

# Cambios en la Política de Regulación Contable Pública y en la definición del Marco Normativo

de las entidades de gobierno



## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>3</b>
1. Aspectos generales .....	3
2. Usuarios de la información financiera .....	4
3. Características cualitativas de la información financiera .....	4
4. Principios de contabilidad pública .....	6
5. Medición de los elementos de los estados financieros .....	7
<b>CAPÍTULO II. ACTIVOS.....</b>	<b>8</b>
1. Inversiones de administración de liquidez .....	8
2. Préstamos por cobrar .....	9
3. Instrumentos derivados.....	9
4. Inversiones en controladas.....	10
5. Inventarios .....	11
6. Propiedades, planta y equipo .....	11
7. Propiedades de inversión .....	13
8. Bienes históricos y culturales.....	14
9. Activos biológicos .....	16
10. Activos no corrientes mantenidos para la venta .....	16
11. Deterioro de valor de los activos .....	16
<b>CAPÍTULO III. PROVISIONES Y ACTIVOS Y PASIVOS CONTINGENTES .....</b>	<b>18</b>
1. Provisiones.....	18
2. Activos y pasivos contingentes .....	18
<b>CAPÍTULO IV. OTRAS NORMAS .....</b>	<b>19</b>
1. Valor razonable.....	19
2. Concesiones .....	19
3. Contratos de construcción.....	19
4. Administración de la seguridad social en pensiones .....	19
<b>CAPÍTULO V. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES .....</b>	<b>20</b>
1. Presentación de estados financieros .....	20

## INTRODUCCIÓN

Este documento sustenta, de manera sumaria, las consideraciones efectuadas por la Contaduría General de la Nación (CGN) para mantener o modificar criterios inicialmente expuestos en la política de regulación contable pública, contenida en el documento “Estrategia de Convergencia de la Regulación Contable Pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)” (en adelante Estrategia de Convergencia), así como para mantener o modificar definiciones contenidas en los proyectos de Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, aplicables a las entidades de gobierno. Sobre estos documentos, se recibieron recomendaciones del Banco Mundial y comentarios por parte de los interesados y del público en general, los cuales fueron analizados y, en algunos casos, conllevaron a ajustes en los anexos de la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015, mediante la cual se incorporó, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, el Marco normativo para entidades de gobierno.

El documento Estrategia de Convergencia se publicó en junio de 2013 para comentarios de los interesados y del público en general y en julio del mismo año, se presentó y distribuyó a los asistentes del VIII Congreso Nacional de Contabilidad Pública. Así mismo, con el fin de retroalimentar el proceso adelantado por la CGN, se remitieron más de 60 cartas a decanos, directores de programa y coordinadores curriculares de las facultades de contaduría pública para que la estrategia se analizara al interior de los centros de educación superior. El citado documento se estructuró en dos capítulos: capítulo I “Antecedentes, Referentes y Contextualización de la Regulación Contable Pública” y capítulo II “Política de Regulación Contable Pública”.

Durante el año 2013, se realizaron los siguientes eventos con el fin de difundir la política de regulación:

- Tres foros sobre “Regulación Contable Pública hacia Estándares Internacionales NIIF/NICSP” en los cuales se informó sobre los avances y las perspectivas de la regulación contable pública y que contaron con la participación de 3.254 personas.
- Ocho seminarios sobre “Aspectos generales, conceptuales y técnicos: Política de Regulación Contable Pública - NICSP – NIIF” en los cuales se socializó la política de regulación contable pública y que contaron con la participación de 2.008 personas.

Adicionalmente, a lo largo de la definición del Marco normativo para entidades de gobierno, la CGN ha contado con el apoyo técnico del Banco Mundial quien ha ejecutado misiones de campo y ha realizado talleres prácticos sobre los modelos internacionales de contabilidad para el sector público.

Como producto de este proceso, se recibieron algunos comentarios al documento Estrategia de Convergencia, los cuales se pueden consultar a través de la página web de la CGN (<http://www.contaduria.gov.co>).

Con base en el análisis de los comentarios recibidos, en las recomendaciones del Banco Mundial y en las discusiones realizadas al interior de la CGN, desde una perspectiva técnica y conceptual, se ajustó el Proyecto de Marco normativo para las entidades de gobierno, en sus componentes de Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, los cuales se expusieron para comentarios del público entre el 3 de julio y el 31 de agosto de 2015.

Como producto de este proceso, se recibieron algunos comentarios, los cuales se pueden consultar a través de la página web de la CGN (<http://www.contaduria.gov.co>).

Es preciso señalar que muchos de los comentarios recibidos se orientaron a exponer dificultad en la comprensión de algunos temas del Marco normativo, así como a formular inquietudes sobre la aplicación del Marco en temas específicos de las entidades. Al analizar estos comentarios, la CGN evidenció que muchos se originan por falta de conocimiento sobre los modelos internacionales de información financiera tomados como referentes para la construcción de la regulación contable pública; así mismo, consideró que las respuestas a las inquietudes sobre la aplicación de la nueva regulación a temas específicos deberán tramitarse de acuerdo con el procedimiento establecido por la CGN para resolver esta clase de consultas.

En los capítulos que se desarrollan a continuación, se analizan los comentarios recibidos al documento Estrategia de Convergencia y a los proyectos de Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las entidades de gobierno. De igual manera, se presentan los análisis efectuados al interior de la CGN y la posición final adoptada por la misma como ente regulador de la contabilidad pública en Colombia.

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

Los criterios establecidos en la política de regulación contable pública, relacionados con el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y contenidos en el documento Estrategia de Convergencia fueron analizados por la CGN y, en algunos casos, ajustados teniendo en cuenta que a la fecha de la publicación de dicha estrategia, el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés) no había emitido su Marco Conceptual.

Adicionalmente, se recibieron comentarios por parte de los interesados, los cuales requirieron un análisis con el fin de determinar si era o no necesario ajustar la propuesta de Marco Conceptual a partir de los argumentos expuestos por los participantes. A continuación, se presenta un análisis sobre los comentarios generales y, posteriormente, sobre los comentarios agrupados según los elementos que conforman el Marco Conceptual.

### 1. Aspectos generales

Algunos consideraron necesario que la CGN llevara a cabo un debido proceso, en donde los textos normativos se acompañen de documentos de discusión y bases para las conclusiones. En este sentido, se afirma:

Sería oportuno, especialmente para el producto final de MC de la contabilidad de las entidades del gobierno colombiano, que se siguiera el esquema internacional en cuanto se acompañan los proyectos y los estándares de "documentos de discusión y bases para las conclusiones". Es decir los argumentos que toma en consideración el emisor para establecer un principio o conjunto de principios determinados.

La CGN comparte esta opinión y considera importante que la regulación sea producto de un proceso democrático en el cual los diferentes actores tengan la posibilidad de debatir las propuestas normativas realizadas por el ente regulador. Por esta razón, en julio de 2013, publicó el documento Estrategia de Convergencia en el cual se justificaron los criterios que en su momento, consideró pertinentes para el sector público. Además, el presente documento, en el cual se da respuesta a los diferentes planteamientos realizados por los participantes, hace parte de esta estrategia de democratización de la regulación contable.

Algunos comentarios señalaron la necesidad de hacer explícito que la información es de propósito general y al respecto, argumentan:

Hay que tener en cuenta que la información obtenida puede ser útil para que los diferentes usuarios solventen sus necesidades de información pero la misma no atiende directamente a demandas particulares actuales o potenciales, en especial de usuarios con mayor poder de exigir datos particulares a las entidades públicas (Contraloría o Congreso por ejemplo).

Al analizar este comentario, la CGN consideró que efectivamente, es importante especificar que la información financiera que regula el Marco Conceptual y el conjunto de normas propuesto tienen, como propósito fundamental, atender la demanda de información de usuarios que no están en

capacidad de solicitar información específica para propósitos particulares; por esta razón, incorporó el concepto de información financiera de propósito general en el Marco Conceptual.

En el acápite relacionado con el Marco Conceptual, algunos solicitaron que la CGN incluyera una parte aclaratoria para “confirmar el procedimiento que deben seguir las entidades cuando se presenten transacciones que no estén explícitamente contempladas en el marco normativo”.

La CGN considera importante que quede claramente establecida la forma en que debe actuar una entidad cuando no exista un tratamiento específico para un hecho económico; por tal motivo, incluyó, en la Norma de Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Corrección de Errores, el procedimiento a seguir ante la situación planteada.

## **2. Usuarios de la información financiera**

Se recibió un comentario en el cual se argumenta que la CGN debe ser considerada como “un usuario principal dado que por las funciones que le fueron asignadas en la Constitución Política de uniformar, centralizar y consolidar la información contable de las entidades del sector público del país, no se puede clasificar en las categorías de usuarios señaladas en este numeral”.

La CGN comparte dicha opinión pues reconoce que el ente regulador requiere información para los fines de consolidación y gestión de la información financiera del sector público, la cual es utilizada por otros usuarios en la toma de decisiones y en el ejercicio del control. Por ello, incluyó a la CGN como un usuario de la información financiera.

## **3. Características cualitativas de la información financiera**

Algunos consideraron necesario incluir el concepto de “prudencia” dentro de la característica de representación fiel. Al respecto, se afirma:

Sobre la característica cualitativa de la Representación Fiel, considero que siguiendo las tendencias internacionales (ver proyecto Mayo 2015 sobre MC del IASB), se debería introducir orientación sobre el uso de la prudencia como un elemento de juicio profesional útil para lograr neutralidad de la información financiera. Así mismo como un parámetro importante al tomar decisiones de política y elección contable en el marco de situaciones con alta incertidumbre y riesgos.

Sobre el particular, es importante señalar que en la actualidad, existe una discusión alrededor del término de “prudencia”: algunos piensan que es necesario optar por una posición conservadora cuando se están llevando a cabo estimaciones y elegir la alternativa que no subestime gastos ni pasivos, y que no sobreestime ingresos ni activos; otros, argumentan que introducir criterios prudenciales no lleva necesariamente a información neutral. De hecho, el actual Marco Conceptual del Consejo de Estándares Internacionales de Contabilidad (IASB por sus siglas en inglés), establece lo siguiente:

Reflejar intencionadamente estimaciones conservadoras de activos, pasivos, resultados o patrimonio se ha considerado en ocasiones deseable para contrarrestar los efectos de algunas estimaciones de la gerencia que se hayan percibido como excesivamente optimistas. Sin embargo, incluso con las prohibiciones contra las omisiones o inexactitudes intencionadas que aparecen en los marcos conceptuales existentes, una advertencia para ser prudentes

probablemente conduciría a un sesgo. La subestimación de activos o la exageración de pasivos, en un periodo habitualmente conduce a exagerar también el rendimiento financiero en periodos posteriores -un resultado que no puede describirse como prudente o neutral<sup>1</sup>.

Para el IPSASB, el concepto de prudencia tampoco se identifica como una característica separada, porque su objeto e influencia en la identificación de la información a incluir en los informes financieros de propósito general ya se encuentra implícita en el concepto de representación fiel<sup>2</sup>.

Al analizar este asunto, la CGN consideró que una posición prudente podría llevar, a quien prepara información, a aplicar criterios inadecuados; por ejemplo, cuando no existe un juego de probabilidades que permita establecer, en un rango, cuál es el desenlace más factible ¿por qué se tendría que utilizar la alternativa que conlleve contabilizar más gastos y más pasivos? Parece que lo más prudente no es utilizar los extremos del rango y, por ello, la opción que privilegian las normas es optar por el punto medio; por ello, no incorporan el concepto de prudencia como una característica de la información financiera.

En el acápite de características cualitativas, algunos señalaron que “no se contemplan de forma clara en el proyecto principios como el de materialidad y agrupación de datos, el cual (sic) en el estándar internacional son vitales y complementarios”, otros preguntaron sobre la posibilidad de “ampliar el concepto de materialidad, particularmente para el caso de los bienes de medio salario mínimo, de menor cuantía y para el caso de los activos no generadores de efectivo”; y unos más afirmaron que “hace falta incluir que el concepto de libre de error está asociado al de materialidad que en los MC internacionales de (sic) describe como una restricción de la información financiera. Este último tópico está por lo demás ausente en el proyecto en discusión”.

En el Marco Conceptual, se define el concepto de materialidad en los siguientes términos: “La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad individual”. Si la materialidad es un tema específico que depende de la naturaleza y cuantía de las partidas, mal se haría al establecer un umbral aplicable de manera transversal a todos los entes de gobierno. En efecto, lo que para un ente puede ser material, puede no serlo para otro.

Por lo anterior, la CGN llegó a la conclusión de que no es necesario hacer un desarrollo mayor al concepto de materialidad. No obstante, está de acuerdo con que es importante precisar que libre de error significativo es un tema que tiene que ver con la materialidad y por eso se efectuó el respectivo ajuste en el Marco Conceptual.

También se recibieron comentarios en los que se afirmó que no es necesario llevar a cabo una diferenciación entre características fundamentales y de mejora; al respecto, se afirma: “Las características cualitativas no deberían tener clasificación, ya que cada una de las características cualitativas es parte integral de las demás y actúan en forma conjunta para lograr los objetivos de la información financiera”.

---

<sup>1</sup> IASB. Marco Conceptual para la información financiera 2014. Párrafo FC3.28.

<sup>2</sup> Al respecto, consultar párrafo FC3.17, del Marco Conceptual para la información financiera con propósito general de las entidades del sector público, emitido por el IPSASB.

Existe una discusión entre el IASB y el IPSASB con relación a la jerarquización de las características cualitativas: mientras el IPSASB no cree adecuado llevar a cabo esta clasificación<sup>3</sup>, el IASB considera que es pertinente la distinción<sup>4</sup>.

La CGN analizó esta situación y estuvo de acuerdo, al igual que el IASB, con que la información financiera sin las dos características cualitativas fundamentales de relevancia y representación fiel no es útil y no puede hacerse útil siendo más comparable, verificable, oportuna o comprensible; de hecho, la información financiera que es relevante y está representada fielmente puede ser útil aun si no tiene ninguna de las características cualitativas de mejora.

#### **4. Principios de contabilidad pública**

Sobre el particular, algunos afirmaron que “el apartado de Principios no es muy convincente, no es un componente usual en los MC internacionales y de los itinerarios lógico-deductivos.”

Este tema ha sido ampliamente discutido a nivel internacional. Si se entiende por “modelos internacionales” los emitidos por el IASB y el IPSASB, efectivamente, no se encuentra un capítulo específico sobre principios; de hecho, algunos consideran que todo el conjunto de estándares son principios.<sup>5</sup> Por otra parte, existen regulaciones a nivel de contabilidad pública que han considerado importante mantener unos “principios” a efectos de la elaboración del reporte financiero, por ejemplo, la regulación de España que dedica un capítulo completo a discutir los principios contables.<sup>6</sup>

Al analizar este comentario, la CGN consideró que si bien es cierto que hay una discusión alrededor del tema de los principios, estos son importantes para orientar el proceso de preparación de información financiera y, por ende, los mantendrá como parte del Marco Conceptual, del mismo modo que lo establecen otras regulaciones.

También hubo participantes que afirmaron que “(...) puede generar confusión el empleo del concepto de macro-regla. La literatura actual diferencia sistemas de emisión sustentados en principios de sistemas basados en reglas”.

El término “macro-regla” es un concepto desarrollado desde la teoría contable asociado con un itinerario lógico-deductivo<sup>7</sup> y este es, justamente, el sentido con que se usa este término en el Marco Conceptual aplicable a las entidades de gobierno.

---

<sup>3</sup> Al respecto, consultar párrafo FC3.28. del Marco Conceptual para la información financiera con propósito general de las entidades del sector público, emitido por el IPSASB

<sup>4</sup> IASB. Marco Conceptual para la información financiera 2014. Párrafo FC3.10

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Dr. Salole así lo manifestó en el II Foro de Contadurías Gubernamentales de América Latina, ante la pregunta de por qué no existían principios en el Marco Conceptual.

<sup>6</sup> El numeral 3 de la parte primera del PGCP-2010 de España, señala que los principios contables son: Gestión Continuada, Devengo, Uniformidad, Prudencia, No compensación, Importancia Relativa. Al respecto, consultar: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-6710>

<sup>7</sup> Para profundizar al respecto, consultar: Molina Horacio y Tua Pereda Jorge, en: <http://www.aeca.es/pub/refc/acceso.php?id=1107>

Otro comentario recibido hace alusión a la problemática de aplicar el principio de esencia sobre forma; al respecto, se afirma:

Teniendo en cuenta que las operaciones de las entidades de gobierno general en su gran mayoría están supeditadas al cumplimiento de la parte legal, no es claro cómo se debe realizar la aplicación de este principio para que la entidad no tenga inconvenientes con los órganos de control, por dejar de lado lo legal y darle prioridad a lo (sic) económico.

Es importante aclarar que el Marco normativo para entidades de gobierno se debe aplicar atendiendo el principio de Esencia sobre forma, el cual tiene como objetivo inducir a que la entidad analice el hecho económico y lo trate contablemente de acuerdo con el Marco normativo, con independencia de las consideraciones legales que de este se desprendan.

## **5. Medición de los elementos de los estados financieros**

Algunos comentarios están relacionados con unificar las bases de medición empleadas para las entidades de gobierno con las empleadas para empresas; en este sentido, consideran adecuado que si existe un ajuste al costo, este se trate de la misma forma como se hizo en la Resolución 414 de 2014, en donde el costo reexpresado se considera una base de medición.

La CGN analizó este comentario y lo encontró pertinente. Por ello, incorporó, como bases de medición en el Marco Conceptual, el costo reexpresado y el costo amortizado.

También se recibieron comentarios con respecto a la inclusión del concepto de valor razonable como base de medición. En el documento Estrategia de Convergencia, no se abordó el debate que existe alrededor de la aplicación del valor razonable en las entidades de Gobierno<sup>8</sup>, pero lo cierto es que actualmente existe una incoherencia entre lo establecido en el Marco Conceptual de IPSASB emitido en octubre de 2014 y lo regulado en las NICSP; de hecho, el IPSASB, así lo admite: “El IPSASB admitió que no incluir el valor razonable como base de medición tendría implicaciones para la literatura existente del IPSASB al momento en que finalizó el marco conceptual, porque un número de NICSP contenía el valor razonable en las opciones o requerimientos de medición”<sup>9</sup>.

La CGN analizó esta situación y llegó a la conclusión que la mejor alternativa es hacer referencia al concepto de valor de mercado, tal como fue desarrollado por IPSASB en su Marco Conceptual, y alinear los requerimientos de las normas con dicho concepto.

---

<sup>8</sup> Para profundizar en el debate, se puede consultar los párrafos FC7.20 y siguientes del marco para la información financiera con propósito general de las entidades del sector público emitido por el IPSASB.

<sup>9</sup> Al respecto consultar párrafo FC7.27 del Marco Conceptual para la información financiera con propósito general de las entidades del sector público, emitido por el IPSASB.

## CAPÍTULO II. ACTIVOS

### 1. Inversiones de administración de liquidez

La política de regulación contenida en el documento Estrategia de Convergencia establecía tres categorías de clasificación para las inversiones de administración de liquidez, a saber: a valor razonable con efectos en el resultado, cuando la intención se orienta a negociar estas inversiones; al costo amortizado, cuando se esperan mantener hasta el vencimiento; y al costo, para los instrumentos de patrimonio que no se esperan negociar; no otorgan control, influencia significativa ni control conjunto, y no cotizan en bolsa.

Como parte del análisis interno y de acuerdo con el enfoque de las NICSP en la línea de la categoría disponibles para la venta, la CGN consideró pertinente adicionar la categoría de valor de mercado con efectos en el patrimonio, para instrumentos de patrimonio que tienen valor de mercado, que no se esperan negociar y que no otorgan control, influencia significativa ni control conjunto, así como para las inversiones en títulos de deuda que tienen valor de mercado y que no se mantienen con la intención exclusiva de negociarlas o de conservarlas hasta su vencimiento. Lo anterior, debido a que una gran proporción de las inversiones de las entidades de gobierno se concentran en títulos de deuda y la intención de negociación o tenencia de estos instrumentos puede cambiar dado que la gestión sobre estos recursos depende, en muchas ocasiones, de las políticas de gobierno. Por lo tanto, la CGN consideró conveniente incluir la categoría de valor de mercado con efectos en el patrimonio en el mismo sentido que las NICSP establecen la categoría disponibles para la venta.

Asimismo, se identificó la necesidad de incorporar, en la categoría de costo, los títulos de deuda que tienen valor de mercado y que no se tienen con la intención de mantenerlos hasta el vencimiento.

De otra parte, inicialmente se incluyó la restricción relacionada con la clasificación de las inversiones en la categoría del costo amortizado como criterio para la clasificación de las inversiones, cuando un valor significativo de estas inversiones se ha vendido o reclasificado a la categoría de valor de mercado con cambios en el patrimonio, durante el ejercicio corriente o durante los dos anteriores. Al respecto la CGN, considera pertinente excluir esta restricción en la medida que la gestión de las inversiones no depende exclusivamente de cada entidad, sino también de directrices de política pública.

La definición del tratamiento contable de los costos de transacción se justificó a partir de la medición posterior de las inversiones; no obstante, dada la inclusión de la categoría de inversiones a valor de mercado con efectos en patrimonio, la CGN consideró que este criterio no sería consistente, dado que para esta categoría en particular, la medición posterior combina la aplicación de la tasa de interés efectiva y el valor de mercado; en consecuencia, se incorpora la intención en la inversión como criterio para el tratamiento contable de estas erogaciones.

En uno de los comentarios recibidos sobre el documento Estrategia de Convergencia, se consideró pertinente la aplicación del deterioro para las inversiones de administración de liquidez, las cuentas por cobrar y los préstamos por cobrar desde el enfoque de pérdidas incurridas. No obstante, en lo relacionado con el criterio de deterioro de los instrumentos de patrimonio clasificados en la categoría del costo, hubo quienes estuvieron en desacuerdo con el uso del valor

de la participación en el patrimonio de la entidad receptora de la inversión como criterio para calcular el deterioro de estas inversiones de administración de liquidez. Ellos argumentaron que el valor patrimonial no se considera una medida fiable del importe recuperable y advirtieron que tampoco es una medida de valor razonable.

Al respecto, la CGN aclara que el valor patrimonial de la entidad receptora de la inversión es empleado únicamente como criterio para la estimación de deterioro de las inversiones de administración de liquidez representadas en instrumentos de patrimonio que no tienen precio cotizado en el mercado y que, en consecuencia, son clasificadas al costo.

Así las cosas, la CGN consideró que el valor patrimonial es un criterio válido de estimación de deterioro para las inversiones en instrumentos de patrimonio clasificadas al costo, dado que aplicar el valor presente de los flujos futuros de efectivo estimados (excluyendo las pérdidas crediticias futuras), descontados a la tasa de mercado, impone a las entidades de gobierno emplear metodologías de valoración para la proyección de flujos de efectivo de estas inversiones, que en muchos casos, no generan flujos de caja. Por lo anterior, con sustento en la relación costo beneficio, la CGN consideró el valor de la participación en el patrimonio de la entidad receptora de la inversión como un criterio objetivo para el cálculo del deterioro.

## **2. Préstamos por cobrar**

Con relación al reconocimiento del efecto de las tasas de interés subvencionadas, es decir, los préstamos concedidos con tasas inferiores a las del mercado, hubo quienes sugirieron reconocer este efecto únicamente para los préstamos concedidos a entidades distintas a las entidades de gobierno. Lo anterior, teniendo en cuenta que las entidades de gobierno realizan préstamos en condiciones disímiles, por lo que establecer una tasa de referencia, es decir, una tasa de mercado no sería posible para este tipo de transacciones.

Sobre el particular, la CGN consideró apropiado acoger esta observación e incluir el reconocimiento de la subvención de tasa de interés para préstamos concedidos a entidades distintas a entidades de gobierno, en la medida que como receptora, una empresa pública o privada tiene referentes en el mercado para esta clase de créditos ya que tiene acceso a fuentes de financiación distintas. En lo concerniente a los préstamos concedidos a entidades de gobierno, además de no tenerse de manera fiable una tasa de referencia en el mercado, sustentado en la relación costo beneficio, se consideró inapropiado mantener este criterio, máxime cuando su efecto se elimina para los propósitos de consolidación del Balance General de la Nación.

## **3. Instrumentos derivados**

Un comentario recibido solicitaba que la CGN incluyera, dentro de la medición del valor de mercado de los instrumentos derivados representados en opciones, el valor intrínseco, teniendo en cuenta que la norma únicamente incluye el reconocimiento del valor temporal a través de la prima pagada o recibida y la revelación del derecho y la obligación en cuentas de orden. Al respecto, se afirma:

(...) Consideramos que esto es adecuado cuando las opciones se adquieren para cubrir flujos de efectivos. Sin embargo, cuando estas opciones se adquieren, por ejemplo, para cubrir el riesgo de variación de tasa de cambio sobre un activo financiero expresado en otra moneda,

el registro en cuentas de orden no compensaría la re expresión del activo por efecto de la variación de la tasa de cambio.

En consecuencia, en este evento, para efectuar la comprobación de la eficiencia de la cobertura y para lograr que desde la perspectiva del estado de resultados, los efectos de la re expresión por tasa de cambio del activo financiero sean compensados con los cambios en el instrumento derivado, se requeriría que dichas opciones tuvieran la valoración de su posible compensación al corte, en cuentas de resultado, tal como la tiene la partida cubierta.

La CGN está de acuerdo con la importancia de incorporar el reconocimiento del valor intrínseco de las opciones para efectos de reflejar, de mejor manera, las posiciones de cobertura con esta clase de instrumentos y garantizar la simetría contable. No obstante, considera que la justificación primordial para incorporar esta medición se origina desde la concepción del valor de mercado de esta clase de instrumentos, en la medida que el valor de mercado de las opciones corresponde a su valor temporal (prima) y a su valor intrínseco cuando están “in the money”, mientras que cuando están “out the money”, corresponde únicamente al valor temporal (prima).

Por último, se recibieron comentarios sobre la importancia de aclarar que no siempre existe interrupción en la contabilidad de coberturas cuando el instrumento derivado expira, se ejerce o se vende, al respecto se afirma:

(...) el documento indica como una de las causales de terminación de la relación e (sic) cobertura la expiración del instrumento de cobertura. No obstante, es necesario que se incluya el hecho de que puede darse la sustitución o la renovación sucesiva del instrumento de cobertura por otro y siempre que esto haga parte de la estrategia de cobertura documentada por la entidad tal expiración no debería dar lugar a la terminación de la relación de cobertura (...)

La CGN está de acuerdo en hacer esta precisión dado que la contabilidad de coberturas no se interrumpe cuando el instrumento derivado se sustituye o renueva, siempre que se mantengan las condiciones para la aplicación de esta; por ello, realizó el ajuste en la norma respectiva.

#### **4. Inversiones en controladas**

En la política de regulación contenida en el documento Estrategia de Convergencia, se propuso reconocer inversiones en controladas tanto para empresas societarias como para no societarias; no obstante, dado que la naturaleza de las inversiones corresponde a un derecho de recibir algún tipo de retribución, la CGN consideró conveniente restringir la aplicación de la Norma de Inversiones en Controladas únicamente para participaciones en empresas societarias a fin de preparar los estados financieros individuales. Adicionalmente, el criterio de medición de estas inversiones corresponde al método de participación patrimonial, lo cual implica que la inversión se incremente o disminuya para reconocer la porción que le corresponde al inversor en los resultados del periodo y en los cambios en el patrimonio de la entidad controlada, por tanto, estos criterios únicamente serán aplicables a empresas societarias.

Ahora bien, para los propósitos de la preparación y presentación de estados financieros consolidados, la CGN mantiene la política de no hacer obligatoria la Norma de Consolidación para las entidades de gobierno; sin embargo, en los casos en que se requiera llevar a cabo procesos de

consolidación, se deberán incluir las entidades sobre las cuales se ejerza control, con independencia de que sean entidades societarias o no societarias.

## **5. Inventarios**

Un comentario recibido, solicitaba que la CGN incluyera, dentro del alcance de los inventarios, los bienes que se distribuyen a precios económicamente no significativos, “como lo indica el Régimen de Contabilidad actual”.

La Norma de Inventarios establece que se reconocerán como inventarios, los activos adquiridos que se distribuyen sin contraprestación en el curso normal de la operación; por su parte, el Marco Conceptual establece que un ingreso producto de una transacción sin contraprestación es aquel que recibe la entidad sin que deba entregar a cambio una contraprestación que se aproxime al valor de mercado del recurso que se recibe, es decir, la entidad no entrega nada a cambio del recurso recibido o si lo hace, el valor entregado es menor al valor de mercado del recurso recibido.

De acuerdo con lo anterior, las transacciones sin contraprestación incluyen aquellas en las cuales no se recibe nada a cambio o el valor recibido es menor al valor del recurso entregado. Por tal motivo, la CGN llegó a la conclusión que no es necesario hacer una alusión expresa, en la Norma de Inventarios, a la identificación de los bienes que se distribuyen a precios económicamente no significativos, pues el concepto de transacción sin contraprestación resulta más amplio.

También se recibió un comentario en el cual se solicitaba que se dejara estipulado expresamente que el mantenimiento de las propiedades planta y equipo se puede reconocer como parte del costo de producción de inventarios; el argumento expuesto es que existen “(...) activos importantes en cantidad y valor vinculados al proceso productivo (...)”.

La CGN analizó este comentario y lo encontró pertinente; por ello, precisó que el mantenimiento de las propiedades, planta y equipo que se utilicen en el proceso productivo hacen parte del costo de los inventarios.

Adicionalmente, la CGN recibió la recomendación de definir una regla para la medición del inventario y establecer que todos los inventarios se valuaran empleando el método de primeras en entrar, primeras en salir (PEPS).

La CGN considera que no es pertinente establecer una regla en este sentido, porque la naturaleza del inventario, su nivel de rotación y las políticas de gestión que establezca la entidad, es lo que determinará el método de valuación que mejor refleje la condición del inventario, por tal motivo, cada entidad tendrá que desarrollar una política contable al respecto.

## **6. Propiedades, planta y equipo**

Con respecto al tratamiento de los componentes, en un comentario recibido se afirma que la separación no se debe restringir a que estos tengan un valor significativo dentro del total del elemento: “(...) consideramos que se debería permitir a la entidad que, aquellos casos de elementos de valor no significativos pero de vida útil diferente, puedan ser abiertos como elementos independientes. Lo anterior incluso facilitaría la administración y control de los activos fijos de la entidad”.

Los criterios para identificar los componentes de una propiedad planta y equipo que se establecen en el Marco normativo no distan de los requerimientos establecidos por la NICSP-17, es decir, una entidad está obligada a realizar la separación cuando el componente sea significativo y tenga una vida útil diferente. Esto es así porque si el componente no es material y si las vidas útiles son iguales para todos los componentes, no hay razón, desde una perspectiva de costo-beneficio, para llevar a cabo tal separación.

Ahora, el Marco normativo no prohíbe que una entidad separe las partes que no sean significativas y con vidas útiles diferentes; no obstante, la entidad tendrá que evaluar si tal separación no lleva al incumplimiento de las características fundamentales de la información financiera de propósito general como son la representación fiel y la relevancia.

Algunos consideraron necesario aclarar en qué circunstancias se debe clasificar un inmueble como propiedad planta y equipo o como propiedad de inversión, cuando existen arrendamientos por debajo del precio del mercado. Al respecto se sugiere:

(...) aclarar en cada una de las normas cuál es su alcance, dado que la clasificación como PPE cuando el arrendamiento está por debajo del mercado se presentaría en transacciones específicas tales como la prestación de un servicio social y no para la generación de renta, por ejemplo viviendas de bienestar social. La no aclaración podría presentar desviación a las NIIF del sector público (IPSAS por sus siglas en inglés).

La CGN analizó este comentario y consideró que cuando existan arrendamientos no comerciales, es decir, cuando la propiedad no se gestione para obtener fundamentalmente una renta, el activo debe ser clasificado como propiedad planta y equipo. Vale la pena aclarar que la NICSP-16, al citar los casos mencionados anteriormente, lo hace con el fin de ejemplificar; razón por la cual, no se puede interpretar que solamente en dichos dos casos, el activo se deba clasificar como propiedad planta y equipo. La realidad puede abarcar situaciones que desbordan la casuística señalada.

También se recibieron comentarios relacionados con el modelo de medición posterior propuesto para la medición de propiedades planta y equipo; al respecto, se afirma:

Teniendo en cuenta que la información contable debe reflejar de forma razonable la situación financiera de la entidad, no se entiende la razón por la cual se elimina la actualización de las propiedades, planta y equipo (excepto las destinadas a pagar beneficios a los empleados a largo plazo) pues al mantenerlos al costo, el valor del bien no corresponderá a su realidad financiera.

La CGN analizó el comentario y llegó a la conclusión de que no existen razones para pensar que el modelo del costo (costo menos depreciaciones y deterioros) no refleja “de forma razonable la situación financiera de la entidad”. Desde una perspectiva internacional, en donde la representación fiel es una característica de la información financiera de propósito general, es admitido el modelo del costo; considerar lo contrario, implicaría que el criterio adoptado por el IPSASB no es adecuado, lo cual puede ser posible, pero sería preciso conocer argumentos que sustentaran tal afirmación y dichas justificaciones no se presentan de manera clara en el comentario realizado.

Ahora, las mediciones basadas en precios de mercado pueden ser válidas pero no necesariamente el criterio más adecuado será siempre este. El IPSASB lo explica en los siguientes términos:

La información de (sic) sobre el valor de mercado de los activos mantenidos para prestar servicios en periodos futuros es útil si refleja el valor que la entidad es capaz de obtener de los activos usándolos para proporcionar o prestar servicios. Sin embargo, si un valor de mercado basado en salidas es significativamente menor que el costo histórico, el valor de mercado es probable que sea menos relevante que el costo histórico de estos activos para proporcionar información sobre la capacidad operativa, este valor de mercado es también probable que sea menos relevante que las medidas actuales basadas en valores de entrada<sup>10</sup>

También hay que tener en cuenta que en las entidades de gobierno, la mayoría de elementos que conforman la propiedad planta y equipo, son activos no generadores de efectivo, es decir, se tienen fundamentalmente para prestar servicios y no para generar un rendimiento comercial; si esto es así, es muy probable que una medición basada en el costo de reposición sea más pertinente, el IPSASB lo explica en los siguientes términos:

Si no hay razón para creer que el valor en uso del activo excede de forma significativa a su valor razonable menos los costos necesarios para la venta, puede tomarse éste como importe recuperable del mismo. Este será, con frecuencia, el caso de un activo que se mantiene para su disposición. Ello es debido a que, el valor en uso de un activo mantenido para su disposición estará compuesto, fundamentalmente, por el importe neto a obtener por su venta. Sin embargo, para numerosos activos no generadores de efectivo del sector público que se mantienen bajo un supuesto de negocio en marcha para proporcionar servicios especializados o bienes públicos a la comunidad, el valor en uso del activo es probable que sea mayor que su valor razonable menos los costos necesarios para la venta<sup>11</sup>.

Finalmente, es necesario señalar que cuando se emitió el documento Estrategia de Convergencia, las normas internacionales vigentes establecían que las plantas agrícolas se reconocían como activos biológicos. Sin embargo, durante el año 2014, el IASB llevó a cabo una mejora a la NIC-16 y NIC-41, la cual consistió en clasificar las plantas productoras como propiedades, planta y equipo.

La CGN discutió esta mejora y llegó a la conclusión que las plantas productoras de las entidades de gobierno se deben reconocer, medir, revelar y presentar de acuerdo con los requerimientos exigidos en la mejora y no encontró argumentos para considerar un tratamiento especial para este tipo de activos; por tal razón, el nuevo Marco normativo incluye este tema el cual no se había contemplado en el documento emitido en el año 2012.

## **7. Propiedades de inversión**

En el documento Estrategia de Convergencia, se propuso lo siguiente:

De acuerdo con las normas internacionales, las propiedades de inversión se miden posteriormente empleando el modelo de valor razonable o el modelo del costo establecido para las propiedades, planta y equipo. Como ya se afirmó, la CGN no tiene previsto incorporar, el valor razonable como medición básica, pero sí, requerir mediciones que tengan

<sup>10</sup> Al respecto, consultar párrafo 7.37 del Marco Conceptual para la información financiera con propósito general de las entidades del sector público, emitido por el IPSASB

<sup>11</sup> Al respecto, consultar párrafo 28 de la NICSP 21 emitida por el IPSASB

en cuenta valores de salida. En este caso, considera que para las propiedades de inversión, es factible estimar, sin esfuerzo desproporcionado, un precio de mercado, por tal motivo la medición posterior de estos activos se realizará a precios de mercado.

Las normas internacionales establecen que el efecto de la medición posterior en una propiedad de inversión medida al valor razonable se refleja en el resultado. Al respecto, la CGN considera, tanto para las empresas como para las entidades del gobierno, que la variación de valor se debe reconocer en el patrimonio, en razón a que no resulta prudente reconocer efectos en resultados por ganancias derivadas de activos que no se van a realizar a corto plazo, especialmente, si se tiene en cuenta que el patrimonio de las entidades sujetas a la regulación es, mayoritariamente, público y que las ganancias generadas por esa vía podrían ser objeto de distribución.

La propuesta de medir las propiedades de inversión a valor razonable estaba asociada con los requerimientos establecidos en la NICSP 16 en la cual se exige que una entidad que emplee el modelo de costo-depreciación-deterioro del valor revele información suplementaria sobre el valor razonable de sus propiedades de inversión; si esto es así, necesariamente, tendrían que existir estimaciones del valor razonable para dichos bienes independientemente del modelo elegido para la medición posterior.

También se analizó la alternativa de que una entidad pudiera optar por medir las propiedades de inversión si conocía o podía medir el valor de mercado sin un costo o esfuerzo desproporcionado; en caso contrario, dichos bienes se medirían a costo-depreciación-deterioro. No obstante, esta posibilidad podría llevar a que algunas entidades optaran por mediciones de valor razonable y otras por modelo de costo, generando asimetrías en las políticas contables uniformes que debe aplicar la CGN para efectos de los procesos de consolidación.

Otro aspecto importante es el efecto que traen las mediciones a valor de mercado de este tipo de activos, puesto que las variaciones en dicho valor se reconocen en el resultado del periodo. Por ello, teniendo en cuenta la naturaleza de las entidades de gobierno, la CGN consideró que no era conveniente que el resultado se viera afectado por utilidades no realizadas, simplemente por el hecho de existir un cambio en el uso del bien.

En atención a los anteriores elementos de análisis, la CGN consideró adecuado requerir que las entidades de gobierno midan posteriormente sus propiedades de inversión empleando el modelo del costo y no solicitar revelaciones sobre mediciones del valor de mercado como lo exige la NICSP 16.

## **8. Bienes históricos y culturales**

Se recibió la recomendación de llevar a cabo una diferenciación entre bienes históricos y culturales operativos y no operativos; los primeros son aquellos que la entidad emplea para prestar servicios o para propósitos administrativos y los segundos son aquellos que tienen la condición de bienes históricos y culturales pero no son utilizados por el ente para actividades de cometido estatal.

Si bien no se acoge la clasificación de estos bienes en operativos y no operativos, los bienes sí se clasifican dependiendo de la intención de uso que tenga la entidad para con los mismos. De esta forma, habrá bienes históricos y culturales clasificados como propiedades, planta y equipo, como propiedades de inversión o como bienes de uso público. En cualquiera de estos casos, se aplicará

la norma respectiva. En consecuencia, cuando un bien histórico y cultural no se clasifique en las categorías anteriormente referidas, se clasificará en la categoría de bienes históricos y culturales, siempre que exista medición monetaria confiable y, por tanto, su reconocimiento y medición atenderá lo dispuesto en la norma establecida para estos bienes.

También, se recibieron comentarios relacionados con la medición de los bienes históricos y culturales, específicamente, se afirma que no es factible asignarles una vida útil a este tipo de bienes. Quienes participaron con comentarios argumentan que no es factible esta asignación de valor, bien sea a través del costo, del valor razonable o del valor neto de realización, puesto que estos son valores basados en el mercado y una característica de estos bienes es que son inalienables, es decir, no se pueden transar. Consideran que es imposible asignarles algún valor de costo dado que su valor es histórico, arqueológico, cultural y patrimonial, y proponen que: “los bienes arqueológicos y culturales que reflejen la identidad nacional debería UNICAMENTE REVELARSE en los estados financieros de las entidades que los custodian (...)” (sic)

La CGN analizó este comentario y aunque la medición fiable se aborda específicamente para los bienes históricos y culturales, la inquietud es válida igualmente para todo tipo de elemento de los estados financieros. En el caso particular de los bienes históricos y culturales, tanto el Marco Conceptual como la Norma exigen, para su reconocimiento, la medición monetaria fiable; cuando ello no es posible, establecen que solo es factible la revelación.

Ahora, pueden existir desembolsos asociados con los bienes históricos y culturales por concepto de restauraciones, las cuales son susceptibles de ser medidas fiablemente (el pago por el servicio proporciona evidencia de la medición) y, por ende, se reconocerán como parte de la partida. Además, si los desembolsos por restauración son contabilizados como activos, se deberán depreciar porque en estas circunstancias será factible determinar una vida útil, la cual estará dada principalmente por los tiempos estimados en los cuales probablemente se tenga que volver a realizar esta actividad.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta los comentarios recibidos, la CGN consideró que es necesario precisar, en la Norma de Bienes Históricos y Culturales, que el activo se reconocerá siempre y cuando se pueda medir fiablemente y que la depreciación estará asociada con los desembolsos efectuados por las restauraciones realizadas. Adicionalmente, la CGN consideró pertinente ampliar las revelaciones asociadas con este tipo de activos.

Con relación al deterioro, si bien en la política de regulación contable, se planteó el deterioro de estos bienes, por la falta de referentes para obtener un valor de mercado o un costo de reposición, se determinó que no es procedente establecer el deterioro para estos bienes y en caso de evidencia de deterioro físico se evaluará si aún cumple con la definición de activo para establecer si procede la baja en cuentas.

Los bienes históricos y culturales que se encuentren clasificados en las categorías de propiedades, planta y equipo, propiedades de inversión o bienes de uso público serán objeto de deterioro de acuerdo con la norma correspondiente.

## **9. Activos biológicos**

Como se mencionó en el acápite de propiedades planta y equipo, el Marco normativo incluye un desarrollo relacionado con plantas productoras, las cuales se excluyen de los activos biológicos.

Además de lo anterior, la CGN discutió las bases de medición para este tipo de activos y llegó a la conclusión que como alternativa de medición al valor de mercado, se debería incluir el costo de reposición, teniendo en cuenta que si no llegan a existir mercados activos para algunos de estos recursos, una medición basada en los costos en que se incurriría para reponer el activo en sus condiciones actuales es coherente con lo establecido en el Marco Conceptual y está alineado con los requerimientos de la normativa internacional.

La CGN también llegó a la conclusión de que para los activos biológicos que se esperan distribuir en una transacción sin contraprestación, la medición al costo de reposición es lo más pertinente. Lo anterior, teniendo en cuenta que desde las NICSP, se ha previsto utilizar esta base de medición para activos que se entregan gratuitamente o a precios de no mercado, lo cual ha sido acogido por la CGN.

## **10. Activos no corrientes mantenidos para la venta**

A pesar de que las NICSP no tienen un desarrollo normativo para los activos no corrientes mantenidos para la venta, en el documento Estrategia de Convergencia, la CGN propuso incorporar una norma específica para de las entidades de gobierno.

Al respecto, la CGN analizó nuevamente la propuesta y llegó a la conclusión de que requerir una presentación por separado de dichos activos puede tener un costo que supera los beneficios de preparar información con criterios particulares, más aun considerando que en su mayoría, los activos del gobierno son no generadores de efectivo, por lo cual no se observa una utilidad para los usuarios de la información. Por ello, no incorpora ninguna norma sobre este particular.

## **11. Deterioro de valor de los activos**

Con respecto a las normas de deterioro de valor, algunos consideraron que es relevante incluir el valor de uso en la Norma de Deterioro de Valor de los Activos no Generadores de Efectivo, y afirmaron que: “El costo de reposición podría definirse, de acuerdo con las normas internacionales, como un valor incluido en el cálculo del valor de uso, pero no el valor de uso en sí mismo”

Si bien la CGN definió valor en uso como un valor presente de flujos futuros y separó el costo de reposición como una base de medición distinta, es preciso señalar que las normas propuestas no contravienen lo establecido en las NICSP para el cálculo del importe recuperable.

También se recibió el siguiente comentario:

Aunque la norma contempla que la entidad definirá en sus políticas contables los criterios empleados para identificar los activos que, dada su materialidad, deban ser objeto de aplicación de la norma de deterioro consideramos que la CGN debe evaluar la relación

COSTO-BENEFICIO en las entidades de gobierno de evaluar anualmente los indicios de deterioro y la revisión de valor residual, vida útil y método de depreciación.

Lo anterior dado el alto número de activos que posee algunas entidades de gobierno (...) como propiedades, planta y equipo, bienes de uso público e históricos y culturales.

Las características fundamentales de la información financiera de propósito general son la representación fiel y la relevancia. La CGN comprende que el nuevo Marco normativo impone retos a los preparadores de información y tuvo en cuenta, entre otros aspectos, la relación costo-beneficio de los nuevos requerimientos. No obstante, dicha relación tiene límites y uno de estos está dado precisamente por la representación fiel. El que los activos, a la fecha de presentación de información financiera, hayan perdido capacidad operativa, es una realidad que no se puede desconocer en los estados financieros.

Adicionalmente, la CGN, considerando la relación costo-beneficio, precisó que el deterioro solo se calculará para activos que de acuerdo con la política de cada entidad, se consideren materiales.

Con relación al deterioro, también se recibió una recomendación que está relacionada con los siguientes aspectos:

- Hacer una sola norma, sin distinguir entre activos generadores y no generadores de efectivo.
- Definir la lista de indicios de deterioro sin hacer diferenciación entre generadores y no generadores de efectivo.
- No asociar las metodologías para el cálculo del valor recuperable con activos generadores y no generadores de efectivo.
- Clarificar que, de las cinco metodologías, debe tomarse el mayor valor para compararlo con el valor en libros del activo y establecer si hay lugar al reconocimiento del deterioro.
- Clarificar que si el valor calculado por alguna de los cinco métodos supera el valor en libros, no se reconoce deterioro y no es necesario aplicar otras metodologías.

La CGN analizó la recomendación y consideró apropiado hacer la distinción entre activos generadores y no generadores de efectivo; esto, porque llegó a la conclusión que desarrollar una sola norma puede confundir a las entidades a efectos de determinar el importe del valor recuperable, debido a que la metodología es diferente dependiendo de si es un activo generador o no generador de efectivo.

Por lo anterior, decidió desarrollar dos normas para el tratamiento contable del deterioro de valor de los activos, tomando como referente la NICSP 21 y la NICSP 26, respectivamente.

## CAPÍTULO III. PROVISIONES Y ACTIVOS Y PASIVOS CONTINGENTES

### 1. Provisiones

Sobre este tema, considerando la particularidad y naturaleza de las entidades de gobierno, la discusión se centró en el reconocimiento de provisiones originadas en obligaciones implícitas. De acuerdo con los criterios de las NICSP, no es claro determinar en qué circunstancias en una entidad de gobierno, se generan o no esta clase de obligaciones. Por lo tanto, a partir de las discusiones realizadas al interior de la CGN, se consideró adecuado limitar el reconocimiento de esta clase de obligaciones siempre y cuando existan acuerdos formales que aunque no sean exigibles legalmente, creen una expectativa válida de que la entidad está dispuesta a asumir ciertas responsabilidades frente a terceros.

Con este criterio, se evita sobrestimar obligaciones y gastos que puedan derivarse de hechos o circunstancias propias de la gestión de gobierno y de su forma de actuar, sin que ello conduzca a la generación de obligaciones implícitas; de igual forma, se evita el reconocimiento de provisiones por concepto de beneficios sociales, lo cual desborda el alcance de la Norma de Provisiones.

Adicionalmente, uno de los comentarios recibidos sugirió incorporar un mayor desarrollo de algunos conceptos relacionados con las provisiones, específicamente se afirma:

En el proyecto de norma no se incorpora el concepto de obligaciones probables, posibles o remotas, conceptos que si fueron incluidos en el Instructivo 002 de 2014, para las empresas sujetas al ámbito de aplicación de la Resolución 414 de 2014, razón por la cual se sugiere incluir estos conceptos con el fin de poder establecer diferencias entre los mismos y su registro y/o revelación contable.

La CGN analizó este comentario y consideró pertinente hacer un desarrollo de los conceptos mencionados y, por ende, se incluyen en la Norma de Provisiones.

### 2. Activos y pasivos contingentes

Algunos comentarios señalaron la inconveniencia de utilizar, para el registro de activos y pasivos contingentes, las cuentas de orden, las cuales no están consideradas en las normas internacionales y se argumenta que las revelaciones suplen toda la información necesaria y relevante para sus usuarios.

Sobre el particular, es importante precisar que en el Marco Conceptual, las cuentas de orden no se consideran un elemento de los estados financieros. Sin embargo, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la CGN, estas cuentas se considerarán un instrumento complementario en materia de revelaciones, puesto que permiten sistematizar y agregar información relativa a obligaciones y derechos contingentes de las casi 3.800 entidades que conforman el sector público, además de controlar aspectos sobre los cuales se requiera efectuar seguimiento. También facilitan el suministro de información individual, agregada y consolidada a los usuarios de la información financiera.

## **CAPÍTULO IV. OTRAS NORMAS**

### **1. Valor razonable**

Producto de la misión del Banco Mundial, se concluyó que la definición de la política orientada a las mediciones de valor razonable con base en lo establecido en las NIIF genera conflicto con los criterios de las NICSP, teniendo en cuenta que no existe un estándar único en las NICSP que oriente las estimaciones de esta base de medición; adicionalmente, el Marco Conceptual de las NICSP se refiere a valor de mercado y no a valor razonable.

Al respecto, la CGN consideró relevante garantizar la consistencia del Marco normativo para las entidades de gobierno, haciendo alusión no al valor razonable, sino al valor de mercado, criterio que fue incorporado como base de medición en el Marco Conceptual para entidades de gobierno y que se incorpora en las normas, cuando hay lugar a dicha medición.

### **2. Concesiones**

En el documento Estrategia de Convergencia, la CGN propuso que los activos entregados en concesión se mantuvieran al costo, tal como lo establecen las NICSP. Sin embargo, algunas entidades opinaron que mantener esta medición podría llevar a sobre estimar estos activos, específicamente, en los casos en los cuales la ejecución de las concesiones sean desfavorables. Ahora bien, al contrastar las características de los activos entregados en concesión y las condiciones propias en la ejecución de las concesiones realizadas por las entidades de gobierno, la CGN consideró prudente incorporar el criterio de deterioro como parte de la medición de los activos entregados en concesión para, de esta manera, reflejar la realidad económica de estas operaciones y las condiciones de los recursos públicos entregados en concesión.

### **3. Contratos de construcción**

Cuando se emitió el documento Estrategia de Convergencia, no se tenía previsto elaborar una norma de contratos de construcción. Sin embargo, se estableció que aunque es excepcional, existen entidades de gobierno que actúan como contratistas en contratos de construcción y, por tal razón, se decidió incorporar la Norma de Contratos de Construcción.

### **4. Administración de la seguridad social en pensiones**

Sobre el particular, se recibieron comentarios en los que se solicitaba incorporar una norma que definiera el tratamiento contable de los fondos de reservas de pensiones, dado que las NICSP no han regulado el tema.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que los fondos de reservas de pensiones han sido clasificados como entidades de gobierno y que efectivamente las NICSP no regulan las operaciones que estos fondos realizan, la CGN incorporó una norma para tal efecto.

## **CAPÍTULO V. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES**

### **1. Presentación de estados financieros**

En el documento Estrategia de Convergencia, se propuso la presentación de un estado de situación financiera al inicio del periodo comparativo, por efecto de cambios en políticas contables, correcciones de errores y reclasificaciones.

Sobre esta política se recibió recomendación del Banco Mundial en el sentido de no incorporar este requerimiento, dado que la presentación del estado de situación financiera al inicio del periodo comparativo no está considerado en las NICSP, ya que la información respectiva se puede obtener del estado de cambios en el patrimonio.

La CGN acogió esta recomendación y decidió no incorporar la presentación de un estado de situación financiera al inicio del periodo comparativo, por efecto de cambios en políticas contables, correcciones de errores y reclasificaciones.

De otra parte, en el documento Estrategia de Convergencia, se propuso la presentación del otro resultado integral y se consultó a los interesados sobre la pertinencia de dicha presentación.

Sobre esta política se recibió recomendación del Banco Mundial en el sentido de no incorporar este requerimiento, dado que la presentación del otro resultado integral no está considerado en las NICSP, ya que la información respectiva se puede obtener del estado de cambios en el patrimonio. Adicionalmente, quienes opinaron sobre el documento Estrategia de Convergencia, argumentaron que esta información no es útil en las entidades de gobierno.

Por lo anterior, la CGN decidió no exigir la presentación del otro resultado integral en la información financiera de las entidades gubernamentales.

En relación con las cuentas de orden, si bien, las mismas no están definidas como un elemento de los estados financieros, se identifica la necesidad de mantenerlas como instrumento de revelación y presentarlas a continuación del estado de situación financiera.