

## Medición de pasivos contingentes por litigios y demandas en contra de las entidades de Gobierno, experiencia colombiana\*

Measurement of contingent liabilities for disputes and lawsuits against government entities, Colombian experience

Mensuração de passivos contingentes por conta de litígios e ações judiciais contra entidades governamentais, experiência colombiana

### Resumen:

Este artículo tiene como objetivo exteriorizar la metodología para reconocer, medir, presentar y revelar los pasivos contingentes por mecanismos alternativos de solución de conflictos que aplica el gobierno nacional bajo el marco normativo contable para entidades del sector público y la metodología para valorar las obligaciones contingentes que utiliza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el apoyo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Presidencia de la República de Colombia y Congreso de la República para la toma de decisiones de tipo económico y financiero al interior y exterior de las entidades públicas, a partir de una descripción conceptual y legal para identificar las diferentes etapas y procesos utilizados por ellas. Incluye además los saldos a diciembre 31 de 2018 por litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos a nivel consolidado por entidades del orden nacional y territorial según la información financiera consolidada expedida por la Contaduría General de la Nación (CGN) por convergencia a Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

**Códigos JEL:** E62, M41.

**Palabras clave:** Pasivo contingente, litigios, demandas, mecanismos alternativos de solución de conflictos, Colombia.

### Abstract:

This article aims to externalize the methodology to recognize, measure, present and disclose contingent liabilities by alternative dispute resolution mechanics applied by the national government under the accounting regulatory framework for public sector entities and the methodology to value contingent obligations. that the Ministry of Finance and Public Credit uses with the support of the National Agency for Legal Defense of the State, Presidency of the Republic of Colombia and Congress of the Republic for economic and financial decision-making inside and outside the entities public, based on a conceptual and legal description to identify the different stages and processes used by them. It also includes the balances as of December 31, 2018 due to litigation and alternative conflict resolution mechanisms at a consolidated level by entities of the national and territorial order according to the consolidated financial information issued by the General Accounting Office of the Nation for convergence to International Accounting Standards for the Public Sector (IPSAS) and International Financial Reporting Standards (IFRS).

**JEL Codes:** E62, M41.

**Keywords:** Contingent liabilities, litigation, lawsuits, alternative dispute resolution mechanisms, Colombia.

### Resumo:

Este artigo tem como objetivo externalizar a metodologia para reconhecer, mensurar, apresentar e divulgar passivos contingentes por mecanismos alternativos de resolução de disputas aplicados pelo governo nacional sob a estrutura regulatória contábil para entidades do setor público e a metodologia para avaliar obrigações contingentes. que o Ministério das Finanças e Crédito Público utiliza com o apoio da Agência Nacional de Defesa Jurídica do Estado, da Presidência da República da Colômbia e do Congresso da República na tomada de decisões econômico-financeiras dentro e fora das entidades. público, com base em uma descrição conceitual e jurídica para identificar as diferentes etapas e processos utilizados por eles. Também inclui os saldos em 31 de dezembro de 2018 devido a mecanismos de solução de conflitos e litígios alternativos em nível consolidado por entidades da ordem nacional e territorial, de acordo com as informações financeiras consolidadas emitidas pelo Escritório Geral de Contabilidade da Nação para convergência às Normas Internacionais de Contabilidade da Setor Público (IPSAS) e International Financial Reporting Standards (IFRS).

**Códigos JEL:** E62, M41.

**Palavras-chave:** Passivos contingentes, litígios, ações judiciais, mecanismos alternativos de resolução de disputas, Colombia.

### Notas de autor

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. E-mail: odvelasquez@elpoli.edu.co

## Introducción

La actividad litigiosa en contra de la nación y los entes territoriales por concepto de litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, representa un rubro importante en el presupuesto de la nación y las entidades territoriales, a tal punto que si no se tiene un control adecuado por parte del Estado, las entidades podrían ver afectada su situación financiera en la medida que se disminuyen los recursos para el financiamiento de los tres grandes bloques del gasto, a saber: la inversión (financiamiento del plan de desarrollo), el funcionamiento (nivel central y entes de control) y el servicio de la deuda.

El trabajo está centrado en la medición de los pasivos contingentes por litigios y demandas en contra del Estado por mecanismos alternativos de solución de conflictos, en los componentes de marco conceptual, marco legal, contexto contable público para entidades de gobierno y en el reporte consolidado a diciembre 31 de 2018 por la convergencia a normas internacionales de Contabilidad para el sector público expedido por el ente regulador en Colombia la CGN. Se utiliza la metodología de tipo narrativo-descriptivo para estudiar documentos emitidos por instancias gubernamentales que constituyen la fuente principal para el trabajo.

Como técnica para la recolección de datos se utilizó la recopilación documental y revisión de los documentos dado que evalúa el desarrollo natural de los sucesos tal como lo observan los actores de un sistema social desde una perspectiva interpretativa por el entendimiento del significado de las acciones (Hernández et al., 2014), para su respectivo análisis e interpretación y como instrumentos de recolección de datos se identificaron las fuentes gubernamentales y sus registros de contenidos en documentos y normas expedidas por el Congreso de la República y actos administrativos de instancias gubernamentales.

Las instancias gubernamentales seleccionadas para identificar la metodología para valorar las obligaciones contingentes corresponden al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, CGN, Presidencia de la República de Colombia y Congreso de la República. Una vez recopilada la información se realiza una descripción conceptual y legal para identificar las diferentes etapas y procesos utilizados por ellas para la aplicación de las metodologías para valorar los pasivos contingentes de las entidades públicas. Desde la contabilidad pública, se puede observar en cuentas contingentes en forma comparativa los saldos en los informes contables para el análisis y la toma de decisiones de usuarios internos y externos que utilizan la información.

## Marco teórico

Para una mejor comprensión del manejo de los pasivos contingentes para las entidades del Estado en el orden nacional y territorial se definen términos contables públicos.

### Amigable composición:

Es un contrato especial de mandato en el cual un tercero -el amigable componedor- adopta una transacción que le pone fin a una controversia presentada por dos o más litigantes -los mandantes-. El amigable componedor es, pues, un mandatario que representa a los mandantes en la conformación de una transacción. Una de las características más relevantes de la amigable composición es la siguiente: el amigable componedor -reconocido como un mandatario- no se debe someter a los gravosos procedimientos y los altos costos de otros mecanismos como el arbitraje o la conciliación. (Ternera, 2007, p. 4)

Arbitraje: “mecanismo por el cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible acuerdan su solución a través de un tribunal arbitral, quien toma una decisión denominada laudo arbitral” (CGN, 2017a, p. 2).

Calificación del riesgo procesal: “determinación del riesgo de pérdida de un proceso en contra de la entidad mediante la aplicación de una metodología técnica” (ANDJE, 2016, p. 29).

Conciliación: “mecanismo que permite que las partes en un conflicto lo solucionen directamente, con el apoyo de un tercero llamado conciliador. El acuerdo al que se llega tiene los mismos efectos que tendría la solución si la hubiera dado un juez” (Minjusticia, s.f., p. 12).

Conciliaciones extrajudiciales: “acuerdos económicos entre las partes involucradas en un conflicto, con la presencia de un conciliador, evitando el trámite ante la justicia ordinaria” (CGN, 2017a, p. 2).

Contabilidad pública:

Desde el punto de vista conceptual y técnico, la Contabilidad Pública es una aplicación especializada de la contabilidad que, a partir de propósitos específicos, articula diferentes elementos para satisfacer las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, propias de las entidades que desarrollan funciones de cometido estatal, por medio de la utilización y gestión de recursos públicos. (CGN, 2015b, p. 8)

Demanda:

Es el escrito que se presenta ante un juez de la República o autoridad administrativa con funciones de administración de justicia, con la finalidad de iniciar un trámite para reclamar un derecho o resolver un conflicto. No aplica cuando se trata de un trámite ante los jueces penales, ya que en este caso se utiliza la denuncia. (Minjusticia, s.f., p. 9)

Empresa Pública: “son entidades del sector público, que se caracterizan porque actúan en condiciones de mercado y tienen vínculos económicos con el Gobierno, como participación en su propiedad o en su control” (CGN, 2015b, p. 4).

En esta categoría de empresas del Estado se encuentran las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado (E.S.E) y otras entidades sujetas a los marcos normativos contables expedidos por la CGN como cotizantes y no cotizantes en la bolsa de valores y aquellas entidades que captan y/o administran o no recursos del público.

Entidad de Gobierno: el Marco Conceptual de Contabilidad Pública establecido mediante Resolución 533 de 2015 por la CGN lo define como:

Entidades públicas que tienen como características la realización de actividades en forma gratuita o a precios de no mercado, no tienen ánimo de lucro y sus recursos provienen, directa o indirectamente, de la capacidad del Estado para imponer tributos u otras exacciones obligatorias y de donaciones privadas o de organismos internacionales. Además, la naturaleza de tales recursos, la forma de su administración y su uso están vinculados estrictamente a un presupuesto público, lo que implica que la capacidad de toma de decisiones está delimitada, dado que existe un carácter vinculante y restrictivo de la norma respecto al uso o destinación de los recursos y al límite de gastos a que se obligan las entidades. (CGN, 2015c, p. 1)

En este grupo de entidades públicas se encuentra la nación con sus ministerios y entidades del orden ejecutivo que cumplen con los fines consagrados en la Constitución Política de 1991, los departamentos, municipios, contralorías, corporaciones autónomas y regionales (CAR), establecimientos públicos de todos los niveles y demás entidades consagradas como sujetas de la aplicación del marco normativo contable bajo NICSP expedido por la CGN.

Entidad descentralizada: entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal es el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Senado República, 1998, p. 38).

Estas entidades corresponden a empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, establecimientos públicos, empresas societarias, empresas, sociales del Estado, superintendencias, unidades administrativas especiales con personería jurídica y las empresas públicas de servicios públicos entre otras, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

“Las entidades públicas por su naturaleza y fines que persiguen, están obligadas a aplicar un sistema de información contable que se ajuste a los propósitos de gestión, control, transparencia y rendición de cuentas” (CGN, 2015b, p. 9), dado que desarrollan operaciones de tipo, económico, financiero, social y ambiental que involucran recursos públicos; por lo tanto, los estados financieros deben satisfacer necesidades

de información de tipo financiero, económico, social y ambiental para los diferentes usuarios que la utilizan para sus fines pertinentes.

Laudo arbitral: “decisión proferida por árbitros que dirimen una controversia susceptible de transacción” (Rama Judicial, s.f., p. 36).

Litigio: “es el desacuerdo que existe entre dos o más personas respecto a un derecho, lo cual puede dar lugar al inicio de una demanda ante los jueces de la República para obtener la solución del conflicto” (Minjusticia, s.f., p. 10).

Mecanismos alternativos de solución de conflictos:

De acuerdo con la Ley 446 de 1998 y el Decreto 1818 de 1998, se consideran mecanismos alternativos de solución, los mecanismos de solución de controversias, donde un juez no dicta fallo y es un tercero quien es investido transitoriamente y facultado para administrar justicia quien dictamina un fallo. Dentro del modelo podemos encontrar: conciliación, arbitral, transacción y amigable composición. (MHCP, 2011, p. 23)

Obligación posible: “obligación donde la probabilidad de pérdida del proceso es menor que la probabilidad de no pérdida, la entidad revelará la obligación como un pasivo contingente” (CGN, 2017a, p. 4).

Obligación probable: “cuando la probabilidad de pérdida por el valor que refleje la mejor estimación del desembolso que se requeriría para cancelar la obligación presente del proceso es más alta que la probabilidad de no pérdida, deberá constituirse una provisión” (CGN, 2017a, p. 4).

Obligación remota: “cuando la probabilidad de pérdida del proceso es prácticamente nula, este hecho no será objeto de reconocimiento ni de revelación en los estados financieros de la entidad” (CGN, 2017a, p. 4).

Provisión:

Pasivos a cargo de la entidad que estén sujetos a condiciones de incertidumbre en relación con su cuantía y/o vencimiento. Son ejemplos de hechos que pueden ser objeto de reconocimiento como provisiones: los litigios y demandas en contra de la entidad, las garantías otorgadas por la entidad, la devolución de bienes aprehendidos o incautados, los contratos onerosos, las reestructuraciones y los desmantelamientos. (CGN, 2017b, p. 153)

Pasivo contingente:

Un pasivo contingente corresponde a una obligación posible surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia quedará confirmada solo si llegan a ocurrir o si no llegan a ocurrir uno o más sucesos futuros inciertos que no estén enteramente bajo el control de la entidad. (CGN, 2017b, p. 122)

Pretensiones de cuantía determinada: “aquellas por las cuales se solicita el reconocimiento de un derecho que ha sido perfectamente establecido en la solicitud de conciliación o en la demanda” (ANDJE, 2016, p. 2).

Pretensiones indeterminadas: “aquellas por las cuales se solicita el reconocimiento de un derecho que no ha sido perfectamente establecido en la solicitud de conciliación o en la demanda” (ANDJE, 2016, p. 2).

Pretensiones que incluyen prestaciones periódicas: “aquellas por las cuales se solicita el reconocimiento y pago de prestaciones periódicas” (ANDJE, 2016, p. 2).

Probabilidad de pérdida de un proceso: “valoración porcentual derivada de la calificación del riesgo procesal que indica en mayor o menor proporción la tasa de éxito o fracaso futuro de un proceso en contra” (ANDJE, 2016, p. 2).

Procesos judiciales: “conjunto de trámites judiciales que se derivan de las demandas interpuestas ante un juez para que se revisen derechos presuntamente violados por un tercero, así como las pretensiones económicas que, a su juicio subsanan el perjuicio causado, cuyo resultado es la sentencia del juez” (CGN, 2017, p. 2).

Tasa de descuento: “factor financiero que se utiliza para determinar el valor del dinero en el tiempo, en este caso, para calcular el valor actual del capital futuro” (ANDJE, 2016, p. 2).

Transacción: “es un contrato que realizan directamente las partes de un conflicto y en el que pueden ceder mutuamente sobre ciertos aspectos para terminar su conflicto o evitar que se genere uno” (Minjusticia, s.f., p. 35).

## **Contexto contable de los pasivos contingentes para entidades de gobierno**

“Para el reconocimiento de los pasivos contingentes en las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales, se evaluará la pérdida del proceso con el fin de identificar si existe una obligación remota, posible o probable” (CGN, 2017a, p. 3).

La obligación es remota cuando la probabilidad de pérdida del proceso es prácticamente nula y por lo tanto este hecho no será objeto de reconocimiento ni de revelación en los estados financieros de la entidad (...) En este caso la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado establece en su artículo séptimo un rango de probabilidad entre 0 y menor al 10%. (CGN, 2017a, pp. 4-5)

“La obligación es posible cuando la probabilidad de pérdida del proceso es menor que la probabilidad de no pérdida, en este caso la entidad revelará la obligación como un pasivo contingente” (CGN, 2017a, p. 4).

La Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado establece en su artículo séptimo un rango de probabilidad entre el 10% y 25% y la califica como baja y superior al 25% e inferior al 50% la califica como media, en ambos casos la pretensión se reconocerá en la contabilidad pública como una cuenta de orden (CGN, 2017a, p. 5).

(...) En el Catálogo General de Cuentas para entidades de Gobierno se identifica en la clase 9 Cuenta de Orden Acreedora, Grupo 91 Pasivos Contingentes y Cuenta 9120 Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (Cr), con su contrapartida 99 Acreedoras por Contra 9905 Pasivos Contingentes por Contra (Db) (p. 149).

(...) La obligación es probable cuando la probabilidad de pérdida del proceso es más alta que la probabilidad de no pérdida, en este caso se deberá constituirse una provisión por el valor que refleje la mejor estimación del desembolso que se requeriría para cancelar la obligación presente (CGN, 2017a, p. 5)

“Para este caso, la Resolución 353 de 2016 de la ANDJE la califica como probabilidad alta con un porcentaje superior al 50%, la cual se reconocerá en la contabilidad pública como una provisión contable” (p. 5). “El catálogo general de cuentas para entidades de Gobierno lo clasifica en la cuenta 5368-provisión litigios y demandas (Db) y como contrapartida la cuenta 2701-litigios y demandas o en la cuenta 2790-provisiones diversas (Cr)” (CGN, 2017a, p. 5).

Dentro de la información a presentar en el estado de la situación financiera, la Resolución 425 de 2019 que modifica las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades de gobierno, en su numeral 1.3.2.1, establece que:

la entidad presentará en el estado de situación financiera, a continuación de los activos, pasivos y patrimonio, los saldos de las cuentas de orden deudoras contingentes, de control y fiscales, así como los saldos de las cuentas de orden acreedoras contingentes, de control y fiscales. (CGN, 2019, p. 201)

## **Metodología de valoración del pasivo contingente por actividad litigiosa y mecanismos alternativos de solución de conflictos en la nación**

El Gobierno Colombiano a través de Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha desarrollado una serie de metodologías de valoración de obligaciones contingentes con el fin de valorar los riesgos de pérdidas, el origen, la posibilidad de un fallo a favor del Estado, los controles que se podrían aplicar para minimizar la ocurrencia de estos hechos y determinar la cuantía aproximada que tendría que desembolsar en caso de llegar a la última

instancia del proceso judicial; entre estas metodologías se encuentran por desastres naturales, infraestructura, procesos judiciales en contra de la Nación y operaciones de crédito público.

Con el fin de conocer una de las metodologías aplicadas por el gobierno, se presenta a continuación la correspondiente a los pasivos contingentes por litigios y mecanismo alternativos de solución de conflictos dado que en el marco normativo contable aplicado para las entidades de Gobierno establecida por la CGN mediante la Resolución 533 de 2015 y modificaciones, las contempla dentro de las normas para reconocer, medir, presentar y revelar los pasivos contingentes de las entidades públicas de Gobierno.

## Contexto legal

Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (CONPES) 3250 del 20 de octubre de 2003. Dada la poca información que se obtiene de las diferentes instancias gubernamentales del orden nacional y de las diferentes cifras que se presentan sobre los pasivos contingentes del Estado, este documento CONPES define unas líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y la valoración de pasivos contingentes que se relacionan a continuación:

- Diseño e implementación del sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes
- Diseño de modelos de gestión (para las áreas de apoyo jurídico de las entidades)
- Diseño plan de capacitación

“Propuestas normativas para la sostenibilidad institucional del Programa de Defensa Legal del Estado” (Minjusticia, MHCP, 2003, p. 13).

Ley 790 de 2002:

El capítulo IV en su artículo 15 establece la facultad del Gobierno de fortalecer la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, incorporando dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado. (Senado, 2002, p. 9)

Directiva presidencial 02 de 2003:

Esta Directiva establece que cuando exista un conflicto jurídico susceptible de ser negociado, antes de acudir a la vía procesal o arbitraje, deberá recurrir a mecanismos alternativos de solución de conflictos (Presidencia, 2003, p. 1). De conformidad con Ley 446 de 1998 y el Decreto 1818 de 1998, se consideran mecanismo alternativos conciliación, arbitral, transacción y amigable composición. (MHCP, 2011, p. 23)

Ley 448 de 1998: “Faculta al Gobierno Nacional y Territorial para incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo” (Senado, 1998, p. 1).

Ley 819 de 2003: “Esta ley establece que los pasivos contingentes harán parte del contenido para construir el marco fiscal de mediano plazo (MFMP), instrumento útil para determinar el superávit primario, la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico del Estado Colombiano” (Senado, 2003, p. 1).

Resolución 4859 de diciembre 23 de 2019: “Por la cual se establecen las metodologías para la valoración de obligaciones contingentes y el cálculo de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto de las obligaciones contingentes adquiridas por contratos estatales” (MHCP, 2019, p. 1).

Resolución 353 de 2016: “Se adopta metodología para el cálculo de provisiones de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y tramites arbitrales en contra de la entidad, por parte de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado” (ANDJE, 2016, p. 1).

De conformidad con la metodología de valoración del pasivo contingente por actividad litigiosa y mecanismos alternativos de solución de conflictos aplicada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, su estructura está conformada por siete pasos a saber:

Modelo del árbol probabilístico: corresponde a la estructura de un árbol que utiliza nodos en sus ramas donde identifica variables como instancias por las que podría pasar el litigio (primera instancia, segunda instancia), sus posibles combinaciones, los recursos extraordinarios y el fallo final que podría generar (favorable, no favorables, conciliado o no apelado) durante el proceso judicial o conciliación. Con este paso se puede identificar la generación de un fallo en contra del Estado y la generación de un pasivo contingente y el valor estimado de un posible valor a desembolsar favor del demandante que en este caso sería un tercero persona natural o jurídica.

En la Figura 1 se observan dos muestras, una con fallo favorable de 22,4 % que proviene de 40 %, 70 % y 80 % y otra con fallo desfavorable de 2,8 %, después de pasados dos instancias favorables (primera y segunda) con 40 %, 70 % y 10 %.

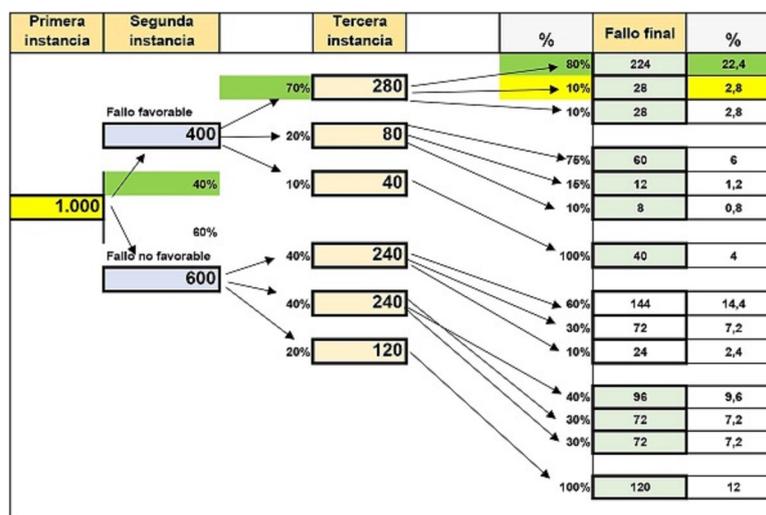


FIGURA 1  
Árbol probabilístico para pasivos contingentes  
Fuente: elaboración propia con base en MHCP (2011, p. 31).

Valoración del abogado: “corresponde a la valoración cualitativa que hace el abogado de la entidad pública fundamentada en documentos soportes, sentencias de sucesos anteriores similares ocurridos dentro o fuera y demás documentos probatorios que reposan en la entidad” (MHCP, 2012, p. 61).

Probabilidad de fallo en contra total: “corresponde a la ponderación que se hace entre los sucesos históricos, el modelo del árbol probabilístico y la valoración cualitativa” (MHCP, 2012, p. 61).

Valor del monto económico: “corresponde al valor monetario del proceso, procesos o la pretensión del demandante con la correspondiente indexación del valor económico de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC)” (MHCP, 2011, p. 44). El artículo 5 de la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado identifica la ecuación (1) para el cálculo de la pretensión indexada:

$$\text{valor de la pretension indexada} = \text{valor de las pretensiones} + \text{IPC} \frac{\text{inicial}}{\text{IPC}} \text{final} \tag{1}$$

Relación pretensión/condena: “corresponde al ajuste del valor real de la demanda., que en algunos casos puede generar una sobreestimación cuando la relación pretensión /condena es mayor a uno o subestimación cuando la relación es menor a uno” (MHCP, 2011, p. 46).

Valoración del proceso: “corresponde al cálculo del valor esperado del contingente, es decir al valor más ajustado como pasivo contingente en contra de la entidad pública.

Tiempo esperado del proceso: “corresponde al cálculo del tiempo del proceso esperado, corregido por el análisis histórico y la información cualitativa del apoderado del proceso” (MHCP, 2012, p. 61).

## Impactos por convergencia a NICSP y NIIF en los pasivos contingentes de las entidades del nivel nacional consolidado a diciembre de 2018

El nivel consolidado de las entidades contables públicas del Orden Nacional está conformado por 356 entidades contables las cuales reportaron los estados financieros en forma oportuna a diciembre 31 de 2018 a la CGN, entidad reguladora de la Contabilidad Pública en Colombia, quien procedió a consolidar la información contable con el siguiente resultado en las cuentas de orden acreedoras (CGN, 2019, p. 66).

En la Tabla 1 se muestra el total de las cuentas acreedoras y su desagregación en Pasivos contingentes (92 %), Acreedoras de control (7,9 %) y Acreedoras Fiscal (0,1 %). El valor más representativo corresponde a Pasivos contingentes.

TABLA 1  
Cuentas de Orden Acreedoras, a diciembre 31 de 2018

Acreedoras	Valor (\$ miles de millones)	Participación (%)
Responsabilidades contingentes	3.818.054,60	92,0
Acreedoras de control	326.045,80	7,9
Acreedoras fiscales	6.125,20	0,1
<b>Total</b>	<b>4.150.225,60</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2019, p. 75).

El saldo de las Responsabilidades contingentes o Pasivos contingentes representa el mayor porcentaje con un 92% del total consolidado en el orden nacional y en este se encuentra los litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Del total de pasivos contingentes reportados por las entidades contables públicas del orden nacional, las cifras más representativas corresponden a cálculo actuarial de los fondos de reservas de pensiones con un 28,4 %; Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos con un 28,0 % y Garantía estatal en el régimen de prima media con prestación definida con un 21,6 %. Ver Tabla 2.

**TABLA 2**  
Pasivos contingentes más representativo, a diciembre 31 de 2018

Pasivos contingentes más representativos	Valor (\$ miles de millones)	Participación (%)
Cálculo actuarial de los fondos de reservas de pensiones	1.084.995,20	28,4
Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	1.069.158,20	28,0
Garantía estatal en el régimen de prima media con prestación definida	823.849,80	21,6
Otros pasivos contingentes	793.368,10	20,8
Garantías contractuales	37.812,40	1,0
Deuda garantizada	6.836,70	0,2
Bonos pensionales emitidos por los fondos de reservas de pensiones	2.015,00	0,1
Bienes aprehendidos o incautados	19,20	0,0
<b>Total</b>	<b>3.818.054,60</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2019, p. 322).

Como se puede apreciar en la Tabla 3, los litigios administrativos corresponden al 94,9 %, los de carácter civil a un 2,8 % y otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos a un 2,3 %.

**TABLA 3**  
Mayores saldos de litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, a diciembre 31 de 2018

Tipos de litigio	Valor (\$ miles de millones)	Participación (%)
Administrativos	1.010.361,20	94,9
Civiles	29.596,70	2,8
Otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	24.801,50	2,3

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2019, p. 324).

Las cuentas más representativas en los litigios administrativos corresponden a entidades contables públicas como Policía Nacional con \$ 652.114,4 miles de millones; Superintendencia de Sociedades con \$ 87.290,0 miles de millones y la Fiscalía General de la Nación con \$ 40.046,9 miles de millones. En la parte civil las cuentas más representativas corresponden a Ecopetrol S.A. con \$ 22.493,6 miles de millones; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con 5.228,1 miles de millones de pesos y la Comisión de Regulación de Energía y Gas con \$ 1.263,1 miles de millones. En la cuenta de otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos el mayor valor corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con \$ 20.487,9 miles de millones.

## **Impactos por convergencia a NICSP y NIIF en los pasivos contingentes de las entidades del nivel territorial consolidado a diciembre de 2018**

La CGN en cumplimiento del artículo 354 de la Constitución Política de 1.991 y demás normas vigentes relacionadas con la consolidación de estados financieros para entidades del sector público, publicó el resultado de este proceso con corte a diciembre 31 de 2018 para las entidades contables públicas del orden territorial con el siguiente resultado:

La información contable consolidada del nivel territorial corresponde a 3.260 entidades contables que reportaron la información a la CGN con corte a diciembre 31 de 2018 y representa el 96% de un total de entidades obligadas a llevar contabilidad pública de acuerdo al marco normativo contable expedido por el ente regulador, el 4% restante corresponde a 136 entidades, que no reportaron información pero que su impacto no es representativo frente a la información consolidada. (CGN, 2019, p. 65)

En el nivel territorial, el consolidado de las cuentas de orden acreedoras presentan como mayor rubro a las acreedoras de control con \$ 150.567,20 miles de millones (64,6 %); pasivos contingentes con \$ 61.763,90 miles de millones (26,5 %); y acreedoras fiscales con \$ 20.663,30 miles de millones (8,9 %). Ver Tabla 4.

TABLA 4  
Cuentas de Orden Acreedoras, a diciembre 31 de 2018

Acreedoras	Valor (\$ miles de millones)	Participación (%)
Acreedoras de control	150.567,20	64,6
Pasivos contingentes	61.763,90	26,5
Acreedoras fiscales	20.663,30	8,9
<b>Total</b>	<b>232.994,40</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2019, p. 73).

De acuerdo con la información de la Tabla 5, en el caso de las entidades territoriales el mayor rubro corresponde a litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos con \$ 35.224,80 miles de millones (57 %); seguido de otros pasivos contingentes con \$ 23.583,90 miles de millones (38,2 %); y garantías contractuales con \$ 1.456,80 miles de millones (2,4 %). Donde los litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos más otros pasivos contingentes representan el 95% de los saldos reportados en el informe anual con corte diciembre 31 de 2018.

TABLA 5  
Pasivos contingentes más representativos, a diciembre 31 de 2018

Pasivos contingentes	Valor (\$ miles de millones)	Participación (%)
Cálculo actuarial de los fondos de reservas de pensiones	853,10	1,4
Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	35.224,80	57,0
Otros pasivos contingentes	23.583,90	38,2
Bonos pensionales emitidos por los fondos de reservas de pensiones	645,30	1,0
Garantías contractuales	1.456,80	2,4
<b>Total</b>	<b>61.763,90</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2019, p. 269).

Los rubros más representativos de litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, para el nivel territorial corresponden a administrativos con \$ 21.974 miles de millones (65,6 %); Civiles con \$ 5.727,70 miles de millones (17,2 %) y otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos con \$ 5.745.20 miles de millones (17,2 %).

En la parte administrativa sobresalen Bogotá D.C. con \$ 1.826,0 miles de millones; departamento del Putumayo con \$ 1.763,1 miles de millones; Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. con \$1.519,1 miles de millones y el departamento de Sucre con \$ 1.492,2 miles de millones.

En la parte civil, los más representativos corresponde a departamento de Bolívar con \$ 4.346,5 miles de millones; Transcribe S.A. con \$ 228,0 miles de millones, E.S.E. Salud Pereira con \$ 92,4 miles de millones y Sincelejo con \$ 89,9 miles de millones y en otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos sobresalen E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá con \$ 1.728,8 miles de millones, Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural con \$ 792,8 miles de millones, departamento de Córdoba con \$ 531,7 miles de millones y Santiago de Cali con \$ 402,6 miles de millones.

En síntesis, los litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos de carácter Administrativo representan el 65,6 %, mientras los Civiles dan cuenta de un 17,2 % y los clasificados Otros un 17,2 %. Ver Tabla 6.

TABLA 6  
Mayores saldos de litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, a diciembre 31 de 2018

Clasificación	Valor (\$ miles de millones)	Participación (%)
Administrativos	21.974,60	65,6
Civiles	5.727,70	17,2
Otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	5.745,20	17,2

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2019, p. 270).

## Conclusiones

De acuerdo con las definiciones de los elementos de los estados financieros establecidos en el marco conceptual de la contabilidad pública para una entidad de gobierno, un pasivo por provisiones una obligación presente del cual la entidad pública espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos o un potencial de servicios y cuya cuantía y vencimiento están sujeta a condiciones de incertidumbre, mientras que el pasivo contingente es una obligación posible donde no se tiene la certeza del sacrificio de recursos que incorporan beneficios económicos o un potencial de servicios, dado que los sucesos futuros no estén enteramente bajo el control de la entidad. La medición en la provisión y en el pasivo contingente depende del nivel de probabilidad de ocurrencia y del estudio que se realice en cada caso con fundamento en evidencias que tenga la entidad para tal fin.

El proceso de consolidación de la contabilidad pública es una función constitucional del Contador General de la Nación según el artículo 354 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 298 de 1996 (Senado, 1996, p. 1).

En materia de pasivos contingentes, el Estado colombiano ha desarrollado procesos y procedimientos a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, Presidencia de la República de Colombia y Congreso de la República, que permiten identificar, reconocer, medir, presentar y revelar los pasivos contingentes de las entidades contables públicas dado que es una herramienta fundamental para la construcción del plan de desarrollo, el presupuesto público y el marco fiscal de mediano plazo, elementos fundamentales para el diseño de políticas públicas y la evaluación del cumplimiento de la función administrativa o cometido estatal de las mismas.

El proceso de consolidación se realizó con la información financiera de 356 entidades contables públicas del nivel nacional de un total de 356 y para el nivel territorial con 3.260 de un total de 3.396, en las que se incluyeron entidades de gobierno general, entidades que cotizan en la bolsa de valores y/o administran recursos del público, entidades que no cotizan en bolsa

ni captan y/o administran recursos del público, en proceso de liquidación y patrimonios autónomos. Para el año 2019, las entidades sujetas al ámbito de aplicación de cada marco normativo contable identificadas por la CGN, según bases de datos, está conformada por 62 entidades que cotizan en bolsa y/o administran recursos del público, 1.911 entidades de gobierno y 1697 entidades que no cotizan en bolsa ni captan y/o administran recursos del público. (CGN, 2019, p. 1)

El proceso de consolidación realizado por la CGN con corte de 31 de diciembre de 2018, reporta un total de \$ 3.818.054,6 miles de millones de pasivos contingentes de las entidades contables públicas del orden nacional y de \$ 61.763,9 miles de millones para el nivel territorial, para un total entre los dos niveles del Estado de \$ 3.879.818,50 miles de millones (CGN 2018a; CGN 2018b).

En los pasivos contingentes por litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos reportado a 31 de diciembre de 2018, el nivel nacional consolidado presenta un valor de \$ 1.069.158,20 miles de millones y en el nivel territorial de \$ 35.224,8 miles de millones, para un total entre los dos niveles de \$ 1.104.383 miles de millones.

## **Declaración del autor**

Este artículo corresponde a un trabajo inédito sobre la metodología aplicada para las obligaciones contingentes en el sector público, enmarcado en las actividades del grupo de estudio de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público de la línea de investigación en gestión del grupo de investigación Administración, Gobierno Público y Ambiente (AGPA) del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (PCJIC).

## **Consideraciones éticas**

La investigación no requirió aval ético y se fundamentó en documentos fuentes de instancias gubernamentales.

## **Financiación**

Para la elaboración del artículo no se requirió de ningún tipo de financiación.

## **Conflictos de interés**

El autor no tiene algún tipo de conflicto de interés asociado al desarrollo ni a la presentación del artículo.

## **Referencias**

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE (2016). Resolución 353 de 2016. Metodología cálculo de la provisión. <http://www.defensajuridica.gov.co> > Lists >
- Contaduría General de la Nación – CGN (2015a). Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades de gobierno. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > wps > wcm > connect > Marco+conceptual+.
- Contaduría General de la Nación – CGN (2015b). Referente teórico y metodológico de la Regulación Contable Pública de <http://www.contaduria.gov.co> > rcp-niif > referente-teórico-metodológico-rcp .

- Contaduría General de la Nación – CGN (2015c). Resolución 533 de 2019. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > internetes > home > internet > rcp1 > rcp-niif
- Contaduría General de la Nación – CGN (2017b). Resolución 484 de 2017. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > wcm > connect > Resolucion+484+de+2017
- Contaduría General de la Nación – CGN (2018a). Situación financiera y de resultados Nivel Nacional. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > wps > internet > productos > balance-general
- Contaduría General de la Nación – CGN (2017a). Resolución 116 de 2017. Marco normativo entidades de gobierno. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > home > internet >
- Contaduría General de la Nación – CGN (2018b). Situación financiera y de resultados Nivel Territorial. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > internet > productos > balance-territoria
- Contaduría General de la Nación (2019). Entidades sujetas al ámbito de aplicación. Extraído de <http://www.contaduria.gov.co.marco-normativo-para-entida..>
- Contaduría General de la Nación (2019). Resolución 048 de 2019. Catálogo general de cuentas para entidades de gobierno. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > wcm > connect > resolucion+048+de+2019
- Contaduría General de la Nación (2019). Resolución 425 de 2019. Cambios realizados al Marco normativo entidades de gobierno. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > home > internet > normativa > normograma
- Contaduría General de la Nación (2019). Resolución 425 de 2019. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co> > rcp1 > marco-normativo-entidades-gobierno
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Ley 298 de 1996. Diario Oficial No. 42.840, de 25 de Julio de 1996. Bogotá, Colombia. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0298\\_1996.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0298_1996.htm)
- Ley 448 de 1998. Diario Oficial No. 43.345, de 23 de julio de 1998. Bogotá. Colombia. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co> > senado > basedoc > ley\_0448\_1998
- Ley 489 de 1998. Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co> > senado > basedoc > ley\_0489\_1998
- Ley 790 de 2002. Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002. Bogotá. Colombia. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co> > senado > basedoc > ley\_0790\_2002
- Ley 819 de 2003. Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003. Bogotá. Colombia. Recuperado de <https://www.secretariassenado.gov.co> > senado > basedoc > ley\_0819\_2003
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP (2011). Metodología-Valoración de procesos judiciales y conciliaciones en contra de las entidades estatales. <https://www.irc.gov.co/webcenter>ShowProperty?idcPrimaryFile>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP (2012). Obligaciones contingentes: Metodología del caso colombiano. <https://www.irc.gov.co/webcenter>ShowProperty?idcPrimaryFileP>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP (2019). Resolución 4859 de 2019. Recuperado de <https://www.irc.gov.co> > webcenter > portal > IRCEs > pages\_apps
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Resolución 4859 de 2019. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno->
- Ministerio de Justicia. (s.f.). Glosario Jurídico. Recuperado de: <https://www.ucc.edu.co> > cali > SiteAssets > Paginas>centro-de-conciliación
- Ministerio del Interior y de Justicia & de Hacienda y Crédito Público. (2003). Documento conpes 3250 de octubre 20 de 2003 Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co> > CONPES > documentos-conpes > Paginas>docu
- Presidencia de la República de 2003. Diario Oficial No. 45112 del 28 de febrero de 2003, Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://www.suin-juriscal.gov.co> > viewDocument > 30021412
- Rama Judicial. (s.f.). Glosario. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co>>portal>servicios-de-información>glosario

Térnera, F. (2007, junio). Amigable composición: contrato para solucionar conflictos. *Revista de derecho privado*, 38, 3-17. Recuperado de <http://www.derechoprivado.uniandes.edu.co> > id=133:amigable-composición-con...

## **Notas**

\* Artículo de investigación

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Sugerencia de citación:* Velásquez G., O. D. (2022). Medición de pasivos contingentes por litigios y demandas en contra de las entidades de Gobierno, experiencia colombiana. *Cuadernos de Contabilidad*, 23. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc23.mpcl>