Clasificación de entidades del Sector Público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas

Versión 5

Bogotá D.C., 2021

CIIGFP
Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública
Subcomité de Estadísticas de Finanzas Públicas

Elaborado por:

MESA DE ENTIDADES DE LA CIIGFP

Entidades participantes:

Banco de la República (BR)
Departamento Técnico y de Información Económica

Contaduría General de la Nación (CGN)
Sub-Contaduría de Consolidación de la Información
Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis Económico (GIT EAE)

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 9
1. Antecedentes 10
2. Contexto Colombiano 13
2.1. Marco legal 13
2.1.1 Organización territorial del Estado colombiano 15
2.2. Marco contable 17
2.2.1. Las entidades contables públicas y el ID contable 17
2.2.2. Régimen precedente 18
2.2.3. Régimen de contabilidad pública bajo estándares internacionales de información financiera ... 18
2.3. Marco Presupuestal 24
2.3.1 Clasificación Institucional del Presupuesto General de la Nación 24
2.3.2 Marco presupuestal territorial 27
3. Clasificación del sector público colombiano para estadísticas de finanzas públicas 28
3.1 Residencia 29
3.2 Unidad Institucional 30
3.3 Control del gobierno 33
3.4 La unidad estadística y los sectores institucionales 34
3.5 Naturaleza económica de las entidades del Sector Público. 36
3.5.1 Gobierno General 36
3.5.2 Sociedades Públicas Financieras 37
3.6 Criterios de clasificación del sector público colombiano para las EFP 39
3.6.1 Criterios de clasificación: Sociedades Públicas Financieras 42
3.6.2 Producción de mercado y no mercado 43
3.6.3 Criterios de clasificación: Entidades de Gobierno 45
3.6.4 Criterios de clasificación: Sociedades Públicas no Financieras 46
3.7 Aplicación de los criterios de clasificación 47
3.7.1 Consideraciones generales 47
3.7.2 Reglas de decisión 48
3.7.3 Inconsistencias en la información contable para la clasificación de las entidades 48
3.8. Casos especiales de la aplicación de los criterios de clasificación 49
3.8.1 Empresas Sociales del Estado (E.S.E) 49
3.8.2 Empresas de Servicios Públicos (E.S.P) 50
3.8.3 Asociaciones de Municipios (ASOMUN) 51
3.8.4 Unidades Administrativas Especiales (U.A.E) 52

3.8.5 Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) 53
3.8.6 Tribunales de ética 53
3.8.8 Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (C.P.G.A) 54
3.8.9 Hospitales 54
3.8.10 Instituciones Prestadoras de Servicios (I.P.S) 55
3.8.11 Terminales de transporte y Sistemas Estratégicos 55
3.8.12 Aeropuertos 56
3.8.13 Autoridades de Tránsito y Transporte 56
3.8.14 Loterías 57
3.8.15 Canales de Televisión 57
3.8.16 Beneficencias 58
3.8.17 Áreas Metropolitanas 59
3.8.18 Fondos 59
3.8.18.1 Los Fondos Nacionales 59
3.8.18.2 Fondos mixtos 59
3.8.18.3 Fondos de fomento 60
3.8.18.4 Fondos de vivienda 60
3.8.19 Institutos de Deportes y recreación 60
3.8.20 Institutos de cultura y turismo 60
3.8.21 Universidades 61
3.8.22 Institutos Tecnológicos 62
3.8.23 Abastos y Plazas 63
3.8.24 Licores 63
3.8.25 Colegios 63
3.8.26 Empresas Industriales y Comerciales del Estado (E.I.C.E) 64
3.8.28 Pensiones (Administradoras y Fondos de Pensiones) 65
3.8.29 Fundaciones y casas de la tercera edad 65
3.8.30 Unidades 66
3.8.31 Bomberos 66
3.8.32 Corporaciones de Desarrollo 67
3.8.33 Institutos Departamentales, Municipales y Distritales 67
3.8.34 Agencias 68
3.8.35 Institutos de Vivienda de Interés Social 68
3.8.36 Patrimonios Autónomos y PAR 68
3.8.37 Empresas de vivienda 71
3.8.38 Otras entidades de salud 72
3.8.39 Otros Institutos 72

3.8.41 Otras Corporaciones 72
3.8.42 Entidades de Educación 73
3.8.43 Entidades Ambientales 73
3.8.44 Institutos de cultura 73
3.8.45 Institutos de investigación 73
3.8.46 Empresas de Desarrollo Urbano 74
3.8.47 Inversiones 74
3.8.48 Sociedades Anónimas (S.A) – Sociedad por acciones simplificadas (S.A.S) 74
3.8.49 Otras entidades de No Mercado 74
3.8.50 Otras Entidades de Mercado 75
3.8.51 Entidades en proceso de liquidación 76
3.8.52 Consejos profesionales 76
4. Código Único Institucional (CUIN) 77
5. Conclusiones 80
6. Bibliografía 82
7. Anexos 85
Anexo 1. Del control del Gobierno y la definición del Sector Público 85
Anexo 2. Sector institucional de las UI – ventas al sector público 91
Anexo 3. Rama Ejecutiva del Orden Nacional 92
Anexo 4. Otros organismos autónomos e independientes 99
Anexo 5. Proceso de asignación del id contable 101
Anexo 6. Unidades ejecutoras cuyo presupuesto no lo aprueba en su totalidad el congreso 102
Anexo 7. Aplicación del subsector presupuestario y extrapresupuestario a las entidades del PGN 105
Anexo 8. Estructura actual del CUIN 107

Lista de figuras

Figura 1. Estructura del Estado 14
Figura 2. Entidades del PGN..... 25
Figura 3. Componentes del sector público en la organización del Estado Colombiano. 36
Figura 4. Árbol de decisión para la clasificación sectorial de las entidades Públicas. 40
Figura 5. Control Directo e Indirecto del Gobierno. 85
Figura 6. Clasificación Sociedades Públicas no Financieras. 108
Figura 7. Clasificación Sociedades Públicas Financieras..... 110
Figura 8. Clasificación Gobierno General..... 113

Lista de gráficos

Gráfico 1. Árbol de decisión para identificar si la ECP es una Unidad Institucional. 33
Gráfico 2. Árbol de decisión para clasificar el subsector Gobierno General..... 37
Gráfico 3. Árbol de decisión para clasificar una Sociedad Pública Financiera. 38
Gráfico 4. Árbol de decisión para definir el sector institucional 41
Gráfico 5. Criterios para identificar el sector institucional de la UI 92

Lista de tablas

Tabla 1. Clasificación de entidades públicas en Colombia para la construcción de EFP según productor 10
Tabla 2. Composición Estructura del Código Único Institucional - CUIN 77
Tabla 3. Códigos de Clasificación Económica. 78

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) 21
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)..... 22
Recuadro 3. Marco normativo para entidades de gobierno. (Resolución 533 de 2015) 23
Recuadro 4. Unidad Institucional Central 31

Siglas y abreviaturas

ANM	Agencia Nacional de Minería
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión
BANCOLDEX	Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior de Colombia
BR	Banco de la República de Colombia
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CASUR	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CHIP	Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública
CIIGFP	Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública
CNE	Consejo Nacional Electoral
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
CP	Constitución Política de Colombia
CREMIL	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
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
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
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
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOGACOOP	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas
FOGAFIN	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
FOMAG	Fondo de Pensiones del Magisterio
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FONPRECON	Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
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
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IFAC	Federación Internacional de Contadores (por sus siglas en ingles)
INFIBOY	Instituto Financiero de Boyacá
INFIHUILA	Instituto Financiero del Huila
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
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
NIFF	Normas Internacionales de Información Financiera
NIT	Número de Identificación Tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIF	Otros Intermediarios Financieros
PAP	Provincias Administrativas y de Planificación
PGN	Presupuesto General de la Nación
PPNA	Población Pobre No Afiliada
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
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
SOLDICOM	Fondo de Protección Solidaria
SP	Sector Público
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
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética

Introducción

La Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) presenta en este documento los criterios de clasificación económicos de las entidades del sector público colombiano, para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP), en armonía[1] 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 de la CIIGFP, la cual está conformada por el Banco de la República (BR), la Contaduría General de la Nación (CGN), el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

El documento contiene cuatro secciones. La primera presenta los antecedentes que originaron el trabajo de armonización y/o unificación de la clasificación de entidades para efectos de EFP, la cual se adaptó a los nuevos marcos normativos contables. La segunda sección presenta elementos del contexto colombiano como el marco legal, que hace mención del funcionamiento y la organización del Estado colombiano; el 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.

En la tercera sección se presentan los criterios de clasificación económicos de las entidades del sector público colombiano, partiendo de las definiciones del MEFP 2014, así como los árboles de decisión definidos para: i) Unidad Institucional (UI); ii) Gobierno General o Sociedad Pública; iii) Sociedades financieras; y iv) Subsector de Gobierno General. También se detallan los criterios aritméticos generados a partir de una estructura conformada por cuentas y subcuentas contables para guiar la clasificación de las entidades. Vale resaltar que, en esta versión del documento, los criterios de clasificación están basados en los Nuevos Marcos Normativos; es decir, dada la convergencia a la presentación de la información financiera en línea con estándares internacionales vigentes, impulsada por la CGN, la estructura contable, normativa y conceptual presentó una serie de cambios. Por ello, la Mesa de Entidades restructuró los criterios de clasificación presentados en la versión anterior de este documento, en concordancia con el Régimen de Contabilidad Pública (RCP) denominado “Régimen precedente”.

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.

[1] En armonía significa que “los conceptos básicos, las definiciones y las convenciones son los mismos en la medida de lo posible” (FMI, 2014, pár. A1.187)

Finalmente, se integran al documento ocho anexos que profundizan y 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.

1. Antecedentes

La construcción de EFP requiere la definición de la cobertura que, de acuerdo con la metodología que se emplee, puede estar dada por transacciones, entidades o una combinación de ambas. De acuerdo con el estándar internacional vigente[2], la cobertura está determinada por las entidades que conforman el sector gobierno o el sector público[3], según sea pertinente para cada país.

En Colombia, existen múltiples entidades que elaboran EFP con metodologías distintas, por lo que la definición de la cobertura 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, que hasta hace unos años presentaron diferencias significativas en cuanto al número de entidades[4]. Estas diferencias, si bien persisten, principalmente en las estadísticas generadas por el MHCP bajo la metodología de base caja modificada, se han reducido como producto de la actualización en la clasificación de entidades que se tiene a 31 de diciembre del 2020 (Ver Tabla 1).

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

SECTOR	BR	CGN	DANE	MHCP[5]
Gobierno Central Nacional	**276**	**267**	**242**	**154[6]**
Gobierno Central Territorial	**1.135**	**1.763**	**1.769**	**65**
Departamentos	32	32	32	32
Municipios	1.103	1.102	1.103	31[7]
Otros entes del sector local	582	-	634	2[8]
Seguridad Social	**18**	**17**	**17**	**14[9]**

[2] MEFP 2014.

[3] Para el caso colombiano, el sector público comprende los niveles: Nacional y Territorial.

[4] La información sobre la cobertura de entidades que inicialmente se encontró para cada productor, se puede consultar en las versiones anteriores de este documento, disponibles en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_comisinintersectorialdeestadsticasdefinanzaspblicas/adopcinestndaresinternacionales/documentosdeadopcion.

[5] La información de esta tabla es una aproximación, ya que las estadísticas fiscales que oficialmente genera el MHCP se basan principalmente en el MEFP 1986, cuya cobertura está definida por transacciones y no por entidades. La información también se ve afectada por la Propuesta de reorganización de la sectorización institucional de la muestra del seguimiento fiscal, realizada y aprobada en el marco del CONFIS de diciembre de 2020.

[6] De 194 unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, 154 con Operaciones Efectivas de Caja (OEC), con situación de fondos y con fuente nación, se presentan como parte del Gobierno Nacional Central (GNC), mientras las 40 unidades restantes corresponden a:

- 6 establecimientos públicos de orden nacional, 4 con recursos nación y 2 con recursos propios.
- 7 unidades ejecutoras del sector de seguridad social.
- 27 unidades ejecutoras asimiladas a establecimientos públicos que presentan 100% de recursos propios.

[7] Corresponden a las capitales de los departamentos, excepto San Andrés y Providencia para el que se emplea la información departamental. El resto de los municipios queda incluido en el SPNM.

[8] Sistema General de Regalías y el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

[9] Comprende 7 unidades ejecutoras de presupuesto de seguridad social y a Colpensiones, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, Fondo de Pensiones Públicas del Nivel

SECTOR	BR	CGN	DANE	MHCP[5]
Nacional	18	13	-	14
Territorial	-	4	-	
Establecimientos Públicos	**-**	**-**	**-**	**6**
Nacional	-	-	-	6
Territorial	-	-	-	
Empresas	**1.679**	**1.761**	**1.762**	**15[10]**
Nacional	55	55	-	10
Territorial	1.624	1.706	-	5
Sector Financiero	**57**	**59**	**94**	**2[11]**
Nacional	47	36	-	2
Territorial	10	23	-	
Otros sectores	**-**	**-**	**-**	**SPNM[12]**
TOTAL	**3.747**	**3.867**	**3.894**	**3.747**

Fuente: Elaboración propia con información aportada por las entidades participantes de la CIIGFP a 31 de diciembre de 2020

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[13]). El 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 la 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 CIIGFP se haya 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 está compuesto por las entidades que reportan información contable a

Nacional de Colombia, Fondo de Garantía de Pensión Mínima y el Fondo de Solidaridad Pensional, a los cuales el MHCP también les hace seguimiento dentro del subsector de seguridad social.

[10] Corresponden a 10 entidades que hacen parte del sector eléctrico del orden nacional y 5 del nivel territorial. Los 4 fondos que antes se encontraban en las empresas del orden nacional fueron trasladados según la Propuesta de reorganización de la sectorización institucional de la muestra del seguimiento fiscal del CONFIS de diciembre de 2020: el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera como un ente regional y local, y el Fondo Nacional del Café, Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura, , y Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles como fondos del Gobierno Central

[11] Banco de la República y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafín

[12] Previo a la divulgación de las estadísticas, el MHCP contrasta el resultado del superávit/déficit fiscal, obtenido por encima de la línea, con el resultado del Banco de la República (BR) obtenido por debajo de la línea (actividades de financiamiento). Teniendo en cuenta que el BR utiliza registros que las entidades financieras reportan de las entidades públicas, este cuenta con estadísticas para el universo de entidades del sector público y no solo para la muestra de entidades que compila el MHCP. Por lo tanto, el resultado operativo obtenido para las entidades compiladas por el BR, que no están en la muestra del MHCP, se registra por encima de la línea en el subsector denominado Sector Público No Modelado (SPNM).

[13] La definición de ECP se puede consultar en la sección 2.2 2.2. Marco contable

la CGN.

El primer ejercicio de revisión integral de la clasificación institucional se realizó bajo los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública adoptado mediante el artículo 5° de la Resolución 354 del 2007, el cual debía ser aplicado por las entidades del sector público, definidas en el ámbito de aplicación de la mencionada resolución.

También debía ser aplicado por los órganos autónomos e independientes creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Asimismo, el ámbito de aplicación del Régimen de Contabilidad Pública incluía a los fondos de origen presupuestal, además de las sociedades de economía mixta y las que se les asimilaran, en las que la participación del sector público, de manera directa o indirecta, fuera igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Para la primera revisión integral[14], un solo RCP 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 (CGC) aplicaba para todas las entidades del sector público sin restricción alguna. En adelante a este Régimen lo denominaremos: Precedente.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1314 del 2009, el país inició el proceso de convergencia a Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). Para el sector público, con los Nuevos Marcos Normativos implementados con las Resoluciones 533 del 2015[15], 414 del 2014 y 037 del 2017, expedidas por la CGN, se modificó el Régimen precedente, en cumplimiento de la ejecución estratégica de modernización de la regulación contable pública hacia estándares internacionales de información financiera.

Así, la CGN incorporó como parte integral del Régimen de Contabilidad Pública: a) el Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública (Resolución 628 de 2015); b) el Marco Normativo para 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 Régimen de Contabilidad Pública se desprendieran cuatro Marcos Normativos que aplican a universos de entidades distintos.

Dado lo anterior, fue necesario realizar una segunda revisión integral de la clasificación

[14] Se utilizó información contable pública hasta el 31 de diciembre del 2017, utilizando lo establecido en el RCP precedente.
[15] Modificada por la Resolución 156 del 2018.

institucional de entidades que se adaptara a los lineamientos de los nuevos Marcos Normativos Contables. Por consiguiente, en esta versión del documento se plantean nuevos criterios aritméticos de clasificación de las entidades, ajustados a los cambios presentados en la normativa contable, considerando la creación y modificación de nuevas cuentas y subcuentas. La aplicación de los nuevos criterios parte de la información financiera reportada por las entidades con corte a 31 de diciembre de 2018.

2. Contexto Colombiano

Para entender la estructura del Estado colombiano, a continuación, se exponen las bases jurídicas y conceptuales de la clasificación de las entidades públicas. Para este propósito, se hace un recorrido por los aspectos legales, contables y presupuestales de la clasificación de las entidades públicas.

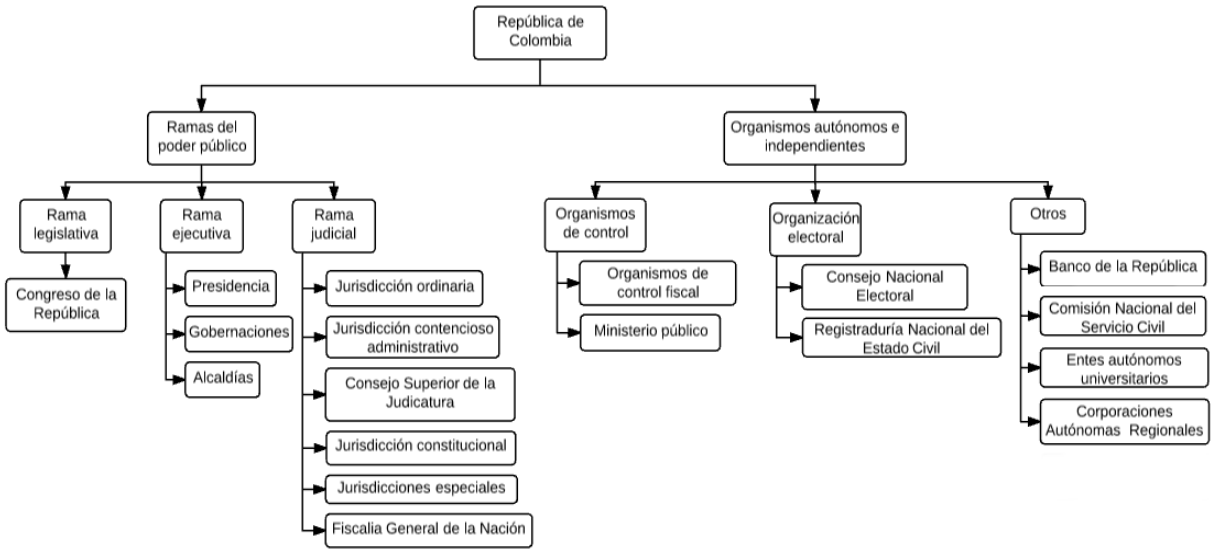
2.1. Marco legal

El marco legal de las entidades del sector público colombiano se establece a partir de la Constitución Política (CP) de Colombia de 1991, sus desarrollos normativos y es complementada por 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 CP 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[16]

Con respecto a **las Ramas del Poder Público**, la Rama Legislativa corresponde al Congreso de la República, al que concierne "reformar 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, y la conforman las entidades que, por su naturaleza pública, tienen de manera permanente el ejercicio de las actividades administrativas y funciones del 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). Además, 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 las personas, y aplicar la ley de manera justa. Es integrada por 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: Entidades, órganos, comisiones o agencias del Estado, creados por vía legal y autónoma que intervienen junto a las Ramas del Poder Público, pero sin pertenecer a ninguna de ellas y gozan de cierto grado

[16] Figura 1 actualizada: se excluyó la entidad Autoridad Nacional de Televisión dado que está liquidada.

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 CP 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. Por su parte, el Ministerio Público está conformado por la Procuraduría General de la Nación, los personeros distritales y municipales, y el Defensor del Pueblo.

Sobre la **organización electoral**, la CP 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**[17] 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 CP reconoce como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, quienes gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley (Const., 1991, art. 286).

Los **departamentos** son 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 CP, 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 esta misma. 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 corresponde proporcionar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que

[17] Para más información sobre los organismos autónomos e independientes consultar (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**)

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

La máxima autoridad del municipio es el alcalde, quien es jefe de la administración municipal y representante legal. Este se apoya del Concejo Municipal, que es una corporación político-administrativa que aprueba, de acuerdo con las facultades legales, los proyectos de acuerdo de iniciativa propia y los radicados por la administración municipal.

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 están regulados 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, la CP 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 desarrollos 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 de la Nación y determinar las normas contables que deben regir en el país conforme a la Ley (Const., 1991, art. 354).

La **Entidad Contable Pública (ECP)** es la unidad mínima productora de información, que se caracteriza 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).

Mediante el proceso contable definido en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), la entidad recopila 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 (RCP) 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 información para 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, entre otros.

2.2.1. Las entidades contables públicas y el ID contable

Una ECP, además de presentar la característica de ser una unidad mínima de producción de información, también puede ser una unidad jurídica cuando cuenta con personería jurídica; administrativa 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[18] con el que 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

En el año 2007 la CGN expidió la Resolución 354, por la cual se adoptó el Régimen de Contabilidad Pública, que se estructuró en tres componentes: el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos Contables y la Doctrina Contable Pública. Este instrumento introdujo cambios de criterios fundamentados en estándares internacionales de contabilidad del sector público, lo que significó en ese entonces un avance representativo del modelo contable local.

El Régimen de Contabilidad Pública adoptado por la Resolución 354 de 2.007 tuvo vigencia hasta la aplicación de los Nuevos Marcos Normativos en el año 2018.

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

Mediante la Ley 1314 de 2009, el Estado colombiano estableció como política, la convergencia de la regulación contable del país hacia las NIIF, 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 reconocieron como referentes válidos para orientar el Régimen de Contabilidad Pública los avances en las normas 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

[18] El proceso para asignar el código se puede consultar en (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**)

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 primer Marco normativo 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.

El objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información sobre la entidad que informa, de forma que sea útil a los diferentes usuarios de esta.

Dando prevalencia a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y considerando el entorno económico característico del sector público colombiano, la CGN definió 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 CGC y la Doctrina Contable Pública.
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 Régimen de Contabilidad Pública, 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 CGC; y la Doctrina Contable Pública.
III. El Marco normativo para las entidades de gobierno es incorporado por la resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, como parte integrante del régimen de contabilidad pública, compuesto 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 CGC; 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.

IV. El Marco normativo para las entidades en liquidación, incorporado al régimen de contabilidad pública, 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 CGC; 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 CGC y la Doctrina Contable Pública.

Actualmente este marco normativo lo aplican alrededor de sesenta y cinco 65 ECP. No obstante, este número está sujeto a modificación dado el comportamiento jurídico de cada entidad; esto, por cuanto algunas entidades se inactivan para reportar información a la CGN, ya sea porque entran en procesos de liquidación total, o porque hacen caso omiso de reportar información a la CGN, entre otros aspectos.

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 CIIGFP, de acuerdo con los criterios del MEFP 2014.

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, intermediaros 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 CGC 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. No obstante, este número está sujeto a modificación dado el comportamiento jurídico de cada entidad; esto, por cuanto algunas entidades se inactivan para reportar información a la CGN, ya sea porque entran en procesos de liquidación total, o porque hacen caso omiso de reportar información a la CGN, entre otros aspectos.

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

Este marco normativo es aplicable 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 al que se obliga a 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 ochocientas setenta y nueve (1.879) ECP. No obstante, este número está sujeto a modificación dado el comportamiento jurídico de cada entidad; esto, por cuanto algunas entidades se inactivan para reportar información a la CGN, ya sea porque entran en procesos de liquidación total, o porque se consideran omisas al no reportar información a la CGN, entre otros aspectos.

Recuadro 4. Marco normativo para entidades en liquidación. (Resolución 461 de 2017)

Para las entidades que se encuentran bajo el ámbito del RCP y están en proceso de liquidación, la Mesa de Entidades identificó que se presentaron casos de entidades en proceso de liquidación que aún están registrando ingresos, a este tipo de entidades se le aplican los criterios de clasificación. Por otra parte hay entidades que están finalizando su proceso de liquidación y no presentan ingresos por lo que su clasificación **económica no debería realizarse mediante los criterios de clasificación;** esto, debido a que este tipo de entidades se caracterizan porque existe un acto que ordena su supresión o disolución con fines de liquidación, la cual debe cumplirse en un plazo determinado. A partir de dicho acto, el esfuerzo de la gestión de la entidad está encaminado a la realización de activos para el pago de pasivos y al traslado de bienes, derechos y obligaciones, dando al remanente el tratamiento establecido en las disposiciones legales. A estas entidades no les es aplicable el principio de entidad o negocio en marcha, dado que se espera que en el futuro previsible la entidad deje de desarrollar sus funciones de cometido estatal. Por lo anterior se definió que la clasificación de este tipo de entidades se realizaba de acuerdo con la clasificación asignada al momento de su creación.

2.3. Marco Presupuestal

La CP, 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 (EICE) 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 EICE y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras (con capital 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 (SGR), 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[19] (ver figura 2).

[19] 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.

Figura 2. Entidades del PGN

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 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: presupuestal 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[20]. 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 articulo 2.8.1.5.2 establece "unidades ejecutoras especiales" las cuales son:

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

[20] 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.

- Las demás dependencias de los órganos no mencionados en este artículo agrupadas bajo la denominación: "Gestión General".

Así mismo, 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[21].

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 Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN), a 31 de diciembre de 2019 existían 158 secciones en las que se incluían 36 entidades del gobierno nacional central, 10 superintendencias, 10 fondos, 10 unidades administrativas especiales, y 92 Establecimientos Públicos.

2.3.2 Marco presupuestal territorial

Como se explicó inicialmente, en Colombia la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto está regida por el 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 EFP 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

[21] Para más información de estos casos consulte el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.

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 y MHCP. De acuerdo con la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, sus principales usos son:

- Evaluación del desempeño integral y fiscal;
- Distribución de los recursos de la bolsa de propósito general-Esfuerzo Fiscal;
- Seguimiento y control de los recursos del SGP y de las 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 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros, han trabajado en el desarrollo de marcos de referencia que organizan 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); y 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 iii) la comparación de estos a nivel nacional e internacional (FMI, 2014, recuadro A6.1). 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 aritméticos 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, pár. 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 Politica 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, pár. 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 deben cumplir 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 el 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 pár. 2.22), asimismo, las unidades institucionales poseen un conjunto completo de cuentas o son capaces de compilarlo.

Para el caso colombiano, se debe tener presente 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"[22]. Estos reportes incluyen información sobre los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y costos de las entidades; por lo 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, Ley 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; 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

[22] Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública, pág. 13.

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, siempre y cuando ejerzan funciones administrativas en un momento determinado. (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 estás 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 evaluar la posibilidad de la entidad para poseer activos e incurrir en pasivos a nombre propio como se mencionó al principio de esta sección o si por el contrario 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, secretarias, 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, pár. 2.33)

Para el MEFP 2014 las cuasisociedades deben tratarse como sociedades, y el SCN 2008[23] 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 como la unidad institucional que las 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, pár. 2.31).

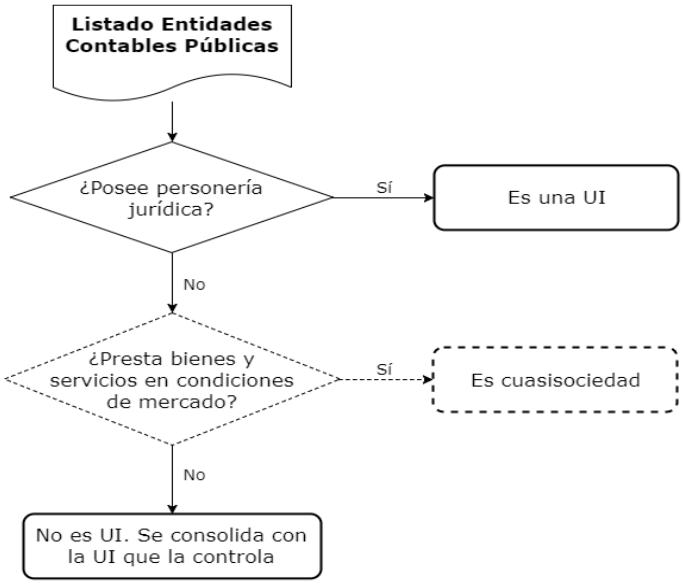
De no ser por el tratamiento definido, las cuasi sociedades que tienen una naturaleza económica distinta a la de la entidad que la controla y se manejan de manera independiente terminarían clasificadas en un sector distinto al de su naturaleza. Este problema, para el caso de las cuasisociedades del gobierno 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 para identificar si una ECP es UI y se distingue usando líneas punteadas (ver **Gráfico 1**).

[23] La nota de pie de pág. No. 7 del MEFP 2014 sobre unidades institucionales especifica que "Las definiciones y descripciones de unidades institucionales es completamente consistente con las correspondientes definiciones y descripciones en el SCN 2008" (FMI, 2014, par. 2.33).

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



Fuente: Elaboración propia Mesa de Entidades (CIIGFP) 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, pár. 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[24] 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[25]: i) los hogares; ii) las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares; iii) las sociedades públicas no financieras; iv) las sociedades públicas 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, pár. 2.60). Entendiendo como hogar:

> "(…) 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, pár. 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, pár. 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, pár. 2.36).

[24] 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.
[25] Una economía es un conjunto de unidades institucionales residentes (FMI, 2014, pár. 2.6). Por tanto, no se consideran dentro de los sectores de la economía las unidades institucionales del resto del mundo.

El **sector de las sociedades públicas 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, pár. 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"[26] (FMI, 2014, pár. 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, pár. 2.33).

El **sector de las sociedades financieras** lo componen "las sociedades residentes que se dedican principalmente a proveer servicios financieros, incluyendo los servicios de aseguramiento y los fondos de pensiones" (FMI, 2014, pár. 2.53).

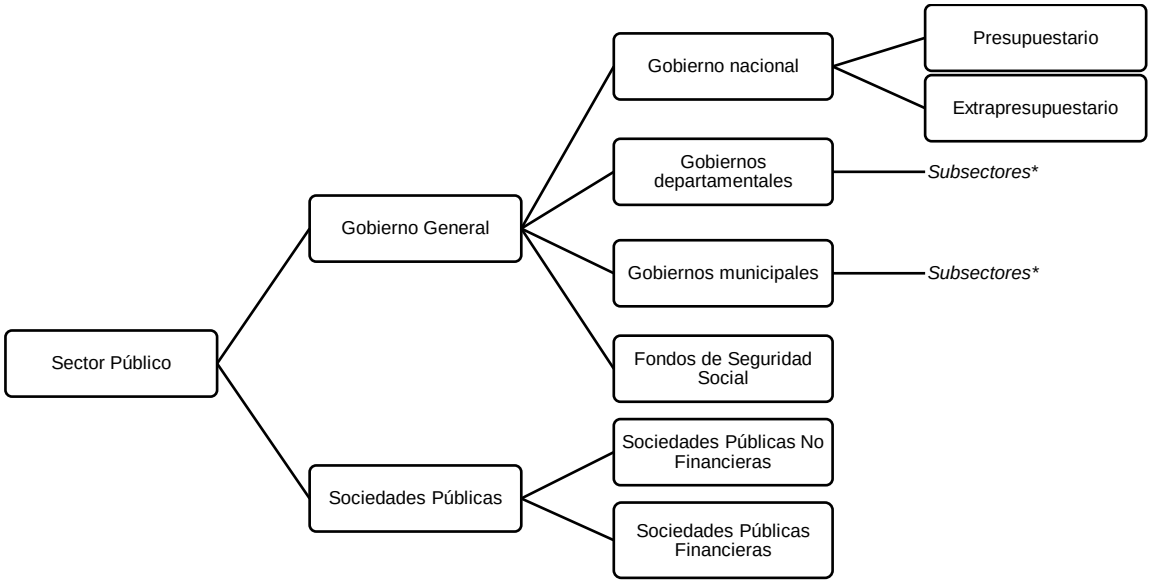
El **sector gobierno general** lo componen "las unidades institucionales residentes que cumplen las funciones de gobierno como su actividad principal" (FMI, 2014, pár. 2.58). El MEFP 2014 no considera como parte del sector gobierno las sociedades y cuasi sociedades, aun cuando el total de su capital 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.

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[27] 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. Formalmente el sector público está conformado por "todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades residentes del gobierno" (FMI, 2014, pár. 2.63).

[26] (…) 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, pár. 2.32).

27 Las actividades u operaciones cuasifiscales son operaciones de gobierno efectuadas por unidades institucionales distintas de las unidades del gobierno general (FMI, 2014, pár 2.32).

Figura 3. Componentes del sector público en la organización del Estado Colombiano.



* También puede haber unidades presupuestarias y unidades extrapresupuestarias en los gobiernos departamentales y municipales
Fuente: Elaboración propia a partir del MEFP 2014[28]

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 3.4., el sector público lo conforman unidades institucionales que pueden pertenecer a solo uno de los siguientes sectores institucionales: i) 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 nacional, departamental y municipal, de acuerdo con el 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 extra-presupuestales; 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[29], estos se dedican

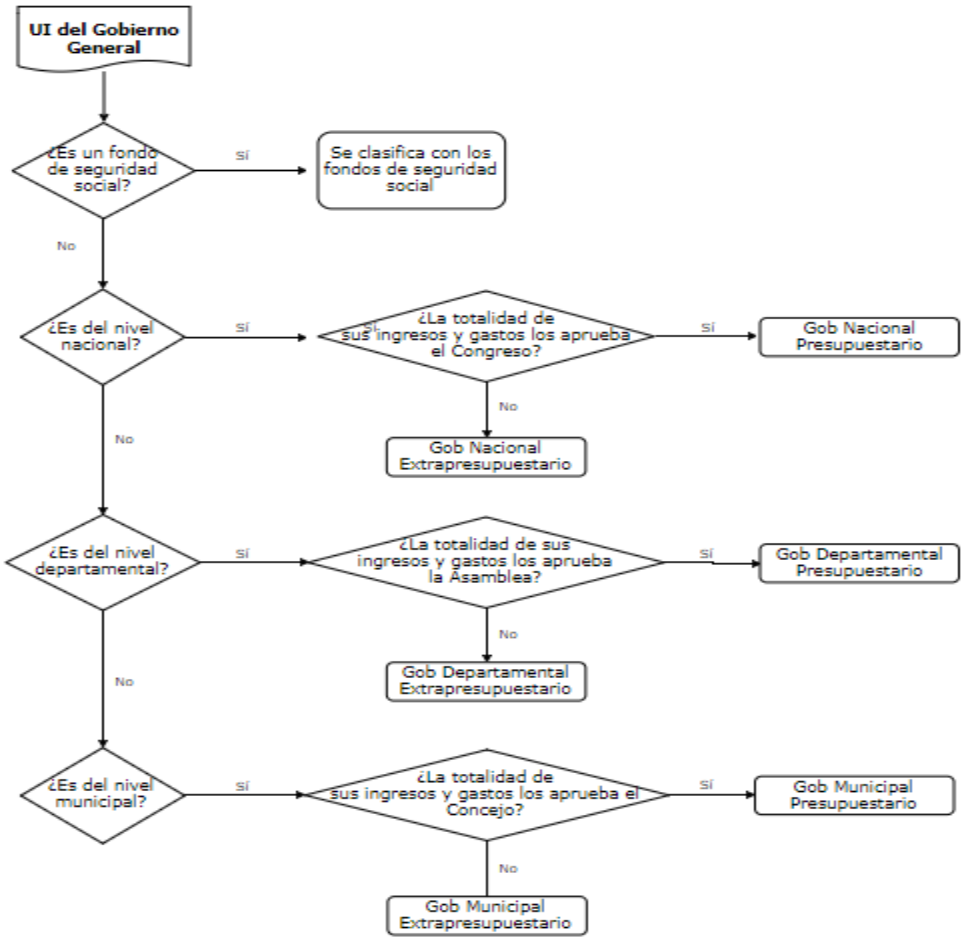
[28] Se toma como imagen de referencia el gráfico *2.3 El sector público y sus principales componentes* del MEFP 2014, de igual forma, se realiza una adaptación para Colombia referente a los subsectores: nacional, departamental y municipal.

[29] En la adaptación de las EFP para Colombia, los Fondos de Seguridad Social son identificados de acuerdo con los criterios establecidos en la versión 2 del documento "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas -MEFP 2014 y su aplicación para Colombia en el Sistema de Seguridad Social", que es el documento técnico vigente de la Mesa de Protección Social de la CIIGFP.

principalmente a la "operación de uno o más sistemas de seguridad social" (FMI, 2014, pár. 2.100).

Sobre las entidades presupuestales y extra-presupuestales, 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[30], la Asamblea o el Concejo.

Gráfico 2. Árbol de decisión para clasificar el subsector Gobierno General



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

3.5.2 Sociedades Públicas Financieras

De acuerdo con el MEFP 2014, "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,

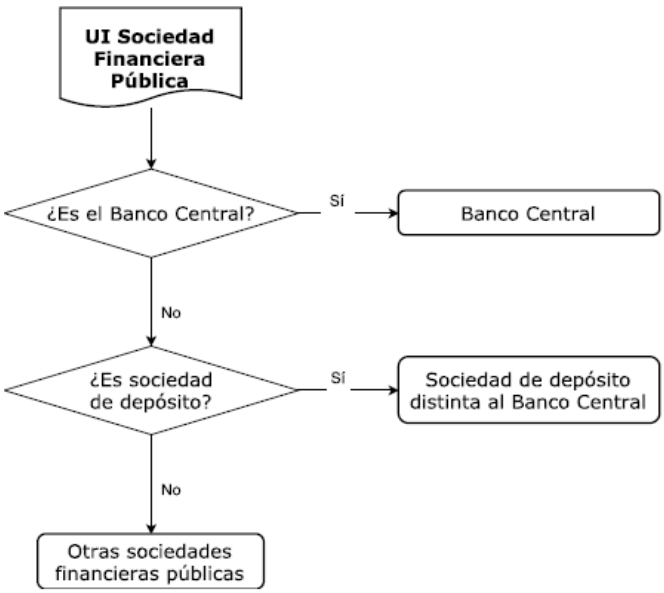
[30] El análisis en detalle para el nivel nacional se puede consultar en el anexo 7.

2014, pár. 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, pár. 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, pár. 2.54).

El MEFP 2014 sugiere sub-sectorizar 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 3. Árbol de decisión para clasificar una Sociedad Pública Financiera.



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

3.6 Criterios de clasificación del sector público colombiano para las EFP

Teniendo en cuenta que 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[31], para el caso colombiano, la principal fuente de información contable del sector público es la contabilidad pública, cuyos lineamientos son dados por el Contador General de la Nación, quien definió la ECP como unidad mínima de producción de información contable (ver sección 2.2. Marco contable).

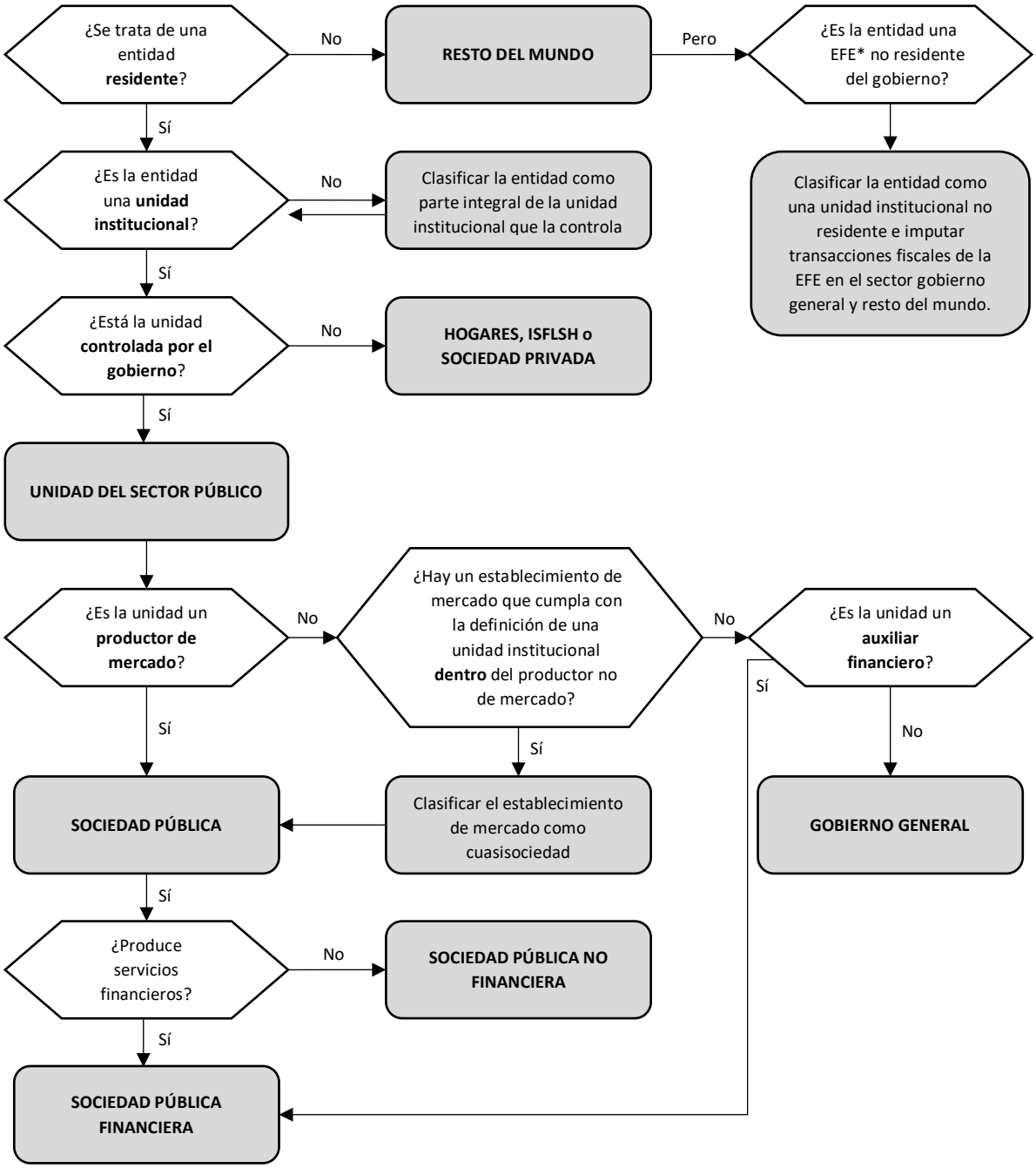
Si bien la contabilidad y las estadísticas cuentan con objetivos, unidades de registro, criterios de registro y reglas de valoración distintas[32], las similitudes son suficientes para considerar la información contable como principal fuente de información y punto de partida para la construcción de EFP. En consecuencia, para este ejercicio de definición de cobertura de las EFP en Colombia, se establece el conjunto de ECP como universo de análisis[33] 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 financiera. En caso de ser una unidad del gobierno general se debe establecer si es un fondo de seguridad social o el nivel de gobierno al que pertenece, y si es una unidad presupuestal o extra presupuestal de su nivel (ver figura 4).

Teniendo en cuenta los antecedentes, el marco contable y lo establecido por el MEFP 2014, se plantearon criterios de clasificación que definen el sector al que pertenece una entidad, basado principalmente en las clases del CGC: 4 – Ingresos, 5 – Gastos y 6 – Costos de ventas. Estas clases son determinantes en la clasificación de las entidades, ya que según su comportamiento se puede identificar el sector al que pertenecen.

[31] Derechos contraídos que aún no han sido cobrados.
[32] Para mayor detalle consultar "IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines"
[33] Las cajas de compensación y las cámaras de comercio no son entidades contables públicas por ser del sector privado, por ende, no hacen parte de la cobertura de este análisis.

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



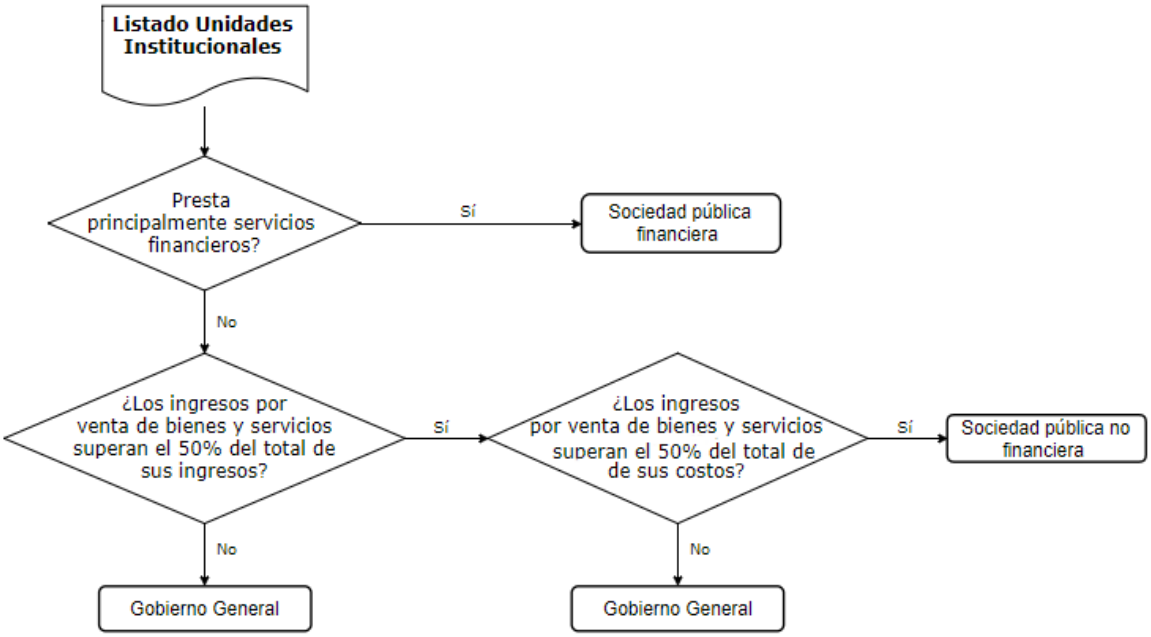
Fuente: Tomado de MEFP 2014, gráfico 2.4.

*De acuerdo con el MEFP 2014, las EFE son Entidades con Fines Especiales, caracterizadas por tener presencia física escaza o nula en la economía en la que están jurídicamente constituidas o domiciliadas, y porque su actividad sustancial se lleva a cabo en otra económica (pár. 2.15).

Al respecto, a fin de determinar la clasificación de una entidad como Sociedad pública financiera o no financiera, o como Gobierno General, los criterios definidos, que se presentarán más adelante, deben aplicarse en un orden específico. Primero se aplica el criterio de Sociedades Públicas Financieras a todas las entidades del sector público, a partir de lo cual

se decanta el grupo de entidades clasificadas como Sociedades Públicas Financieras; luego se aplica el criterio para las entidades de Gobierno, con lo cual se obtiene un primer grupo de entidades clasificadas como Gobierno; y, por último, se aplica el criterio para las Sociedades Públicas no Financieras, del cual se termina de definir la clasificación de las entidades entre Gobierno o Sociedades Públicas no Financieras (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Árbol de decisión para definir el sector institucional



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

Cabe aclarar que la aplicación de los criterios de clasificación de las entidades bajo el Régimen precedente solo aplica para la información contable reportada hasta el año 2017. De acuerdo con la estructura de dicho régimen, se tenía un CGC que aplicaba para todo el Sector público. Por su parte, con los Nuevos Marcos Normativos, según las Resoluciones 533 del 2015[34], 414 del 2014 y 037 del 2017, expedidas por la CGN, que modificaron la Resolución CGN 354 del 2007, cambió el ámbito de aplicación, de manera que, por ejemplo, se tiene el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, para las que aplica un CGC con conceptos específicos y diferentes de los Marcos Normativos de otros ámbitos. Dado lo anterior, además de los criterios de clasificación basados en el catálogo contable del régimen precedente[35], la mesa de Entidades formuló criterios de clasificación de entidades de acuerdo con los lineamientos de los Nuevos Marcos Normativos, los cuales se presentan a continuación y cuya información está disponible desde el año 2018.

[34] Modificada por la Resolución 156 del 2018.
[35] Para más información de los criterios formulados a partir del catálogo del régimen precedente, consultar las versiones anteriores de este documento, disponibles en https://bit.ly/307vdqs

3.6.1 Criterios de clasificación: Sociedades Públicas Financieras

En el caso colombiano, cualquier unidad institucional que desarrolle una o más de las actividades mencionadas en el apartado 3.5.2 es considerada para las EFP como una Sociedad Pública Financiera. Esto se puede comprobar al revisar el peso de los ingresos por concepto de servicios financieros sobre los ingresos totales; en caso de que la relación supere el 50%, se considera que la unidad institucional es una sociedad pública financiera. Si, por el contrario, los ingresos por concepto de servicios financieros no superan el 50% de los ingresos totales, se deben aplicar los criterios para distinguir si una unidad institucional es productora de mercado o no de mercado y establecer su sector como gobierno general o como sociedad pública no financiera.

El criterio de clasificación para determinar si una UI hace parte del sector Sociedades Públicas Financieras es el siguiente:

$$[\mathbf{4311} + \mathbf{4313} + \mathbf{4353} + \mathbf{4355} + \mathbf{4375} + \mathbf{4811} + \mathbf{4812} + (\mathbf{4802} - \mathbf{480236} - \mathbf{480201} - \mathbf{480851}) + \mathbf{480835} + \mathbf{480813}]/\mathbf{4} \geq \mathbf{50}\%$$

Donde,

Tipo*	Nomenclatura	Denominación
CL	4	Ingresos
CU	4311	Administración del Sistema de Seguridad Social en Salud
CU	4313	Administración del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales
CU	4353	Operaciones de Banca Central
CU	4355	Servicios de Seguros y Reaseguros
CU	4375	Operaciones Fondos de Garantías
CU	4811	Ganancias por la aplicación del método de participación patrimonial de inversiones en controladas
CU	4812	Ganancias por la aplicación del método de participación patrimonial de inversiones en asociadas
CU	4802	Financieros
SUB	480201	Intereses sobre depósitos en instituciones financieras
SUB	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)
SUB	480813	Comisiones
SUB	480835	Servicios financieros
SUB	480851	Ganancia por derechos en fideicomiso

* Tipo: Clase: (CL), Cuenta: (CU), Subcuenta: (SUB)

Se eliminan de este criterio cuentas que corresponden a ingresos financieros, al considerarse que provienen de actividades que no son de uso exclusivo del sector financiero y, por tanto, no contribuyen a definir las entidades de este sector. Tal es el caso de los ingresos provenientes de los intereses sobre depósitos; rendimientos del efectivo, dividendos y participaciones de inversiones; y las ganancias por derechos en fideicomiso (480201, 480236

y 480851).

3.6.2 Producción de mercado y no mercado

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 2014 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 se contempla particularmente 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, pár. 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, pár. 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).

Es decir, 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 clasificará 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 criterios[36]: el primero permitirá identificar la importancia de los ingresos netos por concepto de venta de bienes y servicios sobre los ingresos totales; y el segundo evaluará la cobertura de los ingresos netos por concepto de ventas de bienes y servicios a los costos de producción de esos bienes y servicios vendidos. La fuente de información para la aplicación de estos criterios es la información contable que cada entidad registra en el CHIP a diciembre 31 de cada año.

Adicionalmente, para la aplicación de dichos criterios se emplean las cuentas y subcuentas de las siguientes clases y grupos que hacen parte de los Catálogos Generales de Cuentas, previstas por la CGN para el reconocimiento de los ingresos por ventas de bienes y servicios y de los costos de producción de esos bienes y servicios vendidos:

Tipo*	Nomenclatura	Denominación
CL	4	Ingresos
GP	42	Venta de bienes
GP	43	Venta de servicios
CL	6	Costos de ventas y operación

* Tipo: Clase: (CL), Grupo: (GP)

Vale la pena aclarar que 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, pues corresponden a cuentas previstas para ser utilizadas por entidades ya clasificadas como Fondos de Seguridad Social o Sociedades Públicas Financieras.

Cuenta	Denominación
4311	Administración de la seguridad social en salud
4313	Administración del sistema de seguridad social en riesgos laborales
4353	Operaciones de Banca Central
4355	Servicios de Seguros y Reaseguros
4375	Operaciones fondos de garantías

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 para las que, por efecto de la comercialización o

[36] En el anexo 2 se propone una prueba para complementar el análisis de los precios económicamente significativos en el caso colombiano.

mecanismos de contracción, es necesario su reconocimiento separado.

Subcuenta	Denominación
480807	Margen en la comercialización de bienes y servicios
480822	Margen en la contratación de servicios de salud
580814	Margen en la contratación de los servicios de salud
589015	Margen en la comercialización de bienes y servicios

3.6.3 Criterios de clasificación: Entidades de Gobierno.

Luego de identificar las Sociedades Públicas Financieras con base en el primer criterio (ver sección 3.6.1), a las entidades que no hayan sido clasificadas como tales se les aplicará el "Criterio 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.

Este criterio está formulado así:

$$\frac{\mathbf{42} + (\mathbf{43} - \mathbf{4311} - \mathbf{4313} - \mathbf{4353} - \mathbf{4355} - \mathbf{4375}) + \mathbf{480807} + \mathbf{480822} - (\mathbf{589014} + \mathbf{589015})}{\mathbf{4} - (\mathbf{589014} + \mathbf{589015})}$$

$$\geq \mathbf{50}\%$$

Donde,

Tipo*	Nomenclatura	Denominación
CL	4	Ingresos
GP	42	Venta de bienes
GP	43	Venta de servicios
CU	4311	Administración del sistema de seguridad social en salud
CU	4313	Administración del sistema de seguridad social en riesgos laborales
CU	4353	Operaciones de Banca Central
CU	4355	Servicios de Seguros y Reaseguros
CU	4375	Operaciones fondos de garantías
SUB	480807	Margen en la comercialización de bienes y servicios
SUB	480822	Margen en la contratación de servicios de salud
SUB	589014	Margen en la contratación de servicios de salud
SUB	589015	Margen en la comercialización de bienes y servicios

* Tipo: Clase: (CL), Grupo: (GP), Cuenta: (CU), Subcuenta: (SUB)

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, los ingresos por concepto de bienes y servicios superan el 50% del valor de los ingresos totales, se requiere determinar de manera posterior a esta 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 define el MEFP 2014:

> 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. (FMI, 2014, pár. 2.69)

Dado lo anterior, para el caso de los ingresos por concepto de bienes y servicios que superan el 50% del valor de sus ingresos totales, se deberá aplicar el criterio que se presenta a continuación.

3.6.4 Criterios de clasificación: Sociedades Públicas no Financieras

Para determinar si las entidades cuyos ingresos por concepto de bienes y servicios superan el 50% del valor de los ingresos totales son productores de mercado o no de mercado, se aplicará el criterio denominado "cobertura de los ingresos netos por concepto de bienes y servicios a los costos de producción de los bienes y servicios vendidos", con el que se verificará si los 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 clasifican como de gobierno general. Este criterio está definido así:

$$\frac{\mathbf{42} + (\mathbf{43} - \mathbf{4311} - \mathbf{4313} - \mathbf{4353} - \mathbf{4355} - \mathbf{4375}) + \mathbf{480807} + \mathbf{480822} - (\mathbf{589014} + \mathbf{589015})}{\mathbf{6}}$$

$$=> \mathbf{0.5}$$

Donde,

Tipo*	Nomenclatura	Denominación
CL	6	Costo de ventas y operación
GP	42	Venta de bienes
GP	43	Venta de servicios
CU	4311	Administración del sistema de seguridad social en salud
CU	4313	Administración del sistema de seguridad social en riesgos laborales
CU	4353	Operaciones de Banca Central
CU	4355	Servicios de Seguros y Reaseguros
CU	4375	Operaciones fondos de garantías
SUB	480807	Margen en la comercialización de bienes y servicios
SUB	480822	Margen en la contratación de servicios de salud
SUB	589014	Margen en la contratación de servicios de salud
SUB	589015	Margen en la comercialización de bienes y servicios

* Tipo: Clase: (CL), Grupo: (GP), Cuenta: (CU), Subcuenta: (SUB)

Para la aplicación de los criterios mencionados, se tomará la información contable registrada en el CHIP por cada ECP objeto de estudio, para un periodo 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 particular, con el concepto de periodo multianual prolongado

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 CUIN estará vigente hasta tanto permita su evaluación al disponer de al menos tres periodos continuos de información financiera contable, según lo determina el MEFP en el 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. (FMI, 2014)

3.7 Aplicación de los criterios de clasificación

3.7.1 Consideraciones generales

La clasificación de entidades del Sector Público colombiano, que sirve como insumo para la elaboración de EFP y otros análisis estadísticos, se desarrolló bajo los parámetros del MEFP 2014 que, entre otros aspectos, establece directrices respecto a la sectorización de las entidades. Así mismo, tuvo en cuenta los acuerdos generados en la Mesa de Entidades de la CIIGFP.

Como se mencionó en el apartado anterior, se formularon tres criterios para definir la clasificación de las entidades, los cuales constituyen una serie de operaciones aritméticas a partir de las cuentas y subcuentas de los Nuevos Marcos Normativos impartidos por la CGN Estos criterios determinan la clasificación del sector de las entidades de: Gobierno, Sociedades Públicas Financieras y Sociedades Públicas no Financieras.

Al respecto, para definir el sector de una entidad, y para efectos del ejercicio de clasificación realizado por la Mesa de Entidades durante el año 2021, se contaba con información contable de los años 2018, 2019 y 2020, esto en cumplimiento del criterio multianual prolongado para el estudio y la clasificación de entidades.

3.7.2 Reglas de decisión

De acuerdo con lo anterior, para la clasificación de las entidades del Sector Público colombiano, en el año 2020 se consideraron las reglas de decisión que se presentan en la siguiente tabla. Se toma como ejemplo la aplicación del criterio para la clasificación de una entidad como sociedad pública financiera. No obstante, las mismas reglas aplican para los demás sectores.

Caso	2018	2019	2020	Clasificación final
1	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera
2	Financiera	Otro sector	Financiera	Por revisar*
3	Otro sector	Financiera	Financiera	Financiera
4	Otro sector	Otro sector	Financiera	Por revisar*
5	Financiera	Financiera	Otro sector	Por revisar*
6	Financiera	Otro sector	Otro sector	Por revisar*
7	Otro sector	Financiera	Otro sector	Por revisar*

* Se entiende "Por revisar" que no hay argumentos suficientes para concluir una clasificación, por lo que la entidad se cataloga como "caso especial" y debe ser revisada analizando los ingresos y costos en detalle.

3.7.3 Inconsistencias en la información contable para la clasificación de las entidades

Una vez aplicados los criterios con la información de 2018,2019 y 2020, se encontraron las siguientes características en el reporte de la información contable de las entidades:

- Entidades que no reportan información en 1 año o 2 años.
- Error en los resultados por entidades que no reportan saldos en las cuentas que se incluyen en los criterios de clasificación.

De acuerdo con lo anterior, se tienen las siguientes consideraciones:

i. Para las entidades que no reportan información en 1 o 2 años, cuya justificación sea por novedades como inactivación o fusión, la clasificación definitiva será la del CUIN más reciente.

ii. Para las entidades que presentan error en los resultados, debido a que no reportan saldos en las cuentas que se incluyen en los criterios de clasificación, principalmente en las clases 4 o 6, se revisa su clasificación teniendo en cuenta el objeto social de la entidad.

iii. Para las entidades que no hayan reportado saldos en las subcuentas que se incluyen en los criterios y se identifique que fue un mal registro contable, su clasificación se determinará con la clasificación CUIN más reciente o con la naturaleza del objeto social la entidad. Adicionalmente, es importante destacar que, para el estudio de la clasificación de entidades, existen algunas que tienen un carácter especial, cuyo objeto social principal no se ve reflejado en la información reportada en sus estados financieros. Es decir, existen entidades que en sus notas a los estados financieros

reportan un objeto social netamente de gobierno, pero en la actualidad (práctica) desarrollan actividades de mercado y sus ingresos provienen en gran parte de dicha actividad, de igual forma se ha presentado el caso contrario.

Este grupo de entidades se han identificado gracias a la aplicación de las reglas de decisión, y cuya clasificación final es realizada por los lineamientos que se han impartido en la Mesa de Entidades. En el siguiente apartado se describen los grupos de entidades en los que se pueden agrupar las unidades institucionales que comparten características similares y los respectivos "Casos especiales" al interior de estos grupos.

3.8. Casos especiales de la aplicación de los criterios de clasificación

Luego de aplicar los criterios 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. Dado esto, 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 CIIGFP.

3.8.1 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, entendido 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 EOP (Decreto 111, 1996, art 3), 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 Públicas no Financieras**.

Para el caso de las ESE territoriales, estarán sujetas al estatuto fiscal de la correspondiente entidad o en su defecto al EOP frente al análisis realizado sobre las ESE que no pasan los

criterios, se encontró que puede deberse a una clasificación contable incorrecta de los ingresos que provienen de la venta de bienes y servicios, y en ese caso, también se clasifican como Sociedades Públicas no Financieras.

3.8.2 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 ambas actividades. 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 o departamento que dejarlo a la libre competencia.[37]

Teniendo en cuenta las características mencionadas, las Empresas de Servicios Públicos hacen parte de un mercado que, por su naturaleza, no se le puede reconocer como plenamente competitivo. A pesar de esto, todas las ESP se clasificarán como **Sociedades Públicas no Financieras** salvo unos casos específicos teniendo en cuenta que:

- Las entidades que pasan la prueba de mercado se clasifican como Sociedades Públicas 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 Gobierno si la mayoría de sus ingresos provienen de transferencias del gobierno por un periodo multianual prolongado, dado que este está subsidiando su operación.
- Las entidades que NO pasan la prueba de mercado, y cuyos ingresos no provienen en su mayoría de transferencias del gobierno, se clasifican como Sociedades Públicas no Financieras. Eso sucede principalmente en las entidades que registran la mayoría de sus ingresos en el grupo 48 del CGC, los cuales no son susceptibles de clasificarse en otros grupos de ingreso; y se debe a que dichas entidades perciben la mayor parte de sus ingresos por realizar actividades distintas a las de su objeto social, como arrendamientos operativos, inversiones en otras entidades, aprovechamientos, entre otros. Si bien, estas entidades no reciben la mayoría de sus ingresos por venta de bienes y servicios, tampoco lo hacen de transferencias del gobierno, por lo que, por convención, se clasifican como Sociedades Públicas no Financieras. Algunas de las entidades que presentaron esta situación durante la aplicación de criterios para la vigencia 2020 son:

    - E.S.P. Aguas del Cesar S.A.
    - E.S.P. Hidroeléctrica Ituango S.A.

[37] 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

- E.S.P de Santa Fe de Antioquia S.A.S E.S.P
- E.S.P. Acueducto Regional del Sur del Atlántico S.A.
- E.S.P. Promotora Miel II S.A.S.
- E.S.P Honda Triple A S.A.S
- E.S.P. Empresa de Servicios Públicos, Acueducto y Alcantarillado - Albán Nariño
- E.S.P. Empresas Municipales de Tuluá
- E.S.P. Empresas Públicas Municipales de Guática
- E.S.P. GESEP S.C.A.
- Empresa Aguas del Chocó S.A. E.S.P.

- Algunas Empresas de Servicios Públicos evidenciaron la mayoría de sus ingresos durante periodos multianuales por medio de transferencias y subvenciones. En este caso, y al tratarse de un caso reiterativo a lo largo de los años, estas pasan a depender en una amplia mayoría de recursos gubernamentales. Por lo anterior las siguientes entidades fueron clasificadas como Gobierno:
  - E.S.P. Empresa Departamental de Servicios Públicos de Boyacá
  - E.S.P. Empresa Aguas de Sucre S.A.
  - E.S.P. Empresa Caucana de Servicios S.A.
  - E.S.P. Empresa Municipal de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Caimito - Sucre S.A.
  - E.S.P. Empresa Oficial de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Toluviejo S.A.
  - E.S.P. Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura S.A.
  - E.S.P. Vallecaucana de Aguas S.A.
  - Empresa Intermunicipal de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P.

3.8.3 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.

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.[38] 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, por convención, clasificarlas como Unidades de Gobierno General del nivel que corresponda,

[38] Procuraduría. 2015. Naturaleza Jurídica de Asociación de Municipios. Ley 136 de 1994, artículo 150.

independientemente de lo que sugieran los criterios de clasificación ,esto debido a que 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.[39] Con todo, estas asociaciones cumplen con los criterios del MEFP 2014 para ser consideradas **Unidades de Gobierno**.

3.8.4 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 de 1968, las características de las Unidades Administrativas Especiales fueron determinadas como:

- Su creación es por ley o por el Gobierno con autorización del legislador;
- Son creadas para realizar actividades propias de un ministerio o departamento administrativo;
- Cuentan con competencias administrativas que, por su naturaleza, 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".[40]

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, en la Mesa de Entidades se acordó que todas las UAE son de carácter presupuestal del nivel que pertenezcan, a excepción de los siguientes casos:

- De Salud:

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 Públicas no Financieras.

- Otras:

[39] Contraloría General de la Nación. 2010. Situación actual de las Asociaciones de Municipios en Colombia. Pág.24

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

La U.A.E. Unidad de Licores del Meta se clasificó como sociedad pública no financiera dado la representatividad de sus ingresos por venta de bienes.

3.8.5 Centros de Diagnóstico Automotor (CDA)

De acuerdo con el artículo 2° del Código Nacional de Transito (Ley 769 del 2002), los CDAse definen 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), habilitados por el Ministerio de Transporte y tener conectividad con el RUNT.[41] Dado que estas entidades forman parte de un mercado competitivo, donde los precios responden a las fuerzas de la oferta y la demanda, y con sus ingresos provienen principalmente de su operación, se clasifican como **Sociedades Públicas no Financieras**.

Los casos en los que los criterios no arrojan dicha clasificación suelen estar relacionados con un mal registro contable, como se evidenció en el Centro de Diagnóstico Automotor de Palmira. Esta entidad no fue clasificada como Sociedad Pública no Financiera por los criterios aritméticos porque registró sus ingresos por venta de servicios en el grupo 41 de ingresos fiscales y no en el 43 de venta de servicios.

3.8.6 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 áreas de desempeño.[42]

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[43], 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 incluye 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.[44] 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

[41] ASOCDA. 2019. En: https://www.aso-cda.org/
[42] Colegio colombiano de Terapeutas Respiratorios. 2019. En: http://www.cctr.co/index.php/etica/tribunal-etica.
[43] Los tribunales de ética Médica. En: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-681634
[44] 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

la correcta utilización de los recursos.

Adicionalmente, estas entidades no desarrollan sus funciones en un contexto de libre mercado, debido a que el mismo Gobierno determinó que los Tribunales no pueden quedar bajo el control y discrecionalidad de los particulares ya que esto podría ocasionar la pérdida de la esencia del control y del juzgamiento en relación con el cumplimiento de las normas de ética-médica,[45]. Por lo anterior, se estableció que la clasificación debe ser **Unidades de Gobierno** extrapresupuestarias del nivel que correspondan, sin importar si los criterios de clasificación arrojan una clasificación distinta a la de Gobierno.

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

Los C P G A 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 Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) para evitar duplicidad de funciones.[46]

Si bien los CPGA hacen parte de un mercado competitivo, donde hay agremiaciones privadas 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 sean clasificados como **Unidades de Gobierno**, según el nivel que corresponda.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identificaron entidades que registraban la mayor parte de sus ingresos por conceptos diferentes a transferencias, lo cual se clarificación como Sociedades públicas no financieras, son las siguientes: C.P.G.A Corpoagrocentro y C.P.G.A. del Centro Oriente del Huila.

3.8.9 Hospitales

Los hospitales son entidades cuyos ingresos por venta de bienes y prestación de servicios son mayores en relación con los recibidos por las transferencias del gobierno; y forman parte de un mercado donde participan hospitales privados y donde son tomadores de precios en muchos de los productos comerciados. Por esta razón, los criterios suelen clasificarlos como Sociedades Públicas no Financieras.

[45] Ibíd. Pág. 2.
[46] 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

En este grupo se encuentra una entidad de carácter "especial" denominada: Hospital Militar Central (HMC). De acuerdo con los criterios de clasificación, la entidad es clasificada como Sociedad Pública no Financiera debido a que se identificó que los ingresos por venta de bienes y servicios cubren más del 50% de los costos de producción. Sin embargo, al realizar un análisis más profundo de esta entidad, y después de revisar si los precios, la oferta y la demanda del HMC se desarrollan en condiciones de mercado, se encontró que solo los precios responden a estas condiciones. Las decisiones del HMC no responden a la maximización de beneficios sino al cumplimiento de un objetivo misional y la demanda se encuentra capturada por un régimen especial de salud, lo que limita las opciones a las que tienen acceso. Por tanto, se concluyó que el HMC es una unidad institucional del sector gobierno general, y al ser de orden nacional y estar incluida en la Ley de Presupuesto anual que aprueba el Congreso, se clasifica como **Gobierno Central Presupuestario**.

No obstante, y para efectos de las Cuentas Nacionales, el DANE mantendrá la clasificación del HMC como Sociedad pública no Financiera.

3.8.10 Instituciones Prestadoras de Servicios (I.P.S)

Conforme al artículo 156 de la ley 100 de 1993, 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 Públicas no Financieras**, pues se evidencia, mediante la aplicación de los criterios, que estas entidades prestan servicios a precios de mercado y la mayor parte de sus ingresos son provienen de la venta de servicios.

Aquellas que no pasan el criterio de Sociedades públicas no financieras, se evidenció 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 Públicas no Financieras.**

3.8.11 Terminales de transporte y Sistemas Estratégicos

Teniendo en cuenta que un grupo de las terminales de transporte es creado para prestar el servicio de transporte y otro para administrar los sistemas (denominados "sistemas estratégicos"), se determinó, por convención, en la aplicación de los criterios de clasificación usando la información de los años 2018, 2019 y 2020, que los terminales de transporte se clasifican como **Sociedades Públicas no Financieras** y los administradores de los "sistemas estratégicos" como entidades de **Gobierno,** ya que no presentan costos y su función es la de administrar los sistemas. Ejemplo de algunos son:

Sistemas estratégicos: Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva S.A.S y Sistema Estratégico de Transporte Público de Santa Marta S.A.S.

Terminales de transporte: Terminal de Transportes de Pasto S.A., Terminal de Transportes Popayán S.A., entre otros.

3.8.12 Aeropuertos

Según los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia 14 (RAC 14) de la UAE Aeronáutica Civil, un aeropuerto se define como todo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y/o carga y que, a juicio de dicha UAE, 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[47], y dados sus altos costos de mantenimiento e inversión, hacen difícil generar una libre competencia, convirtiéndose así en un monopolio natural. Los 590 aeropuertos y campos de aterrizaje del país son controlados por parte del Estado, aunque su propiedad pueda ser privada (214) o su gestión pueda ser delegada 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, por lo que se clasifican entonces como **Unidades de Gobierno General**, según el nivel que corresponda.

3.8.13 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 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", al igual que los agentes de tránsito nacionales. Es por esta razón que los procedimientos administrativos especiales de control de tránsito y

[47] Aeronáutica Civil. 2019. En: http://www.aerocivil.gov.co/transparencia/normativa

los de carácter preventivo y sancionatorio regulado por la Ley 769 de 2002, sólo pueden ser adelantados por la autoridad de tránsito competente.[48]

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 clasifican como **Unidades de Gobierno General** conforme al nivel al que correspondan.

3.8.14 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 los criterios se clasifican como **Sociedades Públicas 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 los criterios 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.

Se identificaron dos casos particulares; La entidad Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar E.I.C.E. (como parte de Coljuegos) que se clasifica como **Gobierno Central Extrpresupuestario** dado que se encuentra dentro del PGN.; y La Lotería de Bolívar La Millonaria del Caribe en la aplicación de los criterios de clasificación del 2020 es clasificada como sociedad pública no financiera.

3.8.15 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

[48] Servicios de Tránsito. En: https://serviciosdetransito.com/index.php/noticias/137-quienes-son-las-autoridades-de-transito

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[49] . 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 **Unidades de Gobierno General**, conforme al nivel al que correspondan. Excepto el caso de la Sociedad de Televisión de Antioquia que tiene ingresos por ventas que superan en promedio la mitad de los costos de producción al prestar servicios de comunicación y es considerada productora de mercado

3.8.16 Beneficencias

El Artículo 6 de la Ley 93 de 1938 indica que las juntas de beneficencia, loterías y demás entidades que tengan como propósito el recaudo y administración de fondos para asistencia social estarán bajo la vigilancia del gobierno. Es así como este tipo de entidades se crean generalmente con el objeto social de generar recursos económicos para atender la asistencia pública en el orden territorial. Para lograr lo anterior, realizan operaciones comerciales y administrativas necesarias frente a la explotación, organización y administración de su monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

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

- Las entidades que pasan los criterios se clasifican como **Sociedades Públicas 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 los criterios se clasifican como **Unidades de Gobierno General** conforme al nivel al que correspondan. Debido a que su actividad, por lo general 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 Presupuestario.

[49] 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

3.8.17 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.[50] Con todo, se puede afirmar que, para la generación de EFP de las áreas Metropolitanas se clasifican como **Unidades de Gobierno General**, conforme al nivel al que correspondan, por sus características y los resultados evidenciados en los criterios.

3.8.18 Fondos

Los Fondos en general son entidades con personería jurídica que, por su naturaleza y composición de capital, su clasificación puede variar dentro del Sector Público. Existen varios tipos de fondos.

3.8.18.1 Los Fondos Nacionales

Se clasifican como Unidades de Gobierno Central 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 Nacional de Vivienda
- Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- 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 de Garantías del Café S.A. y el Fondo Agropecuario de Garantías se clasifican como **Sociedades Públicas financieras**.

3.8.18.2 Fondos mixtos

Aquellos que están relacionados con actividades de cultura, tránsito y deporte, se clasificarán como **Unidades de Gobierno** conforme al nivel al que correspondan, debido a que dependen

[50] Ministerio del Interior. Ley 1625 de 2013. Ley de Áreas Metropolitanas. En: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolina_2013.pdf

de las transferencias de la respectiva entidad de gobierno.

3.8.18.3 Fondos de fomento[51]

Se clasifican como **Unidades de Gobierno del Sector 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.

3.8.18.4 Fondos de vivienda

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

A excepción de algunos que tiene comportamientos en los ingresos por conceptos diferentes a transferencias, entre ellos están: Fondo Rotatorio de la Vivienda - Industria Licorera de Caldas se clasifica cono Sociedad pública financiera y el Fondo Rotario de la Policía Nacional como Sociedad pública no financiera.

3.8.19 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[52], y dado que estos montos son la principal fuente de financiación, se puede decir que estas entidades se clasifican como **Unidades de Gobierno General** conforme al nivel al que correspondan.

3.8.20 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

[51] 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.
[52] Ley 181 de 1995. Artículo 75. En: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85919_archivo_pdf.pdf

responsabilidad propia del Estado.

En particular, de acuerdo con el Artículo 21 de la Ley 1228 de 2012, el Fondo Nacional de 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[53].

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

En la clasificación usando información de los años 2018, 2019 y 2020 se presentó un caso especial de un instituto donde la mayor parte de sus ingresos es por la renta y alquileres, es el Instituto de Cultura y Turismo de Manizales y el Instituto de Turismo y Recreación de Paipa cuya clasificación quedó como S**ociedades públicas no financieras.**

3.8.21 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 CP 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 los criterios se clasifican como **Sociedades Públicas 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 los criterios se clasifican como **Unidades de 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 del Cauca
- Universidad de Caldas

[53] Ley 1558 de 2012. En: https://www.anato.org/archivos/2016/ley-1558-2012.pdf

- Universidad de Córdoba
- Universidad Pedagógica Nacional
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- Universidad Popular del Cesar
- Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
- Universidad Surcolombiana
- Universidad Tecnológica del Choco – Diego Luis Córdoba
- Universidad de los Llanos
- Universidad Tecnológica de Pereira
- Universidad de la Amazonia
- Universidad del Pacífico

Dentro de las entidades que pasan los criterios y se clasifican como **Sociedades Públicas no Financieras** están:

- Universidad Nacional Abierta y a Distancia
- Universidad Militar Nueva Granada
- Fundación Universidad del Valle
- Universidad Internacional del Trópico Americano

3.8.22 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 los criterios se clasifican como **Sociedades Públicas 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 los criterios se clasifican como **Unidades de 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

Dentro de las entidades que pasan los criterios y se clasifican como **Sociedades Públicas no Financieras** están:

- Instituto Tecnológico Metropolitano

3.8.23 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 Públicas no Financieras,** a pesar de que no pasen los respectivos criterios.

3.8.24 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[54]:

- Las entidades que pasan los criterios se clasifican como **Sociedades Públicas no Financieras,** debido al desarrollo de su actividad representado en los ingresos por la venta de servicios.
    - Las entidades que no pasan los criterios se clasifican como **Unidades de Gobierno General**, conforme al nivel que correspondan, debido a que su actividad principal es la explotación del monopolio de licores destilados para su producción, comercialización y/o distribución en los departamentos para conseguir recursos para la salud.

3.8.25 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

[54] Para más información consultar la línea jurisprudencial del consejo de estado sobre el tema y la ley 1816 de 2016

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[55]. Teniendo en cuenta esto, se pueden clasificar como **Unidades de Gobierno** 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.

3.8.26 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 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

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.[56]

Estas se obligan a enviar el Anteproyecto de Presupuesto antes del 31 de octubre de cada año al MHCP[57]; 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.

Por lo anterior, se clasifican como **Sociedades Públicas no Financieras** debido a que pasan los criterios por el desarrollo de su objeto social. A excepción de las siguientes que por sus ingresos (transferencias) son clasificadas como entidades de Gobierno: E.I.C.E. Amable y

[55] Notas a los estados financieros (2017). CHIP
[56] (…) 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.
[57] Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.3.1.5. Envío de anteproyectos de presupuesto

E.I.C.E. para el Desarrollo Urbano y Hábitat del Municipio de Apartadó.

3.8.28 Pensiones (Administradoras y Fondos de Pensiones)

Para la clasificación de este tipo de entidades no se tuvieron en cuenta los criterios de clasificación, ya que estas entidades son de carácter especial en cuanto al manejo contable de los recursos administrados para el pago de pensiones, los cuales son registrados en el patrimonio[58].

Actualmente, los criterios de clasificación utilizan el peso de ingresos y costos para determinar una clasificación, por lo tanto, este tipo de entidades, en cuanto a sus saldos en ingresos y gastos, únicamente son afectados por conceptos como: diferencia entre los valores por los cuales se reconocen los planes de activos e intereses moratorios y utilidades por el manejo de los recursos (rendimiento financiero). Teniendo en cuenta lo anterior, este tipo de conceptos no sustenta la clasificación de las administradoras de pensiones y sus fondos.

Por lo tanto, se determina que tanto las administradoras de pensiones, como sus fondos, se clasifican como **Gobierno Fondos de Seguridad Social**[59]. A continuación, se presentan las entidades:

- Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES)
- Colpensiones - Fondo de Vejez
- Colpensiones - Fondo de Invalidez
- Colpensiones - Fondo de Sobrevivientes
- Entidad Administradora de Pensiones de Antioquia
- Fondo Reserva de Sobrevivencia
- Fondo de Reserva de Invalidez
- Fondo de Reserva de Vejez

3.8.29 Fundaciones y casas 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 [60] y en el caso de ser públicas reciben la mayor parte de recursos de las transferencias. Se clasifican entonces como **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que corresponda, debido a que dependen de manera importante de las transferencias. Las casas de la tercera edad son entidades públicas cuya función es la de garantizar los servicios básicos y bienestar social a sus habitantes de la tercera edad por lo anterior se clasifican entonces como **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que corresponda.

[58] Ver Resolución 320 y 368 del 2019 expedida por la Contaduría General de la Nación.
[59] Para el DANE, SCN, en el año 2020 la clasificación de este tipo de entidades está sujeta según las decisiones tomadas en el Comité Técnico de Cuentas Nacionales.
[60] Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Consultado en Julio 2019. En: https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/Directorio-de-organizaciones/Fundaciones

3.8.30 Unidades

Las unidades 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[61].

Se clasifican como **Unidades de 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 para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

3.8.31 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[62]. 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 los

[61] Ley 489 de 1998. En: https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/14011
[62] 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[63].

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[64].

Se estableció entonces que dichas entidades se clasifican como **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que correspondan.

3.8.32 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[65].

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 **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que correspondan.

3.8.33 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 secretarias de la entidad. Cumplen funciones específicas del gobierno a través de los lineamientos emanados de instituciones nacionales. Se clasifican entonces como **Unidades de 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.

[63] Ibid. Artículo 3.
[64] DNBC. https://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_1575_del_21_de_agosto_de_2012.pdf
[65] Ministerio de Ambiente. En: http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33

3.8.34 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[66].

Se clasifican como **Unidades de 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 identificó que para el ejercicio de aplicación de los criterios de clasificación con información de los años 2018, 2019 y 2020 la entidad: Agencia Logística de las Fuerzas Militares queda clasificada como **Unidad de Gobierno Central Presupuestario**.

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

Como excepción se tiene a la entidad Agencia de Analítica de Datos S.A.S. es clasificada como Sociedad pública no financiera debido al registro de sus ingresos en la venta de servicios.

3.8.35 Institutos de Vivienda de Interés Social

Son entidades que, dada su naturaleza, los principales recursos provienen de las transferencias realizadas por el gobierno para el desarrollo de su cometido. En gran parte tienen como objeto desarrollar políticas de vivienda de interés social con la finalidad de brindar y promover soluciones de las necesidades habitacionales.

Se estableció que dichas entidades se clasifican como **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que correspondan, entre ellas se presentan:

- Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - La Unión
- Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social de Cajicá
- Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Copacabana

3.8.36 Patrimonios Autónomos y PAR

El artículo 1226 del Código de Comercio se refiere a la figura de la fiducia mercantil como un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes a otra llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

[66] Alcaldía de Bogotá. En: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=26132

Los bienes transferidos a la fiduciaria serán denominados patrimonio autónomo; los recursos destinados a cumplir la finalidad del negocio fiduciario, y su constitución, obedece a diferentes razones, principalmente a garantizar el pago de pasivos pensionales, y otros a administrar remanentes como respaldo de obligaciones futuras de aquellas entidades que terminaron su proceso liquidatario. Por lo anterior, se destacan principalmente dos tipos de entidades: Patrimonio Autónomo de Pensiones (PAP) y Patrimonio Autónomo de Remanentes (PAR).

Desde el ámbito jurídico, según el Decreto 2555 del 2010, los patrimonios autónomos conformados en desarrollo del contrato de fiducia mercantil, aun cuando no son personas jurídicas, se constituyen en receptores de los derechos y obligaciones legales, convencionalmente derivados de los actos y contratos celebrados y ejecutados por el fiduciario en cumplimiento del contrato de fiducia.

La CGN, en términos del reporte de información contable de los PA, según el numeral 2 del artículo 5º de la Resolución 354 de 2007, modificado por el artículo 2º de la Resolución 156 de 2018 expedidas por la CGN, establece que el Régimen de Contabilidad Pública debe ser aplicado por "los patrimonios autónomos cuya constitución sea obligatoria en virtud de una disposición legal y estén a cargo de una entidad pública, con independencia de que sean administrados por una sociedad fiduciaria pública o privada".

De la misma manera, según la Resolución 090 del 2020[67], expedida por la CGN, se hace alusión específica al registro contable que los PA deben llevar, según el cual, se debe integrar a la información financiera de la entidad que los controla, de acuerdo con lo establecido en el ámbito de aplicación del RCP.

Si el patrimonio autónomo, es constituido obligatoriamente en virtud de una disposición legal y está a cargo de un ente público, este se considerará una entidad contable pública y se le aplicará el Marco Normativo del RCP que le sea asignado, con independencia de que sea administrado por una sociedad fiduciaria pública o privada.

En efecto, el estudio de la clasificación económica de los PA realizado por la Mesa de entidades, según los criterios de clasificación para los años 2018, 2019 y 2020, arrojó resultados que no concuerdan con la clasificación actual establecida en el CUIN; con lo cual se observó que, en muchos casos, los PA quedaban clasificados como sociedades financieras por sus inversiones en carteras colectivas.

Luego, teniendo en cuenta que la actividad principal de los PA no es netamente financiera y que al finalizar la liquidación de los mismos, los recursos son propiedad de la entidad beneficiaria (fideicomitente), se determinó en la Mesa de entidades[68] que este grupo de entidades son excluidas del ámbito de aplicación de los Criterios de clasificación de entidades y serán clasificados de acuerdo con la clasificación económica del fideicomitente, y en caso de ser esta una Unidad de Gobierno, corresponderá al sector extrapresupuestario del nivel

[67] "Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y el Catálogo General de Cuentas, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno"
[68] Acta Nª 66, reunión realizada el Viernes, 17 de julio de 2020, participantes: Banrep, Dane, Cgn y Mhcp.

correspondiente. Por otra parte, se analizaron casos específicos y se determinó que algunos PA debían ser clasificados por la labor que están realizando, como por ejemplo, el pago de pensiones. A continuación, se presenta la clasificación final de los PA:

Razón social	Clasificación
Patrimonio Autónomo de Remanentes Caja Agraria	Sociedad Pública Financiera
PAP Banco Central Hipotecario - En Liquidación / Archivo Bogotá	Sociedad Pública Financiera
PAR Banco Central Hipotecario - En Liquidación	Sociedad Pública Financiera
PAR Banco del Estado - En Liquidación	Sociedad Pública Financiera
PAP PAR Banco Cafetero en Liquidación	Sociedad Pública Financiera
Patrimonio Autónomo de Pensiones del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - Vejez	Fondo de Seguridad Social
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	Fondo de Seguridad Social
Fideicomiso de Administración del Insfopal	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecomunicaciones	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo Cajanal Archivo	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Electrificadora de La Guajira S.A. E.S.P. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Electrificadora de Sucre S.A. E.S.P. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Electrificadora de Córdoba S.A. E.S.P. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Electrificadora del Atlántico S.A. E.S.P. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Empresa de Energía Eléctrica de Magangué	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Electrificadora del Magdalena S.A. E.S.P. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAP PAR Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento - En Liquidación Archivo	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAP PAR E.S.E. Policarpa Salavarrieta - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR E.S.E. Policarpa Salavarrieta - En Liquidación – Archivo	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAP PAR E.S.E. José Prudencio Padilla - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAP E.S.E. José Prudencio Padilla - Archivo	Gobierno Central Extrapresupuestal
PA E.S.E. Rita Arango Álvarez del Pino - En Liquidación – Archivo	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAP PAR E.S.E. Rita Arango Álvarez del Pino - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo de Administración y Pago E.S.E. Rafael Uribe Uribe Cont 019	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR E.S.E. Antonio Nariño	Gobierno Central Extrapresupuestal

Razón social	Clasificación
Patrimonio Autónomo ETESA - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Comisión Nacional de Televisión	Gobierno Central Extrapresupuestal
PA CNPS Cuotas Partes Pensionales	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR E.S.E. Francisco de Paula Santander Fidu Popular S.A.	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo de Remanentes Corelca S.A E.S.P. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Cajanal	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Instituto de Seguro Social en Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR E.S.E. Rafael Uribe Uribe	Gobierno Central Extrapresupuestal
PA PAR E.S.P. Electrocesar S.A. - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
EFP PAR Cajanal S.A E.P.S - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAP Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica Extinto DAS y su Fondo Rotatorio	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Incoder en liquidación - Fiduagraria S.A	Gobierno Central Extrapresupuestal
PAR Caprecom EICE - En liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
PA Fondo Francisco José de Caldas - Fiduprevisora S.A	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo INNPULSA	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo Programa de Transformación Productiva – PTP	Gobierno Central Extrapresupuestal
PA Electrolima - En Liquidación	Gobierno Central Extrapresupuestal
Patrimonio Autónomo de Remanentes CAPRIUS	Gobierno Departamental Extrapresupuestal
Fondo para Consolidación del Patrimonio Autónomo Pensional de Cartago	Gobierno Municipal Extrapresupuestal
PAP Ecopetrol - Fiduprevisora S.A	Sociedad Pública Financiera

3.8.37 Empresas de vivienda

Se estableció que este grupo de entidades se clasifica como **Unidades de 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 los criterios que permiten clasificarla como Empresa Industrial y Comercial del Estado – EICE, y al revisar sus notas a los Estados Financieros, se ratifica que la mayoría de sus ingresos están registrados en las cuentas 42 y 43, por lo que se clasifica como **Sociedad pública no financiera**.

Ocurre igual con la Empresa de Vivienda e infraestructura de Antioquia –VIVA, la cual es una EICE 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[69]. Se clasifica como **Sociedad pública no financiera.**

3.8.38 Otras entidades de salud

Se clasifican como **Sociedades Públicas no financieras,** debido a que pasan los criterios y son entidades productoras de mercado.

3.8.39 Otros Institutos

Se estableció la siguiente clasificación para estas entidades:

- Instituto para la Economía Social - **Unidad de Gobierno**
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Unidad de **Gobierno sector presupuestario**
- Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas Unidad de **Gobierno sector presupuestario**.
- Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca -**Unidad de Gobierno Departamental**
- Instituto de Fomento Agroempresarial de Tauramena - **Unidad de Gobierno Municipal**
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Tuluá - **Sociedad Públicas no Financiera** (E.I.C.E)
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Mariquita - **Establecimiento público de orden municipal.**
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué – **Sociedad Públicas no Financiera**
- Instituto de Casas Fiscales del Ejército - **Gobierno sector presupuestario**
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - **Unidad de Gobierno Central Extrapresupuestario.**
- Instituto Caro y Cuervo – **Unidad de Gobierno sector presupuestario.**
- Instituto de Valorización de Manizales - **Unidad de Gobierno municipal sector extrapresupuestario**.

3.8.41 Otras Corporaciones

Se clasifican como **Unidades de Gobierno** 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**

[69] Empresa de Vivienda de Antioquia. En: https://viva.gov.co/quienes-somos/

Financiera teniendo en cuenta los resultados obtenidos a través de los criterios de ingresos.

3.8.42 Entidades de Educación

Se estableció que dichas entidades se clasifican como **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que correspondan. Se debe tener en cuenta que la Escuela Superior de Administración Pública ESAP se encuentra en el **Gobierno sector presupuestal**.

3.8.43 Entidades Ambientales

Se estableció que dichas entidades se clasifican como **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que correspondan.

Pueden entenderse como las entidades que hacen parte del SINA[70], IDEAM, SINCHI, INVEMAR, ANLA, entre otras.

3.8.44 Institutos de cultura

Los Institutos de Cultura son entidades adscritas a las secretarias 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 **Unidades de Gobierno General** según el nivel al que correspondan.

3.8.45 Institutos de investigación

Comprende a 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[71].

[70] https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2018/02/entidades-ambientales-sina.pdf
[71] COLCIENCIAS. Consultado el 3 de julio de 2019. En: https://www.colciencias.gov.co/portafolio/reconocimiento_de_actores/centros-institutos-investigacion

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

3.8.46 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 **Unidades de Gobierno General**, conforme al nivel al que correspondan, excepto las siguientes entidades, las cuales se determinó clasificarlas como **sociedades Públicas 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.

3.8.47 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 residencia. 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 complementarias. Sus accionistas principales son Empresas Públicas de Medellín E.S.P. y Millicom Spain S.L.[72]

3.8.48 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 Públicas no Financieras,** debido a que pasan los criterios y son entidades productoras de mercado

3.8.49 Otras entidades de No Mercado

Fueron clasificadas así:

- Servicio Geológico Colombiano – **Unidad de Gobierno Central presupuestario**.
- Región Administrativa y de Planeación Especial - Región Central - **Unidad de Gobierno General Departamental-Extrapresupuestario**.

[72] UNE. 2016. En: http://sites.une.com.co/informe2016/company.html

- Distriseguridad. es un establecimiento público de orden municipal, cuya clasificación quedó definida como **Unidad de Gobierno Municipal Presupuestario**.
- Dirección Distrital de Liquidaciones es un establecimiento público de orden municipal, cuya clasificación quedó definida como **Unidad de Gobierno Municipal Presupuestario**.
- Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia – **Unidad de Gobierno Presupuestario**.
- Club Militar de Oficiales – **Unidad de Gobierno Presupuestaria.**
- Banco Inmobiliario de Floridablanca - **Unidad de Gobierno Municipal Extrapresupuestario.**
- Asociación para la Construcción del Aeropuerto del Café en Palestina – Caldas - **Unidad de 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 Públicas no Financieras**.
- Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – Unidad de **Gobierno Central Extrapresupuestario**.
- Sociedad Hotel de Tenza Ltda – **Sociedades Públicas no Financieras.**
- Sociedad de Capital Público Departamental Ltda. – **Unidad de Gobierno Departamental Extrapresupuestario,** debe incluirse en la clasificación de loterías, ésta entidad es quien tiene monopolio rentístico por lo que quedo clasificada como **Unidad de Gobierno**.
- Caligen Ltda.- **Sociedades Públicas Financieras**, subsidiaria artificial.

3.8.50 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 – **Gobierno municipal**

3.8.51 Entidades en proceso de liquidación

Las entidades en proceso de liquidación que continúan prestando los servicios de su objeto social, mantendrán la clasificación que fue asignada según los criterios de mercado. Dado el caso de aquellas que ya no ejerzan su objeto social y por ende no presenten saldos en los ingresos mantendrán la clasificación inicial asignada en el momento de su creación.

3.8.52 Consejos profesionales

Según el concepto de la Función pública No 25821 del 2013, los Consejos Profesionales, por regla general, son organismos creados por la ley, sin personería jurídica, adscritos a un ministerio, los cuales se conforman con autoridades administrativas y personas particulares en representación de quienes ejercen la respectiva profesión, y a los que se confieren atribuciones de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones.

Inicialmente, la clasificación económica de los concejos profesionales se hacía según la aplicación de los criterios de clasificación. Sin embargo, en los ejercicios realizados en el año 2021, se detectó que los criterios arrojaban las clasificaciones de Sociedad Pública no Financiera o Gobierno para los Consejos. Esto se daba porque algunas entidades registraban la expedición de matrículas o tarjetas profesionales como venta de servicios de documentación e identificación, y otras como tasas. Después de un análisis realizado en la mesa, se determinó que la expedición de tarjetas, así como los otros servicios prestados por los Consejos, se circunscriben en la función de vigilancia y control del ejercicio de las profesiones delegadas por el Gobierno a estos. De igual manera, las tarifas y cobros no son a precios económicamente significativos, ya que estas entidades no operan en mercados competitivos. Por lo anterior, se concluyó que el registro de los ingresos no debería ser por venta de servicios sino de ingresos fiscales por tasas, y que la clasificación de la entidad es la de una Unidad de Gobierno.

4. Código Único Institucional (CUIN)

Como resultado de las sesiones de trabajo de la Mesa de Entidades de la CIIGFP 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 EFP en Colombia.

Este es un código nemotécnico[73] compuesto de 8 bloques y 15 dígitos que permite identificar y clasificar las entidades contables públicas, su estructura, se presenta a continuación.

Tabla 2. Composición Estructura del Código Único Institucional - CUIN

Estructura Código CUIN								
Componentes	**Sector**	**Subsector**	**Tipo**	**Supra región**	**Nivel territorial**	**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 Públicas 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 EFP.

- **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

[73]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.

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
1	Sector Publico
1.1	**GOBIERNO GENERAL**
1.1.1	Gobierno Nacional
1.1.1.1	Nacional presupuestario
1.1.1.2	Nacional extrapresupuestario
1.1.2	Gobierno Departamental
1.1.2.1	Departamental presupuestario
1.1.2.2	Departamental extrapresupuestario
1.1.3	Gobierno Municipal
1.1.3.1	Municipal presupuestario
1.1.3.2	Municipal extrapresupuestario
1.1.4	Fondos de Seguridad Social
1.2	**SOCIEDADES PUBLICAS**
1.2.1	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
1.2.2	Sociedades Públicas 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[74].

[74] Para más información sobre la actual estructura del CUIN consulte el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.

5. Conclusiones

De acuerdo con la revisión del marco legal, contable y presupuestal colombiano, así como del MEFP (2014), la Mesa de Entidades (ME) de la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) definió los criterios de clasificación de las entidades del sector público, con el objetivo de facilitar la comparación internacional de las EFP. 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 presentaron los árboles de decisión y los criterios de clasificación con base en las cuentas contables del Régimen Contable Público en convergencia con NICSP (definido en los nuevos marcos normativos), que permiten identificar si una entidad presta servicios financieros, o si vende bienes o presta servicios a precios de mercado. Esto permitió clasificar las entidades como parte de los sectores Sociedades Públicas Financieras, Gobierno General o Sociedades Públicas no Financieras.

Respecto a la entrada en vigencia de los nuevos marcos normativos en el año 2018, cabe mencionar que este hecho dio lugar a la eliminación de algunas cuentas y subcuentas y la creación de otras para el registro de actividades específicas. Esto implicó que en 2020 la ME revisara y actualizara los criterios de clasificación definidos en las versiones anteriores de este documento, cuya estructura inicialmente estaba planteada con base en los lineamientos del RCP precedente que aplicó hasta el año 2017. En el año 2021, con la aplicación de los nuevos criterios, a partir de la información contable de los años 2018, 2019 y 2020, se actualizó la clasificación económica de las entidades conllevando así a actualizar la base de datos del CUIN[75].

Como resultado, se presentaron cambios significativos en la clasificación de las entidades. Por ejemplo, se evidenció que algunas entidades clasificadas inicialmente como Gobierno correspondían a Sociedades Públicas no Financieras dado que, de acuerdo con la información contable de 2018, 2019 y 2020, la mayor parte de sus ingresos provenían de la venta de bienes y servicios a precios de mercado. También se identificó que existen entidades cuyos ingresos no provienen principalmente del desarrollo de su objeto social, según lo que estipulan en los reportes que diligencian sobre sus estados financieros.

Además, se ajustó la nomenclatura de los sectores con lo definido en el MEFP (2014). Por lo que, se reemplazó el término *Empresas* por *Sociedades Públicas* para hacer referencia a las *Sociedades Públicas Financieras* y las *Sociedades Públicas No financieras*. De igual forma, dicha actualización impactó de manera significativa en el sector de las Sociedades Públicas Financieras, en el que se incluyó el Tipo: Fondos de garantías estandarizadas, entre otros, para lograr una mayor desagregación de los tipos de entidades de este sector.

Por otro lado, las entidades en proceso de liquidación y los Patrimonios Autónomos fueron excluidos de la aplicación de los criterios de clasificación. En cuanto a las primeras, dado

[75] Dentro de algunos cambios que impactaron los criterios de clasificación se encontró específicamente que la cuenta 4350 - Operaciones de colocación en servicios financieros, en la que se registraban los ingresos por servicios financieros, fue eliminada, pero no reemplazada sino desagregada en otras cuentas relacionadas con dicha actividad.

que, en general, su actividad consiste en generar activos para el pago de sus pasivos, se tiene que la mayoría no está desarrollando su objeto social. Por lo tanto, para su clasificación se determinó lo siguiente: i) las que no estén desarrollando su objeto social no se incluyen en la clasificación CUIN; ii) las que sí desarrollan su objeto social continúan con la clasificación CUIN que les fue asignada inicialmente.

Para el caso de los Patrimonios Autónomos se determinó que su clasificación depende de la del fideicomitente. Así, cuando este último es una entidad de Gobierno, el PA se clasificará en el mismo nivel del fideicomitente, pero como extrapresupuestario; en caso contrario, de acuerdo con las actividades que estén desarrollando, serán clasificados como Sociedad Pública Financiera o no Financiera[76].

Para efectos de la clasificación de entidades administradoras de fondos de pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (p. ej. Colpensiones y Pensiones de Antioquia), incluyendo sus unidades de negocio, la ME se alineó a la clasificación como Fondos de Seguridad Social establecida por la Mesa de Protección Social. Al respecto, al aplicar los criterios de clasificación definidos por la ME, estas entidades quedan clasificadas como Sociedades Públicas Financieras y no como entidades de Gobierno, lo cual se contradice con su naturaleza. La razón de tales resultados obedece a que estas entidades registran los recursos para el pago de pensiones (recaudo de cotizaciones y transferencias del gobierno) en cuentas del patrimonio, las cuales no se consideran en la estructura de los criterios de clasificación. Además, en las cuentas de ingresos reportan principalmente ganancias por valoración de inversiones (ingresos financieros); sin embargo, estos últimos no superan los recursos recibidos para el pago de pensiones.

Finalmente, la ME ha determinado que cuando se cuente con información contable de tres o más años consecutivos (2018, 2019, 2020 y 2021), con base en los nuevos marcos normativos, se aplicarán nuevamente los criterios de clasificación y se revisará si se ha realizado algún cambio en el Régimen de Contabilidad Pública o se presenta alguna novedad de clasificación de las entidades con el fin de mantener actualizados los criterios de clasificación y posteriormente la clasificación económica de las entidades.

[76] Por ejemplo, el PAP Ecopetrol, que tiene como fideicomitente a Fiduprevisora S.A., se clasificó como Sociedad Pública Financiera.

6. Bibliografía

Coterrell, P., Weisman , E., & Wickens , T. (diciembre de 2016). Cobertura y sectorización del sector público. Material suplementario Manual de Estadístoica 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 Politica de Colombia. (1991). Constitución Politica 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-xgYmBgYVTkJmpj5OlgWdIcEigm6-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 2º.

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.

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

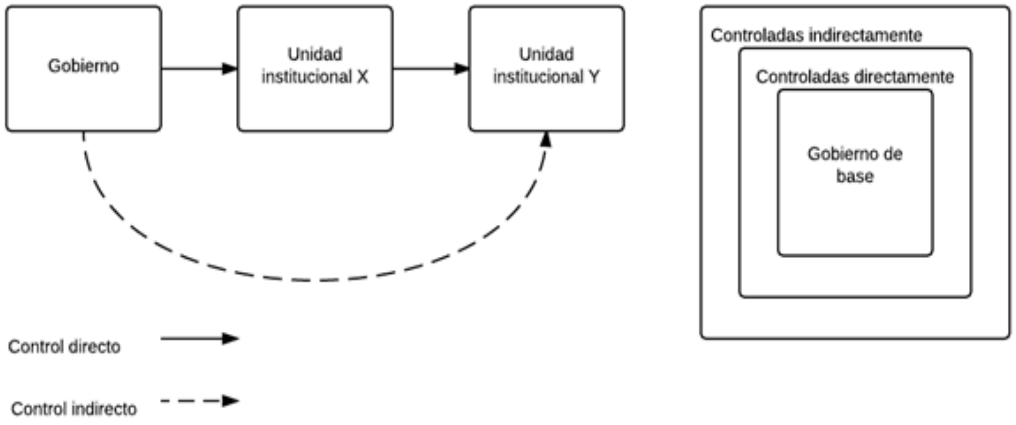
Anexo 1. Del control del Gobierno y la definición del Sector Público

En caso de que el universo de análisis cambie, es necesario, para la compilación de EFP, 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[77] 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, pár. 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 "establecidas legalmente por un proceso político y que tienen autoridad legislativa, judicial

[77] Es decir, es controlada por otra unidad que a su vez es controlada por una unidad de gobierno.

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 su 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:

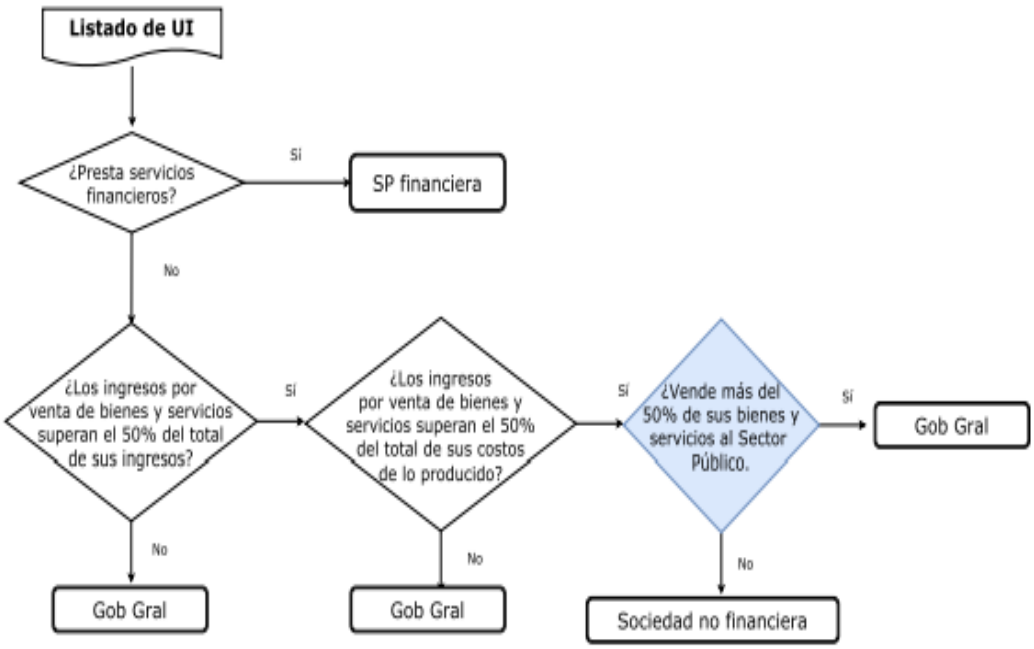
1. "(…) se esperaría que el valor de las ventas de las sociedades públicas sea al menos igual, en promedio, a la mitad de los costos de producción durante un período multianual prolongado" (FMI, 2014. Párrafo 2.69).
2. "Asimismo, a menudo es posible suponer que el productor no es un productor de mercado 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.

Cabe aclarar que los dos primeros criterios permiten caracterizar la oferta del mercado en el que opera la UI estudiada mientras que la tercera prueba busca caracterizar la demanda. Por tanto, los tres criterios son necesarios 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. Los dos primeros criterios ya fueron acogidos por la Mesa de Entidades de la CIIGFP, 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 los dos primeros criterios, 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.

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, se presentan dos tipos: Sector Central y Sector Descentralizado por servicios.

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

Descripción del Sector Central

- **Presidencia de la República**

De acuerdo con lo establecido en la CP 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 CP "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
- Ministerio del Deporte
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

- **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 Función Pública (DAFP)
- Departamento Administrativo de la Presidencia
- 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) 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.

Descripción del 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 URRA 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 Andréis" (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).

- **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)[78] debidamente diligenciado.
4) Los documentos de los puntos 1,2 y 3, deben ser enviado al siguiente correo: 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 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.

[78] El Formato de Solicitud de Código Institucional, se encuentra disponible en la página web de la CGN: www.contaduría.gov.co.

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[79], 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)[80].

- **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. Es el caso de Artesanías de Colombia, cuyo presupuesto de Inversión está en SIIF, pero la parte de funcionamiento es una transferencia realizada por el Ministerio de Industria y Comercio.

- **Transferencias a entidades no incluidas como unidades ejecutoras**

Como 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. El carácter especial otorgado por la Constitución que les concede autonomía administrativa y financiera[81], llevó a la Corte Constitucional a declarar que dichas disposiciones no son aplicables a las Universidades del

[79] "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).

[80] 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.

[81] La naturaleza jurídica, administrativa y financiera de las Universidades están definidas en el Titulo III Capítulo I artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

Estado[82] [83].

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[84] 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**

El PGN transfiere recursos de la Nación, a través del MEN, a la empresa pública de carácter

[82] Sentencia C-220-97 del 29 de abril de 1997-220. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

[83] 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.

[84] Leyes 30 de 1992, 1324 de 2009, 403 de 1997 y 815 de 2003

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.

Institutos de Investigación Ley 99 de 1993
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (Invemar)
Instituto De Investigaciones De Recursos Biologicos Alexander Von Humboldt
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico John Von Neumann (Iiap)
Instituto Amazónico de Investigaciones Cientificas (Sinchi)

- **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 extrapresupuestarios.

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, pár. 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, pár. 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, estas entidades (con excepción de las corporaciones autónomas) serán clasificadas dentro del gobierno general presupuestario. En síntesis, son: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y fuentes de recursos propios, se puede 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 incurrimiento 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

Las entidades públicas colombianas que por mandato de ley reciben información financiera o administrativa, asignan códigos de identificación a las entidades sometidas a su ámbito de aplicación, de esta forma una entidad puede tener varios códigos de identificación, lo cual genera dificultades al compartir información entre las entidades, ya que la comparabilidad a través del código de identificación no es fácil.

Con el fin de facilitar la clasificación de entidades la Comisión Intersectorial de Estadísticas Finanzas Públicas definió la estructura de un nuevo código, denominado Código Único Institucional – CUIN, el cual se compone de 15 dígitos.

La estructura del código CUIN, está conformada por 15 dígitos definidos en 3 componentes donde los primeros 5 dígitos comprenden una clasificación económica que está alineada al MEFP 2014, los siguientes 5 dígitos comprenden la división política administrativa (Divipola) que es un estándar nacional que identifica las entidades territoriales, los últimos 5[85] dígitos es un número consecutivo generado por la CGN, más adelante se explicará. A continuación se presenta la estructura del código CUIN:

	Componente 1					Componente 2		Componente 3
Estructura Código CUIN	**Sector**	**Subsector**	**Tipo**	**Supra Región**	**Nivel Territorial**	**Departamento**	**Municipio**	**Consecutivo**
Número de dígitos	1	1	1	1	1	2	3	5

Para poder realizar una clasificación de una entidad bajo el código CUIN primero es necesario seguir los lineamientos de una estructura denominada árbol MEFP cuyo objetivo es ayudar a orientar la clasificación de las entidades.

En el año 2020 la Mesa de Entidades de la CIIGFP ajustó la estructura del árbol MEFP donde sus principales cambios se encuentran la restructuración del sector sociedades públicas financieras, y el cambio de conceptos como: empresas financieras y no financieras a sociedades públicas financieras y no financieras. A continuación se explica en detalle los sectores:

Sociedad Pública no Financiera.

Las Sociedades Públicas 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.

[85] Los dígitos son asignados por la Contaduría General de la Nación como secretaria técnica de la Mesa de Entidades mediante el sistema CHIP.

Figura 6. Clasificación Sociedades Públicas no Financieras.

Sector	Subsector	Tipo	Supra región	Nivel territorial
1 **Sociedad pública no financiera**	**1** Sociedad no Financiera Pública	**1** Sociedad no Financiera Pública	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal

Fuente: Mesa de Entidades de la CIIGFP 2020.

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 Pública Financiera.

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 Públicas Financieras

Sector	Subsector	Tipo	Supra región	Nivel territorial
2 **Sociedad pública financiera**	1 Banco Central	1 Banco Central	**0** Si **1** No	**0** Nacional
	2 Sociedades de depósitos públicas excepto el banco central	1 Sociedades de depósitos - públicas	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
	3 **Otras sociedades financieras públicas**	1 Fondos de inversión del mercado monetario públicos	**1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		2 Fondos de inversión del mercado no monetario públicos	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		3 Otros intermediarios financieros públicos	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		4 Auxiliares financieros públicos	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		5 Instituciones financieras cautivas públicas	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		6 Prestamistas de dinero públicos	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		7 Sociedades de seguros públicas	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		8 Fondos de garantía públicos	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal
		9 Fondos de pensiones públicos	**0** Si **1** No	**0** Nacional **1** Departamental **2** Municipal

Fuente: Mesa de Entidades de la CIIGFP 2020.

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 substitutos 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.

Figura 8. Clasificación Gobierno General

Sector	Subsector	Tipo	Supra región	Nivel territorial
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

Fuente: Mesa de Entidades de la CIIGFP 2020.

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 departamental definido en el MEFP 2014 y se denominará Subsector Gobierno Departamental, para efectos de EFP.

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.