

**Consultoría internacional para la Contaduría General de la Nación de Colombia
(CGN) en Contabilidad para la Sostenibilidad**

Entregable # 4

Documento de informe final y hoja de ruta

(V3)

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| GLOSARIO..... | 3 |
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 4 |
| 1. OBJETIVOS..... | 6 |
| 2. METODOLOGÍA..... | 7 |
| 2.1. <i>Revisión documental técnica</i> | 7 |
| 2.2. <i>Formulación de recomendaciones y hoja de ruta</i> | 8 |
| 3. EVALUACIÓN DE DOCUMENTOS ELABORADOS POR LA CGN | 9 |
| 4. IMPLICACIONES EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES..... | 15 |
| 5. RECOMENDACIONES A LAS ENTIDADES | 17 |
| 6. RECOMENDACIONES Y HOJA DE RUTA PARA LA CGN | 20 |
| REFERENCIAS | 28 |

GLOSARIO

Estándar. Conjunto de reglas, directrices o recomendaciones para las actividades o sus resultados, con el fin de lograr un grado óptimo de homogeneidad en un contexto determinado. Los estándares suelen ser voluntarios, pero en muchos casos concitan un alto grado de seguimiento y pueden llegar a constituir una norma social.

Estándar contable o informativo. Las reglas, directrices o recomendaciones sobre identificación, gestión, elaboración y revelación de información constituyen un caso particular de estándar. Se considera que los estándares GRI o las recomendaciones de TCFD son estándares informativos porque incluyen requerimientos para la identificación y revelación de información de sostenibilidad.

Iniciativa. Plataforma creada por un conjunto de entidades e individuos para lograr un propósito a través de diferentes medios, incluyendo reuniones, la creación de juntas permanentes, consultas, el lobbying, la comunicación pública o la emisión de directrices. Instituciones como TNFD o GRI pueden considerarse iniciativas y uno de los principales medios para conseguir sus fines consiste en la emisión de estándares informativos.

Norma legal, normativa legal o regulación. Conjunto de prescripciones vinculantes, codificado a través de un sistema legal estatal y aplicado por un estado soberano coercitivo.

Norma social. Conjunto de expectativas que convergen en patrones reconocibles de comportamiento o prácticas. La existencia de expectativas generales sobre la publicación de información de sostenibilidad (con independencia de la existencia de regulación) constituiría una norma social.

Referente. Término modélico de referencia. Es una noción general aplicable a cualquiera de los restantes conceptos.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe presenta los resultados finales de la Consultoría Internacional en Contabilidad para la Sostenibilidad, y propone una hoja de ruta para la Contaduría General de la Nación de Colombia (CGN). Su propósito es evaluar los documentos producidos por la CGN, analizar el impacto en las entidades del sector público de una eventual política de reporte de sostenibilidad, y formular recomendaciones para las entidades públicas y para la CGN relacionadas con el desarrollo de regulación contable sobre información de sostenibilidad para el sector público.

Después de introducir el objetivo y la metodología, el apartado 3 presenta los principales resultados de los documentos confeccionados por la CGN. Este análisis destaca sus principales implicaciones para la elaboración de información de sostenibilidad por parte de las entidades públicas teniendo en cuenta la consideración de la entidad informante, el enfoque de materialidad, el alcance temático de la información, su potencial interoperabilidad, la complejidad derivada de la elaboración de la información y el objetivo de que ésta sea comparable entre entidades.

El apartado 4 describe las principales implicaciones derivadas de la elaboración de información de sostenibilidad para las entidades públicas. Las estrategias y acciones de las entidades públicas deben alinearse con las políticas públicas, de forma que la sostenibilidad sea un aspecto integral de los procesos de gobernanza y la formulación de estrategias de la entidad. Esta integración debe responder a los principios de progresividad, proporcionalidad, equilibrio, coordinación, mejora continua y trazabilidad.

Mientras que el apartado 5 relaciona los temas tratados en las diferentes reuniones mantenidas con entidades públicas colombianas, el apartado final de este informe propone recomendaciones y una hoja de ruta sobre seis aspectos que interesan a la definición de una política de regulación de preparación y divulgación de información contable pública de sostenibilidad. Como aspecto general, se recomienda la inclusión de obligaciones inequívocas relacionadas con la revelación de información de sostenibilidad, pues la regulación se muestra como un elemento indispensable de fomento de la información de sostenibilidad.

(1) Alcance y contenido de la información de sostenibilidad. Se proponer definir un marco conceptual y diseñar un plan de acción que considere aquellas cuestiones alineadas con las prioridades de política pública de Colombia, incluyendo impactos operativos, impacto de políticas y estado de la sostenibilidad. Una norma sobre clima puede constituir un primer avance de esta regulación.

(2) Entidad informante. Se sugiere coordinar con las regulaciones existentes, priorizar la regulación de la información de empresas públicas no cotizantes y entidades de gobierno y establecer un procedimiento para asegurar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y progresividad.

(3) Usuarios de la información. Se propone identificar usuarios clave de la información, destacando el papel ciudadano y educativo de la contabilidad pública, e incluir obligaciones inequívocas de revelación de información de sostenibilidad.

(4) Criterios y enfoque de materialidad. Se indica diseñar en el marco conceptual un enfoque adaptativo de materialidad que se desarrolle mediante una guía con principios y recomendaciones adaptables a la realidad de cada entidad y que garanticen la relevancia y consistencia de la información. Se recomienda elaborar un listado de cuestiones que la CGN considere que deben reportarse necesariamente.

(5) Complejidad e implicaciones operativas. Se sugiere diseñar un plan de implementación gradual de la regulación en aplicación de los principios de progresividad y proporcionalidad.

(6) Interoperabilidad. Se propone facilitar la conciliación entre diferentes requerimientos normativos y referentes de información mediante estudios y guías pormenorizadas de sus interrelaciones dentro del ámbito de su aplicación a las entidades del sector público.

(7) Comparabilidad. Se sugiere diseñar criterios técnicos mínimos y orientaciones comunes, incluyendo información que deba reportarse necesariamente en atención a las políticas públicas de Colombia y de sus sistemas estadísticos.

1. OBJETIVOS

Según los términos de referencia de la Consultoría, el Entregable #4 “Documento de informe final y hoja de ruta” tiene como objetivo la elaboración y entrega de un informe final y una hoja de ruta que contenga:

1. La evaluación y recomendaciones sobre los cinco informes producidos por la CGN acerca de la contabilidad para la sostenibilidad.
2. El análisis y recomendaciones sobre las implicaciones en la gestión de las entidades, por la adopción de una política de reporte de información de sostenibilidad.
3. Las recomendaciones a las entidades públicas colombianas que aplican estándares internacionales de sostenibilidad, así como las ayudas de memoria o actas de mesas de trabajo con estas.
4. Las recomendaciones y hoja de ruta, con su presentación a la CGN y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con ello, este entregable busca recoger una propuesta de lineamientos a seguir por la CGN para la definición de una política de regulación de preparación y divulgación de información contable de sostenibilidad.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, este documento se estructura, después de esta introducción, en los siguientes apartados:

- Apartado 2. Metodología
- Apartado 3. Evaluación de documentos elaborados por la CGN
- Apartado 4. Implicaciones en la gestión de las entidades
- Apartado 5. Recomendaciones a las entidades
- Apartado 6. Recomendaciones y hoja de ruta para la CGN

2. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del presente informe final y la hoja de ruta, se aplicó una metodología de carácter cualitativo y analítico, estructurada en dos etapas secuenciales e interrelacionadas:

2.1. Revisión documental técnica

De acuerdo con los términos de referencia, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de cinco informes emitidos por la CGN sobre contabilidad para la sostenibilidad.

- Documento 1: Avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.
- Documento 2: Sistema de Contabilidad de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero (SCRR-GEI) en Colombia.
- Documento 3: Avances internacionales en la elaboración y divulgación de información contable de sostenibilidad en el sector público: una revisión sistemática de la literatura.
- Documento 4: Resultados de la encuesta “Avances del sector público colombiano sobre elaboración y divulgación de información contable de sostenibilidad”.
- Documento 5: Entidades del sector público colombiano que estarían bajo el ámbito de aplicación de las circulares externas emitidas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Sociedades en materia de información contable de sostenibilidad.

Esta revisión se ha realizado aplicando al análisis de los seis criterios del marco comparativo elaborado en el Entregable #2, como se describe a continuación:

- Entidad informante: Tipo de organización que reporta, considerando su contexto, funciones y naturaleza.
- Materialidad: Enfoque de materialidad (impacto, financiera, doble) desde el cual se aproxima a la información de sostenibilidad.
- Alcance: Cobertura temática de aspectos relacionados con la sostenibilidad (ambientales, sociales, económicos, y de gobernanza).
- Interoperabilidad: Grado en que la información puede alinearse o complementarse con la elaborada con base en los estándares existentes.
- Complejidad: Nivel de dificultad que requiere elaborar la información de sostenibilidad, teniendo en cuenta aspectos como formación, acceso a datos, cuestiones técnicas, comprensión normativa, etc.
- Comparabilidad: Posibilidad de que la información sea comparable entre entidades.

2.2. Formulación de recomendaciones y hoja de ruta

Con base en las etapas anteriores de la Consultoría, se estructuraron recomendaciones técnicas dirigidas a la CGN y a las entidades públicas. Estas recomendaciones buscan dar respuesta a las siguientes preguntas que han sido formuladas por la CGN:

- ¿Desde la perspectiva del sector público, cuáles son las oportunidades y los riesgos de adoptar a priori un referente con un alcance parcial frente a uno que abarque las diversas dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, ambiental y gobernanza)?
- ¿Qué aspectos han de ser tomados en consideración para definir la entidad que informa? ¿Cuáles son las implicaciones para la definición de la información de sostenibilidad?
- ¿Quiénes son los potenciales usuarios de la información contable pública de sostenibilidad? ¿Cuáles son sus necesidades genéricas de información?
- ¿Cuál o cuáles serían los enfoques de materialidad pertinentes para la información de sostenibilidad del sector público?
- ¿Qué metodologías se pueden articular para determinar los contenidos estructurales mínimos de información de sostenibilidad a divulgar en el sector público?
- ¿Qué estándares o iniciativas de sostenibilidad deberían tenerse en cuenta para orientar la política de información de sostenibilidad de la CGN y proponer una hoja de ruta? ¿Cómo se podrían articular estos estándares o iniciativas de forma que, en su caso, su aplicación conjunta sea operativa?
- ¿Cuáles son las implicaciones operativas más significativas que se pueden prever para la implementación de información contable pública de sostenibilidad en las entidades del sector público?

Para dar respuesta a estas preguntas se han utilizado los siguientes elementos:

- a) Análisis de los documentos presentados por la CGN.
- b) Análisis y conclusiones incluidos en el Entregable #2 de esta Consultoría: “Documento de diagnóstico y resultados preliminares”.
- c) Contenido de la Capacitación (Entregable #3), evaluación e interacción con los participantes.
- d) Las reuniones con la CGN y con entidades públicas a que se refiere el apartado 5 de este documento.

3. EVALUACIÓN DE DOCUMENTOS ELABORADOS POR LA CGN

Este apartado presenta las principales conclusiones sobre los documentos revisados de acuerdo con los criterios definidos en el Entregable #2, con el fin de informar el desarrollo de políticas públicas para la divulgación de información de sostenibilidad por parte de las entidades del sector público colombiano.

Documento 1. Avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

La primera parte de este documento proporciona una descripción detallada de las diferentes disposiciones normativas desarrolladas en Colombia para avanzar hacia la consecución de los ODS. Este compendio permite identificar la importancia de las diferentes normativas y regulaciones a tal efecto, algunas de las cuales establecen exigencias en materia de divulgación de información de sostenibilidad.

Además, el documento proporciona un análisis detallado del proceso seguido para la elaboración de los informes anuales de avance de los ODS y de los Reportes Nacionales Voluntarios. A partir de esta descripción, se identifican los siguientes aspectos relevantes relacionados con la elaboración de información de sostenibilidad por parte de las entidades integrantes del sector público:

- **Alcance temático.** Considerar un enfoque amplio en el alcance de la información a reportar, abordando temas relacionados con aspectos sociales, medioambientales y de gobernanza. Los ODS cubren en sus metas temas fundamentales como desigualdad, pobreza, educación, salud, cambio climático, uso del agua, ecosistemas, transparencia, calidad de las instituciones, etc. Todas ellas son cuestiones clave para la gestión efectiva y responsable en las entidades del sector público, cuya estrategia y gobernanza dependen de la política pública del sector al que pertenece la entidad.
- **Relevancia de la información.** Analizar la relevancia de los temas a informar desde un enfoque de materialidad de impacto que permita rendir cuentas de cómo las entidades del sector público afectan de forma positiva y/o negativa real o potencialmente a cuestiones de sostenibilidad. La recopilación de indicadores por parte del sector público para la elaboración de los informes agregados sobre el grado de avance a nivel país buscan informar en qué medida las entidades que nacionales y territoriales contribuyen a la sostenibilidad.
- **Heterogeneidad y dificultad de acceso a datos.** Establecer criterios mínimos de medición comunes para ser aplicados a nivel territorial con el objetivo de facilitar la recolección y disponibilidad de datos para la elaboración de ciertos indicadores por parte de las entidades. Estos criterios deben servir como una base homogénea que permita la comparación y el seguimiento a nivel nacional, sin limitar la capacidad de los municipios y departamentos para desarrollar su

propia batería de indicadores complementarios, adaptados a sus contextos, prioridades y particularidades locales.

Documento 2. Sistema de Contabilidad de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero (SCRR-GEI) en Colombia.

El documento ofrece en sus primeros apartados una revisión exhaustiva de iniciativas internacionales para frenar el cambio climático y de la traslación de los compromisos derivados de estas a la legislación y normativa colombiana. La síntesis resalta las principales implicaciones de estos textos en materia de contabilidad del carbono. Asimismo, algunos apartados destacan la relevancia de la financiación asociada a actividades de adaptación y mitigación, aspecto primordial para el sector público como proveedor de fondos y referente ejemplar para otras organizaciones. El documento también describe los sistemas de recolección de información sobre cambio climático en Colombia, establecidos a partir de las legislaciones mencionadas, así como de los mecanismos implementados para frenar el cambio climático.

Con base en este documento, se evidencian diversos elementos relevantes vinculados a la generación de información de sostenibilidad por las entidades del sector público:

- **Materialidad.** Es importante aproximar la evaluación de la relevancia de los aspectos de sostenibilidad desde un enfoque de materialidad de impacto y materialidad financiera. La obligación de cuantificar emisiones directas e indirectas de GEI permite medir el impacto de las entidades públicas sobre el cambio climático. Además, se pone de manifiesto la relevancia del cambio climático desde una perspectiva financiera, con efectos financieros directos a través de los mecanismos implementados para su lucha, como el impuesto y los mercados regulados y voluntarios (García-Torea et al., 2022).
- **Consideración de referentes internacionales.** Mientras que esto ayudaría a fomentar la comparabilidad e interoperabilidad de la información generada, sería necesario evaluar la medida en la que esos referentes internacionales son aplicables a la realidad de las entidades del sector público colombiano.

Se realizan las siguientes sugerencias para la revisión del Documento:

- Tener en cuenta las prescripciones del Protocolo GHG para la contabilización de GEI como un referente internacional para la contabilidad del carbono.
- Considerar la relevancia financiera del cambio climático a través del reconocimiento de los riesgos físicos y de transición derivados del cambio climático a la hora de analizar las iniciativas, normativas y regulaciones.

Documento 3. Avances internacionales en la elaboración y divulgación de información contable de sostenibilidad en el sector público: una revisión sistemática de la literatura.

Este documento presenta una revisión sistemática de la literatura empírica internacional sobre elaboración y divulgación de información contable de sostenibilidad en el sector público. El documento tiene el propósito de sintetizar esta experiencia para explorar las posibilidades de regulación de esta actividad en el sector público colombiano. Del análisis de 38 artículos internacionales el documento extrae conclusiones relativas a los temas divulgados, los factores que contribuyen y limitan la implementación de procesos para la elaboración de información de sostenibilidad en el sector público, y los cambios generados por su implementación.

Este documento evidencia diversos elementos relevantes relativos a la generación de información de sostenibilidad por parte de las entidades del sector público:

- **Importancia de una perspectiva amplia.** Los estudios analizados muestran que los informes de sostenibilidad en el sector público tienden a incluir aspectos sociales, medioambientales y económicos. Destacan cuestiones tales como gestión del agua, emisiones, diversidad laboral, salud pública, transparencia institucional, educación, entre otros. Estas cuestiones coinciden con las que abordan los ODS, corroborando la necesidad de que los informes del sector público opten por un alcance amplio que refleje las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible.
- **Regulación como elemento facilitador.** Los estudios analizados destacan que la existencia de disposiciones normativas claras favorece la elaboración de informes de sostenibilidad más completos y rigurosos en el sector público. Por el contrario, la ausencia de obligatoriedad y la falta de directrices específicas se identifican como obstáculos para la calidad y profundidad de los informes. Esta situación subraya la necesidad de avanzar hacia una regulación clara y exigente que sirva de guía y estímulo para el sector público (Bebbington et al., 2012; CIPFA, 2021).
- **Adaptación de los referentes internacionales de información de sostenibilidad al sector público.** La revisión de los estudios pone de manifiesto la necesidad de ajustar las estrategias de estandarización a las particularidades del ámbito público. En especial, se señala la falta de claridad en torno al concepto de creación de valor en este contexto, así como la escasa adecuación de los indicadores utilizados, que en muchos casos no reflejan de forma precisa las realidades y objetivos propios de las administraciones públicas.

Documento 4. Resultados de la encuesta “Avances del sector público colombiano sobre elaboración y divulgación de información contable de sostenibilidad”.

Dentro del proyecto de investigación de la CGN para formular la política de regulación contable sobre información contable de sostenibilidad para el sector público, esta institución ha aplicado una encuesta dirigida a empresas públicas cotizantes, no cotizantes y entidades de gobierno. Los temas abordados en la encuesta incluyen la motivación y percepción de la importancia de la información de sostenibilidad, así como diversos aspectos relativos a su implementación, tales como referentes, organización interna, desafíos y medios de difusión.

Los resultados de la encuesta ponen de relieve ciertas consideraciones de interés para el objeto del Documento 4, que indudablemente lo son también para este Entregable #4:

- **Importancia de la perspectiva de la entidad informante.** Los ODS son un referente para los tres tipos de entidades. Sin embargo, mientras que las empresas cotizantes utilizan en mayor medida GRI para formular un reporte separado de sostenibilidad, las empresas no cotizantes y las entidades de gobierno recurren a canales alternativos, tales como informes de gestión o redes sociales, para divulgar información de sostenibilidad cuya elaboración no sigue generalmente la guía de referentes externos. Del mismo modo, las empresas tienden a incluir más información sobre aspectos ambientales, en tanto que las entidades de gobierno lo hacen sobre aspectos de índole social, como la educación.
- **Usuarios de la información.** En coherencia con la importancia atribuida a los ODS, todas las entidades destacan el interés que este tipo de información tiene para la ciudadanía y los servidores públicos. Por el contrario, el interés de inversionistas, mercados de capitales u organizaciones internacionales obtiene un menor número de respuestas, incluso en las empresas cotizantes.
- **Importancia de los recursos y capacidades.** Al contrario que las empresas cotizantes, las no cotizantes, así como las entidades de gobierno, indican que la carencia de recursos económicos y ciertas limitaciones organizativas, obstaculizan el desarrollo de la información de sostenibilidad.

Algunas sugerencias para la revisión del Documento o, en su caso, para una nueva oleada de encuestas serían:

- Presentar las preguntas del cuestionario en una tabla o anexo.
- Incluir un apartado metodológico en el que se justifiquen las preguntas, incluyendo las referencias oportunas para la generación del cuestionario.

- Presentar los resultados de la encuesta en porcentaje, realizando un análisis comparativo simultáneo entre los tres tipos de entidades que permita soportar cuantitativamente las conclusiones alcanzadas.
- Considerar una reordenación de las preguntas, pues la reflexión sobre los usuarios de la información puede ayudar al análisis de otros aspectos.

Documento 5. Entidades del sector público colombiano que estarían bajo el ámbito de aplicación de las circulares externas emitidas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Sociedades en materia de información contable de sostenibilidad.

Las circulares 031/2021, emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia, y 100-000010/ 2023, por la Superintendencia de Sociedades, constituyen actualmente las disposiciones normativas para la preparación y divulgación de información de sostenibilidad por parte del sector empresarial colombiano. Estas disposiciones también son aplicables a algunas entidades públicas.

La Circular 031/2021 instruye a las sociedades emisoras de valores de determinado tamaño para que incluyan un anexo sobre “Revelación de información sobre asuntos sociales y ambientales, incluidos los climáticos”, dentro de los informes periódicos emitidos a través de Registro Nacional de Valores y Emisores. Si bien la Circular reconoce el interés de los estándares para la divulgación de información de sostenibilidad a diferentes grupos de interés, establece que, en aras a mejorar la información destinadas a los inversionistas, se incluyan aspectos sociales, ambientales y climáticos, “bajo una perspectiva de materialidad financiera”, remitiéndose a TCFD y SASB como los referentes internacionales aplicables. En la revisión realizada por la CGN (Documento 5) se constata que 24 entidades públicas quedarían bajo el ámbito de aplicación de esta Circular. Entre estas entidades es mayoritaria la referencia a referentes internacionales como GRI o Pacto Mundial, mientras que la utilización de TCFD y SASB es emergente, existiendo una divergencia entre entidades cotizantes y entidades de gobierno en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Circular.

Por su parte, después de realizar una revisión conceptual del marco normativo y de los referentes internacionales, la Circular de la Superintendencia de Sociedades establece recomendaciones sobre los principios rectores, ámbito de aplicación y supervisión de informes de sostenibilidad publicados por empresas no emisoras que cumplen los umbrales establecidos en la norma. Dichas recomendaciones contienen elementos efectivos, como la internacionalización de los referentes, su enfoque integral, y otros principios como eficiencia, comparabilidad, inclusión o verificabilidad. En la revisión reportada en el Documento 5 se identifica un total de 12 empresas cotizantes y 12

empresas no cotizantes que estarían dentro del alcance de esta Circular, la mayoría de las cuales no publica informe de sostenibilidad (esta situación es generalizada en otras geografías; CIPFA, 2021; Larrinaga et al., 2018). Dentro de las que sí lo hacen, de nuevo, se encuentra una gran variedad de referentes internacionales para la elaboración de informes, incluyendo GRI, Pacto Mundial, ODS, TCFD y SASB. En todo caso, se remarca que esta Circular incluye recomendaciones y no obligaciones informativas, como hace la Circular 031.

A partir del análisis del Documento 5 y de las circulares, se evidencian diversos elementos relevantes vinculados a la generación de información de sostenibilidad por las entidades del sector público:

- **Entidad informante e interoperabilidad.** El análisis realizado por la CGN revela que hay un conjunto de entidades públicas muy relevantes (empresas públicas y entidades de gobierno) que se sitúan dentro del ámbito de aplicación de ambas circulares. Esta circunstancia ha de considerarse en la formulación de la política de regulación del sector público para facilitar el cumplimiento normativo de las entidades.
- **Materialidad.** Si bien la Circular 031 establece un enfoque de materialidad financiera, la Circular de la Superintendencia de Sociedades establece un principio más amplio (llamado “holístico”) mediante el que se tratan de recoger todos los intereses, desde ambientales hasta financieros. Como indica el Documento 5, el enfoque de materialidad financiera de la primera circular puede ser limitado en el contexto del sector público. Por otro lado, el enfoque holístico de la segunda circular puede servir para conjugar los diferentes intereses de la información de sostenibilidad. Con todo, la distinción entre materialidad financiera y de impacto es de general aceptación y, a pesar de su oportunidad, el enfoque holístico se podría adaptar en la formulación de la política de regulación contable sobre información de sostenibilidad para el sector público, articulando claramente esta distinción y así facilitar su aplicación de forma ecléctica.
- **Comparabilidad e interoperabilidad.** Tanto en las circulares como en su aplicación, analizada en el Documento 5, se constata la referencia y difusión de referentes internacionales basados en diferentes principios. Así, por ejemplo, GRI u ODS vienen siendo los referentes de mayor aplicación. Sin embargo, el requerimiento de TCFD por la Circular 031 ha ocasionado una creciente aceptación por parte de las entidades. Esta situación aboca a desafíos relacionados con la comparabilidad de la información de sostenibilidad y con el coste de la implantación de las políticas. Por ello, en la formulación de sus políticas, la CGN debe considerar mecanismos para facilitar la interoperabilidad entre los diferentes estándares.

4. IMPLICACIONES EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES

Las políticas públicas son un condicionante clave para el sector público dado que sus actuaciones están alineadas con las prioridades gubernamentales que, a su vez, responden al proceso democrático. Esto implica que la formulación de políticas de regulación contable sobre información de sostenibilidad en el sector público debería ser coherente con las estrategias y metas de las entidades públicas (Ehalaiye et al., 2025) que deben **estar alineadas con las prioridades establecidas por los gobiernos a nivel nacional y territorial**.

En el ámbito de la organización, diversos referentes internacionales en materia de información de sostenibilidad (véanse las normas del ISSB o las Recomendaciones de la TCFD) destacan la importancia de considerar **cuatro pilares clave** para la divulgación de información de sostenibilidad: la gobernanza, la estrategia, la gestión de impactos y riesgos, y las métricas y objetivos. A pesar de haberse diseñado para empresas, puede resultar beneficioso observar el enfoque TCFD en el sector público, pues pone de manifiesto la necesidad de considerar no solo las acciones implementadas y resultados alcanzados, sino también la integración efectiva de la sostenibilidad en la organización como parte fundamental de sus procesos de gobernanza y formulación de estrategias (Ehalaiye et al., 2025). Estos dos aspectos son clave para las entidades del sector público, dado que demuestran la coherencia entre el comportamiento de las entidades y los objetivos de las políticas públicas (Cifoletti et al., 2025). En concreto, estos pilares permiten evaluar la integración de la sostenibilidad dentro del modelo organizativo de las entidades públicas, facilitando la alineación con las políticas públicas y evidenciando el compromiso institucional.

Como ilustra el Documento 1 (ver sección anterior), la existencia de un compromiso con el logro de los **ODS** dota a este referente internacional de un papel fundamental como referente clave a la hora de articular en la política de regulación de la CGN el alineamiento de la información de sostenibilidad con los objetivos de las políticas públicas. En este sentido, los ODS sirven de guía para que las entidades públicas definan sus prioridades y midan sus contribuciones al desarrollo sostenible (Bebbington & Unerman, 2020; CIPFA, 2023). Por tanto, los ODS deberían constituir un referente cardinal en la formulación de políticas de regulación contable sobre información de sostenibilidad en el sector público.

Como consecuencia de ello, la regulación impulsada por la CGN debería promover la elaboración y publicación de información de sostenibilidad (en informes específicos o como parte del informe de gestión o de las notas a los estados financieros) que esté basada en la integración efectiva de la sostenibilidad en los procesos de gobernanza, en la formulación de estrategias y en los sistemas de información. Esta integración debería responder a seis principios.

El sector público es heterogéneo, incluyendo entidades de diversa naturaleza (empresas cotizantes y no cotizantes y entidades de gobierno), que operan en el ámbito nacional y territorial y que disponen de recursos dispares. El **primer principio** a considerar es la **progresividad**, que adapte los requerimientos de información en atención a criterios objetivos basados en la naturaleza, objeto misional e interdependencia de las operaciones de las entidades con sectores relevantes para el desarrollo sostenible. El principio de progresividad llevará aparejado la definición de los usuarios y de los criterios de materialidad de la información generada. El **segundo principio**, la **proporcionalidad**, indica que la información de sostenibilidad ha de sujetarse a los recursos, capacidades y niveles de impacto de cada entidad de manera que se eviten cargas desproporcionadas en entidades pequeñas o con menor impacto en términos de sostenibilidad.

No obstante, es importante tener en cuenta que la información de sostenibilidad elaborada por las entidades públicas alimenta los procesos de obtención de datos para la elaboración de estadísticas por diferentes entidades de gobierno regionales o nacionales (por ejemplo, los informes anuales de avance de los ODS o el SCRR-GEI). El **tercer principio** consiste en el **equilibrio** entre la estandarización de la información de sostenibilidad para informar estos procesos y la progresividad y proporcionalidad que adecúe la información a las características de las entidades (Lee et al., 2023).

La progresividad, proporcionalidad y equilibrio conducirán a la coexistencia de diferentes enfoques de materialidad en la misma o en distintas entidades públicas. La diversidad de enfoques permite reconocer la interrelación entre el impacto de las organizaciones sobre cuestiones de sostenibilidad y el efecto de estas sobre su posición financiera (presente o futura), en especial porque impactos de sostenibilidad hoy pueden materializarse en riesgos financieros (Cooper & Michelin, 2022). El **cuarto principio**, **coordinación**, introduce la necesidad de establecer mecanismos de conexión y colaboración entre departamentos responsables de los sistemas de información financiera y de sostenibilidad para garantizar la coherencia entre estos dos ámbitos de divulgación (Michelon et al., 2024).

Como se recoge en la Circular Externa de la Superintendencia de Sociedades, la mejora continua, la supervisión y la articulación con políticas son elementos esenciales de la integración de la sostenibilidad que se persigue con la elaboración y publicación de este tipo de información. El **quinto principio** relativo a la **mejora continua** hace referencia al efecto transformador de la información de sostenibilidad, que debe estar asociada a cambios reales en la gestión institucional, orientados a mejorar el desempeño ambiental, social y económico (García-Torea et al., 2023). Para lograrlo, la información debe ser clara, pertinente y accesible, permitiendo a los grupos de interés usarla eficazmente en sus procesos de toma de decisiones.

A la hora de potenciar este efecto transformador por parte de las entidades del sector público es fundamental distinguir entre diferentes tipos de aspectos sobre las que deberían informar:

- Prácticas y acciones implementadas para mitigar impactos ambientales y mejorar indicadores sociales.
- Políticas públicas nacionales, territoriales o sectoriales, o políticas institucionales formales relacionadas con sostenibilidad, incluyendo su disponibilidad pública.
- Iniciativas futuras planificadas o en proceso de implementación.
- Objetivos específicos que orienten la ejecución de estas políticas y que puedan ser monitoreados mediante métricas concretas.

El **sexto principio** que pretende la integración de la sostenibilidad consiste en la **trazabilidad** y confiabilidad de la información (IFAC, 2023), que dependen de sistemas de información robustos y de un control interno eficaz (COSO, 2023). Estos sistemas deben garantizar la recolección sistemática y validación continua de los datos, permitiendo mitigar riesgos y fortalecer la transparencia.

5. RECOMENDACIONES A LAS ENTIDADES

En los Términos de Referencia del contrato se establece que el Entregable #4 contendría recomendaciones a las entidades públicas colombianas que aplican estándares internacionales de sostenibilidad, así como las ayudas de memoria o actas de mesas de trabajo con estas.

A tal efecto, se ha realizado un conjunto de reuniones con la CGN, auditores y entidades públicas colombianas organizadas a fin de conocer la experiencia de implementación de información de sostenibilidad y atender las inquietudes que generadas.

10.2.25 – 11:30 horas de Colombia. Duración aproximada: 90 minutos.

Reunión virtual, con la presencia de Mauricio Gómez Villegas, Rocío Pérez Sotelo, Carlos Andrés Rodríguez Ramírez, Catherin Jhoana Amaris Jerez y William Duwan Parada Ochoa, por la CGN, y Nicolás García Torea, Mercedes Luque Vílchez y Carlos Larrinaga, por la Universidad de Burgos.

En esta reunión se realizó la planificación de la Consultoría, especificando el contenido de cada uno de los entregables, después de un intercambio de puntos y el acuerdo correspondiente.

14.5.25 – 10:00 horas de Colombia. Duración aproximada: 90 minutos.

Reunión virtual, con la presencia de Rocío Pérez Sotelo, Carlos Andrés Rodríguez Ramírez, Edison Fredy León Paime, Catherin Jhoana Amaris Jerez, Mayra Alejandra Zambrano Rodríguez, Andrés Cabrera Narvárez y William Duwan Parada Ochoa, por la CGN, y Nicolás García Torea, Mercedes Luque Vílchez y Carlos Larrinaga, por la Universidad de Burgos.

Esta reunión sirvió para presentar y explicar el contenido de la primera versión (V1) del Entregable #2, deliberar sobre enfoque y aspectos que cubre y acordar las revisiones necesarias antes de su entrega definitiva.

10.7.25 – 15:00 horas de Colombia. Duración aproximada. 120 minutos.

Reunión presencial, con la participación de Mauricio Gómez Villegas, Rocío Pérez Sotelo, Carlos Andrés Rodríguez Ramírez, Catherin Jhoana Amaris Jerez, Mayra Alejandra Zambrano Rodríguez y William Duwan Parada Ochoa, por la CGN, siete representantes de ECOPETROL, y Carlos Larrinaga, por la Universidad de Burgos.

Los representantes de ECOPETROL presentaron el proceso de implementación y desarrollo de la información de sostenibilidad y cambio climático siguiendo los estándares de ISSB. Seguidamente se produjo un turno de preguntas sobre aspectos tales como los enfoques de materialidad aplicados en los diferentes informes elaborados por la empresa, los usuarios de la información, los sistemas de información utilizados, los beneficios de la información de sostenibilidad y la relación de esta información con la gestión de riesgos.

10.7.25 – 17:00 horas de Colombia. Duración aproximada. 45 minutos.

Reunión presencial, con la participación de Mauricio Gómez Villegas, Rocío Pérez Sotelo y Carlos Andrés Rodríguez Ramírez, por la CGN, y Carlos Larrinaga, por la Universidad de Burgos.

En esta reunión se presentó una retroalimentación de los entregables #2 y #3 y se debatieron el enfoque y diversos aspectos del Entregable #4.

18.7.25 – 08:00 horas de Colombia. Duración aproximada: 120 minutos

Reunión virtual, con la participación de Mauricio Gómez Villegas, Rocío Pérez Sotelo, Carlos Andrés Rodríguez Ramírez, Catherin Jhoana Amaris Jerez, William Duwan Parada Ochoa, Mayra Alejandra Zambrano Rodríguez, Andrés Cabrera Narvárez y Edison Fredy León Paime, por la CGN, y Mercedes Luque Vílchez y Carlos Larrinaga, por la Universidad de Burgos.

A la luz de los trabajos realizados en los entregables #2 y #3, así como de la visita realizada por Carlos Larrinaga (10-14 julio 2025), esta reunión sirvió para que la CGN presentase sus expectativas acerca del Entregable #4. La CGN propuso varias preguntas en aras a la formulación de la política de regulación contable sobre información de sostenibilidad para el sector público de Colombia.

30.7.25 – 08:00 horas de Colombia. Duración aproximada. 120 minutos.

Reunión virtual, con la participación de diversos reguladores, auditores y representantes de los Ministerios de Hacienda y de Comercio, Industria y Turismo; bajo la coordinación de Sandra Consuelo Muñoz Moreno y Michel Julieth Herrán Saldaña, por parte de Consejo Técnico de la Contaduría Pública y de Catherin Jhoana Amaris Jerez, por la CGN y la participación de Mercedes Luque Vílchez, por la Universidad de Burgos.

Mesa de Trabajo de Información de Sostenibilidad en los Reportes Financieros, donde, en primer lugar, se realizó una presentación general de las Normas Europeas de Información de Sostenibilidad y, en segundo lugar, se expuso un análisis general de la implementación de los estándares GRI, ISSB, SASB y recomendaciones de TCFD por parte de las empresas colombianas. En particular, se discutieron aquellos aspectos (falta de capacidades técnicas internas, costes de implementación, desconexión entre áreas clave, ambigüedad en temas de materialidad) que están frenando una adopción más amplia de los estándares en las empresas colombianas, en particular en las empresas de menor tamaño; y cómo las empresas colombianas están empezando a familiarizarse con el contexto normativo colombiano más reciente, incluida la Circular 100-000002 de 2025 y Proyecto de CE 004 de 2025.

6. RECOMENDACIONES Y HOJA DE RUTA PARA LA CGN

Siguiendo el análisis de los documentos presentados por la CGN, así como las conclusiones del Entregable #2, el contenido de la Capacitación (Entregable #3) y las reuniones con la CGN y con entidades públicas mantenidas durante la Consultoría, se realizan a continuación recomendaciones técnicas y propuestas de hoja de ruta estructuradas en siete apartados en respuesta a las preguntas formuladas por la CGN.

En términos generales, se recomienda la inclusión de obligaciones inequívocas relacionadas con la revelación de información de sostenibilidad. La regulación se muestra como un elemento indispensable de fomento de la información de sostenibilidad.

1. Alcance y contenido de la información de sostenibilidad

La sostenibilidad tiene múltiples dimensiones de carácter social y medioambiental, que no se agotan con la consideración del clima. Por ello, a pesar de que algunos estándares de información de sostenibilidad han centrado sus esfuerzos en este tema (véase los estándares de sostenibilidad del ISSB o del IPSASB analizados en el Entregable #2), otros estándares, como GRI, o el marco creado por los ODS (véanse el Documento 1 y CIPFA, 2023), abogan por aproximarse a la sostenibilidad desde un enfoque más amplio, considerando los diferentes aspectos sociales, ambientales y de gobernanza con los que se relacionan las actividades organizativas, así como las interrelaciones existentes entre ellas. Esto es aún más cierto en el sector público (véanse Entregable #2 y CIPFA, 2021). Además, las entidades públicas deberían informar no sólo de sus acciones y resultados en materia de sostenibilidad, sino también de como esta se integra dentro de su estrategia y gobernanza, en línea con las recomendaciones de TCFD. De esta forma, no solo las entidades serán transparentes respecto de su conexión con la sostenibilidad en distintos ámbitos, sino que también contarán con información que les permita gestionar sus acciones y fomentar un mayor alineamiento con los objetivos del desarrollo sostenible.

Recomendación: Establecer un marco conceptual similar al enfoque de GRI, ISSB o NEIS que trascienda la cuestión climática¹. A la hora de definir los principios que orientarán la elaboración de información de sostenibilidad en el sector público, es clave adoptar una visión amplia del concepto de sostenibilidad, que contemple los impactos que las entidades generan. En este sentido, se puede abordar el alcance tomando como

¹ Además del estándar sobre clima (IFRS S2), el ISSB ha publicado el estándar IFRS S1 sobre requisitos generales de la información de sostenibilidad, que puede utilizarse como referencia en la elaboración de un marco conceptual.

referencia los principios establecidos en los Estándares GRI. Si bien las recomendaciones de TCFD también pueden usarse como referente, éste debe revisarse y adaptarse a la realidad del sector público. El alcance de la información de sostenibilidad debe incluir los impactos operativos del sector público, el impacto de sus políticas y el estado de los diferentes aspectos que conforman la sostenibilidad (CIPFA, 2023).

Hoja de ruta: Definir un marco conceptual que recoja los principios sobre los que se sustente la elaboración de información de sostenibilidad por parte de las entidades del sector público, considerando explícitamente la cobertura de temáticas medioambientales (no solo cambio climático), sociales y de gobernanza. Diseñar un plan de acción que contemple el desarrollo de normas sobre aquellos aspectos sociales, ambientales y de gobernanza que sean relevantes para el sector público (identificadas en la revisión de la literatura del Documento 3) y estén alineadas con las prioridades de política pública de Colombia (en especial con los ODS, véanse Documento 1 y Documento 4). Se podría comenzar desarrollando una norma sobre clima dada su relevancia en el contexto actual y el mayor afianzamiento de referentes internacionales en esta materia. Se sugiere requerir información sobre gobernanza, estrategia, gestión de impactos y riesgos, y métricas y objetivos para los temas relevantes, teniendo en cuenta las especificidades del sector público. Requerir información sobre los impactos operativos del sector público, el impacto de sus políticas y el estado de los diferentes aspectos que conforman la sostenibilidad.

2. Entidad informante

El sector público está conformado por entidades heterogéneas, aspecto este que dificulta tanto la elaboración de estándares de información de sostenibilidad con validez universal, como la comparabilidad de la información (CIPFA, 2021). Los referentes internacionales para la preparación de información de sostenibilidad (GRI, ISSB, TCFD) y las propias circulares de la Superintendencia Financiera de Colombia, y de la Superintendencia de Sociedades están primordialmente dirigidas a empresas privadas. Sin embargo, tienen incidencia en empresas públicas y entidades de gobierno, de forma que en muchos casos no reflejan de forma precisa sus realidades y objetivos, especialmente de las empresas públicas no cotizantes y de las entidades de gobierno (CIPFA, 2021). En términos comparativos, las empresas públicas cotizantes han avanzado más que las empresas no cotizantes o las entidades de gobierno en la publicación de informes. Estas últimas utilizan canales de información alternativos y no sustentan la información en referencias a estándares informativos.

Recomendación: Un conjunto de entidades públicas debe atender los requerimientos de información contable de sostenibilidad que realizan las superintendencias, unidos a

los que potencialmente exija la CGN. Es previsible, además, que los requerimientos de información evolucionen en el futuro. Consecuentemente, la formulación de la política debería priorizar la regulación de las empresas públicas no cotizantes (en especial las de menor tamaño a las que no alcanza la Circular de la Superintendencia de Sociedades) y de las entidades de gobierno. Esta política debe regirse por el principio de proporcionalidad, mediante el cual, en consideración de los recursos económicos y organizativos disponibles (Documento 4), se simplifique la complejidad de las obligaciones de las entidades de menor tamaño en cuanto a la determinación de la materialidad y el contenido de la información de sostenibilidad. La política deberá atender a la necesidad de coordinar la regulación para evitar duplicidades con marcos ya establecidos, como es el caso de las empresas cotizantes. Esta coordinación debe permitir la existencia simultánea de diferentes enfoques y métodos para la determinación del alcance y la materialidad, atendiendo al contexto de sostenibilidad y las capacidades institucionales de las entidades informantes.

Hoja de ruta: La política de regulación debe realizar, como paso previo, un estudio de la complementariedad de nuevas regulaciones con los marcos ya establecidos. Regular en primer lugar las empresas públicas no cotizantes, considerando la mayor experiencia de estándares informativos dirigidos a empresas. Establecer un procedimiento para que cada nueva norma deba justificar de manera precisa y clara el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y progresividad.

3. Usuarios de la información

Tanto la revisión de la literatura internacional (Documento 3) como la encuesta a las entidades públicas colombianas (Documento 4) ponen de manifiesto la importancia que perspectivas, como la de los ODS, tienen en el concepto de sostenibilidad y en la elaboración de informes sobre esta materia. Consecuentemente, las entidades públicas colombianas destacan el beneficio que este tipo de información tiene para la ciudadanía y los servidores públicos. Además, organismos como la Comisión ODS en Colombia o el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas requieren información para hacer seguimiento al cumplimiento de los ODS. Por otro lado, la Circular de la Superintendencia Financiera de Colombia atribuye un papel más importante al interés de inversionistas y mercados de capitales. De este modo, el abanico de potenciales usuarios de la información de sostenibilidad abarca inversionistas en títulos emitidos por empresas públicas y entidades de gobierno, la ciudadanía afectada por el nivel de desarrollo y bienestar de la población, actores institucionales que siguen el cumplimiento de los ODS y todos los grupos interesados en la preservación de la naturaleza y el equilibrio climático (CIPFA, 2023). Con todo, diferentes estudios (Documento 3; CIPFA, 2021) ponen de manifiesto que la demanda de usuarios no es la

única justificación para la publicación de información por entidades del sector público y que informes más completos y rigurosos requieren de la existencia de disposiciones normativas claras que incluyan obligaciones informativas inequívocas.

Recomendación: La formulación de la política de regulación contable sobre información de sostenibilidad para el sector público no puede soslayar ninguno de los intereses en presencia. La política no puede elegir un tipo único de usuario, sino que, en coherencia con el principio de progresividad, debe permitir la existencia simultánea de enfoques orientados tanto a los intereses de los inversionistas como a los de la ciudadanía, servidores públicos y sociedad en general. El sector público debe desempeñar un papel proactivo en el que no solo atienda la demanda de usuarios, sino que “predique con el ejemplo” y eduque a la sociedad para crear las condiciones de una mayor transparencia y atención a las implicaciones de las diferentes entidades en la sostenibilidad (CIPFA, 2021).

Hoja de ruta: Definir los usuarios de la información de sostenibilidad en el sector público como elemento clave del marco conceptual (mencionado anteriormente) a través de una consulta.

4. Criterios y enfoque de materialidad

La definición de los usuarios de la información está directamente relacionada con la concepción de materialidad que subyace a la hora de elaborar información de sostenibilidad (Cooper & Michelon, 2022). La amplia tipología de usuarios a los que a priori debería estar dirigida la información de sostenibilidad del sector público (véase punto anterior) requiere la adopción de un enfoque de materialidad amplio que permita dar respuesta a sus intereses. Mientras que una perspectiva de materialidad de impacto permitiría responder a las necesidades de información de la ciudadanía, la consideración de la materialidad financiera haría posible proporcionar divulgaciones para la toma de decisiones en los mercados de capitales (como se observa en el Documento 5). La propuesta del IPSASB (2024) tiene un marcado carácter financiero y no permitiría la adopción de este enfoque amplio dado que no considera la materialidad de impacto. La heterogeneidad del sector público requiere que este análisis de materialidad adaptativa que sea relevante, consistente y proporcional de tal forma que permita su aplicación por parte de las diferentes entidades que lo integran.

En este sentido, el enfoque de este análisis debe permitir la selección del enfoque de materialidad más significativo para la entidad (por ejemplo, las entidades cotizantes darán un mayor peso a la materialidad financiera que las no cotizantes o las entidades de gobierno), que la identificación de cuestiones materiales se defina teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad y el sector en el que opera, y que la profundidad del

análisis se adapte a los recursos disponibles por la entidad. En todo caso, el análisis de materialidad debe ser consistente, evitando cambios de enfoque injustificados en relación con periodos anteriores.

Recomendación: Se recomienda un enfoque de materialidad adaptativa que recoja tanto materialidad de impacto, como financiera, de tal suerte que se pueda informar tanto de los riesgos financieros para las entidades, como de los impactos que estas generan a través de sus actividades y políticas. A la hora de plantear el proceso que las entidades lleven a cabo para realizar su análisis de materialidad, las indicaciones no deben ser taxativas, sino que deben actuar como criterios y/o recomendaciones que las entidades adaptarán a su realidad, en líneas con los principios de progresividad y proporcionalidad. No obstante, la CGN podría considerar apropiado, en atención a las políticas públicas de Colombia o sus necesidades estadísticas (por ejemplo, clima), determinar qué aspectos deban revelarse necesariamente. Este requisito puede modularse según el tipo de entidad (entidades cotizantes, entidades no cotizantes y entidades de gobierno). Asimismo, la CGN también puede considerar establecer requerimientos para garantizar la consistencia de la información derivada del análisis de materialidad.

Hoja de ruta: Proporcionar una definición de materialidad en el marco conceptual con un enfoque amplio que considere tanto la materialidad de impacto como financiera. Elaborar una guía para el análisis de materialidad adaptativa que recoja principios y recomendaciones que garanticen la relevancia, consistencia y proporcionalidad de la información que se derive del análisis de materialidad. Definir un listado de cuestiones que deben reportarse necesariamente.

5. Complejidad e implicaciones operativas

Uno de los principales desafíos que enfrenta el diseño e implementación de la información de sostenibilidad es la complejidad inherente a la definición, obtención de datos y medición de los diferentes aspectos de la sostenibilidad (Carrión et al., 2025). Por ello es necesario fortalecer las capacidades técnicas del talento humano en las entidades, particularmente en lo que respecta al conocimiento y aplicación de referentes internacionales de sostenibilidad, como los proporcionados por GRI, IPSASB, TCFD o el Protocolo GHG. Un reto adicional consiste en la falta de infraestructura tecnológica adecuada, especialmente en entidades medianas y pequeñas, cuestión que dificulta la recolección, sistematización y reporte de datos ambientales, sociales y de gobernanza. Superar estas barreras implica no solo inversión financiera, sino también una coordinación efectiva entre entidades del Estado, acompañamiento técnico desde

organismos de supervisión, y la emisión de lineamientos claros desde el nivel nacional que faciliten una implementación gradual, coherente y realista en todo el país.

Recomendaciones: Se sugiere establecer un proceso de implementación que permita la incorporación gradual de las entidades públicas según su tipología, tamaño y capacidades operativas. En línea con el principio de proporcionalidad, sería oportuno definir requerimientos diferenciados atendiendo a los recursos de las entidades, garantizando así la viabilidad y efectividad del proceso. Por otro lado, resulta fundamental acompañar este proceso con medidas de apoyo institucional, tales como el desarrollo de guías de implementación y/o actividades formativas que doten a los funcionarios y servidores públicos de conocimientos, habilidades y competencias para dar cumplimiento a las exigencias de materia de información de sostenibilidad.

Hoja de ruta: Elaborar guías de implementación y fortalecer las capacidades mediante actividades formativas. Partiendo del diagnóstico inicial sobre los recursos disponibles y las capacidades técnicas y organizativas de las distintas entidades obtenido a partir de la encuesta sobre “Avances del sector público colombiano sobre elaboración y divulgación de información contable de sostenibilidad”, diseñar un plan de implementación gradual de la regulación en aplicación de los principios de progresividad y proporcionalidad. Acompañar el proceso mediante la modernización de los sistemas de información y la adopción de herramientas digitales que faciliten la recolección, sistematización y reporte de datos.

6. Interoperabilidad

Como revela el análisis de las encuestas del Documento 4, existe una creciente aplicación de estándares internacionales de información de sostenibilidad entre las entidades del sector público, sean cotizantes, no cotizantes o entidades de gobierno. Entre ellos destacan GRI, Pacto Global, u ODS, y, en menor medida, pero adquiriendo importancia, SASB o las recomendaciones de TCFD. Por otro lado, algunas entidades están ya sujetas a requerimientos de información de sostenibilidad al encontrarse dentro del alcance de la Circular Externa 031 de 2021 de la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Circular Externa 100-000010 de 2023 de la Superintendencia de Sociedades (véase Documento 5). Además, existen iniciativas específicas del sector público que están siendo desarrolladas a nivel internacional, como es el caso de la propuesta del IPSASB (2024). Finalmente, es necesario vincular la información proporcionada por las entidades integrantes del sector público para el correcto funcionamiento del sistema de cuentas nacionales y la elaboración de estadísticas. Esta situación de aplicación de varios estándares, el solapamiento con otras regulaciones, y la instrumentalidad de la información como input para la contabilidad nacional

demanda la interoperabilidad de la información de sostenibilidad elaborada con todas estas referencias dentro del sector público.

Recomendaciones: La regulación contable sobre información de sostenibilidad para el sector público debe diseñarse de tal manera que facilite su cumplimiento permitiendo su compatibilidad y complementariedad, en la medida de lo posible, con los estándares de información ya aplicados, exigencias derivadas del sistema de cuentas nacionales y requerimientos de otras regulaciones.

Hoja de ruta: Como paso previo al desarrollo de la regulación, se recomienda realizar un estudio de los temas, formatos, metodologías, etc. incluidos en los referentes aplicables al sector público con el fin de confeccionar un mapa pormenorizado de sus interrelaciones. Seguidamente, mantener una guía que describa el alineamiento de la regulación con los demás referentes, identificando requisitos de divulgación comunes y aquellos que no se recogen de forma conjunta, explicando las diferencias en requerimientos similares e indicando la forma de reconciliar esas divergencias.

7. Comparabilidad

Como se describe en los Documentos 1 y 2, la información de sostenibilidad reportada a nivel entidad se recopila para elaborar estadísticas e informes a nivel nacional. En el sector público, este proceso de consolidación de la información puede también tener lugar si la CGN se plantease en el futuro elaborar un informe global sobre la sostenibilidad de las entidades públicas en Colombia. Sin embargo, la diversidad entre las entidades (en cuanto a tipología, tamaño, sector económico y nivel de madurez institucional), así como la aplicación de los principios de progresividad y proporcionalidad dificultan la comparabilidad y consolidación de la información, con significativas implicaciones en su funcionalidad para informar la formulación de políticas públicas y permitir el monitoreo del desempeño en sostenibilidad. Por otro lado, existe cierta tensión entre el concepto de comparabilidad y la materialidad (de Villiers et al., 2022). Mientras que la comparabilidad busca uniformidad y consistencia (Korka et al., 2023), la materialidad es inherentemente específica del contexto y dinámica organizacional (Giner & Luque-Vílchez, 2022).

Recomendación: Se recomienda establecer criterios que garanticen el alineamiento entre las divulgaciones basadas en diferentes referentes, fomentando una base mínima de comparabilidad sin sacrificar la relevancia contextual. Esto no implica que la información esté exactamente elaborada de la misma manera entre las entidades (en línea con los principios de progresividad y proporcionalidad descritos anteriormente), pero sí que, en la medida de lo posible, se base en aspectos comunes que puedan permitir un análisis combinado de su información. En caso de que una entidad, en

aplicación de los principios mencionados no pueda aplicar los criterios definidos, se debería permitir su no aplicación indicándolo de forma expresa.

Hoja de ruta: Diseñar criterios técnicos mínimos y orientaciones comunes, incluyendo información que deba reportarse necesariamente en atención a las políticas públicas de Colombia, para la preparación de información de sostenibilidad de manera que permita lograr cierto nivel de alineamiento y armonización entre los informes producidos por diferentes entidades. Estos criterios deberían cubrir: definiciones comunes (por ejemplo, impacto ambiental, gobernanza responsable o derechos humanos), alcances temáticos, y guías técnicas y metodológicas sobre análisis de materialidad.

REFERENCIAS

Bebbington, J., Kirk, E. A., & Larrinaga, C. (2012). The Production of Normativity: A comparison of reporting regimes in Spain and the UK. *Accounting, Organizations and Society*, 37(2), 78-94.

Bebbington, J., & Unerman, J. (2020). Advancing research into accounting and the UN sustainable development goals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(7), 1657-1670.

Carrión, E., Larrinaga, C., & Rigling Gallagher, D. (2025). Carbon accounting for the translation of net-zero targets into business operations. *The British Accounting Review*, 57(2), 101456.

Cifoletti, S., Berardi, M., Russo, A., & Ziruolo, A. (2025). Strategic public management for sustainable development: public value co-creation experiences. *Public Money & Management*, forthcoming, 1-13.

CIPFA (2023). Public sector sustainability reporting: time to step it up. The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Disponible en: <https://www.cipfa.org/protecting-place-and-planet/sustainability-reporting>

CIPFA (2021). Evolving Climate Accountability: A Global Review of Public Sector Environmental Reporting. The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Disponible en: <https://www.cipfa.org/-/media/files/publications/cipfa-report-evolving-climate-accountability.pdf>

Cooper, S., & Michelon, G. (2022). Conceptions of materiality in sustainability reporting frameworks: Commonalities, differences and possibilities. In C. Adams (Ed.), *Handbook of Accounting and Sustainability* (pp. 44–66). Edward Elgar Publishing

COSO. (2023). *Achieving effective internal control over sustainability reporting (ICSR): Building Trust and Confidence through the COSO Internal Control—Integrated Framework*. Disponible en: https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_5949d4d5f3f74e2ea9ee11ce4b68b603.pdf

De Villiers, C., La Torre, M., & Molinari, M. (2022). The Global Reporting Initiative's (GRI) Past, Present and Future: Critical reflections and a research agenda on sustainability reporting (standard-setting). *Pacific Accounting Review*, 34(5), 728-747.

Ehalaiye, D., Moses, O., Laswad, F., & Botica Redmayne, N. (2025). Local government enterprises climate action: An exploration of New Zealand container seaports' climate-related disclosure practices. *Financial Accountability & Management*, 41(1), 60-88.

Garcia-Torea, N., Giordano-Spring, S., Larrinaga, C., & Rivière-Giordano, G. (2022). Accounting for Carbon Emission Allowances: An Empirical Analysis in the EU ETS Phase 3. *Social and Environmental Accountability Journal*, 42(1-2), 93-115.

Garcia-Torea, N., Larrinaga, C., & Luque-Vílchez, M. (2023). Bridging the Understanding of Sustainability Accounting and Organizational Change. *Organization & Environment*, 36(1), 17-38.

Giner, B., & Luque-Vílchez, M. (2022). A commentary on the “new” institutional actors in sustainability reporting standard-setting: a European perspective. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 13(6), 1284-1309.

IFAC (2023). Preparing of Sustainability Reporting and Assurance. Disponible en: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/audit-assurance/publications/preparing-sustainability-reporting-and-assurance>

IPSASB (2024). IPSASB SRS Exposure Draft 1, Climate-related Disclosures. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/ipsasb-srs-exposure-draft-1-climate-related-disclosures>

Korca, B., Costa, E., & Bouten, L. (2023). Disentangling the concept of comparability in sustainability reporting. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 14 (4), 815-851.

Larrinaga, C., Luque-Vílchez, M., & Fernández, R. (2018). Sustainability accounting regulation in Spanish public sector organizations. *Public Money & Management*, 38(5), 345-354.

Lee, J., Serafin, A. M., & Courteau, C. (2023). Corporate disclosure, ESG and green fintech in the energy industry. *The Journal of World Energy Law & Business*, 16(6), 473-491.

Michelon, G., Cooper, S., Garcia-Torea, N., Chen, X., & Guo, Z. (2024). *Materiality assessments in corporate sustainability and financial reporting: Connectivity, practices, processes, and challenges*. Institute of Chartered Accountants of Scotland (ICAS).