financiera. Sus recursos son aprobados por el ente territorial. Se estableció que dichas entidades se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan.

---

<sup>57</sup> <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2018/02/entidades-ambientales-sina.pdf>

### 3.7.45. Institutos de investigación

Organizaciones públicas, privadas o mixtas dedicadas a la generación de conocimiento fundamental para el país mediante proyectos de investigación científica básica y/o aplicada en líneas de investigación específicas. Los Centros/Institutos de Investigación pueden catalogarse como:

- Centros/Institutos autónomos o independientes: Poseen autonomía administrativa y financiera, personería jurídica propia y están legalmente constituidos.
- Centros/Institutos de investigación dependientes: Adscritos a una entidad pública o privada, razón por la que no poseen personería jurídica propia. Deben estar legalmente constituidos mediante el acto administrativo o documento privado respectivo.
- Centros e institutos públicos de I+D: Entidades adscritas y/o vinculadas a Ministerios, Departamentos Administrativos, Unidades, Agencias o entidades descentralizadas de Orden nacional, que han sido creadas para apoyar el cumplimiento de su misión institucional y mejorar la calidad técnica de las intervenciones con base en la generación de conocimiento científico, el desarrollo y absorción de tecnología<sup>58</sup>

Para el caso de los institutos públicos se estableció que dichas entidades se clasifican como **gobierno general** según el nivel al que correspondan.

### 3.7.46. Empresas de Desarrollo Urbano

Estas entidades se encargan del desarrollo territorial de las entidades y funcionan con recursos locales, pero también obtienen recursos de contratos, enajenaciones, servicios a externos, etc. Se clasifican como **gobierno general**, conforme al nivel al que correspondan, excepto las siguientes entidades, las cuales se determinó clasificarlas como **sociedades no financieras**:

- ✓ Empresa de Desarrollo Urbano y Hábitat- E.I.C.E - E.D.U - HABITAT -
- ✓ Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.
- ✓ Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla S.A.
- ✓ Empresa Municipal de Renovación Urbana del Municipio de Santiago de Cali
- ✓ Empresa de Renovación Urbana de Manizales

### 3.7.47. Inversiones

En este grupo se encuentran, Filiales Extranjeras UNE y Filiales Extranjeras EPM, las cuales deben excluirse del CUIN, dado que no cumplen el criterio de residentes. La empresa EPM Inversiones S.A. se clasificó como Sociedad Financiera.

UNE EPM Telecomunicaciones S.A. es una sociedad de economía mixta que presta servicios de telecomunicaciones, tecnologías de la información y las comunicaciones y actividades

<sup>58</sup> COLCIENCIAS. Consultado el 3 de julio de 2019. En: [https://www.colciencias.gov.co/portafolio/reconocimiento\\_de\\_actores/centros-institutos-investigacion](https://www.colciencias.gov.co/portafolio/reconocimiento_de_actores/centros-institutos-investigacion)

complementarias. Sus accionistas principales son Empresas Públicas de Medellín E.S.P. y Millicom Spain S.L.<sup>59</sup>

### 3.7.48. Sociedades Anónimas (S.A) – Sociedad por acciones simplificadas (S.A.S)

La sociedad anónima se formará por la reunión de un fondo social suministrado por accionistas responsables hasta el monto de sus respectivos aportes; será administrada por gestores temporales y revocables y tendrá una denominación seguida de las palabras 'Sociedad Anónima' o de las letras 'S. A.'. Se clasifican como **sociedades no financieras**, debido a que pasan las pruebas y son entidades productoras de mercado

### 3.7.49. Otras entidades de No Mercado

Fueron clasificadas así:

- ✓ Servicio Geológico Colombiano – **gobierno central presupuestario.**
- ✓ Región Administrativa y de Planeación Especial - Región Central - **gobierno departamental.**
- ✓ Distriseguridad. es un establecimiento público de orden municipal, cuya clasificación quedó definida como **gobierno municipal Presupuestario.**
- ✓ Dirección Distrital de Liquidaciones es un establecimiento público de orden municipal, cuya clasificación quedó definida como **gobierno municipal presupuestario.**
- ✓ Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia – **gobierno central presupuestario.**
- ✓ Club Militar de Oficiales – **gobierno central presupuestario.**
- ✓ Banco Inmobiliario de Floridablanca - **gobierno municipal extrapresupuestario.**
- ✓ Asociación para la Construcción del Aeropuerto del Café en Palestina – Caldas - **gobierno departamental presupuestario.**
- ✓ Parque Tecnológico de Antioquia S.A. - En Liquidación - Clasificación grupo entidades en liquidación.
- ✓ Zona Franca Andina S.A.S. - En Liquidación - Clasificación grupo entidades en liquidación.
- ✓ Intervial Colombia S.A.S. - **sociedades no financieras.**
- ✓ Bioenergy Zona Franca S.A.S. - **sociedades no financieras** ya que son empresas subsidiarias de Ecopetrol.
- ✓ Bioenergy S.A.S - **sociedades no financieras** ya que son empresas subsidiarias de Ecopetrol.
- ✓ Sociedad de Activos Especiales S.A.S. - **gobierno central extrapresupuestario.**
- ✓ Sociedad Hotel de Tenza Ltda - **sociedades no financieras.**

<sup>59</sup> UNE. 2016. En: <http://sites.une.com.co/informe2016/company.html>

- ✓ Sociedad de Capital Público Departamental Ltda. - **gobierno departamental extrapresupuestario**, debe incluirse en la clasificación de loterías, ésta entidad es quien tiene monopolio rentístico por lo que quedo clasificada como **gobierno general**.
- ✓ Caligen Ltda.- **sociedades no financieras**, subsidiaria artificial.

### 3.7.50. Otras Entidades de Mercado

Se clasificaron así:

- ✓ Industria Militar - **sociedad no financiera**
- ✓ Imprenta Nacional de Colombia - **sociedad no financiera**, clasificación dentro del grupo de las E.I.C.E
- ✓ Imprenta Departamental del Valle del Cauca - **sociedad no financiera**, clasificación dentro del grupo de las E.I.C.E
- ✓ Hotel Guadalajara de Buga - **sociedad no financiera**
- ✓ Centro de Formación Integral para el Trabajo – Envigado - **sociedad no financiera**
- ✓ Compounding and Masterbatching Industry Limitada - **sociedad no financiera**

### 3.7.51. Entidades en proceso de liquidación

Las entidades en proceso de liquidación que continúan prestando los servicios de su razón social, mantendrán la clasificación que fue asignada según las pruebas de mercado. Una vez culminan el proceso de liquidación y pasan a ser empresas liquidadas, el Gobierno toma cargo de dichas obligaciones, y pasan a clasificarse como **gobierno central extrapresupuestario**.

## 4. Código Único Institucional (CUIN)

Como resultado de las sesiones de trabajo de la Mesa de Entidades de la CIEFP se acordó crear un Código para clasificación de las entidades del sector público colombiano considerando los criterios establecidos en el MEFP 2014 del FMI. Este código fue adoptado por la Resolución 767 de 2013 de la CGN bajo el nombre de Código Único Institucional (CUIN). El CUIN es un instrumento para la clasificación de las que permite estandarizar el proceso de sectorización y consolidación de estadísticas de finanzas públicas en Colombia.

Este es un código nemotécnico<sup>60</sup> compuesto de 8 bloques y 15 dígitos que permite identificar y clasificar las entidades contables públicas, su estructura, se presenta a continuación.

<sup>60</sup>Es un sistema sencillo utilizado para recordar una secuencia de datos, nombres, números, y en general para recordar listas de ítems que no pueden recordarse fácilmente.

Tabla 2. Composición Estructura del Código Único Institucional - CUIIN

Estructura Código CUIIN								
Componentes	Sector	Subsector	Tipo	Supra región	Nivel territorial 1	Ubicación y número consecutivo		
						Departamento	Municipio	Consecutivo
Número de dígitos	1	1	1	1	1	2	3	5

Fuente: Contaduría General de la Nación (CGN).

- **Sector:** está constituido por un dígito y clasifica a las ECP en los sectores gobierno general, sociedades no financieras y sociedades financieras. Cabe aclarar que el MEFP 2014 hace referencia a cinco sectores de la economía, pero solo tres de los que se hacen mención son usados para definir la cobertura de las EFP.
- **Subsector:** el subsector está constituido por un dígito, corresponde a la subdivisión de los sectores de la economía y, señala a qué segmento de agrupación corresponde la entidad. Por ejemplo, el sector gobierno general se encuentra dividido en cuatro subsectores: gobierno central; gobierno departamental; gobierno municipal; y fondos de seguridad social.
- **Tipo:** aplica solamente para las entidades que se clasifiquen en Gobierno General y está conformado por un dígito; corresponde al componente presupuestario y extrapresupuestario, este grupo permite una comparación más estrecha entre los datos presupuestales y las Estadísticas de Finanzas Públicas.
- **Supra Región – Esquemas Asociativos:** relaciona si la entidad contable pública está conformada por el concurso de dos o más departamentos o municipios vinculados entre sí por relaciones de orden físico, económico o cultural. Los esquemas asociativos surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parten de las propias entidades territoriales de manera coordinada para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual sino de estrategias conjuntas en un espacio geográfico concreto (DAFT, 2013). Está constituido por un dígito.
- **Nivel territorial:** corresponde a la organización política administrativa del Estado Colombiano. Identifica si la entidad es nacional, departamental o municipal. Está constituido por un dígito.
- **Ubicación:** Relacionado con el código DIVIPOLA, los primeros dos dígitos corresponden al Departamento en donde se ubica la entidad, si es la Nación se identifica “00”. Los siguientes tres dígitos corresponden al municipio en donde se ubica la entidad, si es Departamental o Nacional se identifica con “000”
- **Número Consecutivo:** la CGN se lo asigna a la entidad, es único y está constituido por 5 dígitos.

Para efectos de la preparación y presentación del Cuestionario Anual de Estadísticas de Finanzas Públicas (CAEFP), el MHCP y la CGN han adoptado los siguientes códigos de clasificación económica:

**Tabla 3. Códigos de Clasificación Económica**

Código	Nombre del Sector Económico
<b>1</b>	Sector Publico
<b>1.1</b>	<b>GOBIERNO GENERAL</b>
<b>1.1.1</b>	Gobierno Nacional
1.1.1.1	Nacional presupuestario
1.1.1.2	Nacional extrapresupuestario
<b>1.1.2</b>	Gobierno Departamental
1.1.2.1	Departamental presupuestario
1.1.2.2	Departamental extrapresupuestario
<b>1.1.3</b>	Gobierno Municipal
1.1.3.1	Municipal presupuestario
1.1.3.2	Municipal extrapresupuestario
<b>1.1.4</b>	Fondos de Seguridad Social
<b>1.2</b>	<b>SOCIEDADES PUBLICAS</b>
<b>1.2.1</b>	Sociedades Financieras
1.2.1.1	Sociedades de deposito
1.2.1.1.1	Banco Central
1.2.1.1.2	Otras diferentes al banco central
1.2.1.2	Otras Sociedades Financieras
1.2.1.2.1	Otros intermediarios financieros
1.2.1.2.2	Auxiliares financieros
1.2.1.2.3	Compañías de seguros y cajas de pensiones y cesantías
<b>1.2.2</b>	Sociedades No Financieras

Fuente: Elaboración propia CGN con base en MEFP 2014.

Posterior a la publicación de este documento se realizará una revisión integral de las entidades clasificadas en el CUIN lo que puede generar cambios en la composición vigente<sup>61</sup>.

## 5. Conclusiones

De acuerdo con la revisión del marco legal, contable y presupuestal colombiano, así como del MEFP (2014), la mesa de entidades de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) definió los criterios de clasificación de las entidades del sector público, con el objetivo de facilitar la comparación internacional de las estadísticas de finanzas públicas. Para ello, se revisaron los conceptos de residencia, unidad institucional, control de gobierno y naturaleza económica de las entidades del sector público.

En desarrollo de lo anterior, en este documento se construyeron árboles de decisión y se definieron fórmulas matemáticas con base en las cuentas contables del Régimen Contable Público (RCP) de 2007 y del RCP en convergencia con NICSP, que permiten identificar si una entidad presta servicios financieros, o si vende bienes o presta servicios a precios de

<sup>61</sup> Para más información sobre la actual estructura del CUIN consulte el anexo 8. Estructura del CUIN

mercado. Esto permitió clasificar las entidades como parte de los sectores Sociedades Públicas Financieras, Gobierno General o Sociedades Públicas no Financieras.

La entrada en vigencia de los nuevos marcos normativos (con base en las NICSP) dio lugar a la eliminación de algunas cuentas y subcuentas y la creación de otras para el registro de actividades específicas; esto implicó la revisión de las pruebas que se realizan para definir la sectorización a partir de fórmulas matemáticas. Por ejemplo, para las entidades que cotizan en el mercado de valores se encontró que la cuenta 4350 *Operaciones de colocación en servicios financieros*, en la que se registraban ingresos por servicios financieros, fue eliminada y no se reemplazó, en cambio, se desagregó en otras cuentas relacionadas con dicha actividad.

A partir de la agrupación de entidades por características similares u objetivos comunes y la aplicación de los criterios y fórmulas establecidas, se clasificaron Empresas de Servicios Públicos, Empresas Sociales del Estado, Aeropuertos, Loterías, Canales de Televisión, Universidades y Empresas de desarrollo urbano, entre otros grupos, para los cuales se presenta su caracterización y clasificación a lo largo de este documento.

En general, los criterios y las pruebas de clasificación (con base en el RCP en convergencia con NICSP) se aplicaron a 3.629 entidades contables públicas, según lo cual, se clasificaron 1.964 entidades como gobierno, 1.475 como sociedades no financieras y 56 como sociedades financieras. Las restantes 134 entidades para las que no se encontró clasificación a partir de las pruebas, se revisaron de manera individual para concluir su sectorización. En cuanto a las entidades sin fines de lucro, que reciben recursos y transferencias del gobierno y que no son entidades contables públicas, no se tiene información completa sobre la ejecución de dichos recursos.

Finalmente, cabe aclarar que este trabajo de clasificación debe actualizarse periódicamente, o en la medida que se presenten modificaciones normativas que den lugar a cambios en la naturaleza de las entidades o en los catálogos de cuentas contables que se emplean en las fórmulas matemáticas definidas. Así, la mesa de entidades se reunirá periódicamente con el fin corroborar que la clasificación de las entidades se mantenga consistente y coherente.

## 6. Bibliografía

- Coterrell, P., Weisman, E., & Wickens, T. (diciembre de 2016). Cobertura y sectorización del sector público. Material suplementario Manual de Estadística de Finanzas Públicas. Washington, D.C.
- Allen, R., & Radev, D. (2010). *Extrabudgetary Funds*. Washington D. C: Fiscal Affairs Department.
- CGN. (04 de 10 de 2017). *Contaduría General de la Nación*. Obtenido de Resolución 414 de 2014: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-res-414/>
- Código Civil. (31 de Mayo de 1873). Ley 84 de 1873. Bogotá, D.C, Colombia: Diario Oficial No. 2.867.
- Congreso de la República. (11 de julio de 1994). Ley 142 de 1994. Bogotá, D.C, Colombia.
- Congreso de la República. (11 de Julio de 1994). Ley 142. Artículo N° 18.
- Congreso de la República. (18 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996 [Estatuto Orgánico del Presupuesto]. Bogotá, D.C, Colombia: Diario Oficial.
- Congreso de la República. (29 de Diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. Bogotá, D.C, Colombia. Obtenido de Ley 489 de 1998, art. 70.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (05 de Septiembre de 2007). Resolución 354 de 2007. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (junio de 2013). Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Bogotá, D.C, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (diciembre de 2014). Régimen de Contabilidad Pública. Libro I- Plan General de Contabilidad Pública. *Versión 2007.15*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (08 de Septiembre de 2014). Resolución 414 de 2014. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2015). *Referente teórico y metodológico de la regulación contable pública*. Bogota D.C.
- Contaduría General de la Nación. (8 de Octubre de 2015). Resolución 533 de 2015. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (30 de septiembre de 2016). Entidades contables del sector público colombiano registradas en el sistema Consolidador de hacienda e información pública CHIP. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2017). *Anexo - Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público*. Obtenido de [http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-res-743/anexo-resolucion-037!/ut/p/b1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoMDTV3NDBwdjQx9XEKNjU38DYEKIvEoMDAhTr-xgYmBgYVTKjMj5OlGwDlCeiGm6-rkYW5EYn2e5r7GB](http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-res-743/anexo-resolucion-037!/ut/p/b1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoMDTV3NDBwdjQx9XEKNjU38DYEKIvEoMDAhTr-xgYmBgYVTKjMj5OlGwDlCeiGm6-rkYW5EYn2e5r7GB)
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Formulario Único Territorial (FUT). Bogotá, D.C, Colombia: Dirección de Desarrollo Territorial.
- Derecho Procesal Administrativo. (2002). Bogotá, D.C.

- European Union Statistical Office (Eurostat). (2014). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Statistical Office (Eurostat). (2013). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FMI. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington, D.C.
- FMI. (2006). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 Material Suplementario*. Washington, DC: International Monetary Fund Publication Services.
- FMI. (2011). *Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo*. Washington, D.C.
- FMI. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington.
- Garzón, A. S. (2013). *Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios*. Bogotá, D.C: Universidad Libre de Colombia .
- Gobernación Huila. (s.f.). *Gobernación de Huila*. Obtenido de 2010: <https://www.huila.gov.co/publicaciones/5151/centros-provinciales-de-gestion-agroempresarial/>
- Ley 100. (1993).
- Ley 100. (1993). Artículo N° 156.
- Ley 100. (1993). Artículo N° 90.
- Ley 115. (1994). Artículo N° 11.
- Ley 136. (1994). Artículo N° 148.
- Ley 1575. (2012). Artículo 2°.
- Ley 30. (1992). Artículo N° 1.
- Ley 410. (1971). Artículo N° 373.
- Ley 489. (1998). Artículos 67.
- Ley 643. (2001). Artículo N° 11.
- Ley 749. (2002). Artículo 2.
- Ley 769. (2002). Artículo N° 2.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Decreto 1536 de 2016. Bogotá, D.C.
- Organización de Naciones Unidas, Comisión Europea , Fondo Monetaria Internacional , Banco Mundial , & Organización para la Cooperación y el Desarrollo E. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales* . Washington, D.C.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (junio de 2017). *OECD Economic Outlook. Base Inventory*. Obtenido de [http://www.oecd.org/eco/outlook/database\\_inventory.pdf](http://www.oecd.org/eco/outlook/database_inventory.pdf).
- Presidencia de la República . (27 de marzo de 1971). Decreto 410de 1971. Bogotá, D.C, Colombia .
- Presidencia de la República. (7 de Septiembre de 2007). Decreto 3402 de 2007. Bogotá, D.C, Colombia.
- Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1068 de 2015. Bogotá, D.C, Colombia.

Presidencia de la República. (3 de agosto de 1994). Decreto 1876. Artículo N° 2.

Pulgarín Giraldo , H., & Cano , J. (2000). *Historia de la Contabilidad Pública en Colombia*. Medellín : Sistema de Revistas de la Universidad de Antioquia .

SECO-PMF. (2015). *PFM-2014-4.2: Formular un proyecto que determine las acciones para estructurar el sistema de gestión financiera pública armonizado, centrado en presupuesto y contabilidad. Diagnostico de la situación actual - entregable 2* .

Torregrosa Sastre, E. (2014). *Experiencia y tendencias en presupuesto público y estructuras presupuestarias únicas: Analisis para Colombia*.

## 7. Anexos

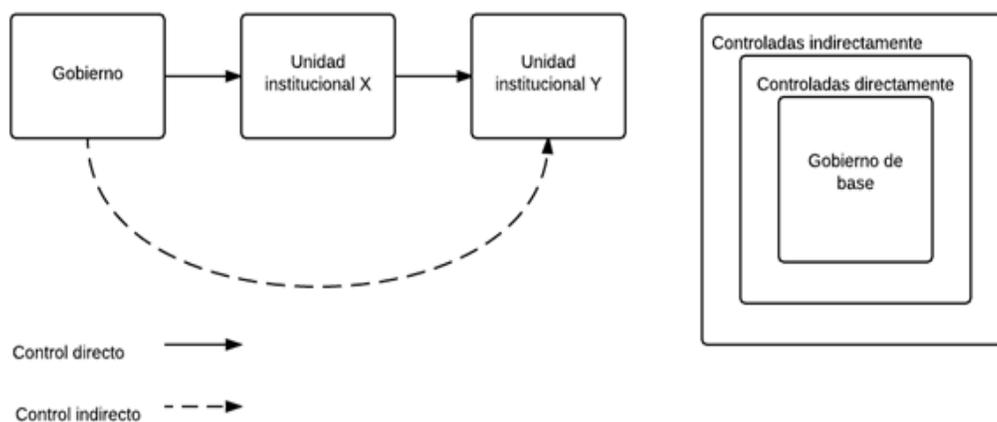
### Anexo 1. Del control del Gobierno y la definición del Sector Público

En caso de que el universo de análisis cambie, es necesario, para la compilación de estadísticas de finanzas públicas, contar con un criterio de clasificación que permita distinguir las unidades institucionales del sector público de aquellas que pertenecen al sector privado. En este anexo se plantea el problema de definición del sector público y se reconocen algunas características que pueden guiar la clasificación de entidades.

De acuerdo con el MEFP 2014, una unidad institucional hace parte del sector público si está “controlada directa o indirectamente<sup>62</sup> por unidades de gobierno residentes, es decir, todas las unidades del sector gobierno general y las sociedades públicas residentes [conforman el sector público]” (FMI, 2014, par. 2.63). El uso de esta definición implica que previamente se tiene definido un conjunto de unidades de gobierno para realizar la evaluación del criterio. Sin embargo, existe un problema circular en tanto algunos de las unidades que se quieren clasificar son las mismas que permiten establecer el criterio de clasificación.

Para abordar este problema se propone definir un conjunto de UI básicas que cumplen con la definición de unidad de gobierno. Luego se establecen las unidades que están controladas directamente por este conjunto básico y posteriormente se determinan las unidades que están controladas indirectamente por las unidades de gobierno, es decir, aquellas que están controladas por una UI controlada por el gobierno.

**Figura 5. Control Directo e Indirecto del Gobierno**



Fuente: Elaboración propia MHCP-DGPM

El conjunto básico de unidades institucionales de gobierno lo constituyen aquellas

<sup>62</sup> Es decir, es controlada por otra unidad que a su vez es controlada por una unidad de gobierno

*“establecidas legalmente por un proceso político y que tienen autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales dentro de un área determinada. Las principales funciones económicas de las unidades de gobierno son:*

- *Asumir la responsabilidad de proveer de bienes y servicios a la comunidad o a los hogares individuales principalmente sobre una base no de mercado.*
- *Redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de transferencias.*
- *Participar principalmente en la producción no de mercado.*
- *Financiar sus actividades principalmente con impuestos y otras transferencias obligatorias”* (FMI, 2014, pár.2.38).

Una vez establecido el conjunto básico de unidades de gobierno es necesario definir las unidades institucionales sobre las que este conjunto tiene control. En el MEFP 2014 se entiende por control “la habilidad para determinar la política general o el programa de una unidad institucional” (FMI, 2014, pág. 25).

Si bien el MEFP 2014 en el (Recuadro 2.1) Control del gobierno de una institución sin fines de lucro y el (Recuadro 2.2) Control del gobierno de las sociedades presenta algunos factores a considerar, el mismo manual aclara que en algunos casos un criterio puede ser suficiente, mientras en otros casos es necesaria una combinación de criterios. Debido a lo anterior, para la elaboración de este Anexo se toman en consideración los pronunciamientos de fondo de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat).

De acuerdo con el manual de deuda pública de Eurostat existen tres criterios suficientes para establecer que una unidad de gobierno controla directa o indirectamente a otra unidad institucional:

- i. Derecho a nombrar, remover, aprobar o vetar una mayoría de funcionarios, juntas directivas, etc.
- ii. Derecho a nombrar, remover, aprobar o vetar una mayoría de nombramientos para comités claves (o subcomités) de la entidad con un papel decisivo sobre factores claves de su política general.
- iii. Propiedad (agregada) de la mayoría de los derechos de voto. (Eurostat, 2013, pág. 13).

En caso de que ninguna de estas condiciones se cumpla el manual recomienda realizar un estudio caso por caso donde se considere si existe una o más de las siguientes situaciones:

- iv. Derecho a nombrar, vetar o remover personal clave.
- v. Derechos en acciones y opciones especiales.
- vi. Derechos para controlar vía acuerdos contractuales.
- vii. Derechos para controlar los acuerdos/permisos para endeudarse.
- viii. Control vía excesiva regulación.
- ix. Otros. No es suficiente con que la entidad sea financiada total o casi totalmente

por el sector público. Cuando se requiere una aprobación del gobierno para decisiones importantes: asignación de sus resultados, el desarrollo o el abandono de actividades., operaciones de fusiones y adquisiciones, disolver o cambiar los estatutos. El control debe ser determinado solamente si esto es suficiente para dictar la política general y/o cuando la entidad no tiene ningún acceso (de jure o de facto) a otras fuentes de financiamiento (Eurostat, 2014, pág. 14).

**Criterio 1: Derecho a nombrar, remover, aprobar o vetar una mayoría de funcionarios, juntas directivas, etc.**

De acuerdo con FMI (2006), la capacidad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de algún órgano de gobierno de una UI constituye un ejercicio de control. Incluso el derecho de vetar nombramientos propuestos puede considerarse como una forma de control si ello influye en las decisiones que se pueden tomar. Para establecer control en estos casos es necesario examinar la composición de los órganos o las instancias responsables de nombrar a los directivos y el papel del gobierno en estos espacios.

Hay que tener en cuenta que, si el gobierno nombra a los primeros directores, pero no controla el nombramiento de quienes los reemplacen, será necesario tomar en cuenta este criterio solo cuando termine el nombramiento de los primeros directores. Son posibles fuentes de esta facultad, leyes, reglamentación específica de la entidad, acuerdos contractuales o elementos similares.

**Criterio 2: Derecho a nombrar, remover, aprobar o vetar una mayoría de nombramientos para comités claves (o subcomités) de la entidad con un papel decisivo sobre factores claves de su política general**

Si la mayoría de los miembros de estos comités o subcomités son nombrados por el gobierno, puede decirse que este último controla a la unidad. La integración de estas subcomisiones puede establecerse en el acta constitutiva o en cualquier otro instrumento normativo de la sociedad (FMI, 2006, pág. 23). Este criterio se debe tener en cuenta en los casos en que comités o subcomités de algún órgano del gobierno de una entidad pueden determinar las políticas operativas y financieras clave de la entidad, como la remuneración del personal directivo o las estrategias de negocio (FMI, 2014. pág. 31).

Sobre la posibilidad de veto, en general se puede concluir control si el veto de una UI del gobierno o del sector público cubre el mayor número de decisiones y/o las decisiones más importantes de la UI. En caso de requerirse unanimidad para la toma de decisiones, no bastará con la existencia del poder de veto, y el control se dará sólo si el poder de veto de la entidad del Sector Público es más importante que el de otras entidades (Eurostat, 2014, pág. 14).

Si la mayoría de los miembros de estos comités o subcomités son nombrados por el gobierno, puede decirse que este último controla a la unidad.

**Criterio 3: Propiedad (agregada) de la mayoría de los derechos de voto**

De acuerdo con este criterio, hay control cuando los derechos de voto están concentrados en una o varias UI del sector público. En este sentido, cuando las decisiones se toman conforme a un régimen en que una acción equivale a un voto, si el sector público tiene la mayoría de las acciones de determinada entidad, se puede afirmar que hay control (FMI, 2006, pág.22).

Hay que tener en cuenta la composición de las entidades votantes de la entidad en cuestión. Por ejemplo, una sociedad que es en un 30% propiedad de una UI del gobierno central y en un 40% de una sociedad pública, que a su vez es en un 75% propiedad del gobierno central y en un 25% de propiedad privada, se consideraría una propiedad pública en un 60% (Eurostat, 2014, pág. 14).

También hay que tener presente la posibilidad de que haya mayorías no absolutas. Puede haber casos en que las unidades públicas o gubernamentales poseen una minoría de derechos de voto, pero los otros accionistas tienen individualmente cantidades mucho menores, e incluso cantidades muy pequeñas con considerable dilución. En este caso, sería muy improbable que una coalición de accionistas privados, reuniendo al menos el 50% + 1 de los derechos, pudiera oponerse al gobierno o a una unidad pública y, por lo tanto, asegurar el control sobre la sociedad (Eurostat, 2014, pág. 14).

A manera de resumen, bajo este criterio se determina control en caso de que el sector público tenga la una incidencia mayoritaria en la definición de decisiones de importancia por tener la mayor cantidad de votos (no necesariamente absoluta) en algún órgano de decisión, ya sea que esta facultad esté en poder de una única UI, una coalición de UI del sector público o de una o varias UI de propiedad mixta; teniendo en cuenta el mecanismo de toma de decisiones.

**Criterio 4: Derecho a nombrar, vetar o remover personal clave**

Si el control que se ejerce sobre los órganos de gobierno es débil, el nombramiento de ejecutivos clave en términos de su incidencia de la política de la entidad -como el gerente general, el presidente y el director de finanzas- puede ser decisivo. El nombramiento de otros directores no ejecutivos puede ser importante si son miembros de una comisión clave, como la comisión de remuneraciones, que determina el pago que recibirá el personal directivo (FMI, 2006., pág. 23).

**Criterio 5: Derechos en acciones y opciones especiales**

Algunos mecanismos pueden activar el control del Sector Público - SP sobre una UI en determinadas circunstancias. Las acciones con derecho de veto (“acción de oro”) y los derechos de preferencia son algunos ejemplos.

En general, la condición de la entidad debe fundamentarse en la capacidad real del gobierno para determinar la política general en condiciones normales y no en circunstancias económicas o de otro tipo de carácter excepcional, como guerras, disturbios o catástrofes

naturales. En esta medida, las acciones de oro no son en sí mismas un indicio de control. Sin embargo, sí dan al SP la capacidad de determinar la política general de la UI, y si se presentan tales circunstancias, entonces la entidad debe ser clasificada en el SP desde el momento en que se produzca esta situación (FMI, 2006, pág. 23).

Además de las acciones de oro, el sector público también puede tener otras formas de opciones especiales sobre UI como las sociedades privatizadas. En algunos casos, este tipo de acciones otorga al gobierno algunos derechos residuales para proteger al público evitando que la empresa venda ciertos activos o nombrando a un director especial que tenga amplios poderes en ciertas circunstancias, por ejemplo (FMI, 2006, pág.23).

También hay que tener en cuenta la existencia de opción de compra, esto es, la posibilidad de que las acciones de un accionista puedan ser adquiridos por otro, que puede pertenecer al SP. Esta situación implicaría identificar si están dadas las circunstancias en las que se puede ejercer la opción y el número de acciones que se pueden comprar (FMI, 2006, pág.23). Cabe aclarar que no se debe ejercer la opción de compra para determinar control; incluso la amenaza de su ejercicio podría dar al Sector Público una influencia decisiva en la estrategia de la UI y en otras decisiones clave (Eurostat, 2014, pág.15).

#### **Criterio 6: Derechos para controlar vía acuerdos contractuales**

Si todas las ventas de una entidad son para el sector público, hay margen de alta influencia que se puede juzgar como control (FMI, 2014. pág. 31).

Otros indicios de control tienen que ver con la posibilidad del Sector Público para controlar los compradores de la entidad. Así, en términos generales, si existieran indicios claros de que la sociedad no tiene discrecionalidad para hacer tratos con clientes del sector no público por influencia del sector público, entonces se deduce que la sociedad está controlada por el sector público (FMI, 2006, pág. 24).

De igual manera, si la UI no puede tener compradores del sector privado debido a la influencia del sector público, se puede hablar de control (FMI, 2014. pág. 32). En este sentido, evaluar el cumplimiento de este criterio pasa por examinar las condiciones de los mercados en los que funciona la entidad estudiada.

#### **Criterio 7: Derechos para controlar los acuerdos/permisos para endeudarse**

De acuerdo con FMI (2006), “puede haber control si el gobierno somete el otorgamiento de préstamos o la emisión de garantías a regulaciones más sustanciales de las que mediarían si una entidad saludable del sector privado contratara un préstamo con un banco. De igual modo, puede decirse que existe control si el gobierno es el único que está en condiciones de otorgar préstamos” (FMI, 2006, pág. 24).

Bajo esta línea, Eurostat (2014) establece que, si una unidad del SP impone controles minuciosos sobre el uso de los fondos de una entidad, por ejemplo, en la adquisición de

equipos o acciones de otras empresas, se puede hablar de control.

### **Criterio 8: Control vía excesiva regulación**

Según este criterio, se puede hablar de control cuando la regulación de una entidad el sector público es tan severa que efectivamente dicta la política general de la UI. Situaciones particulares como los monopolios y las empresas privatizadas en las que existe un elemento de sector público son propensas a presentar el cumplimiento de este criterio (FMI, 2014. pág. 31).

De todas formas, hay que examinar a profundidad el caso; es posible que exista una participación reguladora en áreas importantes, como la fijación de precios, sin que una entidad ceda el control de la política general. Asimismo, la elección de entrar u operar en un entorno altamente regulado se puede considerar como un indicador de que la entidad no está sujeta a control (FMI, 2014. pág. 31).

En consonancia con lo anterior, de acuerdo con Eurostat 2014 este criterio debe indicar control cuando haya condiciones restrictivas para salir del mercado o diversificar las actividades de la UI.

### **Criterio 9: Otros**

Este criterio reúne varias condiciones que pueden considerarse como un indicio de control, relacionadas con la necesidad del sector público para tomar ciertas decisiones sobre el funcionamiento de la entidad, y con el financiamiento de la misma.

Cuando se requiere una aprobación del gobierno para decisiones importantes como las siguientes, se puede pensar en que la UI está controlada:

- Uso de sus utilidades,
- Desarrollo o abandono de actividades,
- Fusiones y adquisiciones,
- Disolución o modificación de los estatutos (Eurostat, 2014).
- Modificación de las actividades, objetivos y aspectos operativos,
- Aprobación de presupuestos,
- Cambios su naturaleza, disolución, uso de dividendos o finalización de su relación con el SP (Eurostat, 2014. pág. 16).

De acuerdo con Eurostat (2014), una entidad que está totalmente o casi totalmente financiada por el SP se considera controlada si los controles producto de la financiación del Sector Público son lo suficientemente restrictivos como para dictar la política general de la UI. En esta medida, no es suficiente con que la entidad sea financiada total o casi totalmente por el sector público. Otro indicio de control relacionado con la financiación de la UI se da cuando la entidad no tiene acceso a otras fuentes de financiación de jure o de facto (Eurostat, 2014, pág. 16).

## **Anexo 2. Sector institucional de las UI – ventas al sector público**

Para identificar el sector institucional de una unidad institucional, se debe considerar la naturaleza económica de las mismas, en particular si son productores de mercado o no de mercado. Se entiende que una UI es productora de mercado “cuando vende toda o la mayoría de sus productos a precios económicamente significativos” (FMI, 2014. Párrafo 2.65). En el sentido contrario, se considera una UI productora de no mercado aquella que “entrega toda su producción o la mayoría de ella gratis o a precios que no son económicamente significativos” (FMI, 2014. Párrafo 2.65).

Son precios económicamente significativos los que “(...) tienen un efecto significativo en los montos del producto que los productores están dispuestos a ofertar y sobre los montos que los compradores desean comprar. Estos precios normalmente resultan cuando:

- Los productores tienen incentivos para ajustar la oferta con el objetivo generar una ganancia largo plazo o, como mínimo, cubrir los costos de capital entre otros.
- Los consumidores tienen la libertad de comprar o no y realizan su decisión sobre los precios que se cobran” (FMI, 2014. Párrafo 2.66).

Los productores públicos de mercado actuarán como una unidad de negocios que está sujeta a las fuerzas de mercado, por tanto, deben clasificarse como sociedades públicas. En contraste, los productores de no mercado deben clasificarse como parte del gobierno general.

Como se puede observar, la distinción entre un productor de mercado y uno de no mercado no corresponde al régimen jurídico sino a la naturaleza económica de la unidad, por lo que la distinción se debe realizar tomando en cuenta exclusivamente su desempeño económico. Asimismo, se infiere que para distinguir entre un productor de mercado y uno de no mercado es necesario considerar las condiciones de la oferta (productor) y de la demanda (consumidor) del mercado en el que opere determinada unidad institucional.

Aunque el MEFP 2014 no formula criterios certeros para determinar cuándo una unidad es de un tipo u otro, da dos indicios al respecto:

1. “(...) se esperaría que el valor de las ventas de las sociedades públicas sea al menos igual, en promedio, a la mitad de los costos de producción durante un período multianual prolongado” (FMI, 2014. Párrafo 2.69).
2. “Asimismo, a menudo es posible suponer que el productor no es un productor de mercado si la unidad provee los bienes y servicios en ausencia de competencia con productores privados y cuando la elección como proveedor del gobierno no se basa en el precio” (FMI, 2014 Párrafo 2.72).

El MEFP 2014 también establece que “Incluso cuando las ventas de sociedades públicas cubran una gran parte de sus costos, cabría esperar que ellas respondan a las fuerzas del mercado de manera muy distinta a como lo harían las sociedades privadas” (FMI, 2014

Párrafo 2.68), lo cual indica que no es suficiente que las ventas cubran la mayoría de los costos para afirmar que una unidad institucional del sector público.

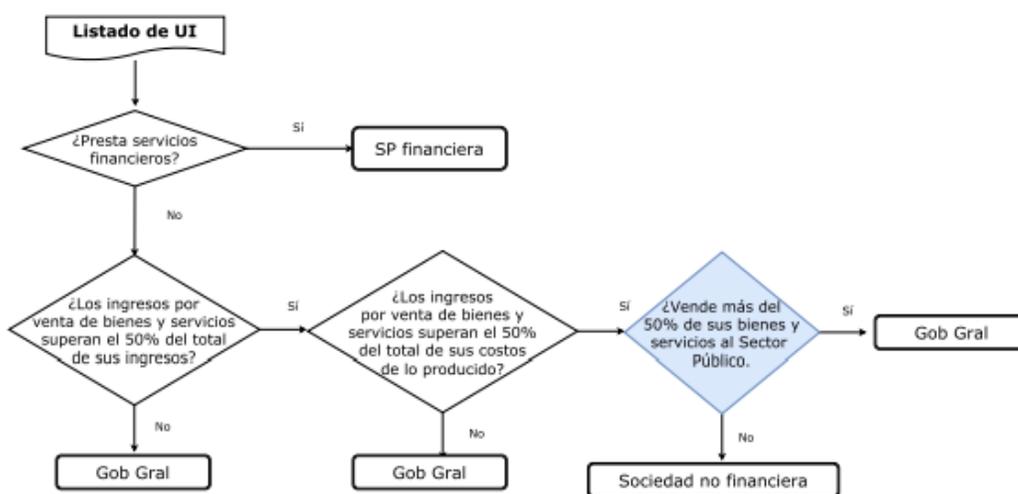
En razón de lo anterior, se propone una prueba adicional a las dos desarrolladas en la sección 3.2.4 del presente documento: ¿Vende más del 50% de sus bienes y servicios a unidades que no son del sector público?

$$\frac{\text{Ingresos por venta de bienes y servicios a privados}}{\text{Ingresos por venta de bienes y servicios}} \geq 50\%$$

La UI que supere las tres pruebas se clasificarían dentro del sector de las sociedades públicas. En oposición, la UI que no supere una de las tres pruebas se incluye en el sector de gobierno general.

Cabe aclarar que las dos primeras pruebas permiten caracterizar la oferta del mercado en el que opera la UI estudiada mientras que la tercera prueba busca caracterizar la demanda. Por tanto, las tres pruebas son necesarias para establecer si una UI cobra precios económicamente significativos, y así si se ubica en el sector de las sociedades públicas o en el del gobierno general. Las dos primeras pruebas ya fueron acogidas por la Mesa de Entidades de la CIEFP, la tercera prueba en relación al porcentaje de ventas al sector público se utilizará a discreción de los miembros de la mesa.

**Gráfico 5. Criterios para identificar el sector institucional de la UI**



Fuente: elaboración propia

### Fuentes de información para el cálculo

Para realizar las dos primeras pruebas, se cuenta con la información de los estados contables

reportados por las ECP a la Contaduría General de la Nación. Para realizar la tercera prueba se debe acudir a dos fuentes de información: los estados contables ya mencionados y los reportes de compras que realizan las entidades del sector público en el portal de contratación pública – SECOP.

### **Anexo 3. Rama Ejecutiva del Orden Nacional**

En este anexo se describe la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional de acuerdo con la Ley 489 de 1998.

- a) **Sector Central**, compuesto por:
- La Presidencia de la República
  - La Vicepresidencia de la República
  - Los Consejos Superiores de Administración
  - Los Ministerios y Departamentos Administrativos
  - Las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería Jurídica
- b) **Sector Descentralizado por servicios**, lo componen los organismos y entidades mencionados a continuación:
- Los Establecimientos Públicos
  - Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado
  - Las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica
  - Las Empresas Sociales del Estado y las Empresas Oficiales de Servicios Públicos domiciliarios
  - Los Institutos Científicos y Tecnológicos
  - Las sociedades Públicas y de Economía Mixta
  - Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica, que la Ley cree, organice o autorice para que formen parte de la Rama Ejecutiva del poder público.
- a) **Sector Central**
- **Presidencia de la República**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia Título VII Capítulo 1 Artículo 188 “El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”.

- **Vicepresidencia de la República**

Según artículo 202 de la Constitución Política “será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el presidente de la República”, reemplaza al presidente durante ausencias temporales o definitivas, el presidente le encarga misiones especiales y puede designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva.

- **Consejos Superiores de Administración**

Son los encargados buena parte de las políticas públicas a cargo de la administración en donde coordinan y dirigen la administración gubernamental y en otros casos se encargan de asesorar al presidente de la República o al gobierno nacional en la adopción de determinadas políticas. Están organizados en dos niveles: los del primer nivel con funciones de asesoría al gobierno, coordinación, o regulación, y los de segundo nivel con funciones técnicas de adopción de determinadas políticas.

- **Ministerios**

Según lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, “(...) los ministerios y departamentos administrativos tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.”.

En Colombia existen 16 Ministerios, presentados a continuación:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- **Departamentos Administrativos**

Son entidades cuya función está encaminada a la dirección y coordinación de un servicio, además de otorgar información al Gobierno para que este pueda tomar decisiones adecuadas.

La lista de Departamentos Administrativos es la siguiente:

- Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS)
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
- Departamento Administrativo de la Presidencia
- Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES)
- Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia
- Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE)
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)

- **Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídica**

El artículo 67 de la Ley 489 de 1998 dispone la organización y funcionamiento de las unidades administrativas especiales sin personería jurídica estableciendo que: “Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo”. A continuación, se hace mención a algunas de ellas:

- Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC
- Unidad Administrativa Especial Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF
- Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes
- Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Comunicaciones
- Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores

**b) Nivel Descentralizado**

- **Los Establecimientos Públicos**

De acuerdo con la ley 489 de 1998 en su artículo 70, los Establecimientos Públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera; y iii) patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos común, el producto de

impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

Algunos ejemplos de establecimientos públicos son:

- Hospital Militar Central
- Instituto Nacional y Penitenciario-INPEC
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC
- Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF
- **Las Superintendencias con Personería Jurídica**

Son organismos creados por la Ley, con autonomía financiera y administrativa, están adscritas a un Ministerio o a un Departamento Administrativo, su objetivo está dirigido a cumplir con funciones de control, inspección y vigilancia atribuidas por la Ley o mediante delegación que haga el presidente de la República previa autorización Legal.

Hoy existen nueve superintendencias mencionadas a continuación:

- Superintendencia de Industria y Comercio adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Superintendencia de Notariado y Registro adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adscrita al Departamento Nacional de Planeación
- Superintendencia de Sociedades adscrita al Ministerio de Comercio, industria y turismo
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada adscrita al Ministerio de Defensa Nacional
- Superintendencia de la Economía Solidaria adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Superintendencia del Subsidio Familiar adscrita al Ministerio del Trabajo
- Superintendencia Financiera de Colombia adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Superintendencia nacional de salud adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social
- **Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica**

Según la Ley 489 de 1998 en su artículo 82, las Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica son organismos creados por la Ley, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo

no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.

Como ejemplo están las siguientes Unidades Administrativas Especiales:

- Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
- Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación
- Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
- Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial

- **Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales**

El término empresas de servicios públicos domiciliarios, lo reserva la Ley 142 de 1994 para las sociedades por acciones, sean éstas públicas, mixtas o privadas, que participen en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; o la realización de una o varias de las actividades complementarias. De tal manera que una comunidad organizada mediante una forma diferente no es considerada empresa de servicios públicos domiciliarios.

De acuerdo con la ley 142 de 1994, la naturaleza jurídica de las Empresas de Servicio Públicos está determinada por el carácter legal de ser sociedades por acciones, cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.

Algunos ejemplos de Empresas de Servicios Públicos Oficiales son los siguientes:

- Empresa URRRA S.A E.S.P.
- Empresa de Telecomunicaciones de Bucaramanga-Tele Bucaramanga
- Empresa Metropolitana de Telecomunicaciones S.A. Metrotel S.A.
- E.S.P. Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Aguazul (ESPA S.A. E.S.P.)

- **Sociedades de Economía Mixta**

De acuerdo con el Código de Comercio (1971) “Son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado” (Presidencia de la

República , 1971, art. 461).

Las características de estas sociedades son: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa; iii) capital público y privado; y iv) implica la existencia de una asamblea de accionistas o junta de socios, de una junta o consejo directivo y de representantes legales.

Algunas Sociedades de Economía Mixta son:

- Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A. (Vecol S.A.). Vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Artesanías de Colombia S.A. Vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Fondo para Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). Vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA). Vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- La Previsora S.A. Vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado**

De acuerdo con la Ley 489 de 1998 en su artículo 85, las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la Ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley, y que reúnen las siguientes características: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera; y iii) capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

Ejemplos de estas empresas son:

- Imprenta Nacional de Colombia
- Industria Militar Colombiana (Indumil)

- **Las Empresas Sociales del Estado**

Son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud y se sujetan a la Ley 100 de 1993, la ley 344 de 1993 y la ley 489 de 1998. Para el giro ordinario de sus negocios se rigen por el derecho privado y cuentan con una clasificación para sus servidores.

Ejemplos de Empresas Sociales del Estado:

- Empresa Social del Estado Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”
- Empresa Social del Estado Sanatorio de Contratación
- Empresa Social del Estado Sanatorio de Agua de Dios

- Empresa Social del Estado Instituto Nacional de Cancerología

- **Institutos Científicos y Tecnológicos**

De acuerdo con su naturaleza jurídica los Institutos científicos y tecnológicos son personas de derecho público, igualmente están sometidos a las reglas del derecho privado, pero persiguen fines de interés público o social.

Las características de los institutos científicos y tecnológicos son los siguientes: i) tienen una actividad especial; ii) poseen personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera; iii) cuentan con autoridades propias; iv) son controladas por el gobierno central; y v) poseen estatuto orgánico básico y estatutos internos.

Ejemplos de algunos institutos científicos y tecnológicos son:

- El Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM
- Instituto de Investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt
- El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar)

- **Agencias Nacionales**

Están facultadas para ejercer potestades administrativas para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle el Estado en el ámbito de sus competencias.

Se rigen por la ley de creación, por las normas especiales que se expidan para su funcionamiento y complementariamente por las normas aplicables a las entidades de Derecho público adscritas.

Las características de las Agencias Nacionales son las siguientes: i) poseen personería jurídica pública; ii) patrimonio propio; iii) autonomía en su gestión.

Algunos ejemplos de Agencias Nacionales son los siguientes:

- Agencia Colombiana para la Reintegración
- Agencia Logística de las Fuerzas Armadas
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- Agencia Nacional de Infraestructura-ANI

#### **Anexo 4. Otros organismos autónomos e independientes**

En esta sección se presentan los órganos autónomos e independientes, una breve descripción las principales características de los mismos.

- **Banco de la República:** La C.P estableció que “El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.” (Const., 1991, art. 371).

- **Comisión Nacional del Servicio Civil:** es un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público.

Según la C.P, es “(...) responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”. (Const., 1991, art. 130).

- **Autoridad Nacional de Televisión:** Creada mediante la ley 1597 de 2012, que tiene por objeto brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia del servicio, siendo el principal interlocutor con los usuarios y la opinión pública en lo que respecta a la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.
- **Entes Autónomos Universitarios:** De acuerdo con la C.P, las Universidades gozan de autonomía universitaria: “(...) Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado” (Const., 1991, art. 69).

Las universidades públicas (nacionales y de otros niveles de gobierno) se encuentran vinculadas al Ministerio de Educación Nacional -MEN.

- **Corporaciones Autónomas Regionales:** Creadas para ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional De Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción, promoviendo y desarrollando la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y del manejo adecuado de los recursos naturales

renovables.

### **Anexo 5. Proceso de asignación del id contable**

Para la asignación del Código Institucional y consecuentemente reportar información a través del CHIP, la CGN establece los siguientes requisitos, para todas las entidades:

- 1) Oficio, enviado al Contador General de la Nación, mediante el cual solicita la creación, retiro o modificación del Código Institucional y su activación en el CHIP.
- 2) Copia del acto administrativo mediante el cual se crea o modifica la entidad
- 3) Formato de solicitud de Código Institucional, (Formato identificado con Código: CON11-FOR01)<sup>63</sup> debidamente diligenciado.
- 4) Los documentos de los puntos 1,2 y 3, deben ser enviado al siguiente correo: [cgnjuridica@contaduria.gov.co](mailto:cgnjuridica@contaduria.gov.co)

El Grupo Interno de Gestión Jurídica de la Contaduría General de la Nación-CGN, verifica la documentación recibida con los soportes reunidos y, con base en la normatividad vigente, establece si se debe o no generar un Código Institucional para habilitar el registro de la entidad en el CHIP.

El Formato de solicitud de Código Institucional, está compuesto por:

- Datos básicos de la entidad (Ubicación geográfica, Acto administrativo de creación y nivel administrativo de pertenencia de la entidad).
- Objeto principal de la entidad.
- Naturaleza Jurídica de la entidad de acuerdo con su clasificación legal si pertenece a la Administración Central; Régimen Especial; Entidades adscritas; Empresas y su nivel de vinculación
- Tipo o clase de Empresa (Empresa de Servicios Públicos - mixta u oficial; Empresa Social del Estado -ESE; Sociedad de Economía Mixta; Empresa Industrial y Comercial del Estado y otras.  
Si la empresa es una Sociedad por acciones o por cuotas partes se debe detallar los accionistas o los socios con el porcentaje de participación.
- Entidades con categoría especial (Resguardos indígenas y Fondos)
- Datos de identificación de los responsables del diligenciamiento de la información.

El Formato de solicitud del Código Institucional, adicionalmente contiene un anexo denominado “Naturaleza Jurídica”, el cual contiene las definiciones que permiten identificar

---

<sup>63</sup> El Formato de Solicitud de Código Institucional, se encuentra disponible en la página web de la CGN: [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co).

el carácter legal de la entidad, sin embargo, no se definen las “entidades con categoría especial”, que merecen una definición o aproximación mayor por sus excepcionales particularidades.

## **Anexo 6. Unidades ejecutoras cuyo presupuesto no lo aprueba en su totalidad el congreso**

En esta sección se presenta el caso de las unidades ejecutoras cuyo presupuesto no lo aprueba en su totalidad el congreso.

### **• Corporaciones Autónomas Regionales**

Son unidades ejecutoras del presupuesto pero que gozan de autonomía jurídica, administrativa y financiera y llevan su ejecución por fuera del sistema presupuestal.

El numeral 7 de la C.P, estableció que la reglamentación de la creación de las CAR sería bajo un régimen de autonomía. Sin embargo, por sus características, estas entidades cumplen con lo establecido en artículo 4 del EOP<sup>64</sup>, por lo que constituyen unidades ejecutoras – establecimientos públicos del PGN. Al respecto, la Corte Constitucional (1998) señaló que las disposiciones establecidas se fijan bajo el entendido de que se aplica exclusivamente en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación. (Sentencia C-275-98, junio 3, Magistrada Ponente, Dra. Carmenza Isaza de Gómez). Es decir, los ingresos y gastos adicionales contemplados en el artículo 317 de la Constitución no son sujeto presupuestario ni aquellas sociedades que no reciban aportes de la Nación. De acuerdo con lo anterior, la gestión contable de estas entidades no se lleva en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)<sup>65</sup>.

### **• Empresas públicas y Sociedades de Economía Mixta**

La norma presupuestal que define las unidades ejecutoras señala que se incluirán los “órganos que tengan aportes de la Nación permitidos por las normas vigentes para las empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, con régimen de aquellas”. De acuerdo con su naturaleza como empresas, la gestión contable de estas entidades no se realiza en el SIIF.

### **• Transferencias a entidades no incluidas como unidades ejecutoras**

En sus características generales, las universidades públicas cumplen con lo señalado por el artículo 4 del EOP, entidades para las cuales deben regir las disposiciones presupuestales establecidas para los establecimientos públicos. Sin embargo, el carácter especial otorgado

<sup>64</sup> “Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional” (Artículo 4 del EOP).

<sup>65</sup> Sistema de información administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que permite a la Nación consolidar la información financiera de las entidades del PGN y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera.

por la Constitución que les concede autonomía administrativa y financiera<sup>66</sup>, llevó a la Corte Constitucional a declarar que dichas disposiciones no son aplicables a las Universidades del Estado<sup>67 68</sup>.

Así, las universidades públicas están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y se rigen por la Ley 30 de 1992. Sus presupuestos tienen diferentes fuentes de financiación<sup>69</sup> sin afectar su autonomía, por lo que los aportes que reciben de la Nación se hacen vía transferencias, a través del presupuesto de gastos del MEN. Es decir, en la ley anual de presupuesto no se constituyen unidades ejecutoras por cada universidad, sino que los aportes de la Nación a las universidades públicas, en cumplimiento de las disposiciones, se incorporan en el PGN como rubros de gasto por transferencia de la unidad ejecutora Ministerio de Educación Nacional. En el siguiente listado se muestran las universidades financiadas con recursos del MEN.

Universidades Nacionales	
Universidad Nacional de Colombia	Universidad Tecnológica de Pereira
Universidad del Cauca	Universidad Popular del Cesar
Universidad Pedagógica Nacional	Universidad Surcolombiana de Neiva
Universidad de Caldas	Universidad de la Amazonía
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Universidad Córdoba	Universidad del Pacífico
Universidad Tecnológica del Choco "Diego Luis Córdoba"	Universidad Militar "Nueva Granada"
Universidad de Llanos	Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Universidades Territoriales	
Universidad de Antioquia	Universidad Industrial de Santander
Universidad de Cartagena	Universidad Tecnológica del Magdalena
Universidad de Nariño	Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"
Universidad de Pamplona	Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña
Universidad del Atlántico	Universidad de Sucre
Universidad del Quindío	Universidad de La Guajira
Universidad del Tolima	Universidad de Cundinamarca
Universidad del Valle	

- **Colegios Mayores e Institutos Técnicos y Tecnológicos**

El PGN realiza transferencias a entidades del orden territorial con fundamento en las normas legales que se las adjudican. Así, el MEN tiene vinculados los Colegios Mayores e Institutos Técnicos y Tecnológicos que fueron traspasados del nivel nacional al territorial, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1052 de 2006, razón por la cual no constituyen unidad ejecutora del PGN, sino transferencias del MEN.

- **Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES**

<sup>66</sup> La naturaleza jurídica, administrativa y financiera de las Universidades están definidas en el Título III Capítulo I artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

<sup>67</sup> Sentencia C-220-97 del 29 de abril de 1997-220. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>68</sup> El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 señala que "los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución". Ver las Leyes 30 de 1992, 1324 de 2009, 403 de 1997 y 815 de 2003.

<sup>69</sup> Leyes 30 de 1992, 1324 de 2009, 403 de 1997 y 815 de 2003

El PGN transfiere recursos de la Nación, a través del MEN, a la empresa pública de carácter social ICFES, para la atención del servicio de la deuda contraída, en virtud de los acuerdos efectuados al momento de su transformación de Establecimiento Público Nacional (EPN) a empresa pública.

- **Otros institutos**

El PGN transfiere recursos a través del Ministerio del Medio Ambiente a entidades adscritas y vinculadas (institutos) de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993.

- **Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA**

El FOSYGA cuenta adscrita al Ministerio de Salud sin personería jurídica ni planta de personal propia, manejada a través de un encargo fiduciario. El artículo 218 de la Ley 100 de 1993 define su estructura en 4 subcuentas:

- 1) Subcuenta de compensación interna del régimen contributivo;
- 2) Subcuenta de solidaridad del régimen de subsidios en salud,
- 3) Subcuenta de promoción de la salud y
- 4) Subcuenta del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito –ECAT. Artículo 50, Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 7 de la Ley 1608 de 2013, crea el Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud –FONSAET–para saneamiento de las obligaciones del sistema.

Por fallos del Consejo de Estado y disposiciones del EOP, el PGN solo contiene la transferencia a la subcuenta del seguro de ECAT que se realiza a través del Ministerio de Salud. Adicionalmente, el PGN también incluye una transferencia realizada anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012.

## **Anexo 7. Aplicación del subsector presupuestario y extrapresupuestario a las entidades del PGN**

Para aplicar lo mencionado a la particularidad de las entidades del PGN, es necesario hacer claridad sobre qué se entiende como entidades incluidas en el PGN, dado que esto permite delimitar el universo de entidades que se están clasificando. De acuerdo con lo mencionado en la segunda parte de este marco, se pueden identificar tres grupos: i) las entidades que son unidades ejecutoras del PGN y todo su presupuesto de ingresos y gastos se encuentra incluido y desagregado para aprobación del Congreso, ii) las entidades que son unidades ejecutoras del PGN pero que por su autonomía o sus características no incluyen, no ejecutan o no desagregan la totalidad de su presupuesto de ingresos y gastos en el marco de un régimen presupuestal especial, y iii) las entidades del orden nacional que reciben transferencias del PGN, cuyo monto puede representar una proporción o la totalidad de su presupuesto de ingresos y gastos. Los grupos ii y iii serán clasificados como presupuestarios.

Adicionalmente, se excluirán del análisis aquellas unidades ejecutoras que previamente se han identificado como pertenecientes a otros subsectores (corporaciones públicas o entidades de seguridad social), y que, por lo tanto, no requieren ser clasificadas con los criterios del subsector presupuestario – extrapresupuestario aquí presentados.

Como se señaló en la primera parte de este marco, el MEFP 2014 establece que la clasificación se debe realizar a nivel de las unidades institucionales, que son aquellas que cumplen ciertas características (FMI, 2014, par. 2.1). En este sentido, todas las entidades financiadas mediante partidas asignadas en el marco de un presupuesto controlado por la legislatura deben combinar en una sola unidad institucional, siempre que cumplan los criterios de esta y constituirán la unidad presupuestal primaria (FMI, 2014, par. 2.39).

Sin embargo, para aplicar este criterio es necesario aclarar qué se entiende como *entidades financiadas mediante partidas asignadas en el marco de un presupuesto legislativo*. En Colombia el Congreso de la República dispone anualmente mediante Ley el presupuesto anual para todas las entidades del PGN que corresponden a Nación y EPN de acuerdo con el EOP, de manera que el control sobre estas les da una unidad común. Esta unidad institucional se financia fundamentalmente mediante ingresos tributarios y no tributarios autorizados a recaudar y utilizar en desarrollo de funciones de gobierno a algunas descentralizadas (EPN).

Para efectos del documento aquí presentado, *se entenderán como entidades financiadas mediante partidas asignadas en el marco de un presupuesto legislativo*, aquellas entidades que, por su característica de entidades ejecutoras desagregan las partidas ingresos (cuando es el caso) y de gasto, por lo cual no tiene autonomía para distribuir su gasto.

En el caso de los establecimientos públicos (con excepción de las corporaciones autónomas) serán clasificados dentro del gobierno general presupuestario. Si bien estas entidades tienen las siguientes características: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y fuentes de recursos propios, se pueden considerar como parte de la unidad institucional primaria del gobierno presupuestario, ya que estas pueden adquirir activos y pasivos por derecho propio, pero en nombre de la Nación y están sujetas en su actuación a su respectivo ministerio. Adicionalmente, los recursos propios que hacen parte de estas unidades surten el proceso legislativo y son incluidos dentro del presupuesto de ingresos.

De manera que independientemente del tratamiento que se da por parte del EOP y sus decretos reglamentarios a la clasificación de las entidades u órganos que lo conforman y a los que asigna recursos, estén o no constituidos como tales o posean autonomía jurídica de acuerdo con la legislación colombiana, constituyen una unidad institucional al estar controlado por el poder legislativo que aprueba dicho presupuesto general de la nación PGN mediante ley anual, así como tiene control sobre sus posibles modificaciones. En igual sentido, constituye unidad institucional en tanto que el incurrimento de pasivos mediante operaciones de crédito tiene un control centralizado que no está sujeto a las posibles autonomías administrativas otorgadas a tales órganos que lo conforman, toda vez que no se

realiza en derecho propio sino de la Nación.

Ahora bien, se debe sumar al PGN las extrapresupuestarias para conformar la Unidad de Gobierno Central Nacional completo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, asimiladas de acuerdo con la normatividad a los EPN, se pueden clasificar como unidades institucionales separadas, de acuerdo con la autonomía otorgada por la Constitución. Adicionalmente, estas entidades se clasifican como extrapresupuestarias en la medida en que su presupuesto no se está cubierto plenamente por el PGN.

De acuerdo con lo señalado previamente, existen entidades de orden nacional que reciben aportes del PGN pero que no constituyen Unidades Ejecutoras (UEJ) del presupuesto. En particular, las universidades públicas que son del orden nacional, se clasifican como extrapresupuestarias. En igual sentido, se clasifican como extrapresupuestarias, las entidades como los institutos de investigación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que fundamentalmente reciben recursos como transferencia y los recursos propios que lleguen a recaudar.

Por el contrario, los Institutos Técnicos de Educación, al igual que las otras entidades del orden territorial que reciben transferencias del PGN, no se incluyen, debido a que fueron entregados a las entidades territoriales, de manera que los posibles recursos diferentes a la nación son recursos de gobiernos locales.

## Anexo 8. Estructura actual del CUIN

### Sociedad No Financiera Pública

Las empresas No Financieras representan aquellas unidades institucionales cuya función económica principal consiste en la producción y/o comercialización de bienes o servicios a precios de mercado. En tal sentido, sus recursos principales provienen de las ventas. En la **Figura 6** se observa las posibles secuencias numéricas de acuerdo a las características particulares de la entidad para la generación del código de clasificación.

**Figura 6. Clasificación Sociedades No Financieras.**

Sector	Subsector	Tipo	supra región	Nivel territorial
1 Empresas no financieras	1 Sociedad no Financiera Pública	1 Sociedad no Financiera Pública	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal

**Fuente:** Contaduría General de la Nación. Sub Contaduría de Consolidación de la Información. Grupo Interno de Trabajo-GIT de Estadística y Análisis Económico. Mayo de 2017.

Se componen por los siguientes grupos de entidades:

- **Empresas Industriales y Comerciales del Estado –E.I.C.E.**

Son organismos de propiedad y/o control público vinculados a la administración central o a las entidades principales, creadas por la Ley o autorizadas por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones consagradas en la Ley; tienen personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial (art. 85 Ley 489 de 1998).

- **Sociedades de Economía Mixta –S.E.M**

Son organismos vinculados a la administración central o entidades principales, constituidos como sociedades comerciales, creados por la Ley o autorizados por esta bajo la forma de aportes estatales y capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial y/o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra el artículo 7 de la Ley 489 de 1998.

Para efectos de su incorporación en el Sector Público, se consideran por regla general, las entidades que tienen en forma directa o indirecta una participación patrimonial pública mayor o igual al cincuenta por ciento (50%) del total de aportes de capital de la empresa.

- **Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios –E.S.P.**

Son empresas cuyo objeto social lo constituye la prestación domiciliaria de servicios públicos (agua, energía eléctrica, gas, teléfono y servicios conexos a las comunicaciones) a la comunidad de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994 y el artículo 84 de la Ley 489 de 1998.

A partir de la C.P de 1991, se estipula que los Servicios Públicos Domiciliarios –SPD- podrán ser prestados por el Estado (directa o indirectamente) por comunidades organizadas o por particulares sometidos al régimen jurídico Legal. Dicho régimen dispone que las E.S.P. domiciliarias deberán ser conformadas generalmente como sociedades por acciones constituidas en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta o Empresas Privadas sometidas al control y vigilancia del Estado.

- **Empresas Sociales del Estado –ESE**

Constituye una categoría especial de entidades públicas descentralizadas con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, según sea el caso, creadas por la Ley, asambleas o Concejos, para la prestación en forma directa de servicios de salud, y sometidas a un régimen jurídico especial. De acuerdo con este carácter especial, se someten al reglamento Legal propio de las personas de derecho público, aunque en materia de

contratación les aplique las normas de jurisdicción ordinaria del derecho privado. Podrán constituirse, siendo esta la norma común, en Instituciones prestadoras de salud –IPS u hospitales (Ley 100 de 1993, Ley 544 de 1996 y artículo 83 Ley 489 de 1998).

### Sociedad financiera pública

El Sector Público Financiero incluye el Banco Central, las Entidades Financieras de Depósito y las entidades Financieras de No Depósito.

Comprende organismos que afecten la base **monetaria** bien sea como agentes de emisión primaria o secundaria e incluye, sobre la base de la amplia definición del sistema financiero colombiano, a las filiales de servicios financieros, inversionistas institucionales y auxiliares financieros públicos.

De esta manera es posible encontrar en esta noción del sector público financiero entidades que no están siendo vigiladas por la Superintendencia Financiera pero que están desarrollando en la práctica actividades especiales de intermediación de recursos como es el caso de los institutos financieros y de desarrollo territorial –INFIS. En la **Figura 7** se observa las posibles secuencias numéricas de acuerdo a las características particulares de la entidad para la generación del código de clasificación.

**Figura 7. Clasificación Sociedades Financieras**

Sector	Subsector	Tipo	supra región	Nivel territorial	
2 Empresas	1 Banco Central	1 Banco Central	0 Si 1 No	0 Nacional	
	2 Otras Sociedades de Depósito	1 Otras Sociedades de Depósito	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal	
	3 Otros Intermediarios Financieros	1 Otros Intermediarios Financieros	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal	
		2 Fondos de Cesantías			
	4 Otros Auxiliares Financieros	1 Otros Auxiliares Financieros	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal	
		2 Sociedades administradoras de pensiones y cesantías	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal	
	5 Compañías de Seguros y Cajas de Pensiones y Cesantías	1 Compañías de Seguros		0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal
		2 EPS - Salud		0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal
	3 Otros seguros sociales en salud		0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal	
4 Fondos de Pensiones		0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal		

**Fuente:** Contaduría General de la Nación. Sub Contaduría de Consolidación de la Información. Grupo Interno de Trabajo-GIT de Estadística y Análisis Económico. Mayo de 2017.

Los grupos de entidades que conforman las sociedades financieras son:

### **Banco central**

De acuerdo con el artículo 371 de la C.P de 1991, el Banco Central de Colombia es el banco de la República; en la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, agente fiscal del gobierno, prestamista en última instancia y administrador de las reservas internacionales del país, actividades que desarrolla en coordinación con el ejecutivo.

Los principales recursos del Banco de la República se originan en su condición constitucional como agente regulador de la política monetaria, cambiaria y crediticia. En este sentido, comprende los derivados de las operaciones de mercado abierto, la administración de las reservas internacionales y los provenientes de su actividad como prestamista de última instancia, actividades que tienen implicaciones en todo el territorio nacional.

El Banco de la República es un órgano del Estado de naturaleza única, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, que ejerce las funciones de banca central, sujeta a un régimen legal propio. Cabe destacar entre sus funciones la de regulación de la moneda de allí su clasificación en el sector monetario- de acuerdo con la cual, tiene autonomía para realizar la emisión de moneda de curso forzoso y poder liberatorio limitado de conformidad con la Ley, así como la función de controlar la base monetaria.

El resultado finalmente obtenido por el Banco Central, una vez aplicadas las reservas estatutarias, se integra anualmente al Presupuesto General de la Nación de conformidad con lo dispuesto a la Ley.

### **Otras sociedades de depósito**

Comprenden todas las sociedades y cuasi sociedades financieras residentes (excepto el banco central) que se ocupan principalmente de la intermediación financiera y de la emisión de pasivos incluidos en la definición nacional de dinero en sentido amplio.

Entidades que se caracterizan por estar sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Sus principales ingresos provienen de la actividad de captar y prestar dinero en forma masiva y habitual y de la cual se obtienen un margen de intermediación.

En la medida que actúan en el esquema de banca prestamista o de crédito, frente a la cual la Ley establece la constitución de reservas de encaje, determinan el factor multiplicador del dinero o emisión secundaria redistribuyendo el ahorro interno de la economía.

Como las entidades aquí analizadas son de carácter público, es importante resaltar que los recursos que ofrecen a otros agentes en forma de crédito son producto de las captaciones y no son originados en el presupuesto público, por lo cual desarrollan una actividad de intermediación.

- **Bancos comerciales**

Incluye los bancos comerciales residentes y otros bancos que operan como bancos comerciales. En el contexto de Banca prestamista, comprende las entidades financieras de depósito cuyo capital es público está controlado por el Estado de conformidad con lo definido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que lo adicionen o modifiquen. El ámbito de su operación asiste solo a nivel Nacional.

- **Cooperativas de crédito y cooperativas financieras**

Incluyen las instituciones financieras que son propiedad de sus miembros (clientes) y que están bajo su control, independientemente de que mantengan una relación comercial con miembros o no miembros.

- **Instituciones microfinancieras captadoras de depósito**

Incluye las instituciones cuyo modelo principal de negocio consiste en captar depósitos y ofrecer préstamo a los grupos más pobres de la sociedad, utilizando a menudo metodologías especializadas como concesión de préstamos colectivos.

- **Otras instituciones de depósito**

incluye todos los intermediarios financieros residentes excepto el banco central, los bancos comerciales, las cooperativas de crédito y cooperativas financieras y las instituciones microfinancieras captadoras de depósito, es decir, instituciones que aceptan depósitos o emiten otros pasivos que están incluidos en la definición nacional de dinero en sentido amplio. Estas instituciones se denominan de distintas maneras dependiendo de los países, como, por ejemplo, asociaciones de ahorro y préstamo, sociedades hipotecarias, bancos rurales y bancos agrícolas, instituciones de giros postales, cajas de ahorro postal, cajas de ahorros y fondos del mercado monetario. Independientemente de su denominación no se deben incluir en “otras instituciones de depósito” intermediarios financieros que no acepten depósitos o emitan sustitutos cercanos de depósitos, ya que estos deben incluirse como “otros intermediarios financieros” excepto “sociedades de seguros”. Además, se solicita no incluir en “otras instituciones de depósito” las instituciones microfinancieras no captadoras de depósitos, puesto que éstas se incluyen en el sector de “otros intermediarios financieros”.

### **Otros intermediarios financieros**

Se incluyen todas las OIFs excepto compañías de seguro, y los fondos de pensiones y las sociedades financieras que proveen servicios financieros en distintas formas otras que dinero amplio, depósitos o sustitutos cercanos de dinero con el propósito de adquirir activos financieros. Algunos de estos tipos de institución son empresas financieras, compañías de arrendamiento financiero, fondos de inversión, bancos de inversión, compañías de propósitos especiales y los suscriptores y operadores de valores en el mercado. OIF incluye las

instituciones microfinancieras no captadoras de depósitos, las cuales corresponden a instituciones financieras reguladas (es decir, debidamente registradas) cuya actividad principal es el microcrédito. El microcrédito es un crédito a pequeña escala otorgado normalmente a trabajadores autónomos o empleados informales de bajos ingresos y a las microempresas. Otra característica del microcrédito es la concesión de préstamos bajo una metodología común, caracterizada por la familiaridad de la institución microfinanciera con el prestatario, la falta de garantía, la expectativa de un préstamo subsiguiente y montos de préstamo muy pequeños (aunque el tamaño de los microcréditos varía entre países).

### **Gobierno General**

Para efectos de análisis de finanzas públicas, el Gobierno General se desagrega en cuatro niveles Subsector Gobierno Central, Departamental, Municipal y fondos de seguridad social. En *Figura 8* se observa las posibles secuencias numéricas de acuerdo a las características particulares de la entidad para la generación del código de clasificación.

Los grupos de entidades que contiene el Gobierno General se describen a continuación:

#### **Gobierno central**

En efecto, el MEFP 2014 señala en 2.85 que:” El subsector gobierno central consiste en la unidad institucional (s) del gobierno central más aquellos ISFL no de mercado que son controladas por el Gobierno central. La autoridad política del gobierno central se extiende por todo el territorio del país. El gobierno central tiene, por lo tanto, la autoridad para imponer impuestos sobre toda unidad institucional residente y de unidades no residentes que participan en la vida económica actividades dentro del país. Sus responsabilidades políticas incluir la defensa nacional, el mantenimiento de la ley y el orden, y las relaciones con los gobiernos extranjeros. Eso También tiene por objeto garantizar el funcionamiento eficaz de lo social y el sistema económico por medio de la legislación apropiada y/o regulación. Es responsable de proporcionar servicios colectivos en beneficio de la comunidad en su conjunto, y para este propósito incurre en gastos en defensa, administración pública, etc. Además, puede incurrir en gastos en la prestación de servicios, tales como la educación o la salud, principalmente para el beneficio de los hogares individuales, y se podrá efectuar transferencias a otras unidades institucionales, incluidos otros niveles de gobierno.”

#### **Gobierno departamental**

En Colombia los Departamentos son Gobiernos intermedios entre el Gobierno Central Nacional y los Gobiernos Municipales, por tanto, se asimila al concepto de Gobierno Estatal definido en el MEFP 2014 y se denominará Subsector Gobierno Departamental, para efectos de Estadísticas de Finanzas Públicas.

#### **Gobierno municipal**

En Colombia los municipios se asimilan al gobierno local, por lo tanto, se tendrá el Subsector

Gobierno Municipal.

### Seguridad social

En Colombia, el aseguramiento mediante seguros sociales (incluyendo la seguridad social) abarca los siguientes riesgos: Riesgos Laborales, Familia, Salud y Pensiones ya que, en todos estos sistemas, se cumplen las dos condiciones anteriormente mencionadas.

**Figura 8. Clasificación Gobierno General**

3	Gobierno General	1	Gobierno Central	1	Presupuestario	0 Si 1 No	0 Nacional
				2	Extrapresupuestario	0 Si 1 No	0 Nacional
		2	Gobierno Departamental	1	Presupuestario	0 Si 1 No	1 Departamentos 2 Otros
				2	Extrapresupuestario	0 Si 1 No	1 Departamental
		3	Gobierno Municipal	1	Presupuestario	0 Si 1 No	1 Municipios 2 Otros
				2	Extrapresupuestario	0 Si 1 No	1 Municipal
	4	Seguridad Social		1	Seguridad Social pensiones	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal
				2	Seguridad Social salud	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal
				3	Cajas de compensación	0 Si 1 No	0 Nacional 1 Departamental 2 Municipal

**Fuente:** Contaduría General de la Nación. Sub Contaduría de Consolidación de la Información. Grupo Interno de Trabajo-GIT de Estadística y Análisis Económico. Mayo de 2017.