

# CODEX 5

## Diálogos Económicos y Contables

Editorial  
Pág. 5

Informes Especiales  
Pág. 6

Novedades Contables  
Pág. 11

Gobernanza Pública  
Pág. 22

Impulso Económico  
Pág. 34

Entrevista  
Pág. 47

Rincón de lectura  
Pág. 50



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda



CONTADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

2020

Los romanos llevaron una contabilidad que constaba de dos libros uno de ellos llamado **"Codex"**. El Codex constituido por dos hojas anversas unidas por el centro, destinadas a registrar nombre de la persona, causa de la operación y monto de la misma. Se encontraba dividido en dos partes, el lado izquierdo denominado "Accepti" destinado a registrar el ingreso a la cuenta y el lado derecho "Respondi" destinado al acreedor.

# CRÉDITOS

---

## Grupo interdisciplinario CGN

Pedro Luis Bohórquez Ramírez

**Contador General de la Nación**

Jorge de Jesús Varela Urrego

**Subcontador de Consolidación de la Información**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

**Coordinador GIT Estadísticas y Análisis Económico**

### **Grupo de Profesionales GIT EAE**

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

Claudia Patricia Wilches Cuervo

María Victoria Rosas Serrato

Luz Inés Rodríguez Mendoza

Laura Isabel Polanía Vargas

Sebastián Andrés Demoya Causil

### **Grupo Editorial**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

Claudia Patricia Wilches Cuervo

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

### **Corrección de Estilo**

Melissa Murillo Ramírez

### **Diseño**

Andrés Felipe Quintero Tovar

# ÍNDICE

---



## Pág. 5 Editorial

REPENSEMOS UN CAMBIO EN POSITIVO



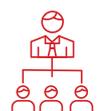
## Pág. 7 Informes Especiales

Regalías, ¿para qué y para quién?



## Pág. 12 Novedades Contables

Impacto económico del reconocimiento contable de las concesiones en Colombia, para el período 2010-2019.



## Pág. 23 Gobernanza Pública

Importancia de los bienes de uso público, históricos y culturales a nivel departamental: una mirada socioeconómica para el año 2019.



## Pág. 35 Impulso Económico

Mercado de Capitales: una mirada al mercado de derivados en Colombia.



## Pág. 48 Entrevista

Invitado Académico

**Luis Alfonso Parra Téllez**

Economista. Especialista en Finanzas y Administración Pública

Universidad Militar Nueva Granada



## Pág. 51 Rincón de lectura

**Construir un nuevo futuro:** una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.

Octubre 2020. CEPAL.

# EDITORIAL

## REPENSEMOS UN CAMBIO EN POSITIVO



Para la presente edición de nuestra revista Codex, quisiera comenzar por mencionar algunos puntos tratados en el **Foro Económico Mundial Davos 2020**, en el cual se trataron siete líneas en diversos campos como son; la tecnología para el bien, economías y empresas más justas, futuros más saludables (en donde hacen una aparte especial a la salud mental de la humanidad, una geopolítica incluyente desde lo comercial, lo político y ambiental (con una especial atención en el calentamiento global), finalizando con un análisis del futuro laboral, que nos llevan a repensar nuevas habilidades y competencias para realizar los cambios del entorno laboral mundial. Si notamos, independiente de los temas, todo el enfoque se realizó en positivo, en lo inclusivo, en lo justo y en el equilibrio de un bienestar para todos.

Como el mismo documento del Foro lo presenta, me gustaría resaltar algunas indicaciones y sugerencias que

deben incluir las organizaciones ya sean públicas o privadas. En un primer aspecto, el foro nos anima a interactuar con todos los actores en el desarrollo de la entidad, tanto internos como externos, teniendo en cuenta el manejo, el trato y el bienestar de los colaboradores en todo nivel, donde cada colaborador, cada área, en línea con el primer nivel de las organizaciones y sus planes estratégicos estructurales, puedan crear valor en los diversos momentos de tiempo, a corto, mediano y largo plazo. Teniendo en cuenta nuestros cercanos y a las comunidades, proponiendo así un pago de impuestos razonables y equitativos; además nos hace un aparte de gran importancia en la valía del servicio a nuestros usuarios estratégicos.

El foro, en una segunda instancia, incita positivamente a los grandes conglomerados económicos, más que forjar riqueza, debe atender realidades y aspiraciones humanas y sociales de acuerdo con los contextos sociales, ambientales y regionales. Finalmente, siendo tal vez uno de los más importantes, que las personas en cargos o desempeños de toma de decisiones, actúen de tal manera que produzcan un verdadero cambio transformador para que los resultados sean evidentes e impacten a cada nivel de la sociedad.

Nosotros como servidores públicos, de una gran entidad estatal como lo es la Contaduría General de la Nación, que además de su importancia dentro de nuestro objetivo de la Contabilidad Pública, nos atañe cada uno de los lineamientos de esta importante reunión llevada a cabo en Davos-Suiza, que reúne a 193 países y sirve de gran utilidad

desde la perspectiva de extrapolar las experiencias de los más grandes y poderosos para llevarlas a nuestro entorno, que como mencioné anteriormente todo es en positivo.

Es por esto, que invito a todos a cambiar verdaderamente y a transformar desde lo individual, la sumatoria de estas individualidades nos darán un gran efecto positivo, y usando términos que en contabilidad nos encanta subrayar, pudiéramos decir crecimiento, aumento, incremento, en todos los aspectos que nos pertenecen, con la firme intención de Construir un nuevo futuro, que es el libro de la CEPAL, el cual encontraremos en la sección del rincón de lectura.

Lo anterior, unido a los temas de la presente edición; como es el tema de las regalías, que como todos sabemos son dineros públicos que se distribuyen en todo el territorio nacional, según las disposiciones legales, y que hoy han

sido un recurso importante para el manejo de la presente coyuntura. Las concesiones desde una mirada del registro contable y cómo el programa de concesiones 4G funciona y pueda modernizar la infraestructura vial del país. Los bienes de uso público, que son de todos nosotros los colombianos, que aportan al desarrollo socioeconómico y transmiten la tradición y cultura a las nuevas generaciones.

Para ir cerrando nuestros temas, quisimos revisar algunos datos del mercado de capitales en Colombia, donde mostramos la necesidad de mayores investigaciones, resaltando la oportunidad para el país en la inversión de Bonos Verdes, que constituye una herramienta de política importante, siendo Colombia el segundo país más biodiverso, después de Brasil. Finalizamos, con una entrevista a un gran académico que, desde su visión, nos comparte diferentes perspectivas de los aportes que nos han marcado para nuestro andar en sociedad y como país.

**Jorge de Jesús Varela Urrego**  
**Subcontador de Consolidación de la Información**  
**Contaduría General de la Nación.**



WORLD  
ECONOMIC  
FORUM

<https://forbes.co/2020/06/03/actualidad/el-gran-retiro-el-tema-de-la-cumbre-del-foro-economico-mundial-de-enero-del-2021/>

# Informes Especiales

## REGALIAS, ¿PARA QUÉ Y PARA QUIÉN?

El objetivo de este artículo es explicar brevemente, ¿qué son las regalías?, ¿para qué se crearon?, ¿quiénes son los beneficiarios de estos recursos? y adicionalmente, ¿cuál es la función del Sistema General de Regalías?, ¿cuáles son sus objetivos?, ¿cómo se administran los recursos del SGR en Colombia?

Según concepto del Ministerio de Minas y Energía, las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, las cuales pueden ser recaudadas en dinero o en especie. Estos recursos son redistribuidos a todas las regiones del país, por la explotación del Recurso Natural No Renovable, en adelante RNNR.

Se distribuyen a través del Sistema Nacional de Regalías, y se asignan a las regiones con previa presentación de los proyectos de inversión que deben estar dirigidos a mejorar no solo las necesidades básicas insatisfechas de la población, sino también, al desarrollo sostenible de la zona de extracción y al desarrollo económico de las regiones que reciben dichos recursos.

Las principales fuentes de información tomadas para la elaboración del artículo son: El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas - MEFP 2014, la información contable pública de la Contaduría General de la Nación- CGN, los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, las leyes 2056 de 2020, 141 de 1994, 1530 de 2012, entre otras.

## Regalías en Colombia

Gráfica 1. Marco Jurídico de las Regalías en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Las regalías en Colombia tienen fuerza constitucional a partir de la Carta Política de 1991, a través de los artículos: Artículo 332: El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Artículo 360: Reconoce como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales en las cuales se explotan y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables. Artículo 361: Crea el Fondo Nacional de Regalías y determina los sectores de inversión: promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión.

Para desarrollar lo establecido en la Constitución Nacional, se aprobaron Leyes, decretos, resoluciones, sentencias y conceptos jurídicos de largo alcance, entre esta normatividad se puede citar algunas normas relevantes para la distribución, giro e inversión por parte de las entidades territoriales, como la Ley 1530 de 2012 mediante la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías – SGR.

## 2.2 Qué son las Regalías

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de 1991, una “Regalía” es aquella contraprestación económica, a favor del Estado colombiano, y originada por la explotación de un recurso natural no renovable, es decir, cuya explotación se extingue por el transcurso del tiempo.

En Colombia, los recursos de regalías provienen como una contraprestación por la explotación de hidrocarburos y minerales. De acuerdo con el Decreto 2190 de 2016, el 78% de los ingresos del presupuesto del SGR proviene de los hidrocarburos y el 22% restante de los minerales.<sup>1</sup>

**Tabla 1. Proyección de regalías del sector minero-energético<sup>2</sup>**

(miles de millones de pesos corrientes)

TIPO DE CURSO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Hidrocarburos</b>	5.870	7290	7.550	8.010	8.100	8.570	8.510	8.750	9.010	9.260	9.540
<b>Carbón</b>	1.331	1339	1.379	1.496	1.512	1.501	1.567	1.649	1.695	1.801	2.047
<b>Níquel</b>	148	70	95	95	99	101	104	110	112	121	129
<b>Otros</b>	138	143	157	177	188	191	208	224	237	247	272
<b>TOTAL</b>	<b>7.487</b>	<b>8.842</b>	<b>9.181</b>	<b>9.778</b>	<b>9.899</b>	<b>10.363</b>	<b>10.389</b>	<b>10.733</b>	<b>11.429</b>	<b>11.429</b>	<b>11.988</b>

Fuente: Cálculos DGPM (MHCP) basados en datos de DGPM(MHCP) y DNP

La tabla 1 es una proyección de las regalías de acuerdo a información del Ministerio de Minas y Energía y a cálculos de la Dirección General de Política Macroeconómica – DGPM, basados en pronósticos de producción de hidrocarburos, minerales y otros.

Es importante tener en cuenta que las regalías se causan al momento en que se extrae el recurso natural no renovable, es decir, en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina, esto quiere decir que las etapas de exploración y perforación no generan regalías.

El MEFP 2014, define las regalías como: “La propiedad de activos del subsuelo en la forma de depósitos de minerales o combustibles fósiles (carbón, petróleo o gas natural) depende de la forma en que la ley define los derechos de propiedad y también de los acuerdos internacionales en el caso de los depósitos localizados en aguas internacionales”.



<https://geonovoa.org/blog/territorio/futuro-del-carbon-largo-plazo/>

## 2.3 Tipos de Regalías

Las regalías son de dos tipos:

### Directas

Son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.

### Indirectas

Son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración correspondía al Fondo Nacional de Regalías, hoy liquidado. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

<sup>1</sup>Decreto 2190 de 2016 “Por medio del cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018”

<sup>2</sup>MHCP: Esta información está sujeta a amplio margen de incertidumbre y depende de variables como la producción, los precios, y el precio de la liquidación de las regalías.

<sup>3</sup>Artículo 18 de la Ley 2056 de 2020

## 2.4 Beneficiarios de las Regalías

Los territorios de la geografía colombiana son los directamente beneficiados con los recursos provenientes de las regalías, propendiendo directamente por el desarrollo económico y social de la población vulnerable y por impacto directo mejorando la economía en general, a través de la formulación de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura de vías, medio ambiente, educación, ahorro y tecnología e innovación.

## 2.5 ¿Quién puede presentar un proyecto para financiarlo con los recursos del SGR?

La formulación de un proyecto de inversión susceptible de ser financiado con recursos del SGR, la puede realizar cualquier persona natural o jurídica y de naturaleza pública o privada, y de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012, debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el DNP. Esta formulación de proyectos de inversión, consiste en la identificación de una necesidad, sus alternativas de solución y la evaluación de la mejor alternativa, a través de las metodologías dispuestas por el DNP, y los lineamientos establecidos por la Comisión Rectora del SGR.

De otra parte, los proyectos podrán incluir las fases de operación y mantenimiento dentro de su horizonte de realización, más no podrán financiarse gastos permanentes de las entidades territoriales.<sup>4</sup>

## 2.6 Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías –SGR, de acuerdo con el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, es un modelo, instrumento o herramienta que le permite a las entidades territoriales apalancar proyectos de inversión con miras al desarrollo social, económico y a la conservación y restauración del territorio.

Con la reforma constitucional de los artículos 361 y siguientes, mediante el Acto Legislativo 005 de 2011, se creó el SGR por el cual se estableció que los recursos provenientes de regalías, debían ser distribuidos en los territorios, con el fin de promover el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, así

como al ahorro de su pasivo pensional, e inversiones físicas en educación, ciencia, tecnología e innovación, generación de ahorro público, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, cartografía geológica del subsuelo y para aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Para desarrollar ese objetivo se creó el SGR, que permitió la presentación de iniciativas, tendientes a viabilizar proyectos que aborden una problemática identificada o identificable al interior de la entidad territorial y su región. Así mismo, el dinero de inversión de regalías se materializa a través de la formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales.

El SGR, hoy regulado mediante la Ley 2056 de 2020, está compuesto por órganos para la dirección del sistema<sup>5</sup> los cuales cumplen un papel fundamental que van desde el desarrollo normativo del Sistema General de Regalías –SGR, hasta la viabilización, priorización, evaluación y aprobación de las iniciativas. Dentro de ellos, destacaremos la Comisión Rectora, encargada de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar mediante acuerdos, las regulaciones y lineamiento de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema, los OCAD<sup>6</sup> - Órganos Colegiados de Administración y Decisión, los cuales son los responsables de definir los proyectos<sup>7</sup> de inversión sometidos a conocimiento y puestos a consideración para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías –SGR, un proceso, en que la iniciativa se somete a evaluación y viabilización, priorizando la conveniencia y oportunidad de financiarlos, para finalmente aprobarlos.

## 2.7 Objetivos y fines del SGR<sup>8</sup>

Equidad: tomada como una distribución de los recursos más global, generando una concepción de regalías para todos. Con este Sistema, se pretenden adoptar mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre, de esta forma, contribuyendo a la equidad social, fortalecer la equidad regional y la participación de comunidades minoritarias promoviendo la estructuración de proyectos por parte

<sup>4</sup>Artículo 3 de la Ley 2056 de 2020

<sup>5</sup>Acuerdo 045 de 2017 de la Comisión Rectora. Anexo 1.5.4 Órganos Para la Dirección del Sistema.

<sup>6</sup>Artículo 6 de la Ley 1530 de 2012

<sup>7</sup>Artículo 3.1.1.1 del Acuerdo 045 de 2017

<sup>8</sup>Artículo 2 de la Ley 2056 de 2020

de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo ROM o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas.

**Competitividad:** Entendidas las regalías como motor del desarrollo regional, aprovechando para los departamentos, municipios y distritos los recursos provenientes del subsuelo que son propiedad del Estado colombiano. En tal mismo sentido, se busca la estructuración de grandes proyectos de desarrollos comunes a través de la integración de entidades territoriales.

**Recuperación económica y social:** Generando incentivos sobre la inversión que se haga sobre los territorios en los cuales se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, con el fin de propender por la reparación y protección ambiental.

**Incentivar la inversión:** Prioritariamente en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR, así como en la protección ambiental en las zonas donde se lleven a cabo tales actividades.

De otra parte, la Ley 2056 de 2020<sup>9</sup>, establece que para la distribución se aplicarán los porcentajes señalados en la Constitución Política, en esta Ley para cada uno de los conceptos de distribución del SGR y ratifica lo contemplado en los artículos 31 al 37 y el 39 de la Ley 141 de 1994 respecto a la distribución de las regalías.

conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano; exploración y explotación de recursos naturales no renovables, liquidación, recaudo, transferencia, distribución, ejecución y giro de los recursos del SGR.

### 3.1 Articulación de los proyectos de las regalías con los Planes de Desarrollo regionales y el Plan de Desarrollo Nacional

Para que una iniciativa pueda ser financiada con recursos del Sistema General de Regalías –SGR, debe articularse con el Plan de Desarrollo Nacional, el Plan de Desarrollo vigente en la entidad territorial y en caso que exista cofinanciación con fuente SGR de otra entidad territorial, también debe estar en armonía dicha iniciativa con el Plan de Desarrollo de la entidad territorial cofinanciadora.

De tal manera que los formuladores de los proyectos deberán asociar la iniciativa a un programa específico del Plan de Desarrollo vigente en el ente territorial y en este sentido, la Ley 1530 de 2012 y las normas que desarrollan el Sistema, establecen que las iniciativas desarrolladas por formuladores ciudadanos deben ser presentadas a las oficinas de planeación o secretarías de planeación de las entidades territoriales.

De otra parte, una característica de los proyectos de inversión es que tengan un impacto regional<sup>11</sup>, sea éste directo o indirecto, lo que quiere decir que el proyecto debe tener una incidencia en más de un departamento de los que integran la región, o diferentes regiones, y que además tenga incidencia en un conjunto significativo de municipios del mismo departamento<sup>12</sup>, desde cualquier sector en que se busque la alternativa, sea vivienda, ciudad y territorio, transporte, ciencia, tecnología e innovación, entre otros<sup>13</sup>. Se debe tener en cuenta, que los Acuerdos de la Comisión Rectora no tienen un listado específico, sino remiten los sectores al “Manual de Clasificación de Inversión Pública” y de acuerdo a ellos la entidad territorial establecerá sus prioridades.

### 3.2 Impacto económico y beneficios de las regalías

Los recursos de las regalías tienen una destinación

**Grafica 5. Ciclo de las Regalías<sup>10</sup>**



Para efectos advertidos en el artículo 360 de la Constitución Nacional, el ciclo de regalías y compensaciones comprende las actividades de

<sup>9</sup> Artículo 25 de la Ley 2056 de septiembre 30 de 2020

<sup>10</sup> Artículo 14 de la Ley 2056 de 2020

<sup>11</sup> Artículo 4.3.1.1. del Acuerdo 054 de 2017 “Por el cual se fija la política de Inversión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

específica por lo cual se dirigen hacia diferentes sectores como la educación, vivienda, agricultura, el emprendimiento empresarial y el ahorro entre otros, logrando que los beneficios lleguen a los diferentes segmentos de la población, proporcionando una dinámica positiva en la economía de las regiones y un alto desarrollo social mediante la generación de empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

## 1. Bibliografía y referencias

• Departamento Nacional de Planeación- DNP (2019). GUÍA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS ENTRE FONDOS Y BENEFICIARIOS. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SR-G01%20-Gu%C3%ADa-de%20distribuci%C3%B3n%20del%20sistema%20general%20de%20-gal%C3%ADas%20entre%20fondos%20y%20-beneficiarios.Pu.pdf?>

• Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;sessionid=s5rMmqY4WZ6D0TIP0VZCRbaZ4wA0uahqcBWA-vyxsDfMN2HAQ-gJ8!203701145?n-deld=%2FOCS%2FMI-G\\_12720602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;sessionid=s5rMmqY4WZ6D0TIP0VZCRbaZ4wA0uahqcBWA-vyxsDfMN2HAQ-gJ8!203701145?n-deld=%2FOCS%2FMI-G_12720602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

• Constitución Política de Colombia, art. 360 y siguientes

• Ato Legislativo 05 de 2011

• Ley 2056 de 2020 “ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR

• Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”

• Resolución 470 de 2016 “Por la cual se incorpora, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los recursos del Sistema General de Regalías”

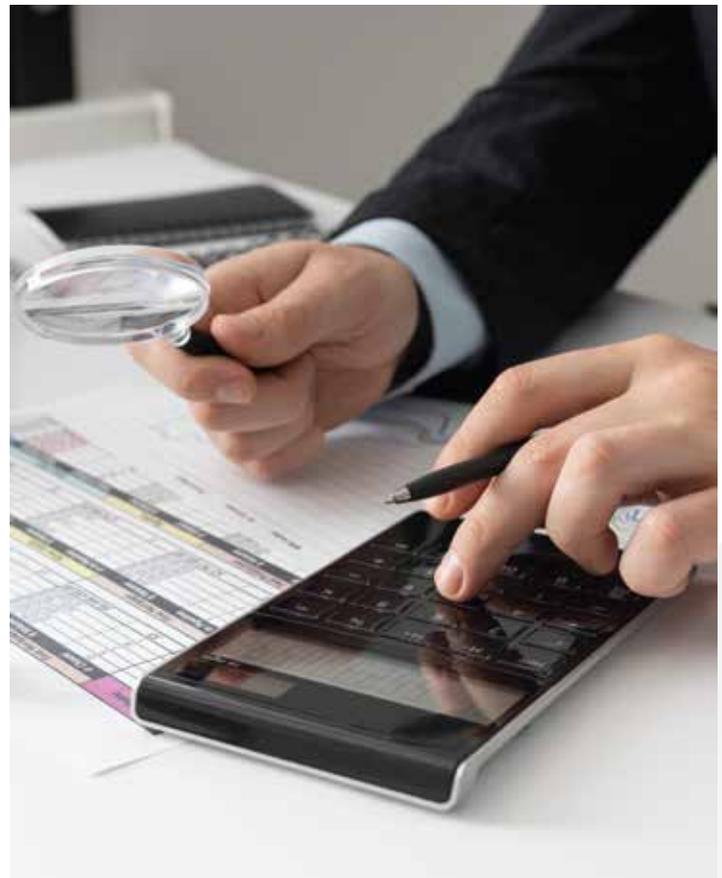
• Acuerdo 054 de 2019 “Por el cual se ajusta el Acuerdo Único del SGR (Acuerdo 45 de 2017) en lo referente a la elección de representantes en el OCAD Paz y el Sistema de Evaluación por Puntajes”

• Acuerdo 052 de 2019 “Por medio del cual se ajusta el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (Acuerdo 45 de 2017)”

• Acuerdo 045 de 2017 “Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR), y se dictan otras disposiciones”

• Departamento Nacional de Planeación - DNP. Actualización de la Cartilla “Las Regalías en Colombia”

• Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas - MEFP 2014



[https://www.freepik.es/foto-gratis/hombre-negocios-calculando-numeros-finanzas\\_11621121.htm#page=3&query=econom%C3%ADa&position=18](https://www.freepik.es/foto-gratis/hombre-negocios-calculando-numeros-finanzas_11621121.htm#page=3&query=econom%C3%ADa&position=18)

<sup>12</sup>Artículo 155 de la Ley 1530 de 2012

<sup>13</sup>Artículo 4.1.1.2 del Acuerdo 045 de 2016 de la Comisión Rectora

# Novedades Contables

## Impacto económico del reconocimiento contable de las concesiones en Colombia, para el período 2010-2019

Como parte de la política pública para el fortalecimiento de la infraestructura de transporte, Colombia durante los últimos años ha venido suscribiendo acuerdos de concesión orientados a la construcción, operación y mantenimiento de dicha infraestructura en sus diferentes modalidades: red carretera, férrea, fluvial, marítima y aeroportuaria.

De igual forma, para el registro contable y reconocimiento de las concesiones en el país, la Contaduría General de la Nación, emitió las Resoluciones 502 y 602 de 2018, las cuales se incorporaron, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte.

El objetivo de este artículo es establecer y medir el impacto económico del reconocimiento contable de las concesiones en Colombia, para el período 2010-2019, teniendo en cuenta la implementación de las Resoluciones antes mencionadas para Entidades de Gobierno, y su el tratamiento contable de los acuerdos de concesión por la concedente, una entidad del sector público, quien concede el derecho de uso del activo de concesión a un operador o concesionario, una empresa privada, que utiliza el activo de concesión para prestar servicios públicos, sujeto al control del activo por la concedente.

El documento se compone de cuatro partes, la primera describe el marco normativo expedido por la CGN para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno, un acuerdo de concesión es un acuerdo vinculante entre una entidad concedente y un concesionario. La segunda parte, se desarrollarán las actividades, hechos y transacciones en desarrollo de los acuerdos de concesión para el período 2010-2019. En la tercera, se

muestra el reconocimiento contable de las concesiones y su impacto sobre el crecimiento económico finalizando con las conclusiones.



### 1. MARCO NORMATIVO

De acuerdo con las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno, de la CGN, un acuerdo de concesión es un acuerdo vinculante entre una entidad concedente y un concesionario, en el que este último utiliza o explota un activo en concesión o un derecho para proporcionar un servicio en nombre de la entidad concedente o para desarrollar una actividad reservada a la entidad concedente, a cambio de una contraprestación por la inversión realizada, por los servicios prestados o por la actividad desarrollada, durante el plazo del acuerdo de concesión, aunque en ocasiones se pueda generar una contraprestación a favor de la entidad concedente. También se consideran acuerdos de concesión aquellos acuerdos vinculantes mediante los cuales el concesionario utiliza o explota un activo en concesión o un derecho, para uso privado <sup>14</sup>

La entidad concedente es aquella que tiene el control de los activos en concesión, de los cuales espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, y que asume los riesgos y pasivos asociados a dichos activos. Lo anterior, con independencia de que la

<sup>14</sup> Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno. Contaduría General de la Nación. Página 141.

entidad concedente tenga la titularidad legal de los activos en concesión o suscriba el acuerdo de concesión. Por su parte, los activos en concesión son aquellos utilizados en la prestación del servicio o para uso privado, los cuales pueden ser proporcionados por el concesionario o por la entidad concedente. En el primer caso, el concesionario puede construir, desarrollar o adquirir dichos activos. En el segundo caso, los activos en concesión pueden estar relacionados con activos existentes de la entidad concedente o con la mejora o rehabilitación que se les haga a estos.

### 1.1. Reconocimiento y medición de activos en concesión

La entidad concedente reconocerá los activos proporcionados por el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes de la entidad concedente que, de forma individual o agrupada, se consideren materiales, siempre y cuando ésta u otra del mismo sector: a) controle o regule los servicios que debe proporcionar el concesionario con el activo, los destinatarios o el precio de los mismos; y b) controle (a través de la propiedad, del derecho de uso o de otros medios) cualquier participación residual significativa en el activo al final del plazo del acuerdo de concesión. La entidad definirá, en sus políticas contables, los criterios empleados para identificar los activos, las mejoras y rehabilitaciones que, dada su materialidad, deban ser objeto de aplicación de esta Norma.

Para el reconocimiento de los activos en concesión proporcionados por el concesionario, cuya vida útil sea inferior al plazo del acuerdo de concesión, no será obligatorio el cumplimiento del literal b), señalado en el párrafo anterior.

La entidad concedente medirá los activos construidos, desarrollados o adquiridos por el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes de la entidad concedente al costo, esto es, por los valores directamente atribuibles a la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación del activo para que pueda operar de la forma prevista, incluyendo el margen del concesionario por tales conceptos, de conformidad con los términos del acuerdo. La entidad concedente reclasificará los activos entregados al concesionario como activos en concesión, por el valor en libros.



Si la entidad concedente no cuenta con información de valores específicos para separar los activos que proporcione el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes de esta, de los gastos que la entidad concedente asuma por la operación y mantenimiento de los activos en concesión, empleará técnicas de estimación para establecer el valor de los activos y gastos.

Con posterioridad al reconocimiento, los activos en concesión se medirán de acuerdo con lo definido en las normas de Propiedades, planta y equipo, Bienes de uso público o Activos intangibles, según corresponda.

### 1.2. Reconocimiento y medición de pasivos asociados al acuerdo de concesión

Cuando la entidad concedente reconozca un activo en concesión, también reconocerá un pasivo por el valor del activo proporcionado por el concesionario o de la mejora o rehabilitación del activo existente de la entidad concedente, ajustado por cualquier otra contraprestación (por ejemplo, efectivo) de la concedente al concesionario, o de este a la concedente.

Como contraprestación, de conformidad con los términos del acuerdo, la entidad concedente puede compensar al concesionario por el activo que proporcione o por la mejora o rehabilitación del activo existente de la entidad concedente, a través de diferentes modalidades: a) realizando pagos directos al concesionario (pasivo financiero) o b) cediendo al concesionario el derecho a

obtener ingresos producto de la explotación del activo en concesión o de otro activo generador de ingresos (cesión de derechos de explotación al concesionario).

Si la entidad concedente realiza pagos directos al concesionario por la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación de un activo en concesión y, a su vez, le cede derechos para explotar dicho activo u otro activo generador de ingresos, reconocerá separadamente la parte que corresponde al pasivo financiero y la parte que corresponde al pasivo diferido. El valor inicial del pasivo total será el mismo valor del activo proporcionado por el concesionario o de la mejora o rehabilitación del activo existente de la entidad concedente reconocido como activo, ajustado por cualquier otra contraprestación (por ejemplo, efectivo) de la concedente al concesionario, o de este a la concedente.

Cuando la entidad concedente realice pagos por adelantado al concesionario, esta los reconocerá como pagos anticipados. En consecuencia, la entidad concedente no reconocerá pasivos asociados con los activos en concesión, hasta tanto el pago anticipado haya sido utilizado en la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación del activo en concesión.

### 1.2.1. Tratamiento contable del pasivo financiero

Cuando la entidad concedente tenga una obligación incondicional de pagar al concesionario (con efectivo o con otro activo financiero) por la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación de un activo en concesión, la entidad concedente reconocerá un pasivo financiero.

La entidad concedente tiene la obligación incondicional de realizar pagos al concesionario cuando se ha comprometido a desembolsar valores específicos o cuantificables durante el plazo del acuerdo de concesión.

El pasivo financiero se clasificará como un préstamo por pagar y, posteriormente, se reconocerá el costo financiero asociado a dicho pasivo, a través de la tasa de interés implícita del acuerdo de concesión. La tasa de interés implícita es la tasa de descuento que produce la igualdad entre el valor presente total de los pagos

a cargo de la concedente y el costo amortizado del pasivo en la fecha de medición.

Los pagos realizados por parte de la concedente se tratarán como un menor valor de dicho préstamo.



### 1.2.2. Tratamiento contable de cesión de derechos de explotación al concesionario.

Cuando la entidad concedente no tenga una obligación incondicional de pagar (con efectivo o con otro activo financiero) al concesionario por la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación de un activo en concesión y, en lugar de ello, le ceda el derecho a obtener ingresos por la explotación de dicho activo o de otro activo generador de ingresos, la entidad concedente reconocerá un pasivo diferido por los ingresos que surgen del intercambio de activos entre la entidad concedente y el concesionario.

Posteriormente, la entidad concedente amortizará el pasivo diferido y reconocerá un ingreso, para lo cual tendrá en cuenta el plazo del acuerdo de concesión. Cuando el plazo corresponda a un periodo fijo de explotación, la amortización del pasivo diferido se realizará, de manera lineal, durante el plazo convenido. Por su parte, cuando el plazo corresponda a un periodo variable de explotación, dado que la finalización del acuerdo de concesión depende de una variable (por ejemplo, nivel de ingresos o kilómetros recorridos), el pasivo diferido se amortizará en función de dicha variable.

### 1.2.3. Tratamiento contable de acuerdos de concesión mixtos

Cuando la entidad concedente realice pagos directos al

concesionario por la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación de un activo en concesión y, a su vez, ceda derechos al concesionario para explotar dicho activo u otro activo generador de ingresos, la entidad concedente reconocerá por separado la parte que corresponde a pasivo financiero y la parte que corresponde a pasivo diferido.

El pasivo financiero se clasificará como un préstamo por pagar y se medirá a partir de la tasa de interés implícita del acuerdo de concesión y, en ausencia de esta, a partir de la tasa de interés incremental, que es aquella en que incurriría la entidad concedente si pidiera prestados los fondos necesarios para construir desarrollar, adquirir, mejorar o rehabilitar el activo en concesión en un plazo y con garantías similares a las estipuladas en el acuerdo de concesión. Por su parte, el pasivo diferido se medirá por la diferencia entre el valor del activo y el valor reconocido como pasivo financiero.

Posteriormente, se reconocerá el costo asociado al pasivo financiero, a través de la tasa de interés implícita del acuerdo de concesión y, en ausencia de esta, a partir de la tasa de interés incremental. Los pagos realizados por parte de la concedente se tratarán como un menor valor de dicho pasivo.

Adicionalmente, la entidad concedente amortizará el pasivo diferido y reconocerá un ingreso, para lo cual tendrá en cuenta el plazo del acuerdo de concesión. Cuando corresponda a un período fijo, se realizará de manera lineal durante el plazo convenido y, cuando corresponda a un periodo variable, se realizará en función de la variable que determine la finalización del acuerdo de concesión (por ejemplo, nivel de ingresos o kilómetros recorridos).

### **1.3. Reconocimiento de ingresos y de gastos generados por la operación y mantenimiento del activo en concesión**

Los ingresos por la explotación de los activos en concesión, así como los gastos relacionados con la operación y mantenimiento de dichos activos serán reconocidos por la entidad concedente en la proporción que tenga del derecho o que asuma de la obligación, respectivamente, afectando las cuentas por cobrar y las cuentas por pagar, según corresponda.

### **1.4. Reconocimiento de ingresos y de gastos generados en el desarrollo de una actividad reservada a la entidad concedente**

Los ingresos y gastos asociados con el desarrollo de una actividad reservada a la entidad concedente se reconocerán en el periodo en que estos se generen, afectando, respectivamente, las cuentas por cobrar y las cuentas por pagar.



### **1.5. Reconocimiento o revelación de otros pasivos, compromisos, pasivos contingentes y activos contingentes o derechos**

La entidad concedente reconocerá o revelará otros pasivos, compromisos, pasivos contingentes y activos contingentes o derechos que surjan de un acuerdo de concesión, de conformidad con las normas de Cuentas por pagar, Provisiones, Pasivos contingentes, Activos contingentes o Cuentas por cobrar, según corresponda.

Los acuerdos de concesión pueden incluir varias formas de garantías. Cuando se otorguen garantías financieras (entre otras vías, a través de la titularización o la indemnización relativa a la deuda en que incurre el concesionario para financiar la construcción, desarrollo, adquisición o mejora de un activo en concesión) o cuando se otorguen garantías de rendimiento (por ejemplo, garantías de los flujos de ingresos mínimos, los cuales incluyen la compensación por déficit cuando los ingresos que obtenga el concesionario por la explotación del activo sean menores a valores especificados o cuantificables determinados en el acuerdo), estas se reconocerán de conformidad con las normas de Provisiones o de Pasivos contingentes, según corresponda.

## 1.6. Revelaciones

La entidad concedente revelará la siguiente información:

- a) Una descripción del acuerdo de concesión;
- b) los términos significativos del acuerdo que puedan afectar su valor, el calendario y la certeza de los flujos de efectivo futuros;
- c) la naturaleza y alcance de: el derecho a utilizar activos especificados, los aspectos pactados en torno a lo que se espera que el concesionario proporcione en relación con el acuerdo de concesión y los activos reconocidos como activos en concesión;
- d) los derechos a recibir activos especificados al final del acuerdo de concesión del servicio;
- e) las alternativas de renovación y cese del acuerdo; y
- f) cambios en el acuerdo de concesión que se realicen durante el periodo.

## 2. ACTIVIDADES, HECHOS Y TRANSACCIONES EN DESARROLLO DE LOS ACUERDOS DE CONCESIÓN.

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), es la entidad que tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privadas (APP's) para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.

De otra parte, y frente al valor de la infraestructura de los proyectos del modo Carretero, Portuario y Férreo, es importante informar que actualmente se encuentra registrado en las dos entidades (INVIAS, ANI). El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) tiene registrado el saldo contable del proyecto desde antes de ser concesionado y hasta el momento en que tuvo a cargo los proyectos (2003), y la ANI desde el momento en que se dio la subrogación de estos Contratos de Concesión (2003 en

adelante). Lo mismo ocurre con la infraestructura del modo Aeroportuario, la AEROCIVIL tiene registrado los saldos de los proyectos hasta el momento de la subrogación a la Agencia (31 de diciembre de 2013) y la ANI desde el momento en que se dio la subrogación (2013 en adelante).



El Nuevo Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece que solo una entidad debe tener los saldos contables de los proyectos concesionados. Para lo cual, se solicitó concepto a las áreas jurídicas de la Agencia Nacional de Infraestructura, INVIAS, y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) y desde el punto de vista jurídico de la Agencia y del INVIAS, se conceptuó que la “Entidad Concedente” es la Agencia Nacional de Infraestructura, pero en ese mismo aspecto la AEROCIVIL se conceptuó que la “Entidad Concedente” es la Aerocivil.

De conformidad con el objeto funcional de la ANI, las funciones relacionadas con su misión y el análisis de lo que compone su patrimonio, se concluye que esta entidad ostenta la calidad de sujeto concedente en el marco de los contratos de concesión que celebra, por lo que se cumplen los siguientes requisitos, a saber:

- 01 La ANI ejerce el control de los activos en concesión.
- 02 La ANI a través de un contrato de concesión presta un servicio público, obtiene un potencial de servicio y obtiene beneficios económicos futuros sobre los activos en concesión.
- 03 La ANI asume los riesgos y pasivos asociados a los activos objeto del contrato de concesión de infraestructura.
- 04 Todo lo anterior, con independencia de que la entidad concedente tenga la titularidad legal de los activos en concesión o suscriba el acuerdo de concesión.”

Por su parte, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), tiene dentro de sus funciones, coordinar con la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, la entrega, mediante acto administrativo, de la infraestructura de transporte, en desarrollo de los contratos de concesión.

## 2.1. Acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente

En la siguiente tabla, se relacionan los hechos y transacciones en Propiedades, Planta y Equipo, Bienes de

Uso Público, Activos Intangibles y Recursos Entregados por la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos constituidos por el concesionario, efectuados en desarrollo de los contratos de concesión suscritos por la ANI, divididos en dos periodos de análisis, el primer periodo, tal como se definió en la introducción del informe, comprendido entre los años 2010-2017, y el segundo periodo para los años 2018 y 2019, años en los cuales entró en vigencia las Resoluciones 582 y 602 de las CGN.

**Tabla 1. Bienes de Uso Público y Activos Intangibles entregados por la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos constituidos por el concesionario años 2010-2017.**

COD	CONCEPTO	Cifras en miles de pesos							
		Dic 2010	Dic 2011	Dic 2012	Dic 2013	Dic 2014	Dic 2015	Dic 2016	Dic 2017
1.7.06	Bienes de uso público en construcción-concesiones	3.481.794	6.322.832	10.197.447	13.020.323	14.019.508	10.621.834	15.574.744	16.525.488
1.7.11	Bienes de uso público en servicio-concesiones	5.468.487	8.5.80556	11.052.754	14.006.938	18.564.437	25.570.274	25.119.929	24.641.876
1.9.70	Activos intangibles	315	10.994	11.884	14.922	14.725	15.207	24.649	38.765

Fuente: Elaboración propia de la CGN.

En esta tabla, se observa el comportamiento para los años 2010-2017 de las cuentas:

- **1.7.06. Bienes de uso público en construcción – concesiones**, en la cual se registran el valor de los bienes de uso público en construcción amparados en acuerdos de concesión, así como el valor de los terrenos relacionados con estos.
- **1.9.70 Activos intangibles**, en la cual se registran el valor de los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio y puede realizar mediciones fiables. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades ordinarias de la entidad y se prevé usarlos durante más de 12 meses.



<https://www.infranacional.com/2020/08/21/proyecto-pac-fco-2-editsa-y-el-c-valor-logra-89-de-ejecucion-pronto-en-operaci-n/>

En la siguiente tabla, se relacionan los hechos y transacciones en Propiedades, Planta y Equipo, Bienes de Uso Público, Activos Intangibles y Recursos Entregados por la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos constituidos por el concesionario, efectuados en desarrollo de los contratos de concesión suscritos por la ANI, para los años 2018 y 2019:

**Tabla 2. Propiedades, Planta y Equipo, Bienes de Uso Público, Activos Intangibles y Recursos Entregados por la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos constituidos por el concesionario años 2018-2019.**

Cifras en miles de pesos

COD	CONCEPTO	Dic 2018	Dic 2019	Variación Absoluta	Variación %
1.6.83	Propiedades, planta y equipo en concesión	1.750.000	2.463.137.135	2.461.387.135	99,9 %
1.7.06	Bienes de uso publico en construcción-concesiones	12.506.869.213	13.479.950.097	973.080,884	7,2 %
1.7.10	Bienes de uso público en servicio	355.013.667	1.685.138.351	1.330.124.683	78,9 %
1.7.11	Bienes de uso público en servicio-concesiones	25.011.637.893	26.320.523.331	1.308.885.439	5,0 %
1.7.35	Depreciación acumulada de bienes de uso público (CR)	- 39.625.690	- 641.979.548	- 602.353.858	93,8 %
1.7.91	Deterioro acumulada de bienes de uso público-concesiones (CR)		- 12.499.000	- 12.499.000	100 %
1.9.70	Activos intangibles	460.006	93.200.195	92.740.189	99,5 %
1.9.39	Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios	3.083.110.337	4.987.866.531	1.904.756.194	38,2%
2.3.14	Financiamiento interno de largo	5.712.227.576	8.263.981.981	2.551.754.405	30,9 %
2.9.90	Otros pasivos diferidos	17.939.516.366	18.358.265.833	418.749.467	2,3 %

Esta tabla, relaciona el comportamiento para los años 2018-2019 de las cuentas:

- **1.6.83. Propiedades, planta y equipo en concesión**, en la cual se registra el valor de las propiedades, planta y equipo de la entidad concedente amparados en acuerdos de concesión.
- **1.7.06. Bienes de uso público en construcción – concesiones**, en la cual se registran el valor de los bienes de uso público en construcción amparados en acuerdos de concesión, así como el valor de los terrenos relacionados con estos.
- **1.7.10. Bienes de uso público en servicio**, en la cual se registra el valor de los bienes de uso público que se encuentran en condiciones de operar de la forma

prevista por la administración de la entidad y que no están amparados en acuerdos de concesión.

- **1.7.11 Bienes de uso público en servicio – concesiones**, en la cual se registran el valor de los bienes de uso público en servicio amparados en acuerdos de concesión.
- **1.7.85. Depreciación acumulada de bienes de uso público en servicio (cr)**, en la cual se registra el valor acumulado de la pérdida sistemática de la capacidad operativa de los bienes de uso público en servicio, que no están concesionados, por el consumo del potencial de servicio que incorporan los activos, la cual se estima teniendo en cuenta su costo, vida útil y pérdidas por deterioro reconocidas.

- **1.7.91. Deterioro acumulado de bienes de uso público - concesiones (cr)**, en la cual se registra el valor acumulado del deterioro de valor de los bienes de uso público, que están concesionados, originado por los daños físicos que disminuyan significativamente la capacidad de los activos para prestar servicios.

- **1.9.70 Activos intangibles**, en la cual se registran el valor de los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio y puede realizar mediciones fiables. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades ordinarias de la entidad y se prevé usarlos durante más de 12 meses.

- **1.9.89. Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios**, en la cual se registran los recursos en efectivo que controla la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios, los cuales provienen de recursos entregados por la entidad concedente, de manera directa o a través de la tesorería centralizada; de los rendimientos de dichos recursos; y de los recursos que le sean transferidos a la entidad concedente.

- **2.3.14. Financiamiento interno de largo plazo**, la cual representa el valor de las obligaciones de la entidad que se originan en la contratación de empréstitos y en los contratos de arrendamientos financieros, que se adquieren con residentes y que tienen pactado un plazo superior a un año.

- **2.9.90. Otros pasivos diferidos**, la cual representa el valor de los pasivos que, en razón a su origen y naturaleza, tienen el carácter de ingresos y afectan varios periodos en los que deberán ser aplicados o distribuidos.



De otra forma, se relacionan Igualmente, los pasivos por el valor del activo proporcionado por el concesionario o de la mejora o rehabilitación del activo así:

a) Cuando se realice pagos directos al concesionario, se reconocerá como pasivo financiero.

b) Cuando se cede al concesionario el derecho a obtener ingresos producto de la explotación del activo en concesión, se reconocerá un pasivo diferido.

c) Si la Agencia paga por la construcción, desarrollo, adquisición o mejora de un activo en concesión incurriendo en un pasivo financiero y, a su vez, le cede derechos para explotar dicho activo, reconocerá separadamente la parte que corresponde a pasivo financiero y la parte que corresponde a pasivo diferido, (pasivo mixto).

Con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 582 de 2018 de la Contaduría General de la Nación, y teniendo en cuenta las limitaciones de información que se tienen para separar el valor de los activos, y el valor de las mejoras o rehabilitación de los gastos, se determinó utilizar, para los modos Portuario y Aeroportuario, la información que suministre el concesionario y para el modo Carretero y Férreo, se utilizará técnicas de estimación.

De otra parte, y frente al valor de la infraestructura de los proyectos del modo Carretero, Portuario y Férreo, es importante informar que actualmente se encuentra registrado en las dos entidades (INVIAS, ANI). El INVIAS tiene registrado el saldo contable del proyecto desde antes de ser concesionado y hasta el momento en que tuvo a cargo los proyectos (2003), y la ANI desde el momento en que se dio la subrogación de estos Contratos de Concesión (2003 en adelante). Lo mismo ocurre con la infraestructura del modo Aeroportuario, la AEROCIVIL tiene registrado los saldos de los proyectos hasta el momento de la subrogación a la Agencia (31 de diciembre de 2013) y la ANI desde el momento en que se dio la subrogación (2013 en adelante).

Para reflejar la proporcionalidad del pasivo financiero y diferido, en aquellos proyectos que tienen pasivo mixto, se tuvo en cuenta las salidas de recursos,

informada en los Inputs para cada proyecto. Respecto al reconocimiento de las depreciaciones, amortización y deterioro y la separación del costo de los terrenos, la ANI se encuentra adelantando las gestiones necesarias que permitan dar cumplimiento al Plan de Trabajo informado a la Contaduría General de la Nación, atendiendo lo indicado en el artículo 7 transitorio de la Resolución 602 de 2018, donde se otorgó a la Agencia un plazo hasta el 31 de diciembre de 2022, para reconocer y medir los activos de infraestructura de transporte que se encontraban concesionados al 1 de enero de 2018, junto con los pasivos asociados a estos, conforme al Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

### 3. RECONOCIMIENTO CONTABLE DE LAS CONCESIONES Y SU IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El reconocimiento contable de las concesiones por parte del concesionario, y las concesiones de cuarta generación (4G) surgen como respuesta a los problemas que ha enfrentado el Estado en la contratación de las obras de infraestructura en las últimas dos décadas. En los esquemas anteriores al de 4G, el Estado pagaba anticipos en los proyectos, independientemente del cumplimiento del servicio; la participación de capital propio de los inversionistas era baja y no eran claros los mecanismos de resolución de problemas cuando se presentaba algún tipo de riesgo relacionado con licencias ambientales, compra de predios, estudios de suelos, entre otros. Todo ello generaba incentivos inadecuados relacionados con el bajo desempeño y poco avance de las obras, que en algunas ocasiones se convertían en discusiones jurídicas que perduraban años, sin un progreso satisfactorio en la infraestructura.



[https://www.freepik.es/foto-gratis/mano-mujer-sostiene-muchas-monedas\\_3508835.htm#query=econom%C3%ADa&from\\_view=1](https://www.freepik.es/foto-gratis/mano-mujer-sostiene-muchas-monedas_3508835.htm#query=econom%C3%ADa&from_view=1)

La ANI se encarga de evaluar y promover las iniciativas de concesión u otras formas de APP para el desarrollo de la infraestructura de transporte del país, además de planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de las mismas. Esto contribuirá a mejorar el análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal de los proyectos. Por su parte, la función de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) sería la de gestionar e incentivar la financiación y estructuración de las obras de infraestructura que sean adjudicadas. Esta entidad desempeña un papel de suma importancia, pues se convierte en un intermediario que fomenta las condiciones necesarias para movilizar todas las fuentes posibles de financiación y hacer un crowding-in<sup>15</sup> para aumentar la oferta de recursos.

La principal característica del nuevo esquema de 4G es que el concesionario tiene que financiar la construcción de la infraestructura en la etapa Capex<sup>16</sup>, este tendrá que aportar recursos propios (entre 25% y 30%) y el restante deberá asumirlo mediante deuda (entre 70% y 75%). En el momento en el cual la infraestructura esté disponible o se terminen las unidades funcionales establecidas, las retribuciones al privado se cubrirán con peajes, aportes del Estado y explotación comercial. Dicho pago dependerá tanto de la culminación del proyecto en los tiempos establecidos, como de los estándares de calidad preacordados en el contrato. Así, se espera generar los incentivos adecuados al motivar al privado para que construya rápida y eficientemente. Además, se promueve el uso de materiales de la mejor calidad, ya que, de no hacerlo, se enfrenta a: i) penalizaciones que le representan menos pagos de vigencias futuras y ii) mayores costos de mantenimiento en la etapa Opex<sup>17</sup>. Lo anterior repercutiría el flujo de caja del concesionario.

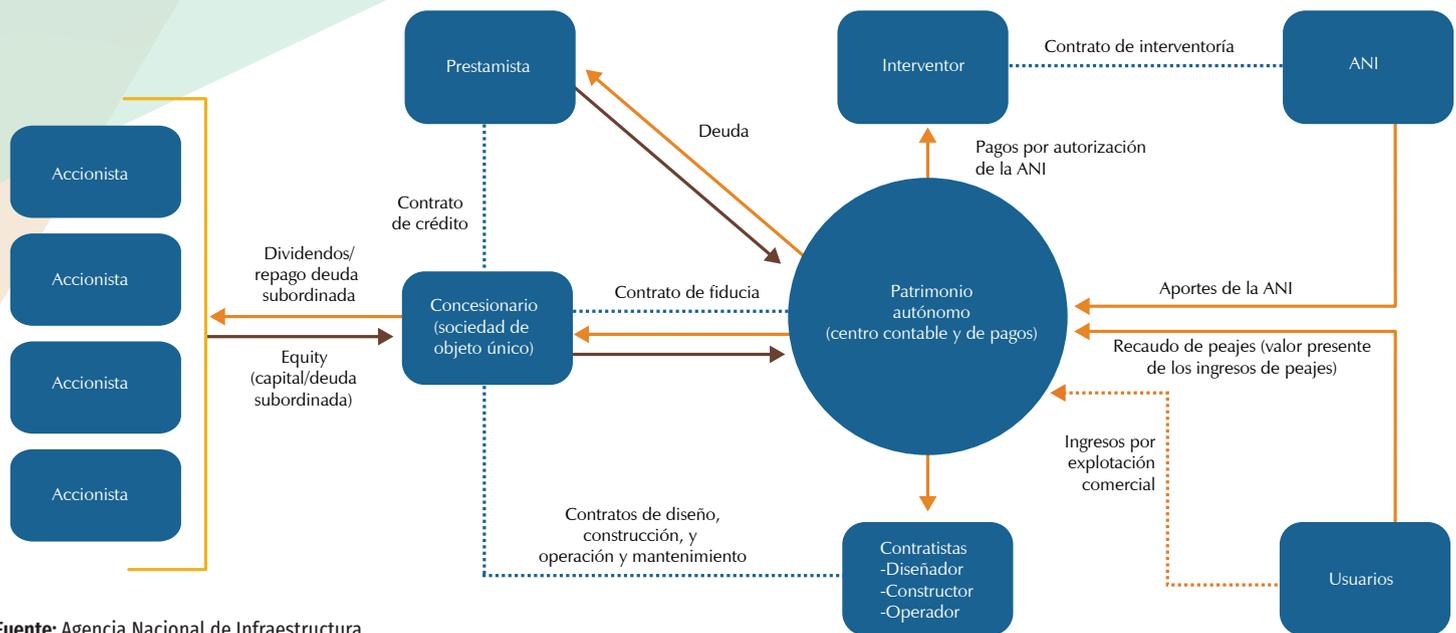
La siguiente gráfica resume el funcionamiento de la estructura de los contratos y se establecen algunas relaciones entre los participantes. Como se puede apreciar, los diferentes actores se vinculan mediante el patrimonio autónomo, el cual funcionará como centro contable y de pagos.

<sup>15</sup> El llamado crowding in o efecto atracción se refiere a los estímulos que, mediante el gasto público, se ejercen sobre la economía. Es un efecto expansión del sector público, ya que introducen en la economía gastos que la favorecen.

<sup>16</sup> El Capex (capital expenditure), en español Gasto en Capital, es la inversión en capital o inmovilizado fijo que realiza una compañía ya sea para adquirir, mantener o mejorar su activo no corriente.

<sup>17</sup> El OPEX, por otro lado, es la abreviatura en inglés de Gasto Operacional que indica el capital utilizado para mantener o mejorar los activos físicos de una compañía determinada, como préstamos, propiedades y construcciones.

## Gráfica 1. Relaciones y actores reconocidos en los contratos de 4G.



Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura.

Los aportes del concesionario (capital propio más deuda que este asume con un prestamista mediante un contrato de crédito), los aportes del Estado (intermediados por la ANI) y los ingresos por peajes y explotación comercial conforman los recursos disponibles para el proyecto. Así, con el patrimonio autónomo se realizan pagos tanto al concesionario (retribuciones) como a sus contratistas, prestamistas (servicio de la deuda) y al interventor contratado por la ANI. Es importante señalar que el patrimonio autónomo será administrado mediante un contrato de fiducia, suscrito entre el concesionario y una entidad fiduciaria. Por último, en el grupo denominado prestamistas, no solo se contempla la participación de la banca privada y multilateral; también, se pretende atraer inversionistas de largo plazo, como los fondos de pensiones y aseguradoras.

Se debe tener en cuenta que, como cualquier proyecto de inversión, existen diferentes tipos de riesgo, los cuales serán asumidos por diversos agentes dentro de su implementación. Por ejemplo, si hay endeudamiento externo, el riesgo de los proyectos sería asumido en primera instancia por los inversionistas residentes que toman esos recursos.

Adicionalmente, si el endeudamiento es interno, los intermediarios financieros locales tendrían una exposición de riesgo que debería ser valorada y que tendría que estar respaldada por unos niveles de capital requeridos. Por esta razón, la ANI deberá contemplar en cada uno de los contratos de concesión de 4G la

distribución de riesgos con el fin de generar confianza en los inversionistas.

Se espera que, con la puesta en marcha de las concesiones en el país, se corrija en alguna medida el rezago que la economía colombiana enfrenta en términos de la infraestructura física, lo que en el mediano plazo contribuiría a elevar la productividad y el bienestar del país.

De acuerdo con un informe elaborado por el Banco de la República<sup>18</sup>, las inversiones de las 4G impulsarían el crecimiento económico del Producto Interno Bruto (PIB) y luego, una vez se vayan viendo los avances de obra, se esperaría un impacto positivo sobre el PIB potencial. Las estimaciones del Gobierno sugieren un efecto multiplicador de 1,5% aproximadamente en el PIB durante los años de construcción, y un incremento del PIB potencial de 4,6% a 5,3% en el largo plazo. No obstante, todavía es incierto el efecto de corto plazo<sup>19</sup> de los proyectos que han sido adjudicados a octubre y los que se adjudicarían al cierre de este año.

A continuación, analizaremos el comportamiento del PIB y su relación con el reconocimiento contable en el Sector Público para los años 2010-2019. La siguiente tabla, detalla el comportamiento del PIB a precios constantes, tomando como año base 2015: Observamos el comportamiento de la variación porcentual (%) anual del PIB, la cual para el año 2010 fue

Tabla 3. Producto interno bruto (PIB)  
(precios constantes **Año Base 2015**)  
Series desestacionalizadas y ajustadas por efectos calendario

R94C2

Período	PIB		Consumo final		Formación bruta de capital	
	Miles de millones de pesos	Variación anual %	Miles de millones de pesos	Variación anual %	Miles de millones de pesos	Variación anual %
<b>Información anual</b>						
2010	640.151	4,5	529.002	5,1	131.503	9,6
2011	684.628	6,9	558.993	5,7	155.852	18,5
2012	711.415	3,9	589.694	5,5	160.351	2,9
2013	747.939	5,1	621.266	5,4	172.869	7,8
2014	781.589	4,5	648.134	4,3	193.533	12,0
2015	804.692	3,0	670.201	3,4	191.305	-1,2
2016	821.489	2,1	681.101	1,6	190.994	-0,2
2017	832.656	1,4	696.973	2,3	184.828	-3,2
2018 (p)	853.600	2,5	722.941	3,7	188.643	2,1
2019 (pr)	881.958	3,3	755.975	4,6	196.673	4,3

Fuente: Cuentas Nacionales, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

del 4,5%, y para el año 2019<sup>20</sup> fue del 3,3%, la tasa de crecimiento se mantiene constante para el período analizado, tomando como mayor crecimiento el registrado para el año 2011 el 6,9%, y el menor crecimiento registrado para el año 2017, con un crecimiento anual del PIB del 1,4%.

#### 4. CONCLUSIONES

El programa de concesiones 4G se ha estructurado bajo un mecanismo de financiación, en el cual los flujos de caja del proyecto (retribución) son la garantía que utilizan los prestamistas para prestar los recursos de deuda al concesionario, por tanto, el modelo y la evaluación financiera realizada con base en los flujos de caja libres son la herramienta fundamental en la negociación entre el concesionario y los prestamistas para acordar un cierre financiero. En consecuencia, la determinación de los flujos de caja libre se debe realizar con todo el rigor técnico, lo que nos lleva a profundizar en que algunos rubros se ven impactados por el modelo contable y tributario aplicado como lo son los impuestos y el pago de dividendos.

Lograr que los concesionarios obtengan los cierres financieros es una premisa fundamental para que el programa de concesionarios 4G funcione y de verdad se pueda modernizar la infraestructura vial del país. No se

deben perder de vista todos los compromisos y responsabilidades que lo anterior implica para los concesionarios en el cumplimiento de todas las obligaciones de hacer y no hacer.

Con la normatividad expedida por la CGN, frente al reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las concesiones, y el procedimiento contable que aplicaron las entidades concedentes, específicamente la ANI, para el registro de los hechos económicos que se originan en los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte, en relación con: los activos en concesión; los recursos en los patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios; los pagos por anticipado y anticipos realizados a los concesionarios; y los pasivos, ingresos y gastos asociados con dichos acuerdos; se evidencia un gran adelanto en materia contable y financiera del reconocimiento de los activos del país construidos y desarrollados bajo este modelo de concesiones.

#### Bibliografía

Contaduría General de la Nación. "Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno". 2019. Banco de la República. "Las concesiones de Cuarta Generación (4G) y su impacto sobre el crecimiento económico".

<sup>18</sup> Banco de la República, "Las concesiones de Cuarta Generación (4G) y su impacto sobre el crecimiento económico".

<sup>19</sup> Presentación de Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda y Crédito Público, "El impacto económico de la infraestructura de cuarta generación", noviembre de 2013.

<sup>20</sup> Información preliminar.

# Gobernanza Pública

## IMPORTANCIA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO, HISTÓRICOS Y CULTURALES A NIVEL DEPARTAMENTAL: UNA MIRADA SOCIOECONÓMICA PARA EL AÑO 2019

Si alguna vez nos hemos preguntado ¿por qué el puente que está en la autopista de mi localidad lo usa cualquier persona? o ¿por qué el parque recreativo que está en la esquina de mi casa lo usan personas de otra localidad?, ante estos interrogantes, muy fácilmente nos hemos respondido: “eso lo provee el Estado para todos los ciudadanos” además de esa respuesta tan simple y válida, nos estamos adentrando a un tema que a través de la historia ha pasado en algunas ocasiones por desapercibido en términos de conocimiento y relación: Estado - Individuos.

Muchas veces solemos escuchar que los espacios públicos pueden ser utilizados por cualquier persona, pero, ¿a qué se debe esto?, ¿quién garantiza eso? Para adentrarnos en la búsqueda de los anteriores interrogantes un poco más a fondo, partimos a nivel general que los espacios públicos conllevan un término mucho más amplio denominado: **Bienes de uso público**, como su nombre lo indica, están dirigidos a la población en general de manera gratuita, por ello desde el Código Civil colombiano frente al tema, nos hace alusión a los “Bienes públicos y de uso público” como aquellos que pertenecen a todos los habitantes de un territorio<sup>21</sup>, como el de calles, plazas, puentes y caminos, son considerados como bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Según la Constitución Política Colombiana del año 1991<sup>22</sup>, estos bienes en grandes rasgos son de carácter inalienables, imprescriptibles e inembargables,

es decir; que no se pueden vender, donar, ceder el derecho de dominio, de igual forma no pierden vigencia o validez y no pueden ser objetos de embargo.



Una vez entendido que son los Bienes de uso público, hemos respondido en gran medida los interrogantes ya planteados al inicio, pero de ahora en adelante es importante replantear los interrogantes iniciales, esta vez el ejemplo no aplicaría a nuestra localidad, lo redirigimos a nivel departamental: ¿cuánto ha invertido el departamento donde resido en Bienes de uso público? ¿qué impacto tiene ante la sociedad la inversión en bienes de uso público? Para dar lugar a estos interrogantes de manera más específica, nos remitimos a la única entidad colombiana que consolida la información financiera y contable de todas las Entidades Contables Públicas – ECP, tanto del nivel nacional como el nivel territorial, incluyendo específicamente los

<sup>21</sup> Código Civil colombiano, Artículo 674.

<sup>22</sup> Para más información ver Artículo 63 de la Constitución Política Colombiana.

departamentos, por lo anterior estamos hablando de la Contaduría General de la Nación - CGN.



Como bien se ha dicho, la CGN provee un insumo importante para las estadísticas y es la información consolidada de todas las ECP, partiendo de una información contable organizada, se ha adaptado a las exigencias internacionales en el ámbito contable y ha acogido algunos conceptos de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, por sus siglas en inglés (IPSAS)<sup>23</sup> donde se lleva a cabo el reconocimiento de los Bienes de uso público como activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están al servicio de esta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización. Con respecto a estos bienes, el Estado cumple una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Lo anterior se encuentra estipulado en el Marco Normativo para las entidades de Gobierno mediante la Resolución 533 del 2015 y sus modificaciones, en la norma contable referente a los Bienes de uso público.

Por lo anterior, al ser bienes de uso público se establece una brecha de suma importancia en la contabilidad de los departamentos de Colombia, ya que a priori, se puede identificar cuáles son los departamentos con más influencias en avances a nivel territorial frente a una infraestructura denominada Bienes de uso público, históricos y culturales. Teniendo en cuenta la importancia de los departamentos, para efectos de este artículo se resaltarán de igual forma la participación de Bogotá D.C frente a los 32 departamentos, ya que, al ser distrito capital, tiene cualidades tanto político, fiscal y administrativo igual que un departamento.

Para el análisis del artículo se utilizará la información contable que reportan las Entidades Contables Públicas a la CGN, con fecha de corte al 31 de diciembre del 2019.

## Conceptualización

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en conjunto con la División de Desarrollo Urbano plantea que la ciudad, en términos generales, es un organismo complejo compuesto por un sinnúmero de factores y de actores que la convierten en una “unidad socio espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo”, y como tal, integra diversos ámbitos como el laboral, el inmobiliario y el de los bienes y servicios entre otros, que, sumados a las redes de infraestructura, articula a un grupo determinado de personas que comparten una cultura común, con todas sus tradiciones y estructuras sociales y bajo el control del gobierno. La interacción entre todos los factores y los actores de la ciudad se desenvuelve en un ámbito socio espacial propio que es el espacio público y es allí donde se facilita la operación del complejo de relaciones que caracteriza a la ciudad, debido fundamentalmente a la cercanía, a la vecindad y a la frecuencia de los contactos y de los intercambios entre un mundo enorme de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Por lo anterior, es que la ciudad necesita de una Política Urbana, porque la articulación de esa “unidad” es tan complicada que se hace indispensable la generación de una cultura ciudadana, para que a través de unas reglas de comportamiento colectivo, garantice la convivencia de las personas y el uso masivo de los espacios y bienes sociales de uso público.

## Bienes de uso público

Como ya lo habíamos mencionado en la introducción de este informe, este término tiene sus bases en la Constitución política de Colombia, tal como lo hace referencia en diferentes artículos los cuales son:

Artículo 63

. “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y de

<sup>23</sup>International Public Sector Accounting Standards, que traduce: Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Artículo 102.

“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación.” En términos generales, los bienes de uso público “son aquellos cuya utilización, por lo general transitoria y sin apropiación alguna ni consumo, pertenecen a todos los habitantes, es decir, aquellos cuya utilización está abierta al público siendo además necesario que pertenezcan a una persona pública.” además en sentencia C-643/99, la Corte constitucional agregó que los bienes destinados al uso público hacen parte del concepto general de espacio público, señalándolos como: Conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Por otro lado, la misma Constitución política de Colombia, estableció como garante de su protección al jefe de la administración local, el cual debe adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el espacio público a través de los distintos medios que la ley le provee, tal como lo son las autoridades de Policía Nacional.

## Espacio público

De igual forma, tiene su base fundamental en la Constitución Nacional, en los artículos que se transcriben a continuación:

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al

uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Su definición se encuentra en varios textos legales, como por ejemplo la Ley 9 de 1989-art. 5, en igual forma el decreto 1504 de 1998 en su artículo 2 y en el acuerdo 79 de 2003 del concejo de Bogotá, en su artículo No. 65. Que predicen lo siguiente: “El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.



A continuación, realizamos un análisis de diferencia entre bienes de Uso Público y Espacio Público<sup>24</sup>:

## Bienes de Uso Público

- Todos los bienes de uso público forman parte del espacio público en general.
- Los bienes de uso público son aquellos inmuebles de dominio público y propiedad pública, cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio Nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.
- Se considera también que: todos aquellos elementos arquitectónicos, espaciales u naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades públicas son de uso público.
- Son bienes de propiedad pública pero su dominio pertenece al Estado y su uso es eminentemente público ya que tiene una destinación de uso colectivo.
- Son bienes – destinación por uso o disfrute colectivo.
- Son aquellos bienes cuyo dominio pertenece a una persona de derecho público y su uso se encuentra

<sup>24</sup> <https://vdocuments.mx/diferencias-entre-bienes-de-uso-publico-y-espacio-publico-en-colombia-carlos-cuellar-mendoza.html>

destinado a la colectividad en general, es decir, al servicio de todos los habitantes. El Estado ejerce todos los derechos de administración y seguridad, por tanto, su interés general consiste en garantizar el uso y goce común de estos a través de la protección, el mantenimiento y apoyo financiero. Son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables.

## Bienes de Espacio Público

● El espacio público en su integridad, como derecho colectivo, goza de la especial protección constitucional otorgada por los artículos 63, 82 y 88, y se encuentra definido legalmente por el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, complementado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997.

● El espacio público son AREAS requeridas para la circulación de los ciudadanos, tanto peatonal como vehicular, áreas para recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, la necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amueblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y demás elementos naturales, entre otros.

● Se considera que: todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente, constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

● Subsume los bienes de uso público.

● Pueden existir espacios públicos que poseen bienes que no son de uso público: ejemplo: una rampla para discapacitados, elementos de señalización (semáforo), entre otros.

● Se pueden establecer limitaciones.

● Son zonas – destinación por naturaleza, uso o afectación.



<sup>25</sup>Se excluyen debido a que no se espera obtener un beneficio económico a futuro o por uso o disposición.

## I. MARCO CONTABLE Y ANÁLISIS DEL REPORTE CONTABLE POR DEPARTAMENTOS

De acuerdo con el Catálogo General de Cuentas para entidades de Gobierno y según la Resolución CGN 533 de 2015 y sus modificaciones, la denominación de Bienes de uso público e histórico y cultural, es un grupo que hace parte de la Clase 1 Activos, específicamente representado en las cuentas contables del Grupo 17.

La descripción de este grupo es la siguiente:

*“En esta denominación se incluyen las cuentas que representan el valor de; a) los activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que por lo tanto, están al servicio de esta, en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización; y b) los bienes tangibles controlados por la entidad, a los que se les atribuye, entre otros valores colectivos, históricos, estéticos y simbólicos, y que por lo tanto, la colectividad los reconoce como parte de su memoria e identidad. También incluye los bienes de uso público construidos en virtud de la ejecución de*



En gran medida, y teniendo en cuenta la desagregación que tiene el Grupo 17 de Bienes de usos públicos e históricos y culturales, se ramifica una serie de conceptos que representan la conformación del Grupo 17, dicha ramificación la conforman las siguientes cuentas (excluyendo las depreciaciones):<sup>25</sup>

CUENTA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
1703	<b>Materiales</b>	Representa el valor de los materiales que se emplearán en la construcción y mantenimiento de los bienes de uso público, que no están concesionados, así como los que se emplearán en la restauración de los bienes históricos y culturales.
1704	<b>Materiales en tránsito</b>	Representa el valor de las erogaciones efectuadas para la adquisición de materiales que no están disponibles para ser utilizados por encontrarse en trámite de importación, transporte, legalización o entrega, a cargo de los proveedores o terceros responsables, y que se emplearán en la construcción y mantenimiento de los bienes de uso público, que no están concesionados, así como los que se emplearán en la restauración de los bienes históricos y culturales.
1705	<b>Bienes de uso público en construcción</b>	Representa el valor de los costos y demás cargos en que se incurre durante el proceso de construcción de los bienes de uso público, hasta cuando estén en condiciones de operar de la forma prevista por la administración de la entidad, así como el valor de los bienes de uso público en construcción recibidos en una transacción sin contraprestación. También incluye el valor de los terrenos sobre los cuales se realiza la construcción de los bienes de uso público. Lo anterior, siempre que los bienes de uso público no se encuentren amparados en acuerdos de concesión.
1706	<b>Bienes de uso público en construcción - concesiones</b>	Representa el valor de los bienes de uso público en construcción amparados en acuerdos de concesión, así como el valor de los terrenos relacionados con estos.
1710	<b>Bienes de uso público en servicio</b>	Representa el valor de los bienes de uso público que se encuentran en condiciones de operar de la forma prevista por la administración de la entidad y que no están amparados en acuerdos de concesión.
1711	<b>Bienes de uso público en servicio - concesiones</b>	Representa el valor de los bienes de uso público en servicio amparados en acuerdos de concesión.
1715	<b>Bienes históricos y culturales</b>	Representa el valor de los bienes tangibles que han sido declarados históricos, culturales o del patrimonio nacional, los cuales han sido construidos o adquiridos, que su dominio y administración pertenece a la entidad, y que no pueden ser clasificados como elementos de propiedades, planta y equipo; propiedades de inversión o bienes de uso público.
1721	<b>Bienes de uso público representados en bienes de arte y cultura</b>	Representa el valor de las obras de arte, los elementos de museo, los elementos musicales, los libros y publicaciones de investigación y consulta de la entidad, así como los de las entidades que prestan el servicio de biblioteca, entre otros, que están disponibles para el uso, goce y disfrute de la comunidad.

Cualquier de los anteriores conceptos hacen parte de los Bienes de usos públicos e históricos y culturales, y por ende cualquier ECP puede hacer uso de ellos si así lo amerita con el fin de organizar la representatividad a nivel contable.

### Departamentos con mayor participación en Activos: Bienes de usos públicos e históricos y culturales

A continuación, se presentan la participación en cifras de

los 32 departamentos de Colombia incluyendo el a Bogotá D.C frente al reporte en el Grupo: Bienes de usos públicos e históricos y culturales, este grupo comprende la suma de las anteriores cuentas.



<https://blog.redbus.co/cultura/aniversario-de-bogota-actividades-celebrar/>

No	ENTIDAD	BIENES DE USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES	PARTICIPACIÓN FRENTE AL PIB (%) 2019
1	Bogotá D.C.	160.657,4	15,1
2	Departamento de Antioquia	2.962,3	0,3
3	Departamento de Cundinamarca	2.088,7	0,2
4	Departamento de Santander	1.687,7	0,2
5	Departamento del Meta	1.623,9	0,2
6	Departamento de Boyacá	1.433,0	0,1
7	Departamento de Caldas	1.298,1	0,1
8	Departamento del Valle del Cauca	920,8	0,1
9	Departamento de Risaralda	916,1	0,1
10	Departamento del Atlántico	821,8	0,1
11	Departamento de Casanare	711,3	0,1
12	Departamento del Cesar	703,7	0,1
13	Departamento del Quindío	421,8	0,0
14	Departamento del Cauca	359,4	0,0
15	Departamento de Sucre	289,8	0,0
16	Departamento de Córdoba	272,6	0,0
17	Departamento del Tolima	254,8	0,0
18	Departamento de Nariño	193,1	0,0
19	Departamento de la Guajira	157,4	0,0
20	Departamento de Arauca	154,9	0,0
21	Departamento del Huila	144,0	0,0
22	Departamento de Bolívar	138,6	0,0
23	Departamento del Putumayo	127,6	0,0
24	Departamento del Guaviare	117,4	0,0
25	Departamento del Guainía	116,2	0,0
26	Departamento del Amazonas	100,1	0,0
27	Departamento del Chocó	89,0	0,0
28	Departamento del Magdalena	75,3	0,0
29	Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	74,8	0,0
30	Departamento del Vichada	73,3	0,0
31	Departamento del Norte de Santander	63,4	0,0
32	Departamento del Vaupés	48,2	0,0
33	Departamento del Caquetá	16,0	0,0

PIB 2019 \$106.234,2 precios corrientes, valores preliminares.

Se puede observar en la tabla anterior, nos ilustra en orden descendente a nivel de saldos la participación en que incurrieron las entidades territoriales como departamentos y distrito capital en el año 2019 frente a los Bienes de uso público, históricos y culturales, de igual forma la participación frente al PIB, Bogotá D.C y los departamentos como Antioquia y Cundinamarca encabezan el listado.

A continuación, se mostrará los principales conceptos en Bienes de usos públicos e históricos y culturales en que incurrieron las entidades que encabezan el listado anterior para el año 2019:

### Bogotá D.C

La ciudad de Bogotá es la principal entidad en reportar saldos en Bienes de uso público, históricos y culturales, de igual en la participación del PIB, esto debido a que en calidad de ser distrito capital influye en gran parte en la contribución de entes públicos a favor del concepto Bienes de usos públicos e históricos y culturales, es por ello que para el 2019, las contribuciones de estos entes están conformado por lo siguiente:

No	ENTE PÚBLICO	CONTRIBUCIÓN	PORCENTAJE (%)
1	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP	159.550,5	99,31
2	Fondos de Desarrollo Local – FDL	973,9	60,62
3	Secretaría Distrital de Movilidad	122,1	7,60
4	Secretaría Distrital de Medio ambiente	10,9	0,01
<b>Total</b>		<b>160.657,4</b>	<b>100</b>

Datos tomados de las notas a los estados financieros 2019

Teniendo en cuenta la participación de los entes, los saldos se desagregan así en los conceptos contables:



Como se puede observar los bienes de uso público en construcción comprenden el mayor saldo, esto se evidencia en la participación del ente Departamento Administrativo de La Defensoría del Espacio Público, el saldo de este concepto es representado en las inversiones capitalizadas que corresponden a contratos de obra relacionada con la intervención de la malla vial local y en parques recreacionales.

En cuanto a bienes de uso público en servicios, el rubro más representativo corresponde a la legalización, disposición y administración de los terrenos con fundamento en la normatividad y objeto misional del DADEP. Durante el periodo contable de 2019, DADEP reconoció como Bienes de Uso Público, aquellos bienes puestos al servicio de la ciudadanía para su uso, goce y disfrute de la colectividad y en los cuales el estado cumple funciones de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero.<sup>26</sup>

### Patrimonio Cultural

#### Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC

El IDPC es una entidad distrital que mediante el Decreto 185 del 2011 es la encargada de la administración, mantenimiento, conservación y restauración de los elementos que constituyen el patrimonio cultural material inmueble en el espacio de Bogotá D.C. Según el artículo 1 del presente decreto se entiende por Patrimonio Cultural material inmueble en el Espacio Público de Bogotá, Distrito Capital, aquellos bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el arquitectónico, urbano, arqueológico, museológico o antropológico.

El IDPC reconoce como bienes históricos y culturales los bienes tangibles controlados por la entidad, a los que se les atribuye, entre otros, valores colectivos, históricos, estéticos y simbólicos, y que, por tanto, la colectividad los reconoce como parte de su memoria e identidad.



<https://travesia.digital.com/destinos/el-sensacional-museo-del-oro-en-bogota-y-por-que-hay-que-verte-una-vez-en-la-vida>

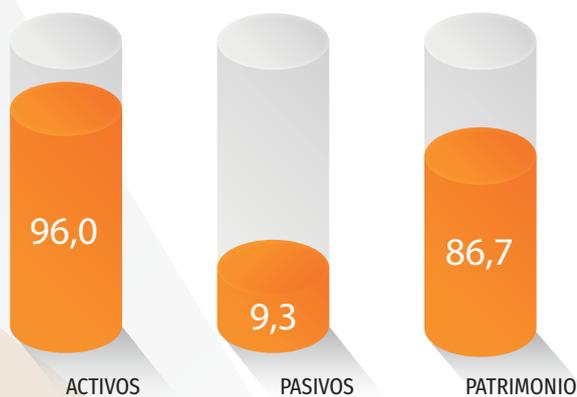
Dichos activos presentan, entre otras, las siguientes características:

- ✓ Es poco probable que su valor en términos históricos y culturales quede perfectamente reflejado en un valor financiero basado puramente en un precio de mercado;
- ✓ Las obligaciones legales y/o reglamentarias pueden imponer prohibiciones o restricciones severas para su disposición por venta;
- ✓ Son a menudo irreemplazables y su valor puede incrementarse con el tiempo, incluso si sus condiciones físicas se deterioran; y puede ser difícil estimar su vida útil.
- ✓ Son ejemplos de bienes históricos y culturales, los monumentos históricos con declaratoria de patrimonio cultural y/o histórico, los lugares arqueológicos y las obras de arte.<sup>27</sup>

La principal fuente de recursos de la entidad corresponde a las operaciones interinstitucionales provenientes de la Secretaría Distrital de Hacienda, estos recursos corresponden al 91.4% del ingreso y durante el año 2019 se incrementaron en el 20%.

Para efectos del análisis económico de los bienes de uso público con formados en el patrimonio cultural de Bogotá D.C, se tienen los siguientes saldos expresados en millones de pesos para el año 2019:

### Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC



Fuente: Contaduría General de la Nación. Notas a los Estados financieros 31 diciembre del 2019.

<sup>27</sup> Notas a los Estados financieros 31 diciembre del 2019.

<sup>28</sup> Instituto Para La Economía Social - IPES

<sup>29</sup> Instituto Distrital de las Artes

<sup>30</sup> Fondos de Desarrollo Local

<sup>31</sup> Instituto Distrital de Recreación y Deporte

<sup>32</sup> Secretaría Distrital de Hacienda

<sup>33</sup> La Información de cifras del activo, pasivo y patrimonio son tomadas de las notas a los estados financieros con corte del 31 de diciembre del 2019.

En gran parte el activo corresponde como producto de los proyectos adelantados para fortalecer los bienes inmuebles de interés cultural a cargo de la entidad y los esfuerzos de optimización de la inversión en 2019.

Los pasivos de la entidad corresponde a conceptos de cuentas por pagar, obligaciones laborales y otros pasivos que corresponden un rubro representativo del 59% de los pasivos, disminuyó para el 2019 en un 21.9% como consecuencia de la ejecución y avance de las obras derivadas de los convenios con terceros; como otros pasivos de se clasifican los saldos correspondientes a recursos recibidos en administración en el marco de los convenios con IPES<sup>28</sup> – IDARTES<sup>29</sup> Y EL FDL<sup>30</sup> La Candelaria (plaza de mercado La concordia y galería de Arte Santafé), IDR<sup>31</sup> (Desarrollo del PEM del parque Nacional), SHD<sup>32</sup> (Rampa de Concejo Distrital).

El patrimonio está representado por los bienes, derechos y recursos controlados de los cuales se espera un beneficio económico futuro y/o la prestación de un servicio en el marco del cumplimiento de su misión y deducidas las obligaciones, contraídas por la entidad al cierre del ejercicio.<sup>33</sup>

## Departamento de Antioquia

Según las notas a los estados financieros con corte a diciembre del 2019, la medición inicial de bienes de uso público es por el costo, el cual comprende el valor de los materiales para la construcción del bien, los costos de beneficios a los empleados que procedan directamente de la construcción del bien de uso público, los honorarios profesionales; así como todos los costos directamente atribuibles a la construcción del activo para que pueda operar de la forma prevista por la administración del Departamento de Antioquia. A este valor se le descuenta cualquier descuento o rebaja.

Por Bienes históricos y culturales se reconocen los bienes tangibles controlados por el Departamento de Antioquia, a los que se les atribuye, entre otros, valores colectivos, históricos, estéticos y simbólicos, y que, por tanto, la colectividad los reconoce como parte de su memoria e identidad. Se miden inicialmente por el costo, el cual comprende, entre otros: el precio de adquisición, los aranceles de importación y los impuestos indirectos no recuperables que recaigan sobre la adquisición,

los aranceles de importación y los impuestos indirectos no recuperables que recaigan sobre la adquisición, los costos de entrega inicial y los de manipulación o transporte posterior, los costos de instalación y montaje, los honorarios profesionales, así como todos los costos directamente atribuibles a la ubicación del activo en el lugar y en las condiciones requeridas por la administración del Departamento de Antioquia. La

medición posterior es al costo; no obstante, cuando al bien se le haya realizado una restauración, ésta será objeto de depreciación, la cual inicia cuando las actividades de restauración hayan terminado.

Para el año 2019 El Departamento de Antioquia tiene bienes de uso público en servicio representados en red de carretera y terrenos.



### Bienes de Uso Público en Construcción

**Proyecto Túnel Guillermo Gaviria Echeverri**, es un proyecto hace parte de Autopistas para la Prosperidad y tiene como uno de sus objetivos unir las concesiones Mar 1 y Mar 2, mejorando la conectividad entre Medellín y Urabá.



### Bienes de Uso Público en Servicios

Representados en red de carretera y terrenos: intervenciones realizadas por la Secretaria de Infraestructura Física durante el ejercicio, en los corredores viales Alto El Chuzcal - Heliconia, Concordia - Betulia, Limón-Anorí, La Quebra Argelia, Pueblo Rico - Jericó, Rúbicón - Cestilla Cañas Gordas, Pajarito - San Pedro de los Milagros - La Ye - Entrerrios - Santa Rosa de Osos, La Quebra - Nariño y Abejorral - Granadillo.



### Bienes Históricos y Culturales

**Tumba de Guillermo MC. Ewen., Mausoleo de Pedro Justo Berrio. y Tumba de Justo Pastor Mejía.**

## Departamento de Cundinamarca

Según las notas a los estados financieros para el año 2019, el Departamento de Cundinamarca tiene clasificado en este grupo de cuentas la infraestructura vial, monumentos, bibliotecas; incluye también los bienes formados o adquiridos en virtud de la ejecución de contratos de concesión.

El departamento se encuentra en el proceso de alineación interna de las áreas que manejan recursos catalogados como Bienes de uso público para definir los procedimientos operativos que permita centralizar, controlar y administrar la información en el módulo de Activos Fijos en SAP, para su reconocimiento, clasificación, medición posterior y revelaciones contables pertinentes.

## Impacto sociedad en la inversión en bienes de uso público

### Infraestructura vial

Se puede considerar que la mayor concentración de la inversión en bienes de uso público está representada en infraestructura vial, es por ello que representa una importancia para el desarrollo de estos territorios.

Según el enfoque keynesiano la inversión pública en infraestructura constituye una poderosa herramienta de política que permite a los gobiernos incidir sobre el comportamiento de la demanda agregada cuando algunos de sus componentes registran una contracción significativa o un estancamiento prolongado, lo que incide directamente sobre la expansión del ingreso y del producto en una economía.<sup>34</sup> Para que exista un buen flujo de oferta y demanda de bienes y servicios en un territorio es necesario optimizar los canales de distribución, es por ello que los medios de transporte, tanto, vial, fluvial y aéreo son los más oportunos para que se dé una correcta distribución de bienes y servicios. Un territorio con una buena infraestructura vial garantiza en gran medida el desarrollo social y económico de sus pobladores, en muchos garantiza la expansión de los mercados internos.



<sup>34</sup> Recursos Naturales e Infraestructura: Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual - CEOAL, Patricio Rosas - Ricardo Sánchez, Chile 2004.

## Políticas urbanas

Estas políticas son consideradas un pilar fundamental para el desarrollo social, esto debido a que ayudan principalmente a la actuación pública y de la gestión del territorio urbano: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos<sup>35</sup>.



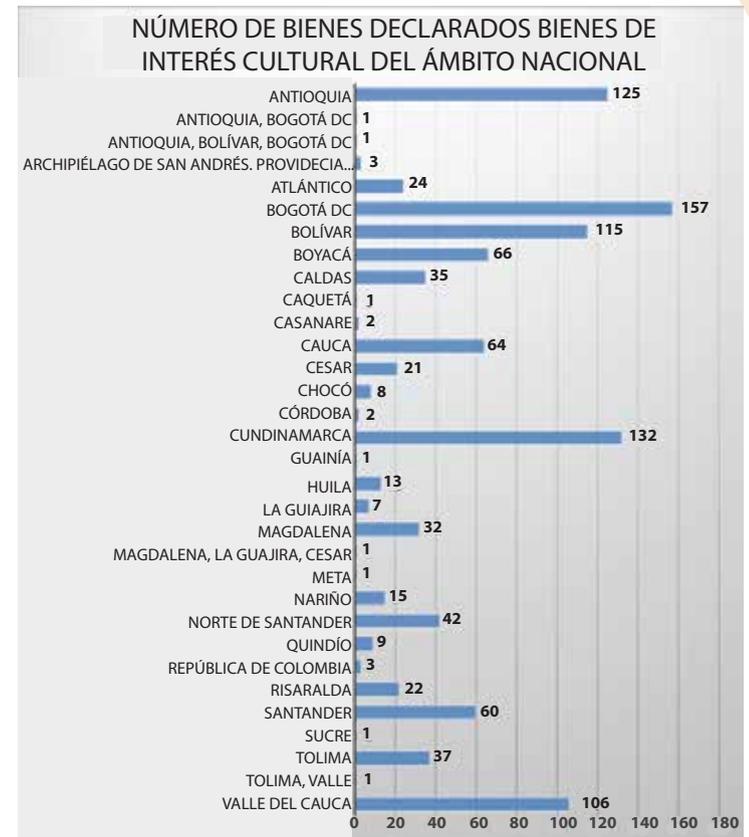
El grado de urbanización en Colombia, el aporte de las ciudades al crecimiento económico y los múltiples encadenamientos e impactos sociales positivos alrededor de la vivienda, la provisión de agua potable y saneamiento, y el desarrollo de sistemas de movilidad, con un marco adecuado de política, permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza, con un mayor equilibrio regional. El impacto social de los bienes de uso público, histórico y cultural parte en primera instancia de una política urbana territorial sólida.<sup>36</sup>

### Bienes de Interés Cultural del ámbito Nacional

Según Ley 397 de 1997 los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad serán considerados como bienes de interés cultural; asimismo, la Ley 1185 de 2008 define que "...son Bienes de Interés Cultural del ámbito Nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el

territorio nacional...". (Ley 1185 de 2008, Artículo 5°, que modifica el Artículo 8° de la Ley 397 de 1997).<sup>37</sup>

Por lo anterior y debido a la importancia que estos bienes asocian de manera económica los bienes de uso público, históricos y culturales, a continuación se presenta la participación de las entidades territoriales frente a los bienes declarados bien de interés cultural del ámbito nacional.



Fuente: CGN, con datos del Ministerio de Cultura – actualizado 14 de junio del 2019

Según el informe del Ministerio de Cultura “Lista de Bienes Declarados Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional” actualizado con fecha del 14 de junio del 2019, se presenta un total de 1.109 bienes declarados en todas las entidades del nivel territorial, es por ello que las principales entidades con mayor número de dichos bienes son Bogotá D.C con 157, Departamento de Cundinamarca con 132 y Antioquia con 125.

## Bogotá D.C.

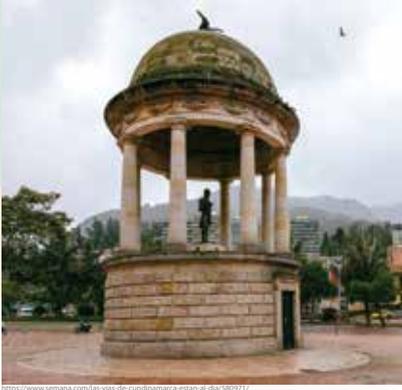
Los bienes conformados son representados por bienes muebles 20 (que se pueden transportar) y bienes inmuebles 137 (que no se pueden transportar), de tal forma que entre algunos se encuentran:

<sup>35</sup> POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN en la ciudad de rosario, Mg. PUR. Arq. Cintia Ariana Barenboim - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

<sup>36</sup> Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/el-desarrollo-urbano-en-el-pnd.aspx>

<sup>37</sup> Ver más en: <https://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-en-Colombia/bienes-de-interes-cultural-BICNAL/Paginas/default.aspx>

## Bienes muebles



Templete del Libertador



Obelisco a Los Mártires



Monumento a Colón

## Bienes inmuebles



Biblioteca Nacional



Estación del Ferrocarril Usme



Iglesia de Egipto

## Departamento de Cundinamarca

## Bienes muebles



Colección de Obra Mueble denominada "Los Ángeles de Sopo" de la Iglesia y Casa Cural del Divino Salvador

Los bienes conformados son representados por bienes muebles 1 (que se pueden transportar) y bienes inmuebles 131 (que no se pueden transportar), de tal forma que entre algunos se encuentran:

## Bienes inmuebles



Antigua Ferrería de Pacho



Hacienda Yerbabuena



Capilla de Siecha

# Bienes muebles



Colección de Obra Mueble de la Capilla de Nuestra Señora de Chiquinquirá

## Departamento de Cundinamarca

Los bienes conformados son representados por bienes muebles 1 (que se pueden transportar) y bienes inmuebles 131 (que no se pueden transportar), de tal forma que entre algunos se encuentran:



Colección de obras de autoría de Débora Arango de propiedad del Museo de Arte Modeno de Medellín

## Bienes inmuebles



Yacimientos Arqueológicos localizados en el Parque Ecológico Cerro El Volador



Casa de Tomás Carrasquilla



Iglesia de La Veracruz

## CONCLUSIONES

Los bienes de uso público, históricos y culturales en Colombia son de gran importancia ya que aportan en gran parte al desarrollo socioeconómico y mantienen y transmiten la tradición y cultura a las nuevas generaciones.

✓ Los departamentos con mayor índice de desarrollo económico referente a los Bienes de usos públicos e históricos y culturales son: Departamento de Antioquia, Departamento de Cundinamarca y Departamento de Santander.

✓ La mayor participación de los bienes de uso público, históricos y culturales en los departamentos que presentaron mayor saldo por dicho concepto, en gran parte corresponde a la infraestructura vial.

✓ La adquisición de bienes de uso público determina el nivel de gestión pública de las administraciones.

✓ Los bienes de interés cultural aportan de tal manera a las economías de los territorios, siendo estos un punto llamativo hacia los turistas nacionales e internacionales.

## Web grafica

Fuentes generales:

Código Civil colombiano

Constitución Política Colombiana

<https://vdocuments.mx/diferencias-entre-bienes-de-uso-publico-y-espacio-publico-en-colombia-carlos-cuellar-mendoza.html>

<https://vdocuments.mx/diferencias-entre-bienes-de-uso-publico-y-espacio-publico-en-colombia-carlos-cuellar-mendoza.html>

International Public Sector Accounting Standards, que traduce: Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

Notas a los estados financieros – Contaduría General de la Nación

Ministerio de Cultura

# Impulso Económico

## Mercado de Capitales: una mirada al mercado de derivados en Colombia

En la antigüedad ya se realizaban transacciones comerciales con el trigo y los granos a corto y largo plazo, hoy hablamos de Mercado de Capitales como soporte fundamental del sistema financiero y la economía de un país, en la búsqueda de la solidez de las inversiones, las cuales conllevan riesgos de diversos matices, pero, además, promueven recursos importantes de ingresos y genera proyección para la financiación de grandes proyectos para el país. Dentro de este mercado encontramos el instrumento financiero de los derivados, en el cual nos centraremos haciendo una revisión conceptual general y una exploración del manejo de estos en el Sector Público colombiano. Partiremos de la transformación entre los mercados, desde lo más básico hacia un concepto globalizado.

Hay indicios que el comercio, incluso en épocas antes de Cristo, ya se realizaban contratos a plazos (forwards) y operaciones en el corto plazo en la agricultura de los antepasados, donde los granos era el insumo de aquellas operaciones comerciales. En Colombia la primera emisión de Títulos de Tesorería (TES), se realizó en 1991. Con la necesidad de crear y fortalecer un Mercado de capitales creciente en el mundo, se hacía importante establecer una para nosotros, con la reglamentación necesaria y las condiciones financieras del mundo; para ello se realizó un estudio del mercado de capitales en 1995 y luego en el 2019.

En Colombia el Mercado de Capitales (MC) es un activo fundamental como soporte de una economía, ya que interviene en las líneas de financiación y la redistribución de los riesgos en las inversiones. Además, toca de manera directa con los costos en la medida que mejora de manera significativa la disponibilidad y los proyectos productivos de la economía. De acuerdo con el

Banco Mundial, un mercado de capitales desarrollado permite la atracción de fuentes importantes de capital, desde la óptica de los bienes y servicios y de la proyección para la financiación de proyectos y la financiación de infraestructura mediante instrumentos de mercado ha sido muy claro, donde se encuentran; oferta y demanda de recursos buscando en conjunto el crecimiento económico.

Es por ello, que es importante revisar el MC, en su globalidad y nos encontrarnos con los Instrumentos derivados, poco conocidos, poco referenciados y poco entendidos dentro de un universo de cuentas contables y cifras que, por supuesto siempre ganan la atención comparado con otros temas, de mayor preponderancia por el impacto social, económico y de los impactos que tiene el gasto público, el presupuesto nacional, las regalías, entre otros. En el desarrollo del presente artículo englobaremos el Mercado de Capitales, contemplando su conceptualización, desde la conformación del sistema financiero colombiano y donde se encuentra ubicado el mercado de derivados, para adentrarnos en el detalle de sus definiciones, clasificación y usos, para entender los desarrollos que ha tenido el país en este renglón.

Una vez, teniendo las bases de la terminología podemos hacer un recorrido por la historia financiera de los instrumentos derivados; cómo nacen, las razones económicas de su desarrollo y por su puesto el potencial financiero y el manejo de los riesgos que cobra importancia en la presente situación del mundo con la pandemia del COVID-19. Se verá como las cifras muestran una tímida evolución frente a nuestros países vecinos. Al mismo tiempo que dejaremos un apartado para revisar

cuales son los pilares del desarrollo del Mercado de Capitales y algunas alternativas de inversión, para finalizar el documento con los datos del Sector Público colombiano en las inversiones de activos, utilizando esta herramienta del mercado como son los derivados financieros. Finalizando con unas conclusiones una vez hayamos realizado el recorrido presentado aquí.

## MERCADO DE CAPITALES EN COLOMBIA

### ASPECTOS CONCEPTUALES

Tiene que ver con el sitio donde acuden oferentes y demandantes de dinero y se lleva a cabo una transferencia desde los oferentes que son los inversionistas, hacia los demandantes que son las empresas y el gobierno, quienes necesitan financiamiento. En donde su característica principal es el ofrecimiento de alternativas de inversión a largo y corto plazo, las cuales permiten reducir riesgos por medio de la multiplicidad de las inversiones; además, utiliza economías de escala para reducir los costos de transacción. Para Colombia las entidades reportan información a la Superintendencia Financiera, permitiendo el seguimiento y la vigilancia pertinente a los entes de control.

Los principales actores del mercado de capitales en Colombia son: Los emisores, los inversionistas, los comisionistas de bolsa y la bolsa de valores de Colombia. También juegan un papel importante las firmas calificadoras de riesgo, el depósito central de valores y la Superintendencia Financiera de Colombia. A propósito de la Superintendencia Financiera, este es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica y autonomía administrativa. Tiene como objetivo preservar la confianza pública, la estabilidad del sistema financiero, mantener la integridad, la eficiencia y la transparencia del mercado de valores. Así mismo, debe velar por el respeto a los derechos de los consumidores y la debida prestación del servicio financiero. La historia del mercado de valores colombiano, cambió el 3 de julio de 2001; ese día, como producto de la integración de las bolsas de Bogotá, Medellín y Occidente, nació la BVC (Bolsa de Valores de Colombia) como único ente de negocios bursátiles. Otro evento importante fue la integración MILA, llevada a cabo

el 30 de mayo de 2011, entre las bolsas de Santiago, Lima y Bogotá, esta integración ofreció la oportunidad a los inversionistas de los tres países de ampliar su portafolio de posibilidades de negocio.



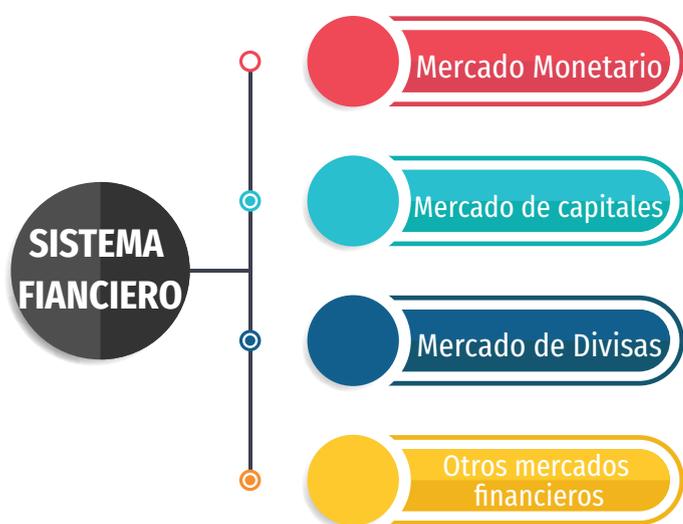
Una de las características más importante dentro de la oferta de los mercados de capitales es la relación que tiene como instrumento de política pública que tiene que ver con áreas vitales como son; la política monetaria, la política fiscal y la política cambiaria. De igual manera, el mercado de deuda pública es una de las fuentes de primera línea de fondeo del Gobierno Nacional, al mismo tiempo que es una herramienta de inspección y alcance del lineamiento fiscal del país.

El mercado de capitales contiene: un mercado primario, cuando hay emisiones de títulos por primera vez y secundario que se conforma de los títulos ya emitidos. Los mercados de divisas, de renta variable, de renta fija y de derivados, son algunos de los productos que ofrece nuestra bolsa de valores. Sin embargo, vale la pena aclarar que el mercado de derivados apenas está tomando auge en nuestro país. En este mercado básicamente se transan contratos a plazo (Forward). Los contratos a plazo sirven como un mecanismo de cobertura cuando una persona o empresa en el desarrollo de sus negocios, está expuesta a las fluctuaciones de las monedas y de los precios de las materias primas, que en determinado momento pueden afectar severamente su estructura financiera. Para ejemplarizar, es el caso de los exportadores, quienes perciben ingresos en moneda extranjera y los importadores quienes deben pagar en divisas, ellos siempre estarán expuestos a la volatilidad del mercado de las transacciones en dólares.

En definitiva, el Mercado de Capitales es el conjunto de actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, inversión y aprovechamiento de los recursos captados mediante los canales bancario y de valores. Para Colombia según el mapa del sistema financiero hablamos de cuatro mercados: monetario, de capitales, de divisas y otros mercados financieros; para el presente informe nos centraremos en el Mercado de Capitales tratando de abordar el mercado de derivados. La siguiente tabla nos aclara de manera explicativa la conformación del sistema financiero de capitales en Colombia.

Gráfico No. 1: Sistema financiero

### SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO



Cuando en el mercado de capitales se habla de intermediario o bancario, se hace referencia del paso del ahorro a la inversión, las entidades que actúan como intermediarios son los bancos, las corporaciones financieras, fondos mutuos de inversión, entre otros. Se considera no bancario, cuando la transferencia se realiza mediante instrumentos, el mercado se contempla como no bancario, este a su vez está compuesto por cuatro subdivisiones; acciones, bonos, derivados y otros, como se explica en la tabla No. 2

Tabla No. 2: Mercado de Capitales



Fuente: Elaboración CGN

El mercado de capitales tiene una dinámica importante en el sistema financiero por varios elementos; existen recursos de los ahorradores y las necesidades de los inversionistas, los primeros quieren que su colocación sea a corto plazo con sumas no tan importantes, mientras que los segundos les interesa encontrar recursos y colocarlos en el largo plazo con sumas de dinero importantes que soporten proyectos. De otro lado, en la transferencia que se da, se presentan los riesgos, estos riesgos son más notorios en el largo plazo lo que hace necesario encontrar elementos que minimicen o diversifiquen el mismo.

El MC dispone de mecanismos para sostener y realizar su proyección de los inconvenientes que se puedan presentar; compila los recursos de los ahorradores, tiene movilidad para convertir los plazos por medio de papeles a corto plazo y la colocación del largo plazo entre los inversionistas. Maneja economías de escala, en la búsqueda de la disminución de los costos de las transacciones, mantiene seguimiento permanente de sus decisiones. Reduce riesgos a través de la oferta de efectivo de los ahorradores y las herramientas de cobertura, aseguramiento y diversificación para los inversionistas.

El sector público es uno de los principales proponentes de títulos en el mercado de capitales, con mayor representatividad en el Gobierno Nacional, por su política de emisión de Títulos de Tesorería conocidos por la sigla TES<sup>38</sup>, que tienen que ver directamente con la política monetaria y los movimientos del Banco de la República. El sector público colombiano tiene una gran responsabilidad, en los procesos de conversión de empresas del Estado a la transición en sociedades por acciones de economía mixta y los financiamientos de proyectos de construcción e infraestructura pública

<sup>38</sup> Son títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda y administrados por el Banco de la República y le permiten al gobierno obtener financiamiento de acuerdo a una tasa ya sea fija o variable, su denominación sea en dólares o Unidades de Valor Real (UVR) y que debe pagar en los plazos pactados (ejemplo: 1, 2, 5 y 10 años). Tomado de: <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/tes>

con la utilización de capital privado. Al mismo tiempo que es importante facilitar la financiación de los entes territoriales y facilitar a los gobiernos locales la ampliación del mercado de capitales, teniendo en cuenta la normatividad vigente del endeudamiento territorial

## Derivados.<sup>39</sup>

Cuando se habla de derivados financieros se está haciendo referencia a los que están soportados en un activo subyacente. La Bolsa de Valores de Colombia lo define como un acuerdo de compra y venta de un activo determinado, en fecha futura y precio definido. Los activos subyacentes son, entre otros; acciones, títulos de renta fija, divisas, tasas de interés, índices bursátiles, materias primas y energía. En suma, es un acuerdo de compra y venta sobre un activo determinado, con fecha futura determinada y con un precio pactado.

Se denominan estandarizados porque tiene unas características estandarizadas como el tamaño, la forma de liquidación y el vencimiento del contrato. Dentro de estos instrumentos financieros encontramos, de un lado, las cuentas por pagar, cuentas por cobrar títulos valores, acciones, prestamos bonos y CDT. Igualmente, se encuentran los derivados no estandarizados o negociados fuera de Bolsa - OTC (Over the Counter), existencia de riesgo de contraparte, contratos hechos a la medida del cliente y no operan por un sistema transaccional, entre estos se encuentran; forward, futuros, swaps y opciones, estos se refieren a los activos financieros contingentes lo que significa que su precio depende o se deriva de una variable, que generalmente es un activo, subyacente.



Algunas definiciones según Kozikowski Zarska, Zbigniew, Finanzas Internacionales, Tercera edición, año 2000:

<sup>39</sup> Se les denomina derivados en tanto depende de otro producto, ejemplo: petróleo, café, etc.

<sup>40</sup> Es la denominada tasa interbancaria, que en el caso de Europa se le denomina Euribor.

**Contratos forward.** Son contratos derivados celebrados entre dos partes con plazo a futuros. Se utilizan para fijar un precio en el presente con plazo de entrega a futuros.

**Swap.** Son contratos también derivados, en este caso financieros, mediante los cuales dos partes se ponen de acuerdo para intercambiar los beneficios de un instrumento financiero que siendo de propiedad de un intermediario A comparte los beneficios de un intermediario B. Por lo general se combinan tasas fijas y tasas variables, mediante las cuales en el ejemplo A paga al tenedor B una tasa fija y B busca colocar los títulos en el mercado con una tasa variable buscando rentabilidad. Es usual que se otorguen créditos entre los bancos<sup>39</sup>. Si bien su connotación es de carácter financiero, pueden también estar referenciados al precio del oro o del petróleo.

**Forex.** Denominados Foreign Exchange, consiste en realizar operaciones de conversión de divisas. Consiste en un contrato entre dos partes, en un mercado por fuera del mercado bursátil, por lo que las transacciones de realizan en tiempo real sin estar sujetas a los horarios pactados de operación de las diferentes bolsas del mundo, esto es 24 horas al día.

**Offshore Banking Centers.** Son instituciones financieras que se ubican en países que ofrecen ciertas “ventajas o beneficios” respecto de los demás sistemas financieros con reglamentación más estricta (control de flujos de divisas, sistemas tributarios, etc.) resultando más flexibles en cuanto a procedencia de capitales, reserva bancaria, impuestos, entre otros.



En la tabla No. 3 nos referimos a un panorama más completo de la estructura de estos instrumentos financieros de acuerdo con la Bolsa de Valores de Colombia, donde se realiza una breve descripción en cada uno.

**Tabla No. 3 Instrumentos derivados**

PRODUCTO	SUBPRODUCTOS	características
PRODUCTOS ESTANDARIZADOS	<b>Futuro sobre Tasas de Interés</b>	
	Futuro TES	El Futuro de TES es un contrato que tiene como subyacente un conjunto de Bonos TES clase B tasa fija.
	Futuro TES referencias específicas	Los contratos de futuros sobre títulos TES de referencias específicas tienen como activo subyacente cada uno de los títulos TES clase B tasa fija en pesos.
	Futuro inflación	El Futuro de INFLACIÓN es un contrato que tiene como subyacente la variación mensual del índice de precios al Consumidor (IPC) calculados y publicados por el departamento Administrativo Nacional.
	Futuro OIS (Overnight Index Swarp)	El Futuro de OIS es un contrato cuyas condiciones de negociación replican las de los Overnight Index Swap sobre la tasa IBR (Interés Bancario de Referencia) Overnight negociados en el mercado OTC, incorporando características como: la negociación a plazos específicos, la cotización en tasas y la liquidación al vencimiento. El contrato permite realizar gestión del riesgo de tasa de interés de corto plazo.
	<b>Futuro y Opciones sobre Tasas de Cambio</b>	
	Futuro de TRM y TRS	Los Futuros de TRM y TRS son contratos que tienen como subyacente la Tasa Representativa del Mercado (TRM) publicada por la Superintendencia Financiera de Colombia.
	Opciones	el nuevo producto con el que podrá crear estrategias y potencializar al máximo el Mercado de Derivados.
	<b>Futuro sobre Índices</b>	
	Sobre acciones del índice COLCAP	El COLCAP es un índice de capitalización que refleja las variaciones de los precios de las acciones más líquidas de la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), donde la participación de cada acción en el índice está determinada por el correspondiente valor de la capitalización bursátil ajustada (flotante de la compañía multiplicado por el último precio). La canasta del índice COLCAP estará compuesta por mínimo 20 acciones de 20 emisores diferentes.
	Minifuturo índice COLCAP	El Mini Futuro del índice accionario COLCAP es un contrato que tiene como subyacente el índice accionario COLCAP, calculado y publicado por la Bolsa de Valores de Colombia.
	<b>Futuro y Opciones sobre Acciones</b>	
	Futuro sobre Acciones COLCAP	Acciones índice COLPAP
Opciones	el nuevo producto con el que podrá crear estrategias y potencializar al máximo el Mercado de Derivados.	
PRODUCTOS OTC (Over the Counter)	Registro derivados OTC	Es un sistema de registro de instrumentos Financieros Derivados y productos estructurados celebrados en el mercado OTC. El acceso al sistema se realiza a través de las pantallas de Bloomberg.

Fuente: Datos de la BVC realización CGN <https://www.bvc.com.co/pps/tibco/portaltbvc/Home/Mercados/descripciongeneral/derivados?action=dummy>

En el Mercado de Derivados las entidades que pueden participar deben cumplir con requisitos que la Bolsa de Valores de Colombia (BVC) direcciona, como estar vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), que tengan la calidad de intermediarios de valores, debidamente inscritos en el Registro Nacional de Actores del Mercado de Valores (RNAMV). De acuerdo con el Reglamento General del Mercado de Derivados de la BVC, podrá admitir al Banco de la República y al Ministerio de Crédito y Hacienda Pública (Artículos 1.4.1- 1.4.4.).

Entidades que pueden participar en el Mercado de Derivados:

- Establecimientos de crédito.
- Sociedades comisionistas de bolsa.
- Sociedades fiduciarias.
- Sociedades administradoras de fondos pensiones y de cesantías.
- Compañías de seguros.
- Sociedades administradoras de inversión.
- Sociedades comisionistas independientes de valores.
- Dir. General de Crédito Público y Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda.
- El Banco de la República.

## Usos de los Instrumentos derivados

Dentro de los usos que tienen estos instrumentos financieros derivados encontramos el de cobertura y especulación.

**Cobertura:** Son utilizados para minimizar o eliminar el riesgo que se deriva de la fluctuación del precio del activo subyacente.

**Especulación<sup>41</sup>:** Utilizando las fluctuaciones del mercado, de acuerdo con las diferencias previstas en las cotizaciones, se busca un beneficio, minimizando la aportación de los fondos a la inversión, poseen un alto grado de apalancamiento, tienen un efecto multiplicativo tanto de ganancias como de pérdidas. Es un instrumento que permite liquidez, profundidad, estabilidad, ayuda a la fijación eficiente de precios, y en muchos casos actúa como contrapartida de alguien que realiza una operación de cobertura.

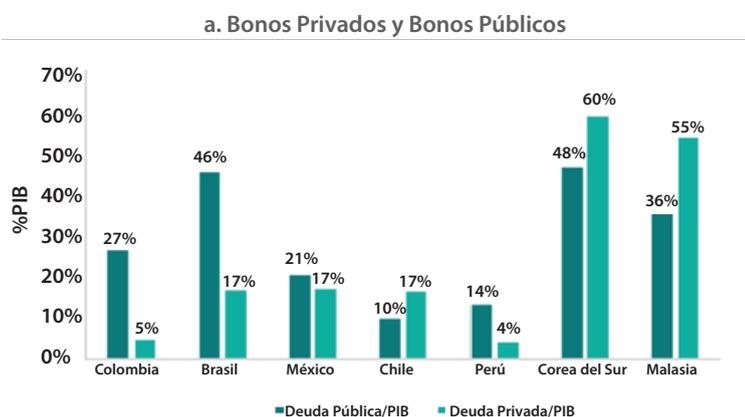
## Algo de historia

El inicio del Mercado de Capitales para Colombia, se da en la década de los ochenta, con unas características muy elementales, incluso volátil, ilíquido y poco fundamentado, esto motivó una investigación realizada a mediados de los noventa, con el fin de contribuir a una estabilidad macroeconómica y aportar al desarrollo económico.

El presente siglo comenzó con una serie de reformas que necesitaban buscar la estabilidad financiera a raíz de una marcada crisis financiera a finales de los años noventa. La Ley 964 de 2005 intervino en una regulación del mercado de valores al igual que la intervención de Gobierno Nacional para dicho mercado, encaminadas a buscar una disciplina del mercado, autorregulación, además, de incluir un marco para la protección de los inversionistas y se presentaron las bases para la integración de las dos superintendencias, la bancaria y la de valores.

Estas reformas combinadas con la asignación al ámbito financiero que, combinadas con la mejoría de la dinámica fiscal y macroeconómica, sirvieron de base para el impulso de un mercado de deuda pública fuerte para Colombia.

**Gráfico1. Tamaño comparativo de los mercados de capitales en mercados emergentes seleccionados, promedio 2005-2009**



Fuente: Becerra, Salazar y Wills (2011)

Observando las cifras, vemos como para Colombia la financiación de deuda y acciones se encontraba en un nivel muy bajo comparado con sus homólogos de Latinoamérica; Chile, Brasil y México, ni que decir de los países como Malasia y Corea del Sur, para el periodo 2005-2009. De igual manera, las compañías colombianas listadas en el mercado bursátil, para el año 2007 eran estos datos de acuerdo con el Banco Mundial y

<sup>41</sup> Se les denomina derivados en tanto depende de otro producto, ejemplo: petróleo, café, etc.

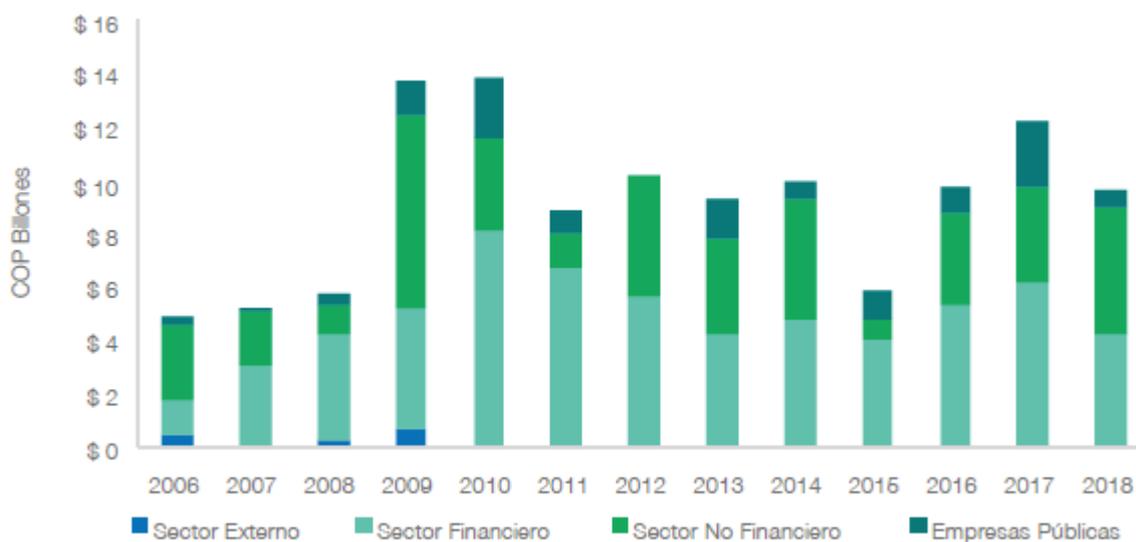
y la Federación Iberoamericana de Bolsas (FIAB). Respecto de la negociación, Colombia se destaca por el manejo del mercado de deuda pública con montos negociados por más de 200% del PIB para el año 2007.

En el entorno internacional, la crisis financiera del 2008, a pesar de su complejidad y por la evolución de las oportunas reformas internas, a Colombia le fue propicio el desarrollo del mercado de capitales, por la robustez institucional de la deuda pública, el manejo macroeconómico y la seguridad del sistema financiero de país. Sin embargo, el retiro de instituciones financieras

europeas y norteamericanas de la región en Latinoamérica, fue una oportunidad de inversión para que los grupos económicos aprovecharan los espacios internacionales en el ámbito de la expansión hacia otros países. Para el sector financiero colombiano en subsidiarias del exterior pasaron a finales del 2006 de menos de \$4 mil millones de dólares a \$40 mil millones de dólares en el 2012 y aumentaron en \$80 mil millones para el año 2016 en esa misma moneda.

En la siguiente gráfica veremos una evolución positiva en los diferentes sectores además del financiero.

### b. Deuda Corporativa



**Fuente:** BVC, cálculos propios.

Las empresas de servicios públicos y del sector real fueron de grandes aportes en los procesos de expansión internacional en el mercado de capitales en la línea de tiempo estudiada.

Uno de los acontecimientos que impactaron de forma negativa la inversión en los mercados de capitales, en nuestro país, fue la crisis que generó la quiebra de Interbolsa en el año 2012. A pesar de que la seguridad del sistema financiero, tambaleó, pero se pudo pasar la página, se evidenciaron unos inconvenientes de nuestro mercado de capitales que no se habían tenido en cuenta, tales como; riesgos asociados a la inversión del mercado de capitales, como el desconocimiento de personas naturales como inversionistas, apalancamientos de altísimo riesgo en las operaciones realizadas por

terceros y la fragilidad de las comisionistas de bolsa más pequeñas específicamente por la limitación de liquidez en los mercados.



## Pilares para el desarrollo del Mercado de Capitales

de la demanda y la oferta de productos financieros, la seguridad y la eficiencia:

La libreta regulatoria para el desarrollo del mercado de capitales se basó en cuatro aspectos a saber; promoción

<b>Promoción de la demanda de productos financieros</b>	Marco regulatorio que permita ampliar los inversionistas.	Inversionistas extranjeros promocionando la convergencia a estándares internacionales. Ampliar la participación de inversionistas medianos y pequeños.
<b>Promoción de la oferta de productos financieros</b>	Diversificación de portafolio de inversión, incluyente en perfiles de riesgo.	Ampliar el número de firmas del mercado de capitales con la promoción de nuevas líneas y activos de acuerdo a las necesidades.
<b>Seguridad</b>	Estándares de transparencia y protección, cimentar la confianza.	Fortalecer el ámbito regulatorio y la supervisión a los mercados de valores.
<b>Eficiencia</b>	Fácil acceso de emisores e inversionistas donde transferir los recursos sea más fácil.	Menores costos.

Colombia en los últimos años, no ha tenido grandes avances, se referencia lo realizado en el campo regional y mundial, los Fondos de Inversión Colectiva (FIC)<sup>42</sup> se han venido consolidando como camino a la apertura creciente de personas naturales de estar en el mercado de capitales, además de fortalecimiento y supervisión bajo los estándares internacionales.

Con el fin de dar apertura a los inversionistas extranjeros el Gobierno incluyó en la reforma tributaria del 2012, algunos beneficios encaminados a motivar la llegada de inversión extranjera. De un lado, redujo la tasa de tributación pasando del 33% al 14%, para inversiones que no llegaran de paraísos fiscales. Por otra parte, se reconoció que pudieran acreditar los impuestos pagados en Colombia en el marco de la doble tributación que tiene el país. Las modificaciones incluyeron un modelo de tributación sobre ganancias contables a una en la recepción de los flujos de los activos. Así mismo, en el camino de consolidación de la región se dio apertura dentro del marco de la Alianza del Pacífico al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), que comenzó a operar

en el 2011, como resultado de la iniciativa privada de las bolsas de valores de Chile, Colombia y Perú.

En el campo del sector público, para el 2015 se creó el Consejo de Ministros de Finanzas de Alianza del Pacífico, con el objetivo de generar integración financiera regional, visibilizando el mercado de capitales para concentrar recursos para la financiación en infraestructura y transferir riesgos en los mercados financieros mundiales. Para el 2017 con el Decreto 1756 permite ofrecer en el mercado local fondos de inversión con la supervisión y protocolos establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia.

### Alternativas de inversión y diversos portafolios

En este campo se presentan los recursos disponibles para invertir, las disponibilidades de los fondos de pensiones, que ha tenido una importante participación en el mercado de capitales, como dato significativo la inversión de estos fondos pasaron, como porcentaje del PIB, del 14,8% en el año 2008, al 27,2% para el 2018.

<sup>42</sup> Los FIC, según la Asociación de Fiduciarias de Colombia es un mecanismo de ahorro e inversión administrado por Sociedades Fiduciarias, a través del cual se invierten recursos de varias personas en un portafolio de activos conforme a la establecido en el reglamento del respectivo fondo. Los recursos del FIC, son gestionados de manera colectiva por la entidad Fiducia y los resultados económicos que se obtengan son distribuidos proporcionalmente y de manera diaria entre todos los inversionistas. Tomado de: <https://www.asofiduciarias.org.co/educacion-financiera/fondos-de-inversion-colectiva/>

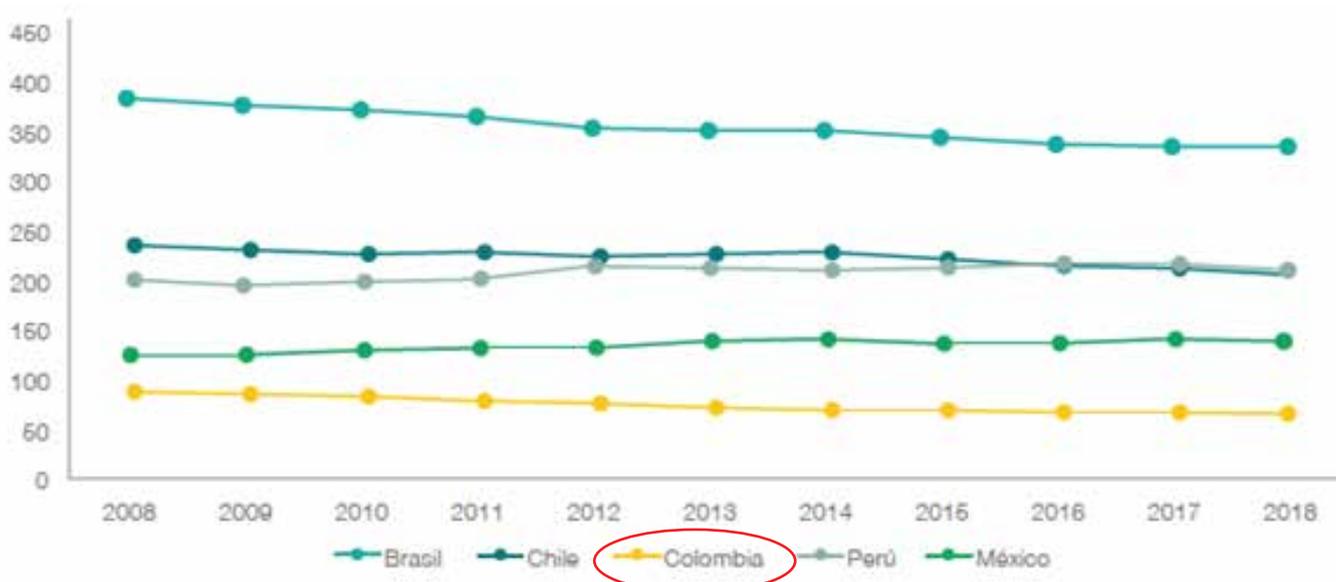
Esto apoyados por la flexibilidad que les otorgó la Ley 1328 de 2009, al incursionar inversiones en moneda extranjera y les otorgo diversos rangos de riesgos dentro de sus portafolios de inversión.

De igual manera, estas alternativas de inversión, tomaron más impulso con las reformas implementadas por el proceso de la integración de Colombia a la OCDE, donde una vez hacemos parte del grupo de países en la línea de las buenas prácticas y teniendo a disposición los últimos estándares e implementación de políticas públicas, nos facilitan la ampliación de la diversificación de los

portafolios de inversión.

De otra parte, existe una debilidad evidente para Colombia en el caso de la cobertura, entendiéndose como la cantidad de empresas listadas en el mercado de valores. Los datos son asombrosos, ya que menos de 70 compañías dentro de 700 mil registradas en el país no utilizan este canal de financiación, en la gráfica siguiente podemos observar el comportamiento de este punto para algunos mercados de Latinoamérica, donde observamos la poca participación colombiana en la región.

**Gráfica: Número de compañías listadas en mercados latinoamericanos 2008-2018**



Fuente: Federación Latinoamericana de Bolsas (FIAB)

## Datos de Colombia del Sector Público

Desde una mirada contable la cuenta de Inversiones e instrumentos derivados son colocados en el mercado de capitales con el propósito de obtener rendimientos provenientes de las fluctuaciones del precio o de los flujos contractuales del título durante su vigencia. En esta cuenta se incluyen las inversiones que se efectúan con la intención de controlar conjuntamente las decisiones de la entidad receptora de la inversión y las inversiones en entidades en liquidación.

Cuando hablamos del Sector Público nos estamos refiriendo al universo de entidades públicas que, para el informe consolidado de los Estados Financieros de Colombia, al cierre de 2019, el análisis incluye 3.648 enti

dades contables públicas, que representan el 97,7% del Sector Público. El Estado de Situación Financiera Consolidado del Sector Público registra Activos por valor de \$1.448.210,7 miles de millones de pesos, llama la atención que con una participación del 0.023% del total de estos activos corresponde a los instrumentos derivados en el país, mientras que la participación del total de Inversiones e instrumentos derivados para el agregado alcanza el 33,8%, mientras el mismo total consolidado tiene una participación del 21,5%.

Al referimos al manejo de las inversiones del sector público debemos tener presente, que en su función de beneficio social, no buscan rentabilidad económica, sino satisfacer necesidades colectivas de los colombianos; donde los ingresos son producto del recaudo impositivo del Estado, por lo que la gestión se mide por los índices

<sup>43</sup> La información para la realización de los informes se parte de los saldos agregados en cada una de las entidades y de sus registros contables y en orden de representatividad del periodo analizado, para mostrar el efecto de las Eliminaciones, Reclasificaciones y Ajustes aplicados en el proceso de consolidación y finalmente, los saldos consolidados que hacen parte del Estado de Situación Financiera Consolidado.

económicos, al mismo tiempo que los recursos están determinados por el presupuesto, y su ejecución es base para representar la situación financiera y los resultados logrados en el periodo de las entidades base de los informes de situación financiera.

El Sector Público viene adquiriendo una gran complejidad en las sociedades modernas, haciéndose necesario y exigibles los análisis y estudios de la forma como financia su acción gubernamental y de la forma como los recursos obtenidos son invertidos, lo cual requiere de estudios multidisciplinarios, dentro de los

cuales la contabilidad tiene un papel importante que cumplir.

Traeremos una sencilla revisión de los datos de la cuenta de los Instrumentos derivados en el sector público de Colombia, es importante dejar en claro que el efecto de las Eliminaciones, Reclassificaciones y Ajustes no aplica para esta agrupación en el proceso de consolidación, por tanto, los saldos agregados son los mismos saldos consolidados que hacen parte del Estado de Situación Financiera Consolidado, para estas cuentas del Estado Financiero del Sector Público.

#### Instrumentos derivados

Miles de millones de pesos

Concepto	2019	Participación	2018	Participación
Instrumentos derivados con fines de cobertura de flujos de efectivo	231,0	70,1	453,6	72,1
Instrumentos derivados con fines de especulación	98,5	29,9	175,8	27,9
<b>Total Consolidado Instrumentos derivados</b>	<b>329,5</b>	<b>100,0</b>	<b>629,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contaduría General de la Nación

Vemos como en los dos años aquí presentados, los instrumentos derivados de cobertura obtienen una mayor participación, frente a los instrumentos derivados con fines de especulación. A pesar de que la variación de un año a otro en cada rubro de esta tabla es de disminución, de un año al otro de (47,6%) para el total

consolidado de los Instrumentos derivados. Sin embargo, las inversiones más significativas están incluidas en el campo de menores riesgos financieros, donde la tendencia es un manejo adecuado de estas inversiones, que para muchos sigue siendo muy complejas de entender.

#### Operaciones con instrumentos derivados

Miles de millones de pesos

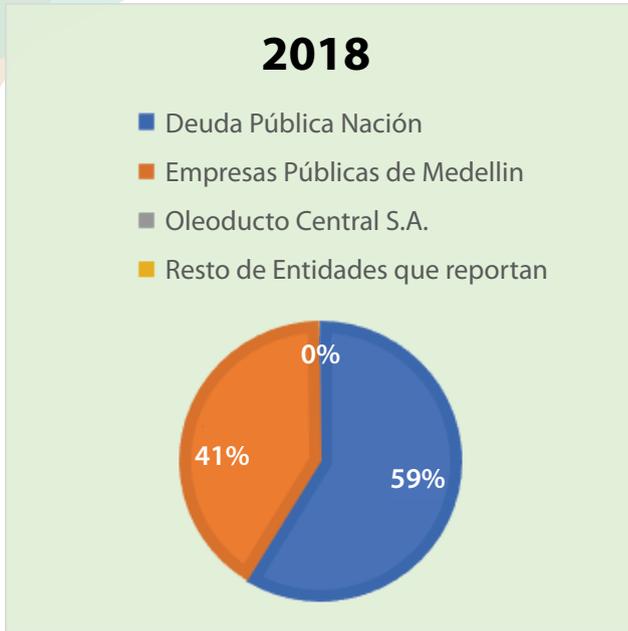
Concepto	2019	Participación	2018	Participación
Instrumentos derivados con fines de especulación	174,5	81,7	117,7	57,5
Instrumentos derivados con fines de cobertura de valor de mercado	39,0	18,3	87,0	42,5
<b>Total Agregado Operaciones con instrumentos derivados</b>	<b>213,5</b>	<b>100,0</b>	<b>204,7</b>	<b>100,0</b>
<b>Total Consolidado</b>	<b>213,5</b>	<b>100,0</b>	<b>204,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contaduría General de la Nación

Al revisar las empresas con mayores saldos presentados para la cuenta de Instrumentos derivados de cobertura, observamos que la más significativa es la Deuda Pública de la Nación, para los dos años presentados, con 59% en el 2018 pasando al 70% para el 2019, manteniendo una

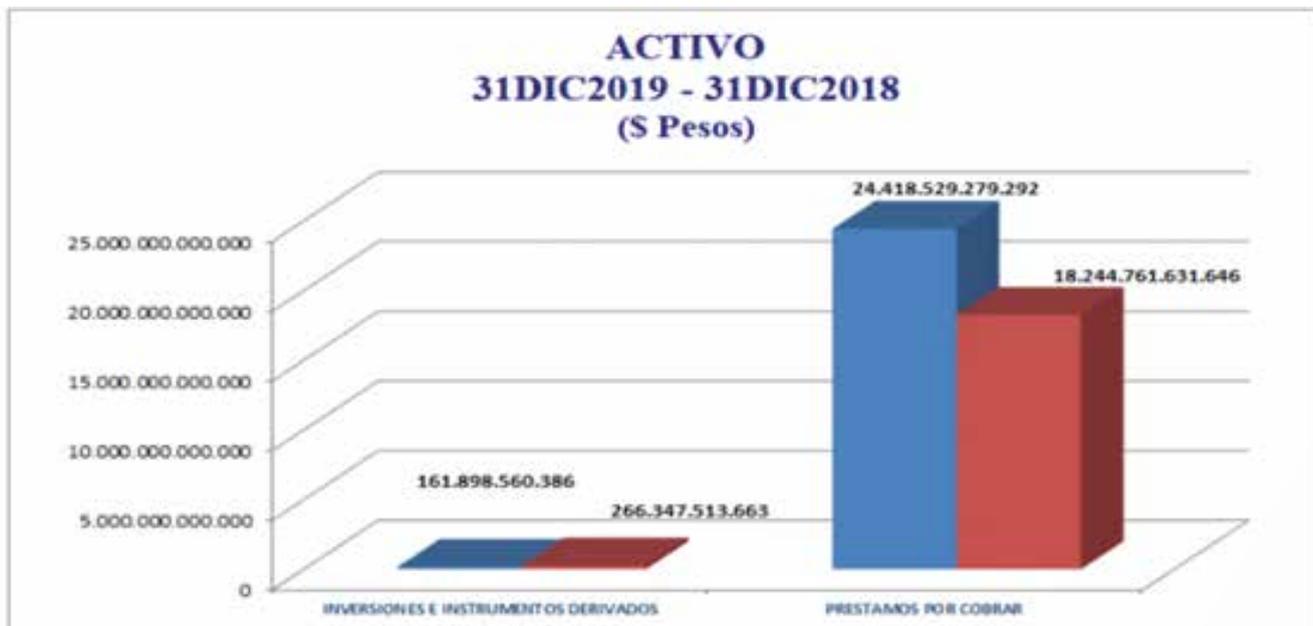
estabilidad en la participación de otras empresas como Empresas Públicas de Medellín y el Oleoducto Central S.A, para los dos años, representados en la siguiente gráfica.

Instrumentos derivados con fines de cobertura de flujos de efectivo  
Entidades que reportan los mayores saldos para los años 2019 y 2018



Complementando el análisis, para Deuda Pública de la Nación, revisando las notas de los sus estados financieros, a diciembre 31 de 2019, la cuenta 1236 - Instrumentos derivados con fines de cobertura de flujos de efectivo, posee un saldo en pesos de

\$161.898.560.385,68 correspondiente a la valoración de operaciones *Cross Currency Swaps* (CCS)<sup>44</sup>, el cual representa el 0.66% del saldo del activo de la entidad contable Deuda Pública, como observamos en el siguiente gráfico:



Fuente: Estados Financieros Deuda Pública de la Nación. Tomado de: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

Una vez revisados los Instrumentos derivados con fines de cobertura, repasaremos los mismos con fines de especulación que por el contenido de mayor riesgo en el mercado de valores, el cuidado en la

inversión se representa en los menores valores para dicha cuenta, de igual manera, es importante revisar las entidades con mayores saldos para los años 2018 y 2019:

<sup>44</sup> Swaps de divisas cruzadas (CCS)

**Instrumentos derivados con fines de especulación**  
Entidades que reportan los mayores saldos para los años 2019 y 2018



El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., es la entidad más representativa para los dos años presentados, el cual tuvo una participación dentro de los instrumentos derivados con fines de especulación una participación del 46% para el 2018 pasando al 57% para el 2019, se presentando una variación importante, y en las notas de sus estados financieros nos informan, que el aumento corresponde a las operaciones Overnight en el

último trimestre del 2019 frente al tercer trimestre del mismo periodo esto, originado por un desembolso que recibió el Banco por parte del BID, esta liquidez al cierre del año se colocó en operaciones Overnight. En el 2019 estos recursos serán objeto de una operación de conversión de moneda. Por un valor de \$108.145.620.000,00.

**Entidades que reportan los mayores saldos - Operaciones con instrumentos derivados**





[https://www.freepik.es/foto-gratis/plano-macro-concepto-financiero\\_2767150.html#page=2&query=economia&position=25](https://www.freepik.es/foto-gratis/plano-macro-concepto-financiero_2767150.html#page=2&query=economia&position=25)



[https://www.freepik.es/foto-gratis/crisis-economica-global-covid-19\\_11071641.html#page=1&query=economia&position=6](https://www.freepik.es/foto-gratis/crisis-economica-global-covid-19_11071641.html#page=1&query=economia&position=6)



[https://www.freepik.es/foto-gratis/plano-macro-concepto-financiero\\_2767150.html#page=2&query=economia&position=25](https://www.freepik.es/foto-gratis/plano-macro-concepto-financiero_2767150.html#page=2&query=economia&position=25)

La estabilidad tanto de los valores, como en la representatividad de las entidades en la dinámica de las cuentas de instrumentos derivados, por el manejo en complejidad y ejecución por parte de las entidades, mantiene la misma secuencia en los años presentados.

## CONCLUSIONES

Colombia a pesar de los significativos avances en el entorno del mercado de capitales, como una segura financiación para las diversas entidades y proyectos para el país. La poca investigación, estudios de los mercados no incentiva a los nuevos emisores.

La ausencia de mercados líquidos, donde en cada momento hay dispuestos muchos compradores y muchos vendedores. No hay certeza de compradores para los instrumentos financieros emitidos.

La cantidad de firmas que pueden entrar en el mercado de capitales son muy reducidas. El sector de la

infraestructura puede convertirse en una fuente de recursos como fuente fundamental en el futuro.

Por el riesgo que se maneja en la dinámica de estos instrumentos financieros, hasta el momento Colombia ha tenido un buen manejo de los mismos y muy controlados. Siendo un tema demasiado especializado, tanto en su manejo como en el contenido de los portafolios internacionales a que podemos acceder, con grandes posibilidades para nuestro país.

Los Bonos Verdes, son una gran oportunidad de inversión para el país, donde apenas estamos hablando de ellos y puede ser una herramienta que en la política económica se puede potenciar, siendo Colombia el segundo país más biodiverso, después de Brasil. Se constituye una gran oportunidad de investigación en todo sentido, el económico, el social, el ecológico y fundamentalmente el financiero.

# Entrevista

## Luis Alfonso Parra Téllez



Economista. Especialista en Finanzas y Administración pública Maestría Política Social, en curso Experiencia profesional en el sector privado y público. Auditor en Price Waterhouse & Coopers, director de comercio exterior en empresas del sector industrial, jefe de cobranzas del Instituto de Seguros Sociales, Director regional Vanguardia CTA. director de Proyectos Socioeconómicos y director de Proyectos de Capacitación en la División de Extensión y Proyección Social de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente de pregrado asignaturas de Ciencias Económicas. [luis.parra@unimilitar.edu.co](mailto:luis.parra@unimilitar.edu.co)  
Bogotá D.C.

## PREGUNTAS:

**1. CGN: ¿Cómo ha visto el puente colgante de la economía para este 2020 en el mundo?**

**LAPT:** Ha evidenciado fallas estructurales en sectores altamente sensibles como los son los relacionados con la prestación de servicios de salud, temas que se presumían superados en un considerable número de países que han venido transitando por la senda del desarrollo, denominadas economías emergentes, pero también ha permitido descubrir la capacidad de reacción de la mayoría de los gobernantes frente un reto para el que absolutamente ningún país o autoridades en el mundo estaban preparados.



**2. CGN: ¿Vislumbra una luz en la reactivación económica? ¿Cuándo y cuáles los sectores primeros y los últimos sectores o áreas económicas en la reactivación de la dinámica económica?**

**LAPT:** Sí vislumbro una reactivación económica, pasando por la imperiosa necesidad aplicar de manera simultánea muchas herramientas fiscales y monetarias para buscar “el rebote” de la economía, de la recesión a la recuperación buscando la senda del crecimiento.

En mi opinión los primeros sectores en reaccionar serán aquellos a los cuales se les dé una mayor inyección de recursos por parte del Gobierno por ser los mayores generadores de empleo y coadyuven a la reactivación de las empresas relacionadas con los mismos, destacando el

papel que debe jugar el gasto público en infraestructura y promoción de vivienda tanto VIP como VIS.

Respecto de los sectores más rezagados estarán los que dependan en una medida importante del sector externo por el debilitamiento del comercio internacional.

La prioridad será fortalecer el mercado interno como alternativa de las posibilidades, hoy muy restringidas en el contexto internacional, excepto las que resulten altamente prioritarias para los demás países.



### 3. CGN: ¿Cuáles habilidades deben generar los Gobiernos para el repunte de los sectores económicos?

**LAPT:** Sin duda la capacidad de administrar el gasto público orientado a la recuperación de la industria y del empleo. La adecuada administración del déficit fiscal, inevitable a nivel global, debe apuntarle a esas dos metas. Vendrán reformas inevitables como la tributaria, seguida de una laboral y pensional. Allí se plantea un reto bien importante sobre todo inicialmente en materia tributaria, de forma tal que la necesidad de generación de recursos para el Estado tenga más componentes redistributivos con la eliminación de exenciones y un diagnóstico muy juicioso de la capacidad de pago de los contribuyentes.

### 4. CGN: Cuando usted como conecedor y ciudadano colombiano, revisa las cifras de endeudamiento del Gobierno... ¿Qué piensa?, ¿Qué siente?

**LAPT:** Cuando examino las cifras de endeudamiento del Gobierno, las veo como inevitables, pienso que no había ni hay otra salida para hacer frente a esta crisis derivada de la pandemia, razón tenía Keynes cuando le dio al papel de los gobiernos un elemento fundamental para hacer frente a las crisis con las herramientas de una política fiscal anticíclica. ¿Qué pienso? que para salir de esta situación todos absolutamente todos, debemos aplicar una disciplina sustentada en la racionalidad económica, de la que hemos aprendido que los hogares debemos gastar más en lo esencial y menos en lo superfluo o que por lo menos se puede y se debe aplazar. ¿Qué siento? susto, pero también esperanza. Son tantas las lecciones aprendidas.

### 5. CGN: El sociólogo polaco Bauman en su libro la Modernidad Líquida, donde expone el concepto de sociedad líquida, en paralelo con las sociedades sólidas de nuestros abuelos. Pasando a la vivencia de un mundo provisional, precario, ansioso de novedades. ¿Qué les diría a los jóvenes que hasta ahora no habían tenido impactos socioeconómicos como el que vivimos con la presente pandemia?

**LAPT:** Creo que a los jóvenes no hay mucho por decirles, pues están teniendo que afrontar una situación para lo que ni los adultos, ni los más adultos estábamos preparados. Pienso que es más bien la oportunidad para invitarlos a reflexionar sobre la necesidad de construir una sociedad que garantice para las generaciones futuras una mejor calidad de vida; en ellos, aunque suene irónico, descansa esta responsabilidad. La nuestra, saberlos escuchar y aportar la experiencia que estimamos les sea útil.



[https://www.freepik.es/foto-gratis/empresedor-trabajando-factura\\_5767022.html#page=2&query=economia&position=24](https://www.freepik.es/foto-gratis/empresedor-trabajando-factura_5767022.html#page=2&query=economia&position=24)

## 6. CGN: ¿En el contexto de los profesionales de la Contaduría Pública del Sector Público qué se espera?

**LAPT:** Que aporten esa gran capacidad que tienen de contar con una visión mucho más amplia del contexto socio-económico que los rodea. El haber roto paradigmas de ver la contabilidad como un ejercicio de registros, pasando a tener una visión integral de los contextos micro a macro, las ha permitido desarrollar unas habilidades de tal proporción que los posiciona como actores con un papel tanto protagónico como indispensable para esta transformación estructural que todos reclamamos y poco hacemos por lograrlo. Poseen lo más valioso para cualquier organización del nivel que sea, la información sobre la realidad financiera. Es un activo de la más alta valía.

## 7. CGN: ¿Considera que el Gasto Público tiene un papel protagónico en la reactivación económica?

**LAPT:** Absolutamente así. Ya lo he evidenciado en otras respuestas de esta entrevista y ante un cierre total de la economía y de la sociedad como el que nos ha tocado vivir a consecuencia de la pandemia, solo con la adecuada administración del gasto público, se puede lograr que “la caída sea menos estrepitosa” y la senda de la recuperación más cercana.



## 8. CGN: De las crisis económicas, 2008-2010, que nos diferencia, ¿qué nos beneficia...y que retos nos impone?

**LAPT:** Creo que a diferencia de las otras crisis económicas incluida la más reciente del periodo 2008-2010, en la que estuvieron involucrados unos pocos actores con mucho afectaron la economía global, ésta involucró a todas las esferas, en todos los órdenes independiente de los modelos económicos, sociales o ecológicos que se encuentran vigentes hoy en el mundo.

En ese mismo orden de ideas, los retos que nos impuso demanda de la participación de todas las instituciones, no solo las gubernamentales o del Estado en general, en un solo compromiso, aunar esfuerzos para asimilarla y repensar modelos agotados por su mala orientación invirtiendo las escalas de valores y de responsabilidad con la sociedad, con la naturaleza y con nosotros mismos.

## 9. CGN: La recuperación económica después de la segunda guerra mundial, estuvo direccionada por el Plan Marshall, sus pilares fueron: recuperación de la agricultura, crecimiento de la producción, estabilidad financiera para Europa y una cooperación entre los países participantes en desarrollo del comercio, transporte y movilidad de personas, esto fue lo que llevo y ha llevado hasta hoy Alemania a ser llamado el motor de la economía europea. ¿Algo de esa experiencia exitosa vivida, nos aporta hoy para Colombia?

**LAPT:** Sin duda que sí. He sido un convenido que Colombia tiene todos los recursos para emerger como una potencia global. El mundo está adoleciendo de alimentos, de fuentes de recurso hídrico. Es la oportunidad de promover modelos de crecimiento y desarrollo económico aprovechando la riqueza natural en la que no se puede dejar de incluir contar con dos mares y una posición geoestratégica privilegiada, se implementen planes y programas que recuperen la vocación agrícola, sin abandonar los importantes avances logrados en materia industrial y un sector terciario que cobra cada vez más fuerza en un mundo globalizado. A pesar de las posiciones proteccionistas asumidas aún por los países más industrializados por las recientes crisis a la que le debemos sumar la que estamos viviendo.

# Rincón de lectura



## CONSTRUIR UN NUEVO FUTURO

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hace referencia a varios aspectos de suma importancia, donde hace referencia al cuidado de la periferia con especial énfasis en la económica internacional, que con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda de 2030. El documento invita hacer una revisión del proyecto de integración de toda América Latina y el Caribe, promocionando los potenciales e impactando a la transformación productiva y el desarrollo tecnológico.

De manera individual por país, presenta un reto en dirección a un Estado de bienestar, el fomento de la competitividad internacional y la transformación productiva, oportunidades de inversión con una línea presente en el campo de las **innovaciones ambientales**, con unos puntos focales como son la igualdad y la sostenibilidad. De otro lado, estimula a una importancia del Estado, como regulador e inversionista. La acción pública se perfila como un gran aporte desde los compromisos sociales, el actuar de la sociedad civil se perfila de gran aporte, con apoyos políticos, que actúen con claridad y transparencia para fortalecer sus democracias.

La rendición de cuentas y su transparencia sigue cobrando un importante avance de los estados y su compromiso con la transparencia de los recursos públicos. La secretaria ejecutiva Alicia Bárcena, nos avanza a pensar diverso por un cambio de época, las estructuras económicas en conjunto con los esquemas de

comportamiento se deben redefinir, privilegiando una cultura igualitaria que garantice derechos, construya ciudadanía los cuales contribuyen a divulgar nuevas capacidades y potencializar y ampliar las oportunidades.



El documento, es una contribución a la formulación de políticas y de un nuevo pensamiento económico sobre el desarrollo en un momento especialmente delicado por las convulsiones sociales, políticas y económicas por las que atraviesa el sistema internacional. El aprendizaje de la crisis debe encaminarse positivamente y constructivamente en el avance de nuevas maneras de desarrollo donde prime lo sostenible, lo social, lo económico y lo ambiental, encaminados en una misma dirección, en palabras de la doctora Bárcena, del bienestar social inclusivo, la protección de la integridad ecológica del planeta y un mundo más justo.

“

---

**“Es posible que la contabilidad sea la materia más confusa y aburrida del mundo, pero si quieres ser rico a largo plazo, tal vez también sea la más importante.”**

---

**ROBERT TORU KIYOSAKI**

”

# CODEx

Diálogos Económicos  
y Contables



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda



**CONTADURÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN