

XI

SISTEMA DE BIENES FISCALES

Activos Fijos y Existencias

Tabla de contenido

XI

1. ASPECTOS GENERALES	757
1.1. Definición del Sistema de Bienes Fiscales	759
1.2. Objetivos del Sistema	760
1.2.1. <i>Objetivo general.</i>	760
1.2.2. <i>Objetivos específicos</i>	760
1.3. Relevancia del Sistema	761
1.3.1. <i>Para la Hacienda Pública</i>	761
1.3.2. <i>En el control y protección patrimonial</i>	761
1.3.3. <i>En la programación de actividades</i>	761
2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE BIENES FISCALES	762
2.1. Elementos Normativos y Organizativos	762
2.1.1. <i>Elementos Normativos.</i>	762
2.1.2. <i>Elementos organizativos</i>	763
2.2. Elementos Técnicos del Sistema	768
2.2.1. <i>Elementos técnicos comunes a ambos subsistemas</i>	768
2.2.2. <i>Elementos técnicos propios del Subsistema de Activos Fijos</i>	770
2.2.3. <i>Principales elementos técnicos del subsistema de Existencias / Almacenes</i>	770
2.3. Relaciones Funcionales con Otros Sistemas	771
3. EL SISTEMA DE BIENES FISCALES EN COLOMBIA	773
3.1. Base Jurídica	773
3.2. Organización Administrativa	776
3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema	777
3.3.1. <i>Catalogación de los bienes</i>	778
3.3.2. <i>Catálogo General de Cuentas</i>	778

3.3.3. Inventarios	781
3.3.4. Bienes de uso público e históricos y culturales	781
3.3.5. Cuentas de orden relacionadas con los bienes	782
3.4. Sistemas de Información Vigentes	782
3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema	783
3.5.1. Bienes recibidos y almacenados	783
3.5.2. Ingreso de bienes adquiridos	784
3.5.3. Bienes entregados al servicio	784
3.5.4. Traslados o reintegros de bienes	784
3.5.5. Inventarios físicos de bienes	784
3.5.6. Baja de bienes	785
3.5.7. Reporte de novedades y siniestros a la aseguradora	785
3.5.8. Conciliación de movimientos de almacén	785
3.6. Administración de Bienes Incautados/Decomisados	786
4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA	787
4.1. Fortalezas	787
4.2. Principales Debilidades	789
4.2.1. <i>En el ámbito de la ACN, no se ha trabajado en forma orgánica en la preparación de un programa integral de reforma e implantación del Sistema de Bienes Fiscales</i>	<i>789</i>
4.2.2. <i>El Sistema de Bienes Fiscales no está regulado en forma orgánica por una ley o un decreto que establezca su órgano rector, así como las atribuciones y funciones de este</i>	<i>789</i>
4.2.3. <i>No opera en el ámbito de la ACN un órgano rector responsable del Sistema</i>	<i>790</i>
4.2.4. <i>La estructura de las cuentas referidas a bienes del CGC no responde armónicamente a la estructura del CPC, del SCN y del MEFP y obstaculiza la integración automática de la contabilidad con el SIGFP</i>	<i>790</i>
4.2.5. <i>No se ha ubicado en el área de la ACN un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura y de uso universal en dicho ámbito</i>	<i>790</i>
4.2.6. <i>No se ha desarrollado un modelo estándar para el registro individual de los bienes según su tipología contable</i>	<i>790</i>
4.2.7. <i>No se observa la vigencia de normas claras e integrales sobre el registro contable de los bienes de uso público y sobre su administración y custodia</i>	<i>791</i>
4.2.8. <i>No existe un registro central de bienes de uso público naturales</i>	<i>791</i>

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas	791
4.3.1. Preparación de un modelo conceptual y funcional del Sistema de Bienes Fiscales	791
4.3.2. Preparación de un proyecto de ley sobre administración de bienes fiscales	792
4.3.3. Organización de una Unidad Central responsable del sistema.	793
4.3.4. Adaptar el Catálogo General de Cuentas (CGC) a la estructura contable del CPC, del SCN y del MEFP, respetando las normas de las NICSP sobre la materia	793
4.3.5. Diseño y puesta en vigencia de un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura de aplicación en el ámbito del Gobierno General	794
4.3.6. Diseño y aprobación de un sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien fiscal	794
4.3.7. Revisar la normativa contable vigente sobre bienes de uso público, históricos y culturales, y proponer los cambios, aclaraciones o complementos que requiera	796
4.3.8. Crear un registro no contable y no valorizado de bienes de uso público naturales.	797
4.3.9. Estrategia de gerencia y optimización de uso de los ANF, en particular de los bienes inmuebles.	797

1. ASPECTOS GENERALES

El tratamiento de este sistema requiere que, en forma previa a su desarrollo, se muestre la base jurídica que lo encuadra, dado que esta determina sus alcances, contenidos y terminología básica a utilizar.

Las principales fuentes jurídicas que para los propósitos de este modelo conceptual se han identificado sobre el tema de los bienes fiscales son las que se presentan a continuación.

a) Código Civil

Los artículos que se transcriben seguidamente son los que se consideran íntimamente relacionados con el tema que nos ocupa (Código Civil, Libro Segundo, “De los bienes, posesión, uso y goce”).

ARTÍCULO 653. “CONCEPTO DE BIENES. Los bienes consisten en cosas corporales o incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporales las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas”.

ARTÍCULO 674. “BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

b) Constitución Política

b.1) Normas relativas a los bienes públicos y directamente relacionadas con el tema:

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

Artículo 75: “El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado”.

Artículo 82: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

Artículo 102. “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

Artículo 332: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

Artículo 360: “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. (....)

b.2) Normas relativas al patrimonio cultural de la Nación:

Artículo 72. “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

c) Fallo 2169 del año 2012 del Consejo de Estado:

“Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación”.

d) Ley 1801 de 2016. Por esta ley se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, que establece para los efectos de dicho Código:

“Se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica”. (Art. 139, parágrafo 1)

- e) Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. En su art. 35 establece:

“Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan, así como los que adquiera conforme a derecho”.

De la base jurídica anterior y al solo efecto de este Modelo Conceptual, podemos inferir lo que sigue:

- *Los bienes fiscales no incluyen los bienes de uso público ni los que pertenecen al patrimonio cultural de la Nación (históricos y culturales).*
- *Los bienes fiscales pueden ser propiedad de la Nación, de los departamentos, de los municipios o de sus instituciones descentralizadas, si bien para nuestros propósitos solo se tendrán en cuenta los que son propiedad de las instituciones incluidas en el PGN.*
- *Por “bienes de la República o nacionales”, se entiende el conjunto conformado por los bienes fiscales, los bienes de uso público y los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación.*
- *Los bienes de uso público pueden clasificarse en: a) por su destinación jurídica: calles, puentes, plazas, caminos etc.; y b) por su naturaleza: ríos, lagunas costas de mar, etc.*

El siguiente esquema muestra la estructura general de los bienes en la legislación colombiana y, dentro de esta, ubica los bienes fiscales.



El desarrollo que sigue en este capítulo, en principio, comprenderá exclusivamente los Bienes Fiscales de la Administración Central de la Nación.

1.1. Definición del Sistema de Bienes Fiscales

En el contexto del marco jurídico anterior y dentro del área de la gestión financiera pública, el Sistema de Bienes Fiscales está conformado por el conjunto de normas, principios,

entidades, políticas, procesos y procedimientos, que regulan, intervienen o se utilizan para identificar, dar de alta, registrar, administrar, conservar, proteger la propiedad y dar de baja o disponer de los bienes físicos e intangibles de la Administración Central de la Nación, todo ello orientado a lograr su gestión responsable, eficiente y transparente.

El Sistema de Bienes Fiscales a desarrollar en el marco de este modelo conceptual tendrá como alcance institucional el nivel de la Administración Central Nacional y sus entidades descentralizadas que forman parte del PGN (no incluye a las descentralizadas extrapresupuestarias ni a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas).

1.2. Objetivos del Sistema

1.2.1. Objetivo general

El Sistema de Información de Bienes Fiscales tiene como objetivo general registrar y generar información sistematizada, completa, oportuna y actualizada, para una adecuada administración y control de los bienes muebles, activos biológicos, bienes inmuebles y bienes intangibles propiedad de la Administración Central Nacional, así como mantener actualizado el inventario general y conocer en todo momento el estado de situación del patrimonio estatal.

1.2.2. Objetivos específicos

Son objetivos específicos del sistema:

- (i) Establecer y unificar criterios para la identificación, descripción, codificación, incorporación y registro de los bienes fiscales.
- (ii) Suministrar información veraz y oportuna sobre la ubicación y el estado de situación y de los bienes fiscales.
- (iii) Implementar procedimientos integrales para la gestión eficiente de los bienes fiscales.
- (iv) Promover la conservación y protección de los bienes fiscales.
- (v) Desarrollar mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- (vi) Integrar automáticamente los registros de los bienes fiscales al SIGFP y sus sistemas componentes.
- (vii) Facilitar el control y auditoría de los bienes fiscales.

1.3. Relevancia del Sistema

1.3.1. Para la Hacienda Pública

Es de vital importancia para la Hacienda Pública de cualquier país identificar, registrar, gestionar y preservar los bienes nacionales, sean estos de dominio público o de dominio privado del Estado. Así mismo, para los entes territoriales en desarrollo de su autonomía, será importante adelantar procesos internos que les permitan identificar, registrar, gestionar y preservar su patrimonio departamental, distrital o municipal de forma análoga al nivel nacional.

1.3.2. En el control y protección patrimonial

El control patrimonial tiene por propósito la protección del inventario (físico e intangible) de un Estado, actividad que por cierto muestra importantes debilidades en la región. Esta acción la deben efectuar en forma conjunta los responsables institucionales de la administración y custodia de los bienes fiscales, así como también los órganos responsables del control interno y externo de las dependencias públicas.

1.3.3. En la programación de actividades

A partir de la planeación estratégica, que toma como base el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el plan sectorial, las instituciones públicas elaboran planes de acción que prevén las necesidades de bienes, servicios y obras, para el cumplimiento de su misión y el logro de las metas y/o resultados para un período determinado, ya sea de corto, mediano o largo plazo, y por lo general en consonancia con el presupuesto. En materia de bienes fiscales, dicho planeamiento incluye:

1. Planes y programas de aseguramiento de las existencias y de los activos fijos que contengan las previsiones requeridas para brindar cobertura a los bienes, servicios y obras ante la eventual ocurrencia de emergencias, riesgos, daños o pérdidas.
2. Planes y programas de mantenimiento de los activos fijos, con el objetivo de asegurar la disponibilidad y confiabilidad de la operación de los bienes respecto de la función deseada, dando cumplimiento además a los requisitos del sistema de gestión de calidad, así como a las normas de seguridad y medioambiente.
3. Planes y programas de distribución que incluyen el diseño de la red logística, es decir, la planificación y ubicación estratégica de los almacenes y centros de distribución, de manera que permitan gestionar de manera eficiente el flujo de productos desde uno o más orígenes hasta el cliente.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE BIENES FISCALES

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos Normativos

Un sistema de bienes fiscales correctamente estructurado requiere estar soportado por una norma que a nivel de ley establezca y regule su incorporación, registro, administración y control de los bienes comprendidos. Esta ley debería normar, entre otros aspectos, los siguientes tópicos:

- Objeto de la ley.
- Ámbito de aplicación de la ley.
- Nomenclatura legal del sistema.
- Clasificación de los bienes fiscales.
- Organización administrativa del sistema, órgano rector, administradores y custodios de bienes. Atribuciones y responsabilidades.
- Elementos básicos del Sistema de Información sobre Activos Fijos e Intangibles.
- Inventarios de bienes fiscales de entidades e inventario del ente contable central.
- Administración y protección de los Activos Fijos e Intangibles.
- Administración de almacenes.
- Integración del Sistema de Bienes Fiscales con el Sistema de Información Financiera.
- Protección de los bienes fiscales.
- Baja de bienes.
- Venta de bienes.
- Prohibiciones; sanciones.

A partir de la propuesta base legal, se deberán desarrollar aquellos instrumentos normativos que sean necesarios para una eficiente operatividad del sistema en el ámbito de su competencia, entre ellos, los reglamentos, manuales e instructivos que aseguren su gestión eficaz y eficiente.

2.1.2. Elementos organizativos

2.1.2.1. Elementos organizativos institucionales

Un aspecto esencial de la norma reguladora es la identificación del órgano rector y sus atribuciones. Es aconsejable que dicho órgano rector se desempeñe en el ámbito de un Ministerio de Hacienda o en un órgano rector con similares competencias.

Para poder cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, el sistema debería organizarse y operar bajo las características sistémicas de centralización normativa y descentralización operativa. En tal contexto, al órgano rector le correspondería ejercer la dirección, coordinación y supervisión del sistema con las siguientes atribuciones:

1. Emitir políticas y normas sobre la administración de los bienes fiscales.
2. Preservar el saneamiento jurídico (propiedad) y económico (valor) de los bienes fiscales.
3. Regular los inventarios de los bienes fiscales.
4. Reasignar los bienes fiscales improductivos.
5. Supervisar el programa anual de adquisición de bienes fiscales.
6. Disponer la baja de los bienes fiscales.
7. Supervisar el cumplimiento de las políticas y normas que emita.
8. Asistir técnicamente a los organismos que formen parte del sistema.
9. Capacitar e impulsar la capacitación de los funcionarios que participen en el sistema.

Por un lado, el órgano rector del Sistema de Contabilidad, en lo que respecta a bienes fiscales, debe tener la atribución y cumplir con la responsabilidad de emitir la normativa sobre la valoración de los bienes fiscales. En lo que hace al control de los bienes fiscales, este debe ser responsabilidad de los órganos rectores del control interno y del control externo.

Por otro lado, a los órganos institucionales, responsables de la descentralización operativa del sistema, les cabría la responsabilidad de ejecutar la gestión y el saneamiento jurídico y económico eficiente de los bienes muebles, inmuebles e intangibles asignados al área; implantar en su jurisdicción los manuales de procedimientos e instructivos que emita el órgano rector; y efectuar periódicamente el recuento físico con el fin de establecer, con exactitud, la existencia de bienes en operación, inservibles, en desuso, sustraídos, siniestrados o en poder de terceros. Con base en lo anterior, deberán realizar los ajustes pertinentes y establecer oportunamente responsabilidades por el mal uso, negligencia, descuido o sustracción. Así mismo, tendrán la responsabilidad de designar los custodios de bienes del área.

2.1.2.2. Elementos organizativos sistémicos

El Sistema de Bienes Fiscales debería estar conformado por el Subsistema de Activos Fijos y el Subsistema de Existencias/Almacenes. En ambos casos, para la definición, tipificación y/o clasificación genérica de los diferentes agregados de bienes componentes de ambos subsistemas, se utilizará como fuente el Sistema de Cuentas Nacionales 2008, si bien sobre este deberá prevalecer la normativa jurídica vigente en el lugar.

a) Subsistema de Activos Fijos

Este subsistema comprende las políticas y procesos relativos al ingreso, asignación, distribución, uso, mantenimiento, conservación, traspaso, salvaguarda, registro, disposición y control de los bienes comprendidos en esta categoría por parte de las entidades públicas.

Está conformado de acuerdo con los siguientes agregados de bienes:

Bienes inmuebles, que por definición no son susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro. En este grupo se encuentran los edificios, las tierras –fincas–, los caminos y construcciones de todo tipo, adheridos al suelo y todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija. Desde el punto de vista económico interesa clasificarlos en:

- Viviendas
- Otros edificios y estructuras
 - Edificios no residenciales
 - Otras estructuras
 - Mejoras de tierras y terrenos
- Tierras y terrenos
- Reservas minerales y energéticas
- Recursos hídricos
- Otros recursos naturales
- Otros bienes muebles

Bienes muebles, que por definición son susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro sin alterar ni su forma ni su esencia, tales como sillas, mesas, cortinas y equipos de oficina en general, maquinarias digitales y manuales, carros, motores, camiones, equipos informáticos, entre otros. Desde el punto de vista económico, interesa clasificarlos en:

- Maquinaria y equipo
 - Equipo de transporte
 - Equipo de TIC
 - Otra maquinaria y equipo
- Sistemas de armamentos

- Originales para esparcimiento, literarios o artísticos
- Otros productos muebles de la propiedad intelectual
- Objetos valiosos

Este tipo de bienes puede ser desagregado en bienes registrables y no registrables. Los primeros son aquellos cuya propiedad se inscribe en un registro dispuesto por la ley y administrado por el Estado.

Activos biológicos, que son bienes muebles que generan productos en forma repetida y comprenden:

- recursos animales
- recursos de árboles, cultivos y plantas

Los activos biológicos se deben clasificar como existencias cuando corresponden a consumibles, por ejemplo, las cabezas de ganado destinadas a la producción de carne o las que se tienen para vender, así como los peces en piscifactorías, los cultivos como el maíz y el trigo, los productos obtenidos de una planta productora y los árboles que se cultivan para producir madera.

Bienes intangibles, que son activos inmateriales o incorpóreos que no pueden apreciarse por los sentidos, es decir que no se pueden tocar, ver ni probar y que solo se pueden distinguir por la inteligencia. Son bienes inmateriales que poseen valor económico y, desde este punto de vista, se clasifican en:

Productos de propiedad intelectual

- Investigación y desarrollo
- Exploración y evaluación minera
- Programas de informática y base de datos
 - Programas de informática
 - Base de datos

Contratos, arrendamientos, licencias

- Arrendamientos operativos negociables
- Permisos de utilización de recursos naturales
- Permisos para ejercer actividades específicas
- Derechos de exclusividad sobre bienes y servicios futuros
- Fondos de comercio y activos de comercialización
- Espectro radial

Objetos valiosos, que incluyen piedras y metales preciosos, antigüedades, objetos de arte y otros objetos de valor. El objetivo del concepto es recoger aquellas partidas que a menudo se refieren a formas alternativas de inversión (SCN 10.149). A los efectos de este documento, serán incluidos en la categoría de bienes muebles y se clasifican en:

- Piedras y metales preciosos
- Obras de arte y antigüedades
- Otros objetos valiosos

b) Subsistema de Existencias/Almacenes¹

De acuerdo con el SCN 2008, “las existencias son stocks de productos que permanecen en poder de las unidades que los produjeron hasta ser transformados, vendidos, suministrados a otras unidades o utilizados de otra manera, y las existencias de los productos adquiridos a otras unidades y destinados al consumo intermedio o a la reventa sin ningún procesamiento posterior. Las existencias de servicios abarcan los trabajos en curso o productos terminados (...). Las existencias mantenidas por el gobierno incluyen, pero no están limitadas a, existencias de materiales estratégicos, cereales y otros productos de especial importancia para la nación” (SCN 10.12).

En general, estas consisten en bienes y servicios que han entrado en existencia en el período actual o en un período anterior, y que se mantienen para ser vendidos, utilizados en la producción o destinados a otro uso en una fecha posterior.

El SCN 2008 clasifica las existencias del siguiente modo:

- Materiales y suministros
- Trabajos en curso
 - Trabajos en curso en activos biológicos
 - Otros trabajos en curso
- Bienes terminados
- Existencias militares
- Bienes para reventa

Materiales y suministros

“Los materiales y suministros son todos los productos que una empresa mantiene en existencias y que proyecta usar como insumos intermedios en la producción” (SCN 10.131).

Trabajos en curso

“Los trabajos en curso son la producción obtenida por una empresa cuyo nivel de procesamiento todavía no alcanza el estado en que normalmente se proporciona a otras unidades institucionales. (...) Son especialmente importantes en aquéllas que necesitan cierto tiempo para producir una unidad de producto terminado; por ejemplo, la agricultura y la ganadería o las actividades que producen activos fijos complejos, como buques,

¹ Se prefirió utilizar la denominación de Existencias/Almacenes en lugar de Inventarios. La de “Existencias” tiene como fuente el SCN 2008. La denominación de “Inventarios” se reserva en este documento para el detalle analítico del conjunto de Bienes Fiscales del ente contable respectivo o unidad administrativa constituyente de este.

viviendas, computadoras, programas de informática o películas” (SCN 10.134). “Los trabajos en curso en recursos biológicos cultivados son la producción que todavía no está lo suficientemente madura para alcanzar el estado en que normalmente se suministra a otras unidades institucionales” (SCN 10.140).

Bienes terminados

“Los bienes terminados son bienes producidos y que su productor no tiene intención de seguir procesándolos antes de suministrarlos a otras unidades institucionales. Se dice que un bien está terminado cuando su productor ha completado su proceso de producción, aunque posteriormente pueda utilizarse como insumo intermedio en otros procesos productivos” (SCN 10.142).

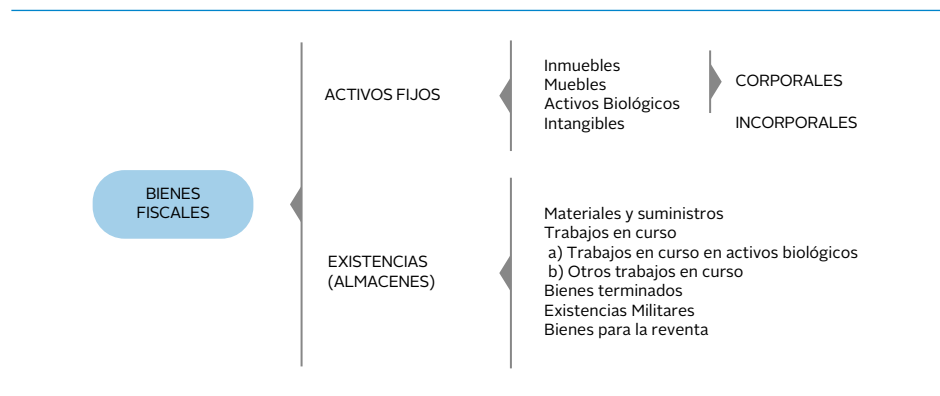
Existencias militares

“Las existencias militares comprenden los artículos de un solo uso como municiones, misiles, cohetes, bombas, etc.; que son lanzados por las armas o los sistemas de armamentos. (...) La mayoría de los ítems de un solo uso se tratan como existencias, pero algunos tipos de misiles con gran poder de destrucción se tratan como capital fijo por su capacidad de proporcionar un servicio de disuasión permanente contra los agresores” (SCN 10.144).

Bienes para reventa

Los bienes para reventa son los adquiridos por las entidades públicas con el fin de revenderlos a sus clientes. “Estos bienes no tienen un proceso adicional por parte de quienes los compran, excepto para presentarlos cuando se revenden de forma que resulten atractivos para sus clientes. Por tanto, los propietarios de estos bienes pueden transportarlos, almacenarlos, clasificarlos, ordenarlos, lavarlos, empaquetarlos, etc., pero no transformarlos de otra manera” (SCN 10.145). “Por convención, los bienes adquiridos por el gobierno para su distribución como transferencias sociales en especie pero que todavía no se han entregado, también se incluyen en los bienes para reventa” (SCN 10.148).

El esquema que se muestra a continuación representa la estructura general de los bienes fiscales.



2.2. Elementos Técnicos del Sistema

2.2.1. Elementos técnicos comunes a ambos subsistemas

Los principales elementos técnicos que debe administrar un sistema de bienes fiscales para su eficaz gestión son los siguientes:

Alta de bienes: es la incorporación de un bien fiscal al patrimonio de la entidad pública u órgano administrativo. Puede realizarse a través de su almacenamiento o directamente afectándolos a las actividades, proyectos o servicios públicos que determine la autoridad competente.

Administradores de bienes fiscales: son los funcionarios que tienen la responsabilidad de organizar el sistema en el área institucional de su competencia y de lograr su eficiente y segura administración.

Baja de bienes: es la operación que se lleva a cabo cuando un bien es retirado definitivamente de los registros del patrimonio de un entidad pública u órgano administrativo, por obsolescencia, por inutilidad, pérdida, desgaste, destrucción, muerte; o porque siendo útil ha sido donado, vendido, permutado, enajenado, entregado en comodato o eliminado de cualquier otra forma del inventario institucional de bienes.

Bienes inactivos: son bienes fiscales que no están siendo destinados a un fin útil o productivo por el ente público u órgano que lo tenga asignado, ya sea por obsolescencia, por ser innecesarios para el cumplimiento de la actividad institucional o por haber sido declarados inservibles o como rezago. Serán declarados como tales por el responsable institucional de la administración del bien correspondiente.

Catálogo de bienes: es el documento mediante el cual se establecen y unifican los criterios para la codificación, identificación y descripción básica de los bienes fiscales; estará estructurado de acuerdo con la tipología de estos. Constituye el instrumento básico del Sistema de Bienes Fiscales y deberá confeccionarse y codificarse de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia. Con tal propósito, es recomendable que el diseño del Catálogo de Bienes Fiscales se realice a partir de la estructura

y cuentas de la Clasificación Central de Productos (CPC), dado que esta constituye una aplicación amplia y normalizada de todos los bienes y servicios que pueden ser objeto de transacción nacional o internacional o que pueden almacenarse. La CPC está elaborada a partir del SCN y su apertura (codificación) consta de cinco dígitos.

Custodios de bienes fiscales: son aquellos agentes públicos responsables de verificar en forma permanente la existencia del bien a su cargo y su buen uso, así como de informar periódicamente al responsable institucional respectivo sobre su grado de mantenimiento y conservación. Implica una responsabilidad fiscal. Se deberá desarrollar en cada entidad un Registro de Custodios de Bienes Fiscales.

Estado de conservación y mantenimiento de los bienes: consiste en un registro incorporado a la ficha del bien, que permite conocer su estado en cuanto a su capacidad productiva y los servicios de mantenimiento que se le han efectuado, así como la periodicidad con que estos debieron haber sido realizados.

Inventario General de Bienes Fiscales: constituye el resultado del registro permanente de los bienes de dominio privado del Estado, sean estos muebles, activos biológicos, inmuebles e intangibles, almacenados o no almacenados, a una fecha determinada, estructurado con base en el catálogo de bienes, vinculado con el inventario institucional y debidamente valorizado. Estará a cargo del órgano rector del sistema. Este proceso tiene como fin registrar el alta, baja, reasignación, responsables institucionales y custodios, verificación y mantenimiento del universo de bienes fiscales. Estará diseñado para ser receptor de las informaciones de cada inventario institucional alimentándose y actualizándose permanentemente y en tiempo real.

Sistema de Información de Bienes Fiscales: su función es generar en tiempo real información sistematizada, completa, oportuna y actualizada de la totalidad y de cada uno los bienes inmuebles, muebles, biológicos e intangibles de propiedad fiscal. Estará integrado al SIGFP y será administrado por la oficina central del sistema.

Ubicación geográfica del bien: tiene por propósito la identificación del lugar físico preciso en que se encuentra el bien. Se parte del código geográfico territorial nacional hasta llegar a localizar la oficina, taller o depósito donde aquel se ubica.

Valoración y avalúos de los bienes: la normatividad y métodos de valoración y avalúo de los bienes fiscales, como ya se expuso, corresponde al Sistema de Contabilidad.

Inventario de Bienes Fiscales de cada entidad: contendrá un registro integral de todos los bienes muebles, activos biológicos, inmuebles e intangibles, así como los almacenados que estén bajo la guarda y custodia de una entidad pública, a una fecha determinada, estructurado de acuerdo con el catálogo de bienes, la adecuada identificación y localización geográfica, sus registros correspondientes de mantenimiento y conservación, y debidamente valorizado. Con la actualización permanente del inventario institucional, la información estará disponible para la toma oportuna de decisiones por parte de los responsables institucionales y para lo relativo a la vigilancia por parte de los custodios.

2.2.2. Elementos técnicos propios del Subsistema de Activos Fijos

Rotulación de bienes: es la inscripción adherida al bien que permite identificar su número de registro en el inventario, su descripción básica, su ubicación geográfica y otros datos fundamentales para su administración y control. Entre otros métodos disponibles, pueden realizarse con gráficos de barras o códigos QR para relacionarlos automáticamente con el inventario y todas sus especificaciones.

Fichas técnicas de identificación y registro de cada uno de los bienes fiscales: contendrán información técnica, jurídica y económica, en forma completa, oportuna y actualizada de cada bien fiscal, para facilitar su adecuada administración y control. Con este fin, deberá disponerse de un sistema de fichas técnicas individuales para los siguientes tipos de bienes:

- Bienes inmuebles
- Bienes muebles (no registrables y no biológicos)
- Bienes muebles registrables
- Bienes biológicos plantas
- Bienes biológicos animales
- Bienes intangibles

La propuesta del contenido básico de cada tipo de fichas según los grupos anteriormente identificados será realizada en el punto 4 de este capítulo, en ocasión de desarrollar las reformas recomendadas.

2.2.3. Principales elementos técnicos del subsistema de Existencias / Almacenes

Dado el enfoque de este documento, lo que aquí interesa es lo relacionado con el registro, el inventario permanente, la protección y la administración de los bienes almacenados. En principio, corresponde a cada entidad pública disponer la distribución geográfica y organización física y financiera de los almacenes de existencias, cuyos registros deben estar incorporados al Sistema de Información de Bienes Fiscales.

No obstante, resulta importante tener en cuenta las dos características excluyentes de los bienes almacenados: una es la de los bienes que entran y salen del almacén como productos terminados y la otra corresponde a cuando la entidad se desempeña como productora.

En cuanto a los métodos de valoración de almacenes, en el caso de las administraciones públicas, esta es, en general, una atribución conferida a los órganos rectores de contabilidad.

Con respecto a la catalogación de los bienes almacenados, sí se recomienda la aplicación ya vista del Catálogo Central de Productos (CCP) de las Naciones Unidas.

El resto de los recursos para la organización y administración de las existencias/almacenes, en principio, no deberían diferir de los que normalmente utiliza el sector privado. A título de ejemplo se citan:

- Constancia contable de la recepción conforme y alta del bien.
- Bases para la organización de los almacenes.
- Métodos y técnicas de administración de cada uno de los tipos de bienes almacenados.
- Métodos y técnicas de administración de cada uno de los tipos de trabajos en curso.
- Métodos y técnicas de control de almacenes de bienes.
- Métodos y técnicas de control de trabajos en curso.
- Automatización de registros de bienes almacenados integrados al sistema de contabilidad.
- Saldos de inventario aconsejables y puntos de pedido.
- Técnicas de reducción de costos operativos de almacenes.
- Métodos de baja de bienes almacenados o en proceso por tipo de causal.

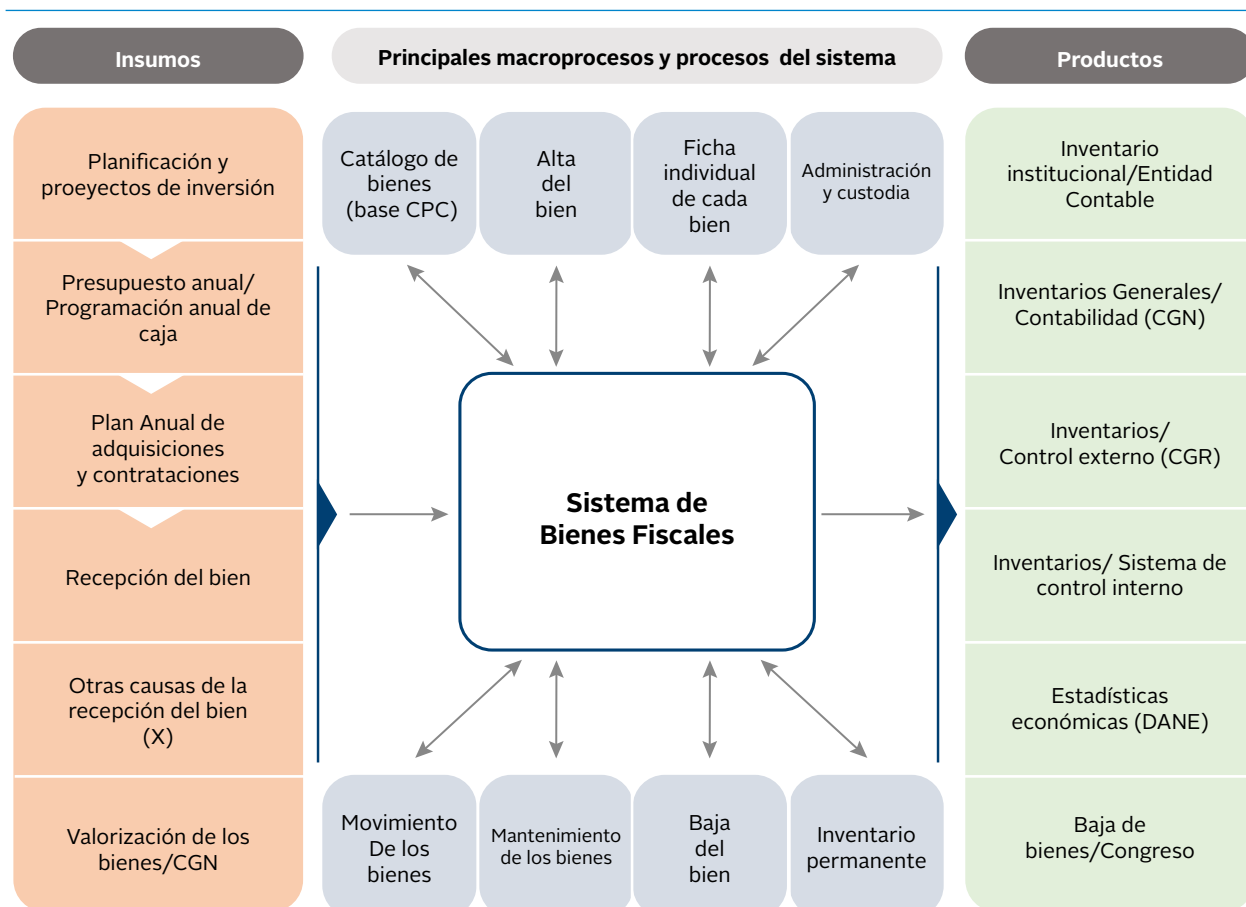
2.3. Relaciones Funcionales con Otros Sistemas

En el caso particular de bienes fiscales, los sistemas del SGFP que están directamente interconectados con estos por su funcionalidad son los siguientes:

- Sistema de Planeación y Proyectos
 - Subsistema de Presupuesto
 - Sistema de Contrataciones
 - Sistema de Contabilidad
 - SCN
 - Sistema de Control
1. Sistema de Planeación e Inversiones: Tomando como referencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes sectoriales, el Plan de Inversiones y el plan de acción institucional, se elaboran los planes anuales y se identifican los proyectos prioritarios de inversión a atender en el período, así como los de mejora y mantenimiento de bienes fiscales.
 2. Subsistema de Presupuesto: De acuerdo con el MGMP, se proyectan las contrataciones de bienes, obras y servicios para el ejercicio posterior y los siguientes. A partir de la recepción conforme del objeto contratado, se realiza el alta de los bienes y se genera el devengado o causación de los gastos.

3. Sistema de Contrataciones: Se relaciona mediante el Plan Anual de Adquisiciones y la formalización de los contratos, que culminan con la recepción conforme del objeto contratado y el alta de los bienes en los inventarios.
4. Sistema de Contabilidad: A partir del alta de los bienes se genera su entrada (débito) a las cuentas de existencias o del activo fijo y, con estos registros, nace todo el proceso de su seguimiento contable. Además, el órgano responsable del Sistema de Contabilidad tiene la atribución de fijar el método de valorización de bienes (incluyendo lo correspondiente al régimen de amortización y deterioro de estos). Los inventarios institucionales fungen como auxiliares del SCP.
5. Sistema de Estadísticas Económicas: La codificación de los bienes mediante el Clasificador Central de Productos (CCP) permite conocer la demanda que se generará durante el período siguiente sobre los diferentes tipos de industria, y al finalizar este, el impacto de las compras y construcciones públicas en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) .
6. Sistema de Control: La recepción, la clasificación, el registro, la administración eficiente, la custodia, el mantenimiento y la baja de los bienes fiscales inventariados de una entidad pública están estrechamente vinculados con los sistemas de control interno, externo y parlamentario.

Seguidamente, se presenta un esquema que intenta mostrar los flujos básicos de la información del Sistema de Bienes Fiscales.



(X) Producción, construcción, donación, decomiso, abandono, incorporación de activos biológicos, permutas, recuperación, etc.

3. EL SISTEMA DE BIENES FISCALES EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

La base jurídica de fondo sobre el tema de los bienes fiscales ya fue referida en la primera parte de este capítulo. En esta oportunidad se desarrollará la legislación específica relacionada con el sistema.

En la ACN colombiana no existe una norma general que regule y centralice el Sistema de Administración de Bienes Fiscales de todo ese ámbito institucional, sino una normativa distribuida sobre distintos aspectos de este. Entre las normas más relevantes que se han podido identificar, se destacan:

- a) Normas constitucionales

- Constitución Política, artículo 119: “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”.
- Constitución Política, artículo 267 (modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019): “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos...”.
- Constitución Política, artículo 268 (modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019):

“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. (...)
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada administre que fondos o bienes públicos. (...)
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado”.

b) Normas Contables

- LEY 298 DE 1996, por la que se crea la Contaduría General de la Nación y otras normas relacionadas. Según el artículo 4 de esta norma, entre las funciones de la entidad, se mencionan las siguientes:
 - “Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado”; y
 - “Expedir las normas para la contabilización de los bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, que entidades u organismos tengan bajo su custodia, así como para dar de baja los derechos incobrables, bienes perdidos y otros activos, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar”.

En el marco de sus atribuciones, la CGN ha expedido otras normas sobre la materia, entre las que –por su relación con el tema que nos ocupa y por el ámbito institucional al que están destinadas– destacan las siguientes:

- “NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS - DEL MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO”, actualizadas según la Resolución 211 de 2021, que desarrolla los criterios a aplicar para el reconocimiento, medición inicial, medición posterior, baja de cuentas y revelaciones, entre otras, para los

“Inventarios”, “Propiedades, planta y equipos”, “Activos biológicos”, “Bienes de Uso Público” y “Bienes Históricos y Culturales”.

- “CATÁLOGO GENERAL DE CUENTAS DEL MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO”, actualizado según la Resolución 218 de 2021, el que será empleado para efectos de registro y reporte de información financiera a la Contaduría General de la Nación. El CGC aplicable a estas entidades está dividido en dos partes: la estructura de las cuentas y las descripciones y dinámicas de estas. Contiene las cuentas de registro de los bienes nacionales.
- c) Normas sobre control
 - Decreto 403 de 2020. “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”. ARTÍCULO 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “ARTÍCULO 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de este”.
 - Resolución Orgánica 7350 de 2013 de la CGR: reglamenta la vigilancia de la gestión fiscal del Estado que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales; y “establece el método y la forma de rendir cuenta e informes que deben presentar a la Contraloría General de la República, los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI)”.
 - Resolución Orgánica 0042 de 2020 de la CGR: establece los lineamientos y el método general para rendir cuenta e informe y otra información a la Contraloría que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes, e incluye los siguientes nuevos informes a rendir:
 - información de obras inconclusas; e
 - información de los procesos penales por delitos contra la administración pública o que afecten los intereses patrimoniales del Estado.
 - Circular Conjunta N.º 02 de 2003 de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, por la cual se estableció, entre otras

obligaciones de todas las entidades públicas, la de “implementar mecanismos idóneos que permitan cumplir con la función de vigilancia y control de los fondos y bienes públicos asignados, sin perjuicio de la competencia del órgano de control fiscal, a fin de prevenir el daño o pérdida patrimonial, por acción u omisión”.

- Ley 87 de 1993 que, en desarrollo del art. 269 de la Constitución Política, estableció las siguientes normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado relacionadas directamente con los bienes:
 - Entre los objetivos del Sistema de Control Interno (art. 2.º):
 - “a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten”.
 - Entre los elementos del sistema (art. 4.º):
 - “Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno: (...)
 - d) Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos”.
- Decreto 1599 de 2005 “Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano”.

3.2. Organización Administrativa

Como ya se mencionó, en materia de Bienes Fiscales, el Estado colombiano carece de una adecuada organización administrativa y, a la fecha, aún no se ha definido ni creado el órgano rector que deberá ejercer su rectoría y asumir la dirección, coordinación y supervisión de los respectivos procesos administrativos.

La ausencia de un órgano rector que le imprima armonía al Sistema de Bienes Fiscales ha conducido a la falta de normativas y lineamientos técnicos centrales. Estos últimos deberían ser detallados y unificados, y de aplicación homogénea en todas las entidades públicas como responsables directas de la administración, custodia y organización de los bienes en las actividades propias de este sistema, tales como recepción, almacenamiento, suministro a las dependencias, altas, bajas y modificaciones físicas y financieras, más allá de las normas dictadas sobre el tema por la CGN. Así mismo, debido a esta ausencia de regulación uniforme, no se cuenta con documentación ni con formatos estandarizados que otorguen una información homogénea, regida por principios únicos y características básicas que garanticen su oportunidad y consistencia, así como facilidades para su integración.

A lo anterior se agrega la inexistencia de un sistema de información propio. Cada entidad pública –en algunos casos aprobando iniciativas propias² y en otros aplicando

² Por ejemplo: Lineamientos para la Administración de Bienes, DNP 2015.

los lineamientos y orientaciones del Modelo Estándar de Control Interno (MECI)³ y la normativa de la CGN sobre el tema– ha buscado suplir los vacíos normativos y de ordenamiento de acuerdo con su particular conocimiento y las posibilidades que otorgan su estructura orgánica y capacidades.

Un caso particular que sirve de ejemplo es el del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyo manual incluye lineamientos e instrucciones para la administración de los bienes (documento modelo que utilizan otras entidades públicas, en especial las adscritas al sector). Dicho manual incluye, entre otros temas, objetivo, alcance, referencias normativas, definiciones, recepción, revisión y almacenamiento de los bienes, comité de evaluación técnica de bienes muebles e inmuebles, ingresos y registros de bienes a los inventarios, clasificación de los bienes, ingresos de almacén y suministro de bienes, control para el manejo de bienes en servicio, inmuebles, entrega de bienes en bodega, conciliación contable e informes, etc.

De forma similar, otro buen número de ministerios cuentan con este tipo de manuales que sirven de guía a los funcionarios y a las dependencias responsables de la administración y manejo de los bienes fiscales (activos fijos e inventarios), pero que, obviamente, no responden a lineamientos uniformes ni a directrices de un órgano rector de forzosa aplicación y seguimiento. Entre las entidades que disponen de manuales de procedimientos para el registro, administración y control de los bienes fiscales, destacan:

- Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE)
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio del Interior
- Superintendencia de Sociedades
- Superintendencia de Servicios
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)-Establecimiento Público

3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema

Entre los principales elementos que en la actualidad administra el sistema, se encuentran los que se detallan a continuación.

³ Decreto 1599 de 2005.

3.3.1. Catalogación de los bienes

En el país se están usando dos catálogos distintos de bienes, cada uno con un propósito diferente, a saber:

- a) La clasificación Central de Productos (CPC) oficializada por el DANE (Resolución 550 del 8 de mayo 2020), que es utilizada para fines de estadísticas económicas, ya que relaciona categorías para todos los productos que pueden ser objeto de transacción nacional o internacional o que pueden almacenarse: bienes transportables (secciones 0 a 4) y servicios (secciones 5 a 9). Las entidades que integren el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y que produzcan y difundan estadísticas relacionadas con productos deben implementar esta nueva versión.
- b) Catálogo de Bienes (UNSPSC): Mediante el Decreto 1510 del 2013 que reglamenta la Ley de Compras, Colombia adoptó como Catálogo de Bienes y Servicios el Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas conocido por sus siglas en inglés UNSPSC (United Nations Standard Products and Services Code), específicamente para ser usado en las adquisiciones y contrataciones por las distintas entidades públicas; sin embargo, se usa en algunas entidades públicas para la clasificación de los bienes.

A los efectos del Sistema de Bienes Fiscales, la nomenclatura que corresponde utilizar, de acuerdo con disposiciones del DANE y la CGR, es la del CPC. El catálogo UNSPSC es de uso exclusivo del Sistema de Contrataciones.

3.3.2. Catálogo General de Cuentas

La única clasificación y sistema de cuentas que se relaciona con los Bienes Fiscales, de validez universal y vigente en la administración colombiana, es la que surge del Catálogo General de Cuentas, aprobado por la CGN (en este caso se toma como modelo el aprobado por Resolución 218 de 2021 y que forma parte del Marco Normativo para Entidades de Gobierno), que, si bien no refiere estrictamente a la materia que nos ocupa, es como en la actualidad se ordenan los inventarios. En tal contexto, destacan las siguientes clases de cuentas:

a) **Propiedades, planta y equipo, y otras cuentas**

“Las propiedades, planta y equipo comprenden los bienes tangibles de propiedad de la entidad contable pública que se utilizan para la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, la administración de la entidad contable pública, así como los destinados a generar ingresos producto de su arrendamiento, y por tanto no están disponibles para la venta en desarrollo de actividades productivas o comerciales, siempre que su vida útil probable en condiciones normales de utilización, exceda de un año” (CGC-CGN.165).

De acuerdo con el CGC, las “Propiedades, Planta y Equipo”, en un primer nivel de apertura, se clasifican así:

16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO
1605	TERRENOS
1610	SEMOVIENTES Y PLANTAS (7 aperturas)
1612	PLANTAS PRODUCTORAS (2 aperturas)
1615	CONSTRUCCIONES EN CURSO (4 aperturas)
1620	MAQUINARIA, PLANTA Y EQUIPO EN MONTAJE (9 aperturas)
1625	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN TRÁNSITO (12 aperturas)
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA (10 aperturas)
1636	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN MANTENIMIENTO (10 aperturas)
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS (12 aperturas)
1640	EDIFICACIONES (32 aperturas)
1642	REPUESTOS (10 aperturas)
1645	PLANTAS, DUCTOS Y TÚNELES (14 aperturas)
1650	REDES, LÍNEAS Y CABLES (13 aperturas)
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO (19 aperturas)
1660	EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO (11 aperturas)
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA (5 aperturas)
1670	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN (7 aperturas)
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN (9 aperturas)
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERÍA (7 aperturas)
1681	BIENES DE ARTE Y CULTURA (7 aperturas)
1682	PROPIEDADES DE INVERSIÓN
1683	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN CONCESIÓN (11 aperturas)

Si bien las cuentas que se listan a continuación, desde el punto de vista contable, no forman parte del rubro “Propiedades, Planta y Equipo”, a los efectos de la administración de bienes fiscales son bienes tangibles (muebles o inmuebles) que deben ser incorporados en los inventarios de las entidades.

18	RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
1820	RESERVAS PROBADAS
182001	MINAS
182003	YACIMIENTOS
182090	RESERVAS PROBADAS DE OTROS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

19	OTROS ACTIVOS
1951	PROPIEDADES DE INVERSIÓN
195101	TERRENOS
195102	EDIFICACIONES

b) Activos Biológicos

Representan el valor de los animales y plantas vivos, medidos al valor de mercado menos costos de disposición, que se emplean para el desarrollo de una actividad agropecuaria.

1980	ACTIVOS BIOLÓGICOS
198001	MADUROS PARA CONSUMO
198002	POR MADURAR PARA CONSUMO
198003	MADUROS PARA PRODUCIR FRUTOS
198004	POR MADURAR PARA PRODUCIR FRUTOS

Desde el punto de vista de los Bienes Fiscales, también representan Activos Biológicos las cuentas anteriormente listadas en el rubro “Propiedades, Planta y Equipos”, que se detallan a continuación:

1610	SEMOVIENTES Y PLANTAS
1612	PLANTAS PRODUCTORAS

c) Activos Intangibles

“Se reconocerán como activos intangibles los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades de la entidad y se prevé usarlos durante más de 12 meses” (CGC, CGN).

De acuerdo con el CGC, los Activos Intangibles, en un primer nivel de apertura, se clasifican en:

1970	ACTIVOS INTANGIBLES
197002	MARCAS
197003	PATENTES
197004	CONCESIONES Y FRANQUICIAS
197005	DERECHOS
197007	LICENCIAS

1970	ACTIVOS INTANGIBLES
197008	SOFTWARES
197010	ACTIVOS INTANGIBLES EN FASE DE DESARROLLO
197012	ACTIVOS INTANGIBLES EN CONCESIÓN
197090	OTROS ACTIVOS INTANGIBLES

3.3.3. Inventarios

Con respecto a los Inventarios, en el Régimen de Contabilidad Pública (158), la CGN estableció que “los inventarios son los bienes tangibles, muebles e inmuebles, e intangibles, adquiridos o producidos por la entidad contable pública, con la intención de ser comercializados, transformados o consumirlos en actividades de producción de bienes o prestación de servicios, o para suministrarlos en forma gratuita a la comunidad, en desarrollo de funciones de cometido estatal”.

De acuerdo con el CCG, los Inventarios, en un primer nivel de apertura, se clasifican de esta manera:

15	INVENTARIOS
1505	BIENES PRODUCIDOS (12 aperturas)
1510	MERCANCÍAS EN EXISTENCIA (28 aperturas)
1511	PRESTADORES DE SERVICIOS (3 aperturas)
1512	MATERIAS PRIMAS
1514	MATERIALES Y SUMINISTROS (38 aperturas)
1520	PRODUCTOS EN PROCESO (12 aperturas)

3.3.4. Bienes de uso público e históricos y culturales

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

Comprenden:

- BIENES DE USO PÚBLICO (Red carretera, Plazas públicas, Parques recreacionales, Red férrea, Red fluvial, Red marítima, Red aeroportuaria, Bibliotecas,

Hemerotecas, Museos, Terrenos, Red por cable, Otros bienes de uso público en servicio.

- BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES (Monumentos, Museos, Obras de arte, Bienes arqueológicos, Elementos de museo, Libros y publicaciones, Otros bienes históricos y culturales.

3.3.5. Cuentas de orden relacionadas con los bienes

En esta denominación, en el caso de las cuentas deudoras, se incluyen los grupos de cuentas relacionadas con bienes, que representan los hechos o circunstancias de los cuales pueden generarse derechos a favor de la entidad. En el caso de las cuentas acreedoras, estas representan el valor de los bienes de propiedad de terceros recibidos por la entidad para su salvaguarda o custodia, explotación, causas judiciales u otros motivos en curso.

Comprenden:

- En el caso de las cuentas deudoras: Bienes aprehendidos o incautados, Bienes entregados en custodia, Bienes y derechos retirados, Bienes entregados en explotación, Bienes entregados a terceros.
- En el caso de las cuentas acreedoras: Bienes aprehendidos o incautados, Bienes recibidos en garantía, Bienes recibidos en custodia, Bienes recibidos en explotación, Bienes aprehendidos o incautados, Bienes recibidos de terceros.

3.4. Sistemas de Información Vigentes

En Colombia se carece de un sistema integral y de aplicación universal de información en materia de bienes fiscales y, más aún, que opere como una herramienta modular automatizada e integrada al Sistema de Gestión Financiera Pública (SIGFP). No obstante, algunas entidades cuentan con aplicativos propios para la administración, registro de datos y control de activos no financieros.⁴

En términos de registro, la información que existe se sustenta en la contabilidad pública, donde la selección del momento en que se genera el asiento contable es determinada por el usuario en forma manual, ya que, en el momento de la obligación del gasto, por ejemplo, el usuario debe seleccionar si la operación a registrar se realiza conforme a un atributo contable o no. Se reitera, sin embargo, que las instituciones tienen aplicativos propios que sirven de auxiliares, pero que obviamente no son uniformes en todas las entidades y, mediante archivos planos, se envía información a la CGN-CHIP.

El valor de los elementos faltantes no justificados ni compensados queda registrado a cargo del responsable de los bienes, en el acta que se levanta de la diligencia; cada director o jefe recibe el inventario de la dependencia a su cargo y la copia de los inventarios de los servidores públicos o contratistas de esta, con el fin de ejercer el control

⁴ En el DNP, en el ICBF y en el Ministerio de Cultura se hace referencia a estos aplicativos.

administrativo, y reporta oportunamente las novedades por escrito a la Subdirección de Gestión de Operaciones. Cuando se evidencie la existencia de un acto delictuoso en el manejo de los bienes, además de los trámites administrativos internos, la Subdirección de Gestión de Operaciones debe presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad judicial competente, adjuntando los documentos que sean necesarios.

3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema

Como ya se expresó inicialmente, si bien no hay un sistema de bienes fiscales legalmente establecido, sí existen manuales de procedimientos al respecto en algunas entidades públicas, como en el caso particular del DNP, de donde se ha tomado la siguiente información relacionada con los procesos de la administración de bienes y sus entradas, actividades y salidas, identificando de esta forma los siguientes productos:

- (i) Bienes recibidos y almacenados;
- (ii) Ingreso de bienes registrado;
- (iii) Reporte de novedades y siniestros a la aseguradora;
- (iv) Bienes entregados al servicio;
- (v) Traslados o reintegros de bienes;
- (vi) Inventarios físicos de bienes: a) Individual; b) Institucional;
- (vii) Baja de bienes;
- (viii) Conciliación de movimientos de almacén

3.5.1. Bienes recibidos y almacenados

De acuerdo con los manuales de procedimientos emitidos por las entidades públicas, para la recepción de los bienes es necesario contar con el contrato o la orden de compra, la cual debe ser comparada con la remisión o factura enviada por el proveedor; el auxiliar administrativo recibe los bienes según las características y condiciones establecidas en los documentos soporte, teniendo en cuenta el tipo de ingreso, entre otros: adquisición, transferencias de proyectos, donación, traspaso, bienes recibidos en comodato o reposición, por contratos de servicios o de adecuación de instalaciones locativas.

En caso de que se reciban entregas parciales de bienes, deberá quedar claramente estipulado en el respectivo soporte el número de unidades recibidas; y, al recibir los bienes, el funcionario responsable debe verificar que se cumpla con las características, cantidad, calidad, presentación, vencimiento y demás especificaciones estipuladas en el contrato, así como con la aceptación de la oferta, factura, acto administrativo o remisión.

De comprobarse diferencias entre lo físico y lo contratado, el supervisor del contrato deberá adelantar la reclamación ante el proveedor según sea el caso, para que se realicen los correctivos necesarios de acuerdo con lo pactado contractualmente.

3.5.2. Ingreso de bienes adquiridos

Con la factura radicada formalmente por el proveedor y el recibo a satisfacción por parte del supervisor, se procederá a realizar el ingreso de los bienes al sistema de control de activos de la entidad. El auxiliar administrativo verifica que los documentos soporte estén completos y que los bienes fueron recibidos; clasifica y registra la información en el aplicativo de control de activos de acuerdo con lo establecido en ellos y, genera el comprobante de almacén anexando los documentos soporte y los archiva previamente firmados por el coordinador y auxiliar administrativo.

3.5.3. Bienes entregados al servicio

El auxiliar administrativo atiende las solicitudes enviadas por las dependencias y genera comprobantes de egreso (formato “Entrega provisional de bienes”) los cuales deben quedar debidamente firmados por quien recibe y quien entrega.

3.5.4. Traslados o reintegros de bienes

Una vez recibida la solicitud, el auxiliar administrativo realiza el traslado o reintegro de bienes, cierra dicha solicitud una vez ejecutada y genera el respectivo comprobante de traslado o reintegro, el cual se legaliza con la firma de quien entrega y quien recibe. Si el bien es reintegrado al almacén, se solicita al área competente el concepto técnico sobre el estado de los bienes, con el fin de establecer el destino que se les debe dar.

Cuando el bien deba ser retirado para mantenimiento, reubicación en otras oficinas de la entidad o para ser reintegrado al almacén, el auxiliar administrativo diligencia el formato respectivo; así mismo, llenará los correspondientes formatos cuando se trate de salidas eventuales o para las salidas permanentes de equipos.

3.5.5. Inventarios físicos de bienes

La toma física de inventarios de bienes afectados al servicio se hará una vez al año con corte a 31 de diciembre, y se rendirán dos informes: uno con corte a 30 de junio y otro, con corte a 31 de diciembre. En cuanto a la toma física de inventarios de los bienes existentes en almacén, incluyendo los bienes de consumo, se ordena realizarla dos veces al año, una con corte a 30 de junio y otra con corte a 31 de diciembre; los resultados se comparan con los saldos de existencias generados por el sistema de control de activos a la fecha de su realización.

El conteo se hace a todos los bienes de consumo y activos fijos por medio de funcionarios responsables del grupo de adquisiciones y suministros; se elabora un acta donde constan los resultados de la toma física, la cual es firmada por quienes participaron en ella. La subdirección administrativa podrá solicitar y/o realizar pruebas selectivas cuando lo considere necesario. Si en la verificación física de los bienes se detecta que alguno de ellos no está en uso o está en mal estado, se procede a recoger el bien y se solicita el

concepto técnico del área respectiva, con base en el cual se toma la decisión de ponerlo al servicio en otra dependencia o de darlo de baja.

Los bienes en servicio que usa cada funcionario y contratista para el desarrollo de sus labores serán registrados en el sistema de control de activos, y los bienes de uso común de cada dependencia serán responsabilidad del jefe de área.

Al respecto, la siguiente es la información que se carga al sistema de inventarios al ingresar Bien mueble o intangible⁵: i) Código y nombre de la Regional; ii) Código y nombre de la clase de bodega (según estado: Bueno, Deteriorado, Inservible; Ubicación: Almacén, Uso); iii) Código y nombre de bodega (Dependencias); iv) Código y nombre de la agrupación; v) Código y nombre del producto; vi) Fecha ingreso, traslado; vii) Placa; viii) Costo histórico; ix) Depreciación; x) Vida útil; xi) Marca; xii) Serie; xiii) Cédula y nombre del responsable a cargo.

3.5.6. Baja de bienes

La baja de bienes se presenta cuando, con base en un análisis técnico, administrativo y financiero que es aprobado por un Comité de Gestión y Desempeño Institucional, se presentan en forma física los bienes que serán retirados definitivamente del servicio y del registro del patrimonio de la entidad, ya sea por obsolescencia, por estar inservible, por caso fortuito o de fuerza mayor o porque siendo servible ha sido donado, vendido, permutado, hurtado o robado. Con base en ello, el auxiliar administrativo elabora el respectivo comprobante de egreso; para el caso de pérdida, hurto o daño, se da de baja en el aplicativo, caso en el cual no se requiere autorización de dicho comité.

3.5.7. Reporte de novedades y siniestros a la aseguradora

El funcionario responsable o coordinador de grupo relaciona los bienes que deben ser asegurados o aquellos que han sido dados de baja o siniestrados, y mediante oficio reporta estas novedades al corredor de seguros.

3.5.8. Conciliación de movimientos de almacén

El funcionario responsable revisa de forma mensual los movimientos de ingresos, egresos y traslados de bienes de la entidad contra lo registrado en el balance; elabora la conciliación y, en caso de encontrar diferencias, identifica las causas y procede a registrar los ajustes que correspondan. Informa al grupo de contabilidad el estado del proceso en que se encuentran los bienes recibidos y/o entregados en donación o transferencia pendientes de legalizar. Trimestralmente proyecta las notas a los estados financieros relacionadas con la propiedad, planta y equipo.

⁵ Información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

3.6. Administración de Bienes Incautados/Decomisados

La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, menciona en un capítulo denominado “Administración de bienes incautados y decomisados”, como recomendación principal, la creación de un organismo nacional que se encargue de todo el proceso administrativo que comienza con la incautación de los bienes y termina con su posible enajenación. Fiel a estas recomendaciones, el Gobierno colombiano respondió a estos lineamientos a través de las siguientes Instituciones:

a) Central de Inversiones S. A. (CISA)

Esta empresa fue constituida por escritura pública N.º 1084 del 5 de marzo de 1975, la cual ha tenido diferentes reformas. Es una sociedad comercial de economía mixta, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, sujeta en la celebración de todos sus actos y contratos al régimen de derecho privado, de conformidad a lo establecido con el artículo 91 de la Ley 795 de 2003 y el Decreto 4819 de 2007, modificado por los Decretos Nros. 1207 de 2002, 3409 de 2008 y 4393 del 23 de noviembre de 2010. Tiene por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos los derechos en procesos de liquidación, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la Ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico, gestión, valoración, adquisición y/o administración de activos y sobre temas relacionados con el objeto social.

Para el registro y control de la venta de activos fijos, CISA implementó el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA) con información en tiempo real del inventario de los bienes inmuebles para la venta. Actualmente, el reporte del sistema corresponde al 10 % de las entidades públicas que han transferido o utilizado como intermediaria a CISA para la venta de sus activos. Igualmente, los inmuebles reportados son aproximadamente un 10 % de los activos fijos inmobiliarios proyectados, propiedad de las entidades públicas del orden nacional y territorial, órganos autónomos e independientes. En todo caso, toda recaudación sobre enajenación de bienes fiscales se debe centralizar en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

b) Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)

Se creó como organismo adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, mediante el artículo 2.º del Decreto 60494 de 1990 y se le confirió personería jurídica por el Decreto Presidencial 2159 de 1992. En lo que respecta a sus funciones vinculadas con los bienes, se pueden mencionar, entre otras:

- Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes ocupados o decomisados por su vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos.

- Supervisar la utilización de los bienes por parte de los destinatarios provisionales o depositarios.
 - Colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o destinación definitiva de los bienes.
 - Hacerse parte en defensa de los intereses de la Nación, en los procesos que se intente llevar a cabo para obtener la indemnización de perjuicios por el decomiso de los bienes, independientemente de las atribuciones constitucionales y legales del Ministerio Público.
- c) Sociedad de Activos Especiales (SAE)

El Estado colombiano buscó corregir la corrupción y pobre gestión de activos fijos de la anterior Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE) creando, a partir de la Ley 793 de 2002, la Sociedad de Activos Especiales (SAE-SAS) como sociedad de economía mixta con régimen de derecho privado; es filial de CISA y está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta asumió la gestión del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), el cual administra los bienes sobre los cuales se declara la extinción de dominio de los bienes que tienen origen o destinación ilícitos.

La gestión de la SAE colombiana se centra en la administración de los bienes mientras se decide, en el proceso judicial, la titularidad del bien. En caso de declararse la Justicia a favor del Estado, dichos bienes tendrán como destino contribuir a los programas de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada; en caso contrario, deben devolverse a sus titulares. Mientras se decide la titularidad, los bienes figuran “en proceso de extinción”, situación en la que el Estado debe procurar la productividad de estos bienes y reducir los costos de administración.

La creación de la SAE se asemeja en cierta forma al SAE de México y tiene relación con la OEA como un instrumento de cooperación en la lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado; la SAE realiza ventas de dichos bienes incautados (inmuebles, vehículos, semovientes, entre otros) a través de subastas virtuales; estos recursos son entregados a la Nación con el fin de fortalecer la lucha con el crimen.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Aunque en Colombia no se cuenta con un sistema de bienes fiscales legalmente establecido, sí es posible identificar algunas fortalezas relacionadas con la administración de los bienes fiscales, tales como las siguientes:

- Las entidades públicas cuentan con lineamientos y manuales de procedimientos para la adecuada administración y manejo de los activos no financieros, los cuales han sido elaborados y aprobados mediante resoluciones internas de algunos ministerios y departamentos administrativos y son de obligatoria aplicación.
- En general, los funcionarios de las entidades reconocen que no hay uniformidad entre sus sistemas propios y los que usan otras entidades, tienen claro que existe fraccionamiento y que se requiere intercomunicarlos e integrarlos con el SUIGFP.
- Se cuenta con un sistema organizado de controles internos y externos, con responsables definidos e independientes, que posibilitan una supervisión efectiva de la administración y manejo de los bienes fiscales. Estos controles incluyen la consideración de riesgos, la verificación de inventarios físicos periódicos, así como la generación, seguimiento de reportes y planes de mejoramiento.
- Existe una cultura generalizada de mejoramiento continuo, derivada de la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y manuales de procedimientos en esta materia, documentos que incluyen lineamientos, reglas y métodos que, aunque no son homogéneos en todas las entidades públicas, sí guían su adecuada administración y fijan responsabilidades a las personas encargadas de su custodia y manejo.
- Apertura y disposición a la adopción de las mejores prácticas internacionales, entre las cuales se puede tomar como ejemplo a países del entorno latinoamericano, como México, Perú y Guatemala, que tienen organizado su sistema de bienes fiscales.
- Están relativamente bien identificados los procedimientos, actividades y responsabilidades en materia de administración de los bienes fiscales, lo cual permite una adecuada administración y operativa de estos por parte de las entidades públicas, garantizando su correcta recepción, almacenamiento, ingresos, suministros, bajas, clasificación e inventarios físicos.
- La transparencia con la que se gestiona la transferencia o enajenación de los activos públicos no financieros, así como la oportuna y permanente realización de inventarios en todas las entidades públicas, permite no solo la verificación de los registros, sino también la determinación de responsabilidades de los custodios, usuarios y responsables.
- En general, las entidades públicas cuentan con adecuada capacidad e infraestructura instalada, lo cual garantiza el soporte suficiente para las mejoras que se propone introducir al SIGFP.
- Se pudo constatar, así mismo, que existe amplio conocimiento de las tareas y una experiencia acumulada por parte de los funcionarios que están al servicio de las unidades administrativas de bienes fiscales, lo cual constituye una

base sólida para los nuevos emprendimientos y responsabilidades que exige el mejoramiento del SIGFP.

4.2. Principales Debilidades

El análisis de la administración y manejo que actualmente realizan las entidades públicas en Colombia en materia de bienes fiscales permite identificar las siguientes debilidades:

4.2.1. En el ámbito de la ACN, no se ha trabajado en forma orgánica en la preparación de un programa integral de reforma e implantación del Sistema de Bienes Fiscales

No fue posible identificar una propuesta general de reforma y desarrollo de este sistema con alcance en toda la ACN, que haya sido elaborada hasta la fecha.

Los avances identificados hasta la fecha en materia de reforma y organización del sistema han sido producto de los esfuerzos aislados de ministerios, departamentos y UAES.

4.2.2. El Sistema de Bienes Fiscales no está regulado en forma orgánica por una ley o un decreto que establezca su órgano rector, así como las atribuciones y funciones de este

Más allá de lo establecido por la Constitución Política, y de la normativa expuesta en el punto 3.1 de este capítulo, no hay una norma general y específica que a nivel de ley u otro acto normativo con competencia en toda la ACN regule el sistema.

Por su parte, la CGN no ha desarrollado plenamente las facultades que sobre la materia le ha otorgado su ley de creación (Ley 298 de 1996), la cual en su artículo 4.º literalmente establece como una de sus funciones la de “impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado”. Se han expedido normas sobre el tema, pero no se identificó ninguna sobre el “Inventario General de Bienes del Estado”.

“No existe un registro único institucionalizado de bienes fiscales que, sirva de base para su inventario central único, administración, custodia y otros aspectos técnicos; cada entidad pública maneja su inventario con sistemas de información a su medida, el cual sirve como respaldo de la información contable reportada a la CGN. No existe un registro único consolidado de los activos fijos que constituye el rubro más importante dentro de los Activos no Financieros (ANF) y tampoco, se dispone de un informe anual integrado sobre el detalle de tales Activos Fijos; por otra parte, no hay evidencia sobre informes estadísticos o de gestión integrados de los ANF”.⁶

6 Informe de Evaluación PEFA Colombia 2016.

4.2.3. No opera en el ámbito de la ACN un órgano rector responsable del Sistema

En la actualidad no existe un órgano o entidad central con atribuciones para coordinar la administración de los bienes fiscales. La carencia de esta regulación ha propiciado que cada entidad pública –en algunos casos con base en iniciativas propias y en otros aplicando normas dictadas por la CGN y el MECI– buscara suplir los vacíos normativos y de ordenamiento sobre la administración de los bienes con diversos lineamientos e instrumentos, de acuerdo con su particular conocimiento y con las posibilidades que otorgan su estructura orgánica y sus propias capacidades.

4.2.4. La estructura de las cuentas referidas a bienes del CGC no responde armónicamente a la estructura del CPC, del SCN y del MEFP y obstaculiza la integración automática de la contabilidad con el SIGFP

Tal como ya se vio, la integración automática de la información financiera que procesa el SIGFP requiere el relacionamiento armónico de los sistemas de cuentas que procesa, en todos los casos que ello sea posible.

En la actualidad, la estructura del CGC no permite su relación automática con los clasificadores presupuestales Económico y por Objeto del Gasto, ni tampoco con los sistemas de estadísticas económicas (SCN) y fiscales (MEFP). Esta observación general es absolutamente válida en el caso de los bienes fiscales (almacenes y activos fijos).

Sin reformar el actual Catálogo General de Cuentas, en lo que respecta a las cuentas relacionadas con los bienes fiscales (Almacenes/Inventarios y Activos Fijos) bajo la concepción de un SIGFP armónico e integrado, la integración automática de cuentas no será posible.

4.2.5. No se ha ubicado en el área de la ACN un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura y de uso universal en dicho ámbito

La única estructura de bienes de aplicación universal que se logró identificar en el área del Gobierno General es la que surge del Catálogo General de Cuentas aprobado por la CGN.

4.2.6. No se ha desarrollado un modelo estándar para el registro individual de los bienes según su tipología contable

No se han dispuesto en forma central y uniforme para todo el ámbito de la ACN los datos a registrar sobre cada bien, de acuerdo con su tipología (muebles registrables y no registrables, biológicos plantas, biológicos animales, inmuebles e intangibles). Este

tipo de registro es imprescindible para una orgánica y racional administración de los bienes fiscales.

4.2.7. No se observa la vigencia de normas claras e integrales sobre el registro contable de los bienes de uso público y sobre su administración y custodia

No se observa una metodología contable central (reconocimiento, medición inicial, medición anterior, bajas y revelaciones) absolutamente clara, concreta y en vigencia para aplicar en los casos de “Bienes de uso público e históricos y culturales”, específicamente, en el caso de los terrenos sobre los que se construye

4.2.8. No existe un registro central de bienes de uso público naturales

No le fue posible a esta consultoría conocer la existencia de un registro orgánico (contable o extracontable) de este tipo de bienes (costas marítimas, cauces de agua –salvo los que nacen y mueren en un mismo predio–, etc.). Ello impide su administración y custodia orgánica y central.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

Con base en las disposiciones constitucionales vigentes, en las fortalezas identificadas y en los avances administrativos ya realizados sobre la materia, se formulan las siguientes propuestas de reforma del sistema.

4.3.1. Preparación de un modelo conceptual y funcional del Sistema de Bienes Fiscales

Se recomienda, a partir de los criterios organizativos del Sistema de Bienes Fiscales (Activos Fijos y Existencias/Almacenes) que se proponen en este documento, la preparación de un modelo conceptual analítico que incluya las especificaciones funcionales de los procesos que lo conforman y de sus relaciones externas en calidad de módulo del SIGFP. Este modelo conceptual debería desarrollar el contenido clásico de este tipo instrumentos, que incluye, entre otros, los siguientes elementos:

- concepción de la reforma que se propone;
- situación legal y administrativa actual del sistema;
- bases legales de la reforma;
- bases técnicas de la reforma;
- organización administrativa del sistema;
- macroprocesos y procesos del sistema;
- relaciones funcionales analíticas con otros sistemas del SIGFP;

- programa general de reforma para el desarrollo integral del sistema;
- etapas y costo de la reforma;
- gestión del cambio.

4.3.2. Preparación de un proyecto de ley sobre administración de bienes fiscales

Se recomienda la preparación, discusión y aprobación de un proyecto de ley reguladora del Sistema de Bienes Fiscales, que –como mínimo– deberá desarrollar los siguientes aspectos:

- Objeto de la ley, ámbito de aplicación, definiciones básicas, principios del sistema, terminología jurídica aplicable.
- Organización administrativa del sistema, a partir de la definición de que su órgano rector se desempeñe en el ámbito del Ministerio de Hacienda.
- Atribuciones y responsabilidades del órgano rector, entidades ejecutoras, administradores y custodios de bienes.
- Normas específicas sobre bienes inmuebles, muebles, intangibles.
- Normas sobre el mantenimiento y conservación de bienes.
- Normas sobre la protección legal de los bienes.
- Normas sobre la venta de bienes de dominio privado del Estado.
- Relaciones con la CGN por la valoración de bienes.
- Creación y aspectos básicos del Sistema de Información sobre Bienes Fiscales, desagregado por: a) Bienes inmuebles; b) Bienes muebles en general; c) Bienes muebles registrables; d) Activos biológicos (plantas y animales); d) Bienes intangibles; y e) Almacenes. Implantación de la ficha técnica de registro para cada tipo de bienes.
- Normas sobre la inversión en bienes de dominio público y custodia de estos.
- Prohibiciones; sanciones.
- Otras disposiciones generales.
- Otras disposiciones transitorias.

Una vez aprobado un proyecto de ley con una estructura aproximada a la propuesta, se generará un importante fortalecimiento de la situación patrimonial del Estado. Este debería ser preparado en forma simultánea con el modelo conceptual y funcional expuesto en el acápite anterior.

4.3.3. Organización de una Unidad Central responsable del sistema

Ahora bien, teniendo en cuenta los tiempos que puede demandar el tratamiento y aprobación de un proyecto de ley sobre la materia, se propone que en forma inmediata se prepare, analice y apruebe un decreto u otro acto administrativo que identifique una unidad organizacional con competencia suficiente para regular los aspectos sustantivos del sistema con competencia en el ámbito de la ACN o al menos en las entidades de la Rama Ejecutiva.

El proyecto de la norma de creación de la unidad deberá especificar sus atribuciones en materia de política, organización, gestión, información y responsabilidades de administradores y custodios de bienes fiscales en forma homogénea por todas las entidades incluidas en su ámbito de competencia. La aprobación de un manual único de administración de bienes fiscales y de gestión de almacenes debería ser una de las primeras actividades de esta unidad administrativa, siempre en el marco del modelo conceptual aprobado.

Es recomendable que la nueva unidad administrativa que se aconseja crear funcione en el ámbito central del Ministerio de Hacienda y que, en todos los casos, sus atribuciones se especifiquen a partir de las atribuciones legales de la CGN en materia del inventario general de bienes y de las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de estos.

4.3.4. Adaptar el Catálogo General de Cuentas (CGC) a la estructura contable del CPC, del SCN y del MEFP, respetando las normas de las NICSP sobre la materia

Tal como ya fue recomendado en el Sistema Contable, para lograr un funcionamiento armónico y automático del SIGFP, el CGC debe estar estructurado en forma tal que permita, en el caso de los bienes fiscales, su integración automática con las cuentas de los clasificadores presupuestales (especialmente el de “por Objeto del Gasto”), el CPC y las estructuras de cuentas del SCN 2008 y del MEFP 2014. Ahora bien, recordando que estas tres últimas estructuras de cuentas responden a estándares internacionales y no son modificables por decisiones administrativas gubernamentales, corresponde revisar aquellos elementos donde sí se tiene autoridad para hacerlo.

En el caso de los clasificadores presupuestales, a la fecha se ha avanzado en la materia, sin llegar aún a la perfección en lo que refiere a la integración automática de cuentas. En el caso del CGC, se observa que aún resta un trabajo en profundidad. Las estructuras de cuentas requeridas, en sus aspectos generales, han sido referidas en el punto 2 de este capítulo.

En concreto, en lo que hace a bienes fiscales, debe existir una relación automática y unívoca entre las cuentas del Catálogo General de Cuentas con las del CPC y las de los clasificadores presupuestales, específicamente las del Clasificador por Objeto del Gasto (COG) referidas a bienes. Una vez conseguido esto, y si todos los mencionados sistemas de cuentas se desarrollaron bajo la concepción del SIGFP, se logrará la integración

automática de las cuentas contables con las de los sistemas estadísticos (SCN 2008 y MEFP 2014). Así mismo, todo ello debe encuadrarse, en lo posible, en las normas de las NICSP sobre la materia.

4.3.5. Diseño y puesta en vigencia de un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura de aplicación en el ámbito del Gobierno General

Desde la oficina central del sistema, debe desarrollarse y ponerse en vigencia un Catálogo de Bienes Fiscales hasta su último nivel de desagregación para su aplicación integral en el área del Gobierno General Nacional. Dicho catálogo debe ser elaborado a partir del Clasificador Central de Productos y de las cuentas referidas a bienes del Catálogo General de Cuentas de la CGN, siempre luego de haber adecuado las cuentas de este a los estándares internacionales y a los clasificadores presupuestales. Constituye un instrumento esencial para una eficiente administración y control de los bienes, y es la base sobre la que se deben presentar los inventarios institucionales.

4.3.6. Diseño y aprobación de un sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien fiscal

El sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien del Activo Fijo debería estar compuesto por cinco tipos de ellas, a saber:

- Bienes muebles (no registrables y no biológicos);
- Bienes muebles registrables;
- Bienes biológicos plantas;
- Bienes biológicos animales;
- Bienes Inmuebles;
- Bienes Intangibles.

A continuación, se presenta un listado del contenido de las fichas individuales de los bienes del Activo Fijo que, en general, es común para todos los tipos de estos, aunque está específicamente orientado al caso de los bienes muebles.

- Número de registro del bien en el inventario;
- Código de acuerdo con el Catálogo de Bienes;
- Denominación del bien;
- Descripción del bien (medidas, características, etc.);
- Fecha del alta;
- Imputación presupuestaria o causa del alta no presupuestaria;
- Número y fecha de la orden de compra, si corresponde;

- Costo de adquisición, producción o avalúo, si corresponde;
- Razón social del proveedor e identificación tributaria de este (RUT o Nit);
- Método de rotulación o datos de identificación adheridos al bien;
- Número y fecha de la orden de pago, si corresponde;
- Cuenta contable en la que se registra;
- Títulos y documentos de propiedad, si corresponden;
- Dependencia administrativa que lo tiene asignado y reasignaciones;
- Ubicación geográfica en detalle de donde se encuentra el bien;
- Vida útil estimada;
- Método de depreciación que se le aplica;
- Valor residual actualizado;
- Estado de conservación;
- Sistema de mantenimiento y conservación aplicado al bien;
- Mejoras incorporadas - Valor actualizado;
- Cláusulas restrictivas, si existieran;
- Seguros: Asegurador/nro. póliza/costo póliza/monto asegurado/período cubierto;
- Responsable patrimonial;
- Depositario/Custodio;
- Datos sobre la caución de responsables patrimoniales o depositarios;
- Fechas de tomas de inventarios o de verificación física;
- Situación contable (uso, en tránsito, en concesión, rezago, otros);
- Baja del bien (fecha y causa).

En forma adicional, cada tipo de bien incorporará información específica relacionada con su tipología, como, por ejemplo, la que se muestra a continuación:

- Bienes muebles registrables: marca, modelo, número de motor, número de chasis, país de procedencia, placa, uso al que está afectado, número de registro de tránsito.
- Animales (Semovientes): tipo, fecha de nacimiento, pedigrí y certificado de pedigrí (si corresponde), color, marcas, señas particulares, registro sanitario, etc.
- Plantas: nombre común, nombre científico, forma, raíz, altura, diámetro, foliación, floración, longevidad, etc.
- Inmuebles: categoría del inmueble (urbano/rural/zona especial); superficie de terreno (m²); tipo, código y datos catastrales; número y fecha del documento

de propiedad; lugar y expedición de la escritura; destino (casa/apartamento/local/garaje/bodega/hospital/otro); superficie construida; año de construcción; año de reparaciones mayores, etc.

- Bienes intangibles: (caso *software*) tipo de *software* (ej.: entorno de escritorio; navegador web); lenguaje de programación en que está escrito; idioma en que está desarrollado; plataformas soportadas; componentes; estructuras propias; certificaciones técnicas, etc.

Las fichas mencionadas anteriormente deberían ser confeccionadas en el tiempo más cercano posible al alta del bien y antes de que el bien sea afectado a la operación.

El diseño en detalle de las fichas técnicas de los diferentes tipos de bienes fiscales debe formar parte de los contenidos del modelo conceptual propuesto.

4.3.7. Revisar la normativa contable vigente sobre bienes de uso público, históricos y culturales, y proponer los cambios, aclaraciones o complementos que requiera

Se recomienda que, en el caso de los bienes de uso público, en las mencionadas “Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos” para Entidades de Gobierno, se aclare muy específicamente el tratamiento contable de los Bienes de Uso Público de tipo natural; por ejemplo, en cuestiones tales como si se debe activar o no el valor de una playa o un río. No hay ninguna duda sobre el registro de la inversión en ellos.

De manera similar a lo anterior, en el caso de los bienes históricos y culturales, ¿corresponde inventariar los bienes mencionados en los artículos 63 y 75 de la Constitución Política, tales como el patrimonio arqueológico de la Nación o el espectro electromagnético? Todos ellos son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Como dice el art. 82, “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”. ¿Lo anterior significa incorporarlo al patrimonio fiscal? En este caso, debe actuarse, además, en el marco de lo dispuesto por la Ley 1185 de 2008 (modificatoria de la Ley 397 de 1997), que desarrolla el tema Patrimonio Cultural de la Nación, incluyendo su inventario y registro).

En síntesis, se recomienda definir respuestas legales y contables concretas y específicas a estos casos y otros similares, ya que hasta la fecha no fue posible ubicarlas en la normativa vigente sobre el tema.

4.3.8. Crear un registro no contable y no valorizado de bienes de uso público naturales

Este tipo de registro de bienes nacionales, en principio, no debe formar parte de los estados financieros ni del patrimonio fiscal. Sí correspondería que existiera un registro no valorizado de ellos para su correcta administración y custodia. Este tema merece un mayor análisis legal por expertos legales especializados en la materia para elaborar un proyecto de acto administrativo o ley al respecto. Una de las grandes ventajas de un registro como el propuesto es la posibilidad de una vigilancia y supervisión permanente y responsable de estos bienes, aun en el caso en que no se haya construido nada sobre estos. En cuanto al registro central, sería conveniente que este funcionara en el área del Ministerio de Hacienda, pero la custodia de los bienes correspondería al ministerio o entidad relacionado con el tipo de estos.

4.3.9. Estrategia de gerencia y optimización de uso de los ANF, en particular de los bienes inmuebles

Se requiere incluir indicadores que genere el sistema, definidos conforme a metodologías internacionales. Dichos indicadores deben permitir identificar tanto los activos improductivos como los subutilizados, para que surja la necesidad de diseñar procesos de optimización en el uso. Adicionalmente, el sistema debe capturar las necesidades de activos que puedan ser suplidas por el inventario existente, para evitar su compra y/o alquiler innecesarios. Deberá tener como punto de partida la información contable de la Contaduría General de la Nación (CGN) y estar integrado a los sistemas de información del SGFP. En todo caso, es indispensable que la información empleada en la gestión de activos sea suministrada por las entidades en forma completa, oportuna y precisa.

