

Sexta edición

PRESUPUESTO PÚBLICO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Enrique Romero Romero



ECOE
EDICIONES



Presupuesto público y contabilidad gubernamental



Enrique Romero Romero

Sexta edición

Romero Romero, Enrique

Presupuesto público y contabilidad gubernamental / Enrique Romero Romero. -- 6a. ed. -- Bogotá : Ecoe Ediciones, 2017.

247 p. -- (Ciencias empresariales. Contabilidad y finanzas)

Incluye: Complemento virtual SIL (Sistema de Información en Línea) www.ecoediciones.com. -- "Incluye: Estructura del Estado Colombiano: ramas del poder público, recursos del Estado y la descentralización. La planeación y el presupuesto público: el Plan Nacional de Desarrollo y el sistema presupuestal colombiano. El Sistema Nacional de Contabilidad Pública y sus elementos: Contaduría General de la República, Plan General de la Contabilidad Pública y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). El control del Estado: Sistema Nacional de Control Fiscal y el Modelo Estándar del Control Interno (MECI)." -- Incluye bibliografía.
ISBN 978-958-771-457-9 -- 978-958-771-458-6 (e-book)

1. Hacienda pública - Contabilidad 2. Gastos públicos
3. Contraloría de empresas I. Título II. Serie

CDD: 351.723 ed. 23

CO-BoBN- a996965



Colección: Ciencias empresariales

Área: Contabilidad y finanzas

ECOE
EDICIONES



© Enrique Romero Romero

© Ecoe Ediciones Ltda.

e-mail: info@ecoediciones.com

www.ecoediciones.com

Carrera 19 # 63C 32, Tel.: 248 14 49

Bogotá, Colombia

Primera edición: Bogotá, septiembre de 2001

Segunda edición: Bogotá, septiembre de 2003

Tercera edición: Bogotá, enero de 2007

Cuarta edición: Bogotá, mayo de 2010

Quinta edición: Bogotá, mayo de 2013

Sexta edición: Bogotá, abril de 2017

Reimpresión: Bogotá, diciembre del 2020

ISBN: 978-958-771-457-9

e-ISBN: 978-958-771-458-6

Coordinación editorial: Claudia Garay Castro

Corrección de estilo: Osmar Peña

Diagramación: Diego Quintero

Carátula: Wilson Marulanda Muñoz

Impresión: Carvajal Soluciones de comunicación S.A.S

Carrera 69 #15 -24

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Agradecimientos



Ante todo a Dios con agradecimiento, a mi madre María Francisca y hermanos, y a la memoria de mi padre y hermano; quienes con su esfuerzo han sacado adelante una gran familia responsable, comprometida y honesta.

A mi esposa Yasmid y a nuestros hijos, Nicolás y Jesús Enrique, quienes engalanan mi hogar como principio de unión familiar.

Y a todos mis amigos y demás personas que contribuyen a formar una sociedad grande y justa para que las próximas generaciones vivan en armonía, paz y éxito.

Contenido



PRÓLOGO	XV
INTRODUCCIÓN	VII

CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

DEL ESTADO COLOMBIANO	1
1.1. Conceptos básicos	1
1.1.1. Constitución de 1991	3
1.1.2. Estado social de derecho.....	7
1.1.3. Estado democrático y participativo	8
1.2. Ramas y órganos del poder público	12
1.3. Fines esenciales del Estado.....	17
1.4. Competencias y recursos del Estado.....	18
1.5 La descentralización del Estado.....	19
1.5.1. Ventajas de la descentralización	21
1.5.2. Riesgos de la descentralización.....	22
1.5.3. Proceso de descentralización	22

CAPÍTULO 2: PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PÚBLICO.....

2.1. Generalidades	37
--------------------------	----

2.2. Plan Nacional de Desarrollo, PND (Artículos del 339 al 344, C.N., Ley 152 de 1994).....	38
2.2.1. ¿Cómo hacer el Plan de Desarrollo?	39
2.2.2. ¿Cómo nace el Plan de Desarrollo?.....	44
2.3. Presupuesto público (Artículos del 345 al 355, CN. Decreto 111 de 1996)	46
2.3.1. Definiciones básicas	46
2.3.2. Sistema presupuestal colombiano	47
2.3.3. Estructura del presupuesto público.....	50
2.3.4. Conformación del sistema presupuestal.....	50
2.3.5. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC	51
2.3.6. Principios presupuestales	51
2.3.7. Proceso presupuestal.....	53
2.3.8. Definición y clasificación de los ingresos y gastos	56
2.3.9. Ejecución presupuestal	59
2.3.10. Modelo de la ejecución presupuestal	60
2.3.11. Control y seguimiento presupuestal	70
2.3.12. Indicadores presupuestales	71
2.3.13. Indicadores de la modificación presupuestal.....	72
2.3.14. Indicadores de presupuesto de ingresos.....	72
2.3.15. Indicadores del presupuesto de gastos.....	72
2.3.16. Indicadores del PAC.....	73
2.3.17. Relación del presupuesto con la contabilidad pública.....	73
CAPÍTULO 3: SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA	83
3.1. Aspectos generales	83
3.1.1. Diferencias entre contabilidad pública y privada.....	86
3.1.2. Proceso histórico de la contabilidad pública	88
3.2. Contaduría General de la Nación.....	90
3.2.1. Funciones.....	90
3.2.2. Requisitos para ser contador general de la nación.....	92
3.2.3. Estructura orgánica de la Contaduría General.....	94
3.3. Régimen de contabilidad pública	95
3.3.1. Plan General de Contabilidad Pública (PGCP).....	96
3.3.2. Marco conceptual de la contabilidad pública	98
3.3.3. Normas técnicas de contabilidad pública.....	105
3.3.4. Normas técnicas relativas a los hechos posteriores al cierre	140

3.4. Manual de procedimientos.....	141
3.4.1. Estructura y descripciones de las clases	141
3.4.2. Preparación de informes.....	157
3.4.3. Certificación de la información.....	158
3.4.4. Entidades que integran el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP.....	159
3.4.5. Formulario CGN2005 001 SALDOS Y MOVIMIENTOS.....	162
3.4.6. Formulario GN2005 002 OPERACIONES RECÍPROCAS.....	164
3.4.7. Formulario CGN2005ne-003: NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO.....	166
3.5. Proceso de consolidación de la información contable pública- Fuente CGN.	169
3.5.1. Normas internacionales de Contabilidad para el sector público NIC-SP.....	170
CAPÍTULO 4: EL CONTROL DEL ESTADO.....	187
4.1. Generalidades	187
4.1.1. Reglamentación legal del control en Colombia.....	188
4.2. Sistema nacional de control fiscal	189
4.2.1. Control fiscal.....	189
4.2.2. Sistemas de control fiscal.....	190
4.2.3. Principios de control fiscal.....	191
4.2.4. El control fiscal y la contabilidad pública.....	192
4.2.5. Funciones de las contralorías.....	193
4.3. Control interno.....	194
4.3.1. Generalidades	194
4.3.2. Aspectos legales	195
4.3.3. Definiciones de los principios de la función administrativa	196
4.3.4. Objetivos.....	197
4.3.5. Características.....	198
4.3.6. Elementos del sistema de control interno	199
4.3.7. Responsabilidad del control interno	199
4.3.8. Evaluación del control	200
4.3.9. Sistema nacional de control interno.....	201
4.3.10. El control interno y la contabilidad pública.....	204
4.3.11. Fortalecimiento del control interno.....	205
4.3.12. Informes del control interno	208
4.4. Modelo Estándar de Control Interno, MECI- Nuevo MECI.....	210
4.4.1. Aspectos generales.....	210

4.4.2. Ámbito de Aplicación	212
4.4.3. Principios del Modelo Estándar de Control Interno:	212
4.4.4. Objetivo General del MECI	214
TERMINOLOGÍA TÉCNICA DE APOYO	219
SIGLAS UTILIZADAS	243
BIBLIOGRAFÍA	245
CONSULTAS WEB	247



Al final del libro está ubicado el código para que pueda acceder al **Sistema de Información en Línea – SIL**, donde encontrará archivos complementarios a la lectura del libro que le serán de gran ayuda sobre entidades públicas que manejan algún tipo de presupuesto, en los cuales se habla de aspectos generales de cada una, su formación, balances y presupuestos, entre otros.

Índice de figuras

FIGURA 1. Constitución política	4
FIGURA 2. Estructura de la Constitución de 1991	4
FIGURA 3. Glosario constitucional	6
FIGURA 4. Estado	6
FIGURA 5. De los principios fundamentales	7
FIGURA 6. Unitario	7
FIGURA 7. Derechos	8
FIGURA 8. Derechos	9
FIGURA 9. Deberes y obligaciones	10
FIGURA 10. Organización del Estado colombiano	10
FIGURA 11. Estructura del Estado colombiano	11
FIGURA 12. Funciones presidenciales	13
FIGURA 13. Los ministerios.....	14
FIGURA 14. Los departamentos administrativos	15
FIGURA 15. Establecimientos públicos	15
FIGURA 16. La descentralización del Estado	19
FIGURA 17. Despliegue de la planeación	38
FIGURA 18. Plan Nacional de Desarrollo.....	43
FIGURA 19. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo.....	44
FIGURA 20. Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP	46
FIGURA 21. Estructura del presupuesto público.....	50
FIGURA 22. Cronograma del presupuesto	54
FIGURA 23. Relación del presupuesto con la contabilidad pública	74
FIGURA 24. Relación de cuentas de planeación y presupuesto con la contabilidad pública.....	75
FIGURA 25. Estructura orgánica de la Contaduría General de la Nación, Decreto 143 del 2004.....	95
FIGURA 26. Entorno del sector público	96
FIGURA 27. Sistemas y usuarios de la información contable pública	99
FIGURA 28. Sistema integrado de información financiera	105
FIGURA 29. Clasificación de Ingresos	122
FIGURA 30. Ingresos fiscales.....	123

FIGURA 31. Costos de ventas..... 127

FIGURA 32. Costos de operación 128

FIGURA 33. Reconocimiento de costo..... 129

FIGURA 34. Revelación de datos 130

FIGURA 35. Actividades del proceso público 132

FIGURA 36. Estados financieros 138

FIGURA 37. Generalidades y conceptos básicos 159

FIGURA 38. Consolidación de la información 169

FIGURA 39. IFAC - Federación Internacional de Contadores 172

FIGURA 40. Reglamentación legal del control en Colombia 189

FIGURA 41. Sistema Nacional del Control Fiscal..... 190

FIGURA 42. Procesos administrativos 192

FIGURA 43. Fases del control interno 200

FIGURA 44. MECI 211

FIGURA 45. MECI 216

FIGURA 46. Control de planeación y gestión 216

FIGURA 47. Evaluación y seguimiento 217

FIGURA 48. Control de evaluación y seguimiento..... 217

Índice de cuadros

CUADRO 1. Mecanismos de participación ciudadana y política.....	9
CUADRO 2. Ramas del poder	12
CUADRO 3. Órganos del Estado.....	16
CUADRO 4. Fines esenciales del Estado.....	17
CUADRO 5. Competencias y recursos del Estado: la Nación.....	18
CUADRO 6. Competencias y recursos del Estado: los departamentos	18
CUADRO 7. Competencias y recursos del Estado: los municipios.....	18
CUADRO 8. Modalidades de descentralización	20
CUADRO 9. Proceso de descentralización.....	22
CUADRO 10. Planes de desarrollo	40
CUADRO 11. Objetivo de la inversión.....	47
CUADRO 12. Diferencias entre presupuestos en entidades públicas y privadas	47
CUADRO 13. Cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP	48
CUADRO 14. Conformación del sistema presupuestal colombiano	50
CUADRO 15. Principios presupuestales.....	52
CUADRO 16. Preparación del proyecto de presupuesto	53
CUADRO 17. Programación del Presupuesto General de la Nación.....	55
CUADRO 18. Recorrido del Presupuesto General de la Nación	56
CUADRO 19. Definición y clasificación de los ingresos públicos.....	56
CUADRO 20. Definición y clasificación de los gastos públicos.....	58
CUADRO 21. Etapas de la ejecución presupuestal.....	59
CUADRO 22. Ejecución de ingresos presupuestados	62
CUADRO 23. Ejecución de gastos presupuestados	65
CUADRO 24. Operaciones efectivas de tesorería mes.....	66
CUADRO 25. Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC	69
CUADRO 26. Diferencias entre contabilidad pública y privada	86
CUADRO 27. Tipos de entidades públicas	88
CUADRO 28. Evolución de la contabilidad pública en Colombia	89
CUADRO 29. Requisitos para ser Contador General de la Nación	92
CUADRO 30. Estructura del Régimen de Contabilidad Pública 2007.	97
CUADRO 31. Criterios de actualización del costo histórico	106

CUADRO 32. Años de vida útil para activos depreciables.....	110
CUADRO 33. Factores en el comportamiento patrimonial	119
CUADRO 34. Patrimonio institucional	120
CUADRO 35. Estados financieros	139
CUADRO 36. Niveles de clasificación del catálogo general de cuentas.....	142
CUADRO 37. Presentación de las cuentas principales del Régimen de contabilidad pública que aplica a partir de enero de 2007	144
CUADRO 38. Plazos para presentar informes	158
CUADRO 39. Estructura del formulario del CGN2005-1	164
CUADRO 40. Estructura del formulario del CGN2005-2.....	165
CUADRO 41. Notas específicas.....	166
CUADRO 42. Notas generales.....	167
CUADRO 43. Normas Internacionales de Contabilidad, NIC, para el sector público	178
CUADRO 44. Reglamento legal del control en Colombia.....	188
CUADRO 45. Los principios del control fiscal.....	192
CUADRO 46. Informe ejecutivo anual.....	208

Prólogo



La sexta edición de esta publicación tiene la particularidad de ser prologada por un filósofo y educador. El profesor Enrique Romero ha tenido a bien que sus intereses interdisciplinarios pudiesen integrar a profesionales de otras disciplinas en sus investigaciones documentales, convicción que compartimos desde hace tiempo. Dicho esto, quiero agradecer al autor por invitarme a compartir algunas reflexiones en torno a su producción académica, específicamente al libro que Usted tiene entre manos: “Presupuesto público y Contabilidad gubernamental”.

Las cuatro partes en que ha sido concebida y publicada reiteradamente esta obra, da cuenta de la necesidad que tenemos todos los ciudadanos de beneficiarnos de la formación permanente y actualización de quienes tienen la responsabilidad de entender el ejercicio financiero buscando el bien común de todas las personas. Particularmente, el sector público actúa de manera casi automática en los procedimientos habituales que le han sido confiados por los ciudadanos cada vez que se eligen a quienes administren “lo público”, la “cosa de todos”, la *res pública*, nuestra República de Colombia.

Por esta razón, el profesor Romero destaca esta responsabilidad del Estado para con todos sus ciudadanos mediante unas líneas de trabajo bien definidas: la estructura administrativa del Estado, la planeación y el presupuesto público, el sistema nacional de contabilidad pública y el control del Estado. Es urgente reconocer y reforzar la funcionalidad administrativa del Estado, pero también su

compromiso humanizador con el entorno que frecuenta gracias al contacto diario con los ciudadanos, ya sea de manera presencial o a través de otro tipo de sistemas remotos de comunicación.

Los funcionarios públicos han asumido la responsabilidad de promover el crecimiento humano, de su dignidad y reconocimiento, a través de un ejercicio profesional conforme a los valores que promueve la cultura arraigada en nuestro país, y que se recoge en la Constitución Política. La facilidad con la que los ciudadanos puedan acercarse y “comprender” el sistema en el que se manejan sus finanzas, redundará en beneficio del crecimiento personal y económico de todas las personas. Esta publicación recoge precisamente este afán que desborda lo informativo e introduce la importancia de incorporar también procesos pedagógicos más asertivos, con el fin de que todos puedan aprender a seguir sus propios procesos públicos.

El ejercicio contable público de los ciudadanos desborda igualmente la automatización generada por la costumbre. En la medida en que se aprende a preguntar por asuntos presupuestales y financieros, la percepción de confianza irá en aumento, y este ejercicio, que permite a las personas sentir que aportan en el crecimiento social y económico de su entorno, podrá generar lazos mucho más estrechos en el compromiso ciudadano en todos los frentes sociales y de relaciones humanas. El control trasciende igualmente el tema fiscal. El conocimiento de las labores propias de los entes que tienen la responsabilidad de cuidar los recursos y los procesos públicos, aportan también niveles mayores de confianza en el ejercicio de las finanzas públicas.

El profesor Romero nos introduce como lectores, y ciudadanos de a pie, en un tema determinante para el desarrollo y el progreso social. Las categorías humanizadoras y pedagógicas del ejercicio público permite que todas las personas puedan acercarse y conocer los temas que tanto les afecta y, por lo tanto, son necesarios conocer: El Estado, el presupuesto, la contabilidad, el control. Agradezco al profesor Enrique por la confianza de permitirme escribir estas líneas, y le felicito por mantener cada día esa disposición por ilustrar en estos asuntos tan complejos a aquellos que contamos con la curiosidad y el interés, pero a medida que nos acerquemos a leer obras como estas, podremos comprometernos más con nuestra sociedad.

Oscar Yecid Aparicio Gómez
Doctor en Educación, Doctor en Filosofía.

Introducción



El contenido de la presente obra, *Presupuesto público y Contabilidad gubernamental*, sexta edición, constituye una guía estructurada de consulta que desarrolla en forma sistemática y dinámica el ejercicio financiero de las entidades del sector público, forma un valioso aporte a la comprensión y análisis de cuatro líneas estrechamente relacionadas como herramientas gerenciales del Estado moderno, como son: la estructura administrativa del Estado, la planeación y el presupuesto público, el sistema de contabilidad pública y el control del Estado.

Bajo estos cuatro grandes temas, esta publicación compila conceptos propios y de varios autores especializados e integra la responsabilidad y el compromiso estatal, desde la administración pública, proyectando objetivos, estrategias y metas, desde el origen de los recursos para atender las necesidades de la comunidad establecidas en la Constitución Nacional, planeando y ejecutando los presupuestos, registrándolos en la contabilidad pública, para finalmente evaluar la gestión administrativa y el ejercicio del control fiscal.

Por lo anterior, el primer capítulo describe, en forma clara y sencilla, la estructura administrativa financiera del Estado colombiano, la cual es de interés general para la sociedad como accionista del Estado al que pertenece, especialmente está dirigido a quienes requieren de una guía que facilite entender el ejercicio público, desde la conformación estatal, sus fines o propósitos, descentralización administrativa y distribución de recursos establecidos en la Constitución Nacional, para posteriormente,

hacer la exposición de la experiencia de carácter legal y científico del manejo de las finanzas públicas, en un Estado competitivo en la toma de decisiones.

En segundo lugar, se refiere a la planeación y el presupuesto público, se presentan los aspectos básicos en materia de planeación desde la preparación de los Planes de desarrollo, las previsiones y proyecciones del Estado en dichos planes, dentro de la nueva normatividad constitucional y legal. Luego continuamos con el presupuesto público, en donde se profundiza sobre los principios presupuestales, la clasificación de ingresos y gastos, los indicadores presupuestales y el desarrollo de ejercicios prácticos.

Posteriormente, esta sección se complementa con el nuevo sistema de contabilidad pública, donde se exponen temas de plena actualidad, a partir del Régimen de Contabilidad Pública emitido por la Contaduría General de la Nación, apoyado por el Artículo 354 de la Constitución Nacional, desarrollado por medio de la Ley 298 de 1996. Por lo tanto, se profundiza en materia de la nueva reglamentación del orden nacional, incluyendo las Normas Internacionales de Contabilidad Pública, NIC-SP, emitidas por el *Public Sector Committee, PSC*, el *International Federation of Accountants Committee, IFAC*. Es así que este tema es de trascendental importancia a medida que cubre conceptos de armonización normativa y nuevos aspectos en materia de registro presupuestal y presentación de informes a entes de control.

En el último capítulo, se finaliza con el ciclo administrativo público relacionado con el control estatal, el cual encierra y complementa los anteriores capítulos como una necesidad apremiante que hoy exige un mundo globalizado, con el fin de ser competitivo en el manejo eficiente de los recursos públicos. Por ello, se destaca el **control fiscal** como evaluador externo del ejercicio financiero, de gestión, ambiental y de resultados; complementado con el control interno como apoyo de la administración en la **Gestión de calidad**, contemplada a través del nuevo Modelo Estándar de Control Interno-MECI, proporcionando elementos conceptuales y herramientas metodológicas para la comprensión, implementación y evaluación del sistema de control interno.

La finalidad de unificar estos sustanciales temas pretende aportar elementos, temáticas y guías ante problemáticas como la desinformación y la falta de presupuesto por parte de las entidades y el gobierno en general, para la capacitación de los funcionarios públicos, generando poca importancia sobre la **cosa pública**, lo que trae como resultado, que la gestión no sea evaluada oportunamente, que las decisiones no sean las más indicadas, que la información enviada a los entes controladores no cumpla los objetivos trazados, y en general, que la comunidad asuma la responsabilidad y se comprometa con la modernización y competitividad del Estado.

En la presente edición, incluimos nuevos conceptos relacionados con la Reforma Tributaria, el proceso de paz y el posconflicto, como temas fundamentales que nos tocan en materia de recursos, presupuestos e inversión social que redireccionan las finanzas públicas.

Finalmente, concluimos que estos temas han sido abordados con la mejor intención, y conocimiento, apoyados en la normatividad vigente para la parte conceptual y técnica, combinando metodologías y experiencias, con cuadros de presentación que permiten visualizar y comprender, en forma clara e integral, el objeto de cada tema; adicionalmente, se desarrollan ejemplos, talleres y cuestionarios para familiarizar y retroalimentar la información.

Esperamos que los temas expuestos en esta nueva publicación proporcionen el conocimiento necesario para discusiones, mejoramiento y enseñanza que deben darse alrededor de la gestión pública; y que optimice el desempeño profesional en el entorno económico, político, social y ambiental, relacionados con el manejo de los recursos en el sector público.

El autor

Capítulo 1



Estructura administrativa del Estado colombiano

“Ningún conocimiento humano puede ir más allá de su experiencia”

John Locke (1632 - 1704)

- Conceptos básicos.
- Ramas y órganos del poder público.
- Fines esenciales del Estado.
- Competencias y recursos del Estado.
- La descentralización del Estado.
- Ejercicios de evaluación.

1.1. Conceptos básicos

El tema del Estado ha sido, sin duda, el tema medular de la ciencia política de todos los tiempos. Las reflexiones y estudios sobre el Estado van desde su magnificación hegeliana, al plantear que todo lo que el hombre es se lo debe al Estado, hasta la consideración marxista como un mero y simple instrumento de dominio de una clase sobre otra, pasando por la concepción liberal de la consagración de derechos individuales frente al Estado, a quien se consideraba un ente separado de la sociedad (Allan Brewer Carías-1962).

El Estado es quien ejerce el poder público, porque es la figura jurídica de la Nación y debe organizarse para atender a todos quienes lo conformamos. El Estado, para poder organizar y administrar el país, tiene el poder político conformado y reglamentado en la Constitución Nacional de 1991, cuando afirma que

“Colombia es un Estado Social de Derecho” organizado en cada una de las ramas del poder público y los órganos del Estado.

El Estado es una gran empresa organizada para administrar los recursos, igual que cualquier empresa del sector privado; por lo tanto, se ha dividido estructuralmente en tres ramas del poder público: *legislativa, ejecutiva y judicial*, las cuales trabajan en forma armónica para poder cumplir con todos los fines y objetivos de mejoramiento social y de calidad de vida de la sociedad, tal como lo establece la Carta Magna de 1991.

Veamos un resumen de las constituciones desde 1810.

Fecha	Concepto
1810 , Agosto 15	Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro. Consagra el federalismo, la libertad de los esclavos y la abolición de resguardos.
1811 , Marzo 30	Constitución de Cundinamarca. Declara que la provincia de Cundinamarca se erige en Monarquía.
1811 , Noviembre 27	Acta de Federación de las Provincias Unidas.
1811 , Diciembre 9	Promulgada Constitución de la República de Tunja.
1812 , Marzo 21	En Rionegro se suscribe la Constitución del Estado de Antioquia.
1821 , Julio 12	Expedida en Cúcuta, Constitución de la República de Colombia, conformada por tres grandes departamentos: Cundinamarca, Venezuela y Quito.
1830 , Mayo 5	Promulgada la Constitución de la República de Colombia. Siguió los parámetros de la anterior, pero disminuyó sus rasgos centralistas.
1831 , Noviembre 17	Expedida la Ley Fundamental del Estado de la Nueva Granada.
1832 , Marzo 1	Promulgada la Constitución de la Nueva Granada. Refuerza el poder de las provincias.
1843 , Abril 20	Sancionada la Constitución Política de la Nueva Granada. Aunque sigue lineamientos de las anteriores, refuerza los poderes presidenciales.
1853 , Mayo 21	Sancionada la Carta constitucional de la República de la Nueva Granada. Descentralismo.
1858 , Mayo 22	Expedida la Constitución de la Confederación Granadina. Divide la república en Estados federales bajo un régimen unitario.
1861 , Septiembre 20	Suscripción del Pacto de Unión con características de Constitución provisional. Acentúa los poderes de los Estados.
1863 , Mayo 8	Constitución de los Estados Unidos de Colombia, firmada en Rionegro, Antioquia. Federalista. Preámbulo invoca al pueblo como fuente de autoridad.
1886 , Agosto 4	Constitución de la República de Colombia. Carácter centralista, presidencialista, autoritario y confesional.
1991 , Julio 4	Sancionada nueva Constitución. Énfasis en derechos y libertades fundamentales.

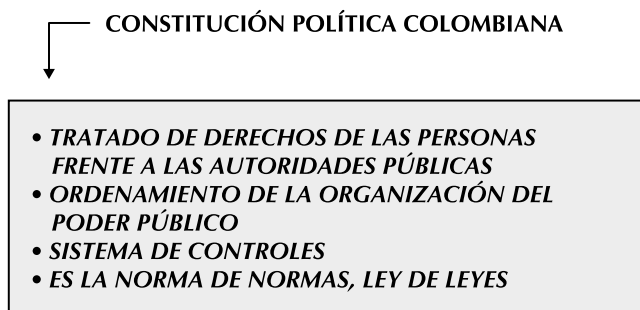
1.1.1. Constitución de 1991

La presente constitución política que nos rige, trae una cantidad de bondades dentro del Estado Social de Derecho con una serie de ideales de vida, garantizando convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz, que al convertirse en realidades nos damos cuenta que nunca podrán cumplirse por falta de los recursos.

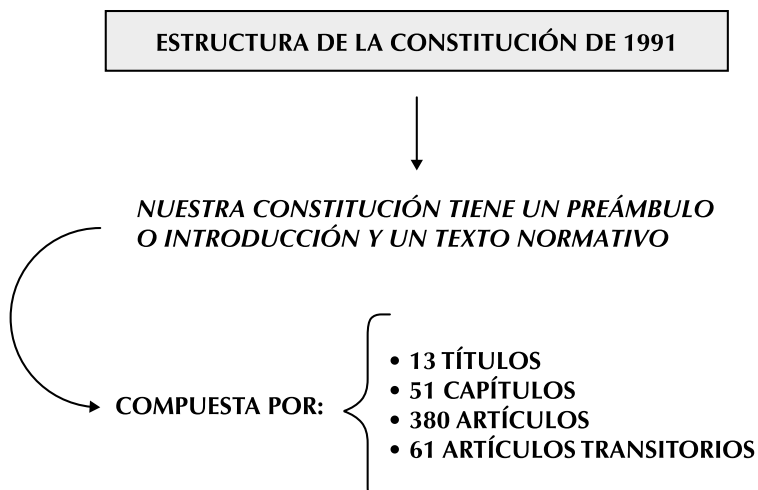
Esta retórica constitucional soñada, normalmente se da en países con más necesidades, mientras que en los países más exitosos en términos de crecimiento económico e indicadores sociales se tienen constituciones más realistas.

La actual Constitución, que ha sido promulgada en el país, visualiza grandes líneas orientadoras de la reforma, como son:

- a). La nueva Carta de Derechos: si bien se reescriben los derechos clásicos o tradicionales que estaban insertos en la Constitución de 1886, la reciente ley de leyes ingresa al vocabulario constitucional un nutrido catálogo de derechos, en especial en el plano social, tales como los relacionados con los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los minusválidos y, en general, un gran énfasis en la seguridad social. Lo propio puede decirse de la consagración de derechos tales como el de la vivienda digna y otros.
- b). Las reformas políticas: el campo de las modificaciones al congreso es uno de aquellos en los cuales se aprecian notables transformaciones.
- c). La participación ciudadana: la noción de participación se esparce en todo el articulado.
- d). El pluralismo: este también penetra en las instituciones reformadas.
- e). La economía: un mayor espacio a los sectores nacionales en la planeación, y el reconocimiento constitucional de sectores que como el bursátil y el asegurador no estaban en la antigua Carta.
- f). La rama y la función ejecutiva: en este aspecto se aprecian importantes modificaciones. Se define al presidente como símbolo de la unidad nacional y se le atribuyen las investiduras de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.
- g). La administración de justicia: en materia de administración de justicia, al lado del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia modificada, surgen nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario de la rama y que tuvo su antecedente en la reforma constitucional de 1979.

Figura 1. Constitución política

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Estructura de la Constitución de 1991

Fuente: elaboración propia.

1.1.1.1. Características de la constitución de 1991

1. La influencia de las ciencias sociales: una lectura cuidadosa y un análisis detenido de la Carta de 1991 permiten apreciar cómo las ciencias sociales encuentran su espacio en ella.
2. El preámbulo y su valor jurídico: por “preámbulo” se entiende la declaración que antecede el articulado de la Constitución. El de nuestra Carta, textualmente expresa:

El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando

la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CN.

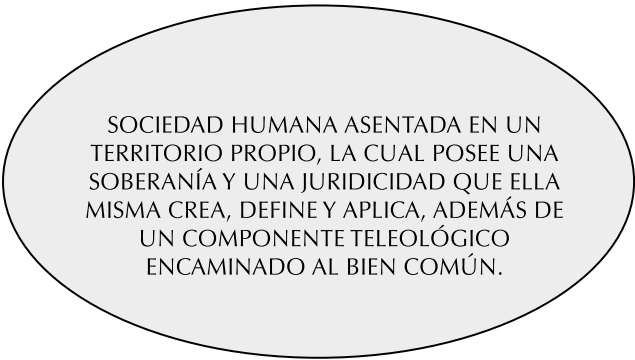
3. El Estado: es la sociedad política y jurídicamente organizada, con la autoridad suficiente para imponer un orden jurídico dentro de su propio territorio y para hacer respetar su personalidad ante el concierto internacional.
4. Los principios del Estado colombiano: la nueva Carta Política señala el carácter jurídico del Estado, al definirlo como un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, dentro de la prevalencia del interés general (Art.1).
5. Los fines del estado: el artículo 2º define como fines del Estado, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los derechos que la Constitución consagra. También lo son la participación de todos en la vida económica, administrativa, política y cultural de la Nación, así como la independencia nacional, la preservación de la integridad territorial, la convivencia pacífica y la justicia social.
6. La soberanía nacional: debe entenderse por soberanía nacional la calidad que tiene la nación comprendida como este abstracto, de no obligarse ni determinarse, sino por su propia voluntad, a través de portavoces cualificados, es decir sus representantes renovados periódicamente.
7. La diversidad étnica y cultural: la nueva Constitución reconoce y protege la diversidad étnica y cultural del país, y establece como obligación del estado colombiano y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
8. El idioma castellano: el catálogo de principios fundamentales de la nueva carta incluye al castellano como idioma oficial de Colombia, adicional a que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus respectivos territorios y, que la enseñanza en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias se impartirá en forma bilingüe.
9. El sistema democrático participativo está definido por la democracia participativa. Esta concepción de la democracia alienta el concurso activo de los ciudadanos en las decisiones administrativas requeridas para el manejo de la cosa pública. La doctrina concibe la democracia participativa como la que permite que los ciudadanos ejerzan permanente influjo en las decisiones del Estado, como la iniciativa popular, el referendo, el revocatorio, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto.

Figura 3. Glosario constitucional

NACIÓN	Conjunto de personas del mismo origen étnico que generalmente hablan un mismo idioma, tienen tradición en común y ocupan un mismo territorio.
GOBIERNO	Conjunto de organismos y personas que dirigen a una nación y quienes llevan sus funciones. El gobierno cambiará después de las elecciones.
REPÚBLICA	Sistema de gobierno en el que el poder reside en el pueblo. Este sistema está personificado por un jefe supremo llamado presidente, quien es elegido por el pueblo.

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Estado



Fuente: elaboración propia.

Los derechos humanos son las consignas asumidas por la humanidad para determinar las condiciones de dignidad con las que debe contar cualquier persona por el simple hecho de haber nacido, para su realización.

Figura 5. De los principios fundamentales

"Un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Fuente: elaboración propia.

1.1.2. Estado social de derecho

Todas las personas tienen derechos. Al Estado le corresponde garantizarlos y establecer condiciones necesarias para que se cumplan en el marco de la igualdad de oportunidades, la equidad y la convivencia.

Figura 6. Unitario

UNITARIO

Colombia es:

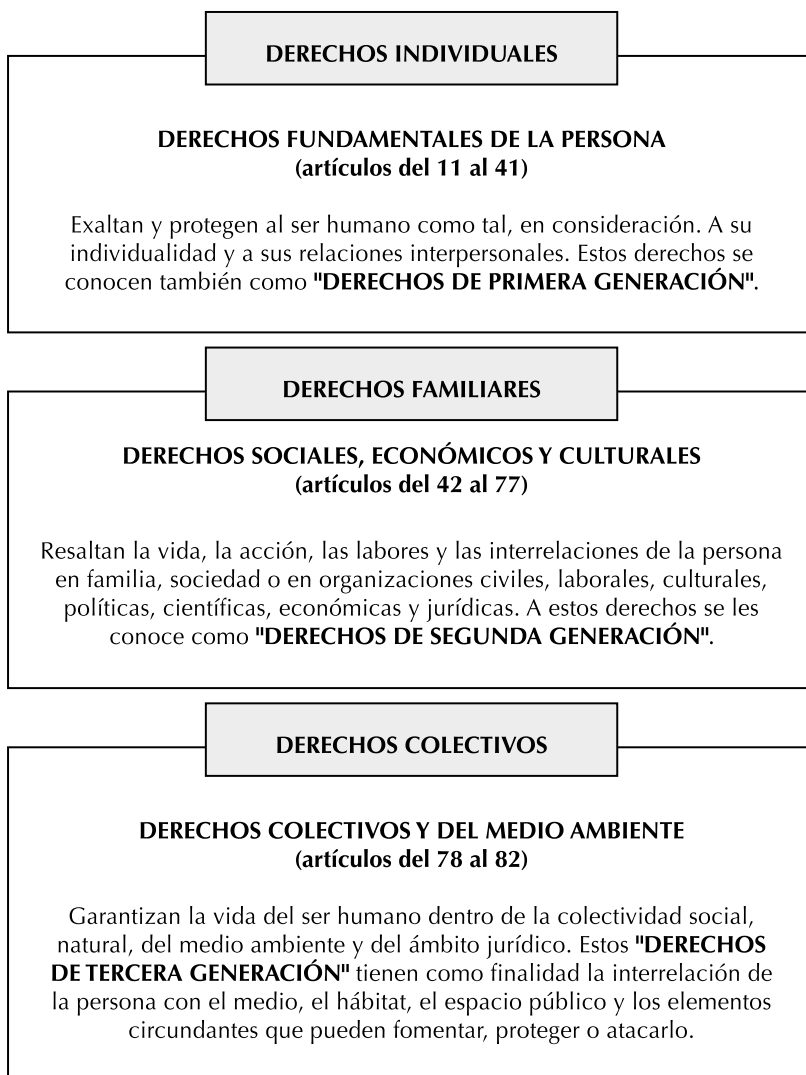
- Una sola república con unidad en cuanto a las decisiones políticas y administrativas.
- Un solo centro de referencia.
- Un mismo régimen constitucional.
- Las mismas leyes para todas las entidades territoriales que lo constituyen.

Fuente: elaboración propia.

Son fines esenciales del Estado:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia y la vigencia de un orden justo.

Figura 7. Derechos



Fuente: elaboración propia.

1.1.3. Estado democrático y participativo

- Sus decisiones tienen como punto de partida la voluntad del pueblo.
- El pueblo elige mediante el voto no solamente a sus representantes sino también al programa de gobierno o acción administrativa que considera conveniente.
- Avanza de la representación a la participación directa.

Cuadro 1. Mecanismos de participación ciudadana y política

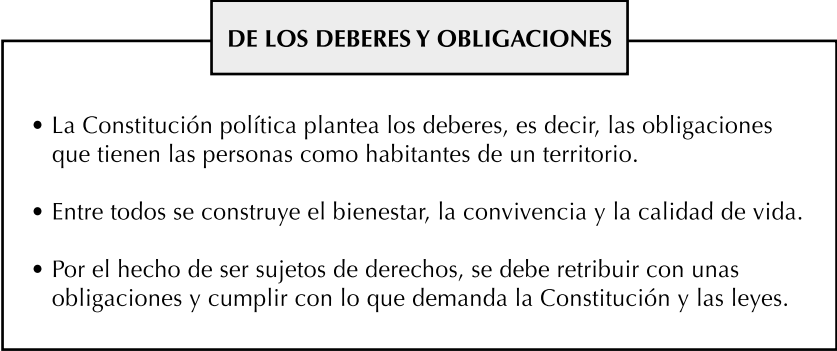
Fundamento legal y normativo	De origen institucional	De origen social
Ley 131 de 1994		Voto programático
Ley 134 de 1994	• Referendo • Plebiscito • Cabildo abierto • Consulta popular	• Iniciativa legislativa • Revocatoria del mandato

Figura 8. Derechos

DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES → Del 11 al 41			
FIN Garantizar los derechos fundamentales		SERVICIOS • Justicia • Defensa • Seguridad	
→ PROCESALES • 29 HABEAS CORPUS • 30 APELACIÓN A SENTENCIAS • 31 NO DECLARACIONES CONTRA FAMILIARES • 33 SER JUZGADO POR EL PROPIO PAÍS • 35 NO PRISIÓN PERPETUA		→ POLÍTICOS • 40 POR PARTICIPACIÓN, CONFORMACIÓN, EJERCICIO Y CONTROL • 37 POR REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA • 36 POR ASILO POLÍTICO	
→ SOCIALES Artículos de 42 al 62		→ ECONÓMICOS Artículos del 58 al 66	
FIN Garantizar los derechos sociales de:		SERVICIOS • Educación • Salud • Vivienda • Seguridad social • Saneamiento ambiental • Cultura • Deporte/Recreación • Utilización del tiempo libre	
FIN Garantizar los derechos colectivos y del ambiente:		SERVICIOS • Promover y fomentar el acceso a la cultura. • Educación científica, artística y profesional. • Investigación, ciencia, desarrollo y difusión de valores culturales.	
		• Protección del patrimonio cultural. • Control a la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad por particulares. • Preservación, conservación y mantenimiento de los bienes naturales y del medio ambiente.	

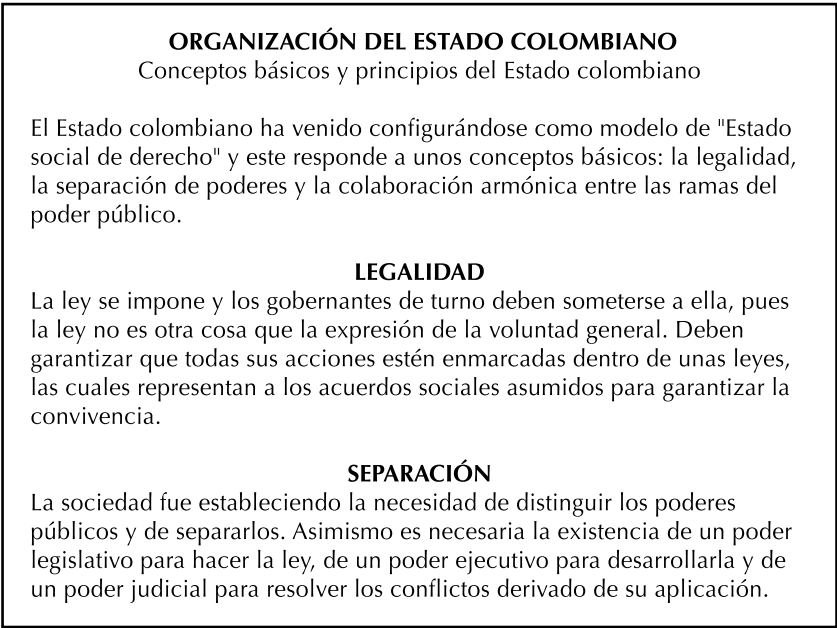
Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Deberes y obligaciones



Fuente: elaboración propia.

Figura 10. Organización del Estado colombiano



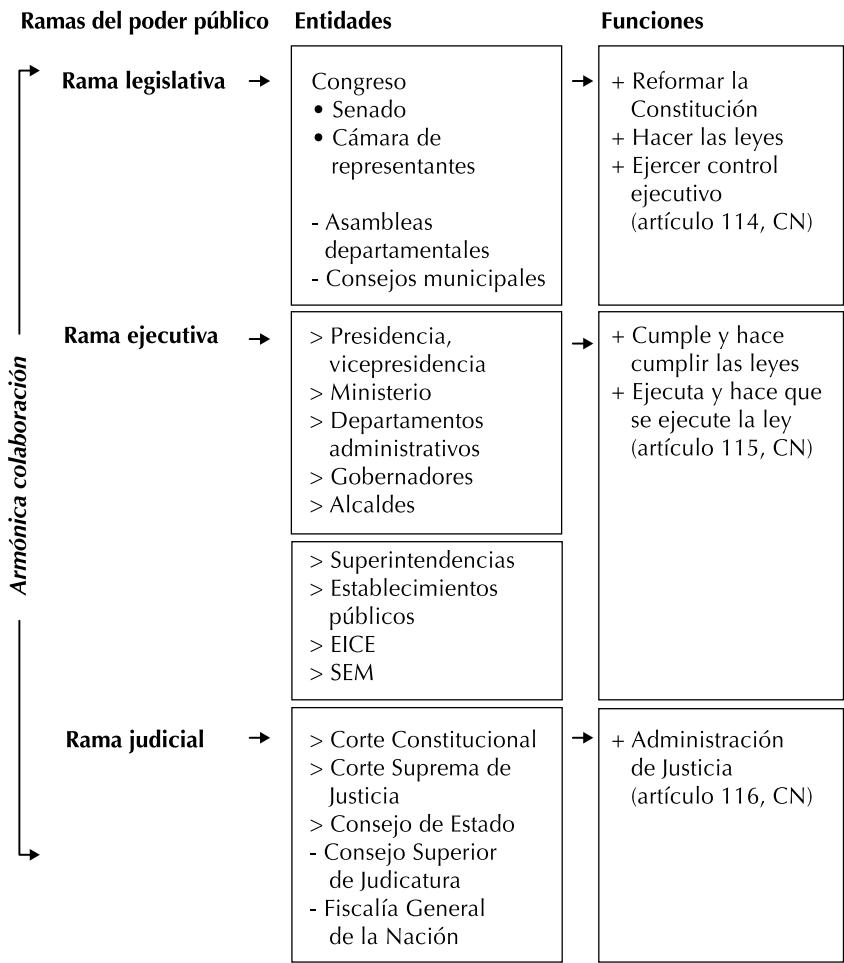
Fuente: elaboración propia.

El Estado colombiano está organizado en dos partes: las ramas del poder público y los organismos del Estado. Todos tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

En forma gráfica se muestra la siguiente estructura.

Figura 11. Estructura del Estado colombiano

ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO
(Título V, Capítulo 1, CN)



ÓRGANOS INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS

Órganos de control (artículo 117, CN)	Organización electoral (artículo 120, CN)	Otros (artículo 177, CN)
> Ministerio Público > Contraloría General de la República	> Consejo Nacional Electoral > Registraduría Nacional del Estado Civil	> Banco de la República

Fuente: elaboración propia.

1.2. Ramas y órganos del poder público

Ramas del poder público:

Cuadro 2. Ramas del poder

Legislativa	Ejecutiva	Judicial
Congreso, Senado (102) y Cámara (168)	1. Presidente	Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Corte Suprema de Justicia
	2. Vicepresidente	
	3. Ministerios	
	1. Interior	
	2. Justicia y del derecho	
	3. Relaciones exteriores	
	4. Hacienda y crédito público	
	5. Defensa nacional	
	6. Agricultura y desarrollo rural	
	7. Salud y protección social	
	8. del trabajo	
	9. Minas y energía	
	10. Comercio, industrial y turismo	
	11. Educación nacional	
	12. Ambiente y desarrollo sostenible	
	13. Vivienda, ciudad y territorio	
	14. Transporte	
	15. Tecnologías de la información y comunicación	
	16. Cultura	
Congreso, Senado y Cámara	4. Departamentos administrativos	Consejo de Estado Fiscalía General de la Nación
	• Presidencia de la República	
	• Función Pública	
	• Nacional de Estadísticas (DANE)	
	5. Las superintendencias	
	• Notariado y registro	
	• Servicios públicos domiciliarios	
	• Financiera de Colombia	
	• Subsidio Familiar	
	• Nacional de Salud	
	• Industria y comercio	
	• De puertos y transporte	
	• Sociedades	
	6. Entidades descentralizadas	
	• Establecimientos públicos	
	• Empresas industriales y comerciales del Estado	
	• Sociedades de Economía mixta	
	• Empresas sociales del Estado	

Rama Legislativa (Título VI. CN)	A nivel nacional está compuesta por el Congreso de la República, conformado por dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes (congreso bicameral). En el artículo 114 de la Constitución Nacional se le asigna al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Además, deberá ejercer algunas funciones judiciales según el artículo 174 de la Constitución Nacional. El Senado está conformado por comisiones permanentes (Constitucional, Internacional, Hacienda, Presupuesto, Servicios Públicos, Social y Ambiental) y comisiones legales (Investigaciones y Acusaciones y la Comisión de Cuentas). La Cámara está conformada por comisiones accidentales (Comisión de cuentas) y otras comisiones (de derechos humanos y audiencias, de ética, de acreditación, de crédito público, de seguridad). A nivel territorial están las corporaciones administrativas públicas como las asambleas departamentales y los concejos municipales con funciones definidas en los artículos 300 y 313 de la Constitución Nacional. Estos miembros son elegidos para un período de cuatro años.
Rama Ejecutiva (Título VII. CN)	Definidos entre los sectores central y descentralizado. El sector central a nivel nacional está conformado por el Presidente de la República (jefe del Estado, jefe de gobierno, suprema autoridad administrativa y representante legal), vicepresidente, ministros del despacho, directores de los departamentos administrativos y superintendencias.
	A nivel territorial, está conformado por las gobernaciones y los secretarios de despacho, las alcaldías y los secretarios. El sector descentralizado lo conforman los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado, entre otras, tanto de nivel nacional como territorial.

Figura 12. Funciones presidenciales

JEFE DE ESTADO



- Dirige las relaciones internacionales.
- Nombra agentes diplomáticos y consulares.
- Declara la guerra con permiso del Senado.
- Provee la seguridad exterior de la República.
- Expide cartas de naturaleza a los extranjeros.
- Permite el tránsito de tropas extranjeras.

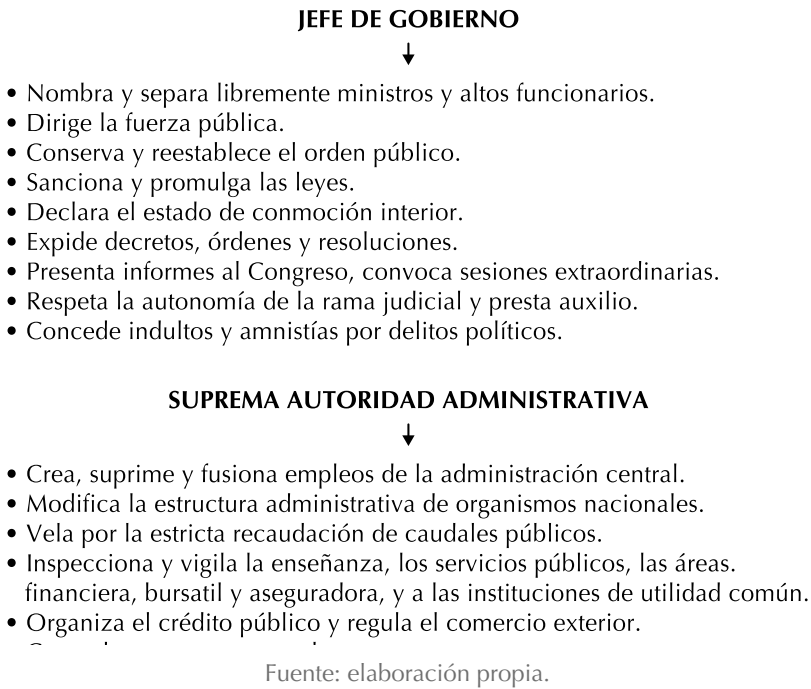


Figura 13. Los ministerios

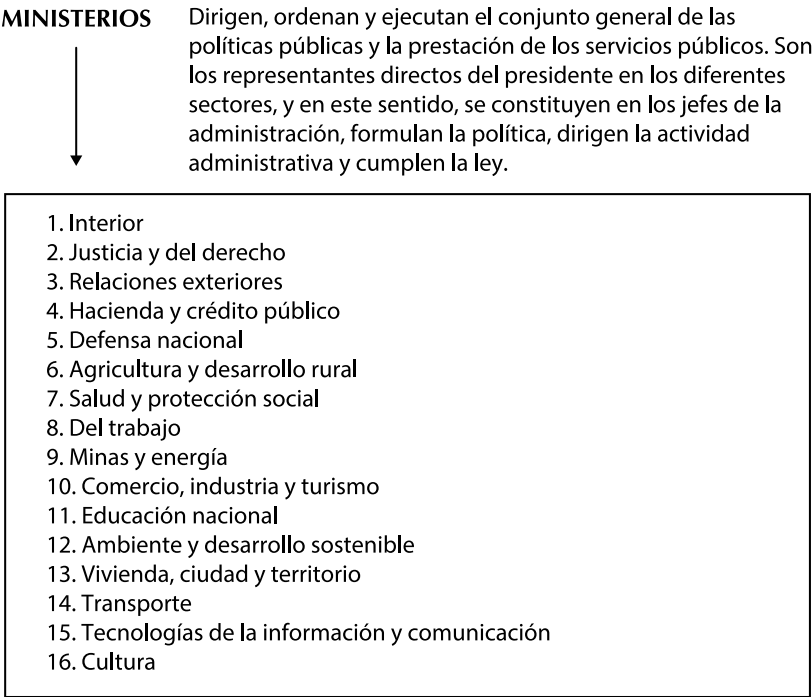


Figura 14. Los departamentos administrativos

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Cumplen función similar a la de los ministerios, pero más centrada en temáticas específicas y sin atribuciones políticas. Su condición es básicamente técnica. Son:

- Departamento Nacional de Planeación
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Departamento Administrativo

Fuente: elaboración propia.

Figura 15. Establecimientos públicos

ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

Entidades descentralizadas por servicios, adscritas a un ministerio o departamento administrativo, atienden funciones administrativas. Personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Se rigen por el derecho público.

IGAC, Hospital militar, Incoder, SENA, ICBF, Incomex, ICEL, UNAL, Invias, Icfes, ESAP, Findeter, ICA e Icetex.

Empresas industriales y comerciales del Estado

Las empresas industriales y comerciales del Estado cumplen funciones de industria y comercio al igual que los particulares. Se les aplica el régimen privado en cuanto a estas actividades, más no con respecto a su organización o administración. Satena, Coorturismo, Ecopetrol, Caprecom, Ferrovías e Imprenta.

Sociedades de economía mixta

Son entidades que se constituyen con aportes del sector privado y del sector público. Desarrollan actividades comerciales o industriales. Artesanías, Banco Agrario, CIAC, Vecol, Etesa, Proexport, Hotel Tequendama y La Previsora.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Órganos del Estado

Rama Judicial (Título VIII. CN)	Según el artículo 116 de la Constitución Nacional, incluye la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, El Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales, los jueces de la República y la Justicia Penal Militar. Como rama administrativa de justicia, esta debe verificar, a través de la Corte Constitucional, que las normas elaboradas por el Congreso se ajusten a la Constitución Nacional.
Órganos de control (Título X. CN)	En el artículo 117 de la Constitución Nacional se establecen como órganos de control a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público, los cuales vigilan las ramas del poder público. La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos de entidades de la nación (ver artículo 267 y 268 de la CN). El Ministerio Público está a su vez conformado por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, procuradores delegados, agentes del Ministerio Público y personeros municipales, quienes cumplirán las funciones de guarda y promoción de los derechos humanos, protección del interés público y vigilancia de la conducta oficial, de quienes desempeñan funciones públicas (ver artículos 277, 278 y 279 de la CN).
Organización electoral (Título IX. CN)	Está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil; y tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas, para que los procesos de elección popular se cumplan democráticamente (ver artículos del 256 al 258 de la CN).
Banco de la República (Título XI. Capítulo 6. CN)	En 1923, mediante la Ley 25, se creó el Banco de la República como Banco Central Colombiano. Mediante la Ley 489 de 1998, la Ley Orgánica del Banco de la República se reglamenta y se le da autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio, por lo tanto, el banco no forma parte de las ramas del poder público dentro de la estructura del Estado. Este tiene personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonial y técnica y un régimen legal propio. Este debe rendir informes sobre sus políticas y otros asuntos que solicite el Congreso.
	El banco no puede establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares. Las funciones establecidas para el Banco Central son las de emitir y regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación para el mejoramiento de la política económica en general (ver artículos 371, 372 y 373 de la CN).
Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero deben trabajar coordinadamente para el cumplimiento de los fines, objetivos y metas de los dirigentes en beneficio de la comunidad.	

1.3. Fines esenciales del Estado

El propósito del Estado es orientar el presupuesto para cada uno de los sectores, programas y proyectos de inversión regionales a nivel nacional y nivel territorial, entre los cuales tenemos:

En el artículo 2 de la Constitución Nacional se definen como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia y la vigencia en un orden justo.

Podemos agrupar estos propósitos o fines, relacionándolos con la obligación del Estado y los derechos de la comunidad en los siguientes servicios:

- Garantizar la eficacia de:**
- Los derechos fundamentales
 - Los derechos sociales, económicos y culturales
 - Los derechos colectivos y del ambiente

A través de la prestación eficiente de servicios en:

Cuadro 4. Fines esenciales del Estado

Fin	Servicio
Garantizar derechos fundamentales	• Justicia • Defensa • Seguridad
Garantizar derechos sociales	• Educación • Salud • Vivienda • Seguridad social • Saneamiento ambiental • Cultura • Deporte y recreación • Utilización del tiempo libre • Justicia social
Garantizar derechos económicos	• Trabajo • Propiedad privada • Propiedad intelectual • Destino de las donaciones • Política económica • Protección, construcción y mantenimiento de bienes de uso público, parques nacionales, patrimonio arqueológico y bienes fiscales.
Garantizar derechos culturales	• Promover y fomentar el acceso a la cultura. • Educación científica, artística y profesional. • Investigación, ciencia, desarrollo y difusión de valores culturales.

Garantizar derechos colectivos y del ambiente	• Protección del patrimonio cultural. • Control a la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad por particulares. • Preservación, conservación y mantenimiento de los bienes naturales y del medio ambiente. • Estudio de costos ambientales.
--	---

Fuente: elaboración propia

1.4. Competencias y recursos del Estado

Los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional establecen las competencias del Estado colombiano en cada uno de los niveles: nacional, departamental y municipal o distrital. Aquí hacemos una relación de sus obligaciones y con qué recursos cuentan, para irnos adentrando en la relación presupuestal de cada uno de los niveles.

Cuadro 5. Competencias y recursos del Estado: la Nación

Competencia	Recursos
• De nivel macro, definir políticas. • Definir lineamientos de desarrollo de la economía. • Planificación global de la economía. • Modernización del Estado. • Relaciones internacionales y comercio. • Garantizar los derechos en seguridad y justicia. • Educación y salud.	• Rentas nacionales

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Competencias y recursos del Estado: los departamentos

Competencia	Recursos
• Planificación y promoción del desarrollo económico de su territorio. • Intermediación entre municipios y nación. • Coordinación y apoyo en servicios públicos, educación y salud. • Asesoramiento a los municipios.	• Rentas departamentales y nacionales • Participación en las rentas nacionales (ICN)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7. Competencias y recursos del Estado: los municipios

Competencia	Recursos
• Planear el desarrollo local y articular este con el departamento. • Prestar los servicios públicos que determine la ley. • Construir las obras que demande el progreso local. • Ordenar el desarrollo de su territorio. • Establecer y administrar los tributos. • Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.	• Rentas propias • Participación en las rentas nacionales (ICN)

Fuente: elaboración propia

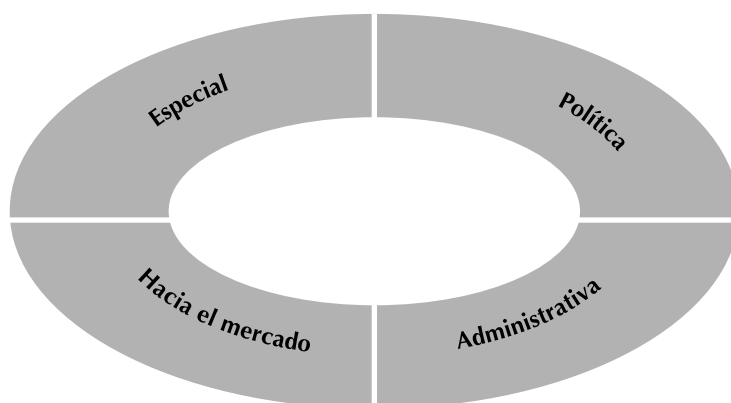
El Estado actúa como sistema autónomo en el manejo de los recursos públicos y una distribución de las competencias entre los niveles nacional y territorial.

¿Cuáles son las entidades estatales?

1. La nación.
2. Los departamentos.
3. Los municipios y los distritos.
4. Territorios indígenas.
5. Áreas metropolitanas.
6. Asociaciones de municipios.
7. Establecimientos públicos.
8. Sociedades de economía mixta (participación mayoritaria del Estado).
9. Empresas industriales y comerciales.
10. Entidades descentralizadas.
11. Cualquier persona jurídica con participación pública mayoritaria.

1.5 La descentralización del Estado

Figura 16. La descentralización del Estado



Fuente: elaboración propia

El Estado colombiano, definido en la Constitución Nacional como un estado unitario y centralista, implica que las principales decisiones políticas y administrativas son dirigidas por los poderes centrales hacia las comunidades regionales. Esto conlleva a que la dirección se ejerza desde la administración central del Gobierno, cuya sede es la capital del país; sin embargo, para hacer más eficiente la atención

de la comunidad y darle participación democrática a las regiones, se habla hoy en día de la **descentralización administrativa**.

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad, desde el nivel central de una organización, a unidades alejadas del centro. La descentralización se aplica en organizaciones privadas y públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

En consecuencia, la descentralización permite que los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como la formulación de los proyectos del presupuesto anual, de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

En el sector público, los objetivos a alcanzar son el desarrollo económico, el mejoramiento en la provisión de los servicios públicos y en la calidad de vida de la población y en la democratización de la gestión local, mediante la ampliación de espacios de participación.

Cuadro 8. Modalidades de descentralización

Espacial	Es la delegación de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial y que se reduzca la concentración en unos pocos centros urbanos de gran tamaño, siempre en busca del desarrollo del campo en implementación de tecnologías y medios de comunicación para el mejoramiento de la calidad de vida.
Hacia el mercado	Transferencia de responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado hacia los particulares, con servicios de educación, salud y presentación de proyectos regionales de infraestructura por parte de las comunidades.
Política	Delegación a los gobiernos territoriales de la capacidad de elección de los gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo a nivel local. Originada por la Constitución Nacional, con la elección popular de alcaldes y gobernadores.
Administrativa	Transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y la realización de obras públicas. Existen tres tipos de descentralización administrativa: • Desconcentración • Delegación • Devolución La desconcentración es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, la desconcentración se produce al interior de una misma organización con una unidad de mando y dirección con la misma razón jurídica.

	Por ejemplo, cuando un establecimiento público crea regionales en otras ciudades y le asigna funciones y capacidad de decisión sobre ciertos recursos y programas de la entidad. La delegación es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a otras unidades con cierta autonomía jurídica y patrimonial, se da de una a otra organización.
Administrativa	La delegación puede darse a nivel funcional, cuando se crea adscrita a un ministerio o a una entidad descentralizada, ya sea establecimiento público o empresa industrial o comercial. La devolución es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a otras entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. Se caracteriza porque la entidad cuenta con autonomía política para elegir a sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo. La devolución es la forma más avanzada de descentralización administrativa, ya que se produce del nivel central hacia entidades territoriales autónomas.

Fuente: elaboración propia

La expedición de la Ley 819 del 2003 sobre responsabilidad fiscal fortaleció la normativa de la disciplina fiscal, compuesta además por las leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999 y 617 del 2000. Estas leyes pretenden que el proceso de descentralización ordenado desde la Constitución Política se consolide en departamentos y municipios fuertes desde el punto de vista fiscal, de tal manera que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, generación de ahorro y capacidad de pago, que junto a los recursos por transferencias desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo regional del país.

1.5.1. Ventajas de la descentralización

- Los niveles superiores se descargan de funciones y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos que son de mayor importancia.
- Mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas y necesidades, lo que permite dar una mejor identificación de las acciones a desarrollar.
- Estimula la iniciativa y el compromiso en cada uno de los niveles de descentralización.
- Hay mayor flexibilidad y oportunidad en la toma de decisiones.
- Permite mayores posibilidades de control y participación de la ciudadanía.
- Mayor iniciativa, creatividad y participación por parte de la comunidad.

1.5.2. *Riesgos de la descentralización*

- Incremento de costos administrativos y de gestión en la creación de una nueva organización.
- La experiencia ha demostrado la creación de nuevos tributos desde el orden nacional, departamental, municipal y distrital.
- La devolución puede incrementar las desigualdades entre regiones, entidades y personas.
- La devolución amenaza la estabilidad y crea incertidumbre.
- La devolución puede limitar la eficiencia, por cuanto los supuestos de modelo de elección pública no se cumplen plenamente en los países en vía de desarrollo.
- La devolución puede estar acompañada de mayor corrupción.
- Se hace necesario el compromiso en perfiles profesionales comprometidos para los cargos de dirección.

1.5.3. *Proceso de descentralización*

Cuadro 9. Proceso de descentralización

Antecedentes	• Centralización del Estado. • Ineficacia estatal.
Problemas	• Deficiencia en la provisión de servicios. • Inconformidad ciudadana. • Democracia restringida. • Presencia de grupos al margen de la ley. • Mala administración de los recursos.
Objetivos	• Legitimar al Estado por medio de diferentes medidas de apertura democrática, como la elección popular de alcaldes y gobernadores. • Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios sociales y públicos básicos para la población, tales como salud, educación y agua potable. • Garantizar una producción mínima de ciertos servicios-control. • Permitir que las entidades territoriales decidan autónomamente el tipo y nivel de servicios a promover. • Estimular el esfuerzo fiscal local.
Estrategias	Política • Elección popular de alcaldes y gobernadores. • Mecanismos de participación ciudadana. Fiscal • Aumento de transferencias. • Fortalecimiento de recursos propios. • Crédito y cofinanciación. • Análisis de las finanzas públicas.

	Administrativa • Asignación de funciones en servicios sociales y públicos, y provisión de infraestructura. • Desmonte de entidades nacionales. • Fortalecimiento de capacidad de gestión. • Organización, planeación, presupuesto, contabilidad, finanzas y control independiente.
Factores o incidentes	Internos • Capacidad de gestión. • Corrupción. • Clientelismo. • Gestión fiscal. • Compromiso. Externos • Violencia. • Desarrollo económico. • Apoyo del nivel nacional, departamental y municipal • Competencias.
Metas	• Mejoramiento en la provisión de los servicios locales: - Educación - Salud - Agua potable y saneamiento básico • Recreación, deporte y cultura. • Mayor democracia representativa y participativa. • Mayor equidad territorial y personal. • Impulso al desarrollo económico. • Aumento del esfuerzo fiscal. • Incentivo social. • Calidad del medio ambiente. • Compromiso ciudadano.

Fuente: elaboración propia

La descentralización no puede generar automáticamente buenos resultados. Esta sirve para generar un contexto favorable para la buena gestión, otorgando instrumentos a los gobiernos territoriales y sus comunidades, pero la obtención de los resultados esperados depende de la manera de abordar la gestión y de los factores externos.

Dentro del marco creado por la descentralización es posible alcanzar los objetivos perseguidos por el proceso y mejorar las condiciones de vida de la población.

Antes de implementar la descentralización se hace necesario efectuar un análisis de viabilidad de los factores que la conforman, desde el punto de vista financiero, económico y de resultados, como de las necesidades de la comunidad, para ser efectivos en el fortalecimiento de la gestión y lograr mantenerse en el largo plazo con los objetivos propuestos.

Cuestionario de aplicación

1. ¿Qué es la administración pública?

El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que son el medio del que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), y que está regulada en su estructura y funcionamiento.

2. ¿Qué son los actos administrativos?

Son la manifestación de la voluntad de la administración, destinados a producir efectos jurídicos, como por ejemplo: decretos, resoluciones, ordenanzas departamentales y acuerdos municipales.

3. ¿Qué es la jurisdicción contencioso-administrativa?

Es un organismo al cual pueden acudir los administrados, con el ánimo de dirimir los posibles actos perjudiciales que la administración les haya causado.

4. ¿Qué se entiende por función pública?

Hace referencia a la actividad que realizan las personas naturales vinculadas como trabajadores del Estado, conocidas comúnmente como empleados públicos.

5. ¿Qué es el servicio público?

Es toda actividad realizada por el Estado encaminada a satisfacer las necesidades de la colectividad y la cual se rige por el derecho público administrativo.

6. ¿Cuáles son los servicios públicos esenciales o básicos?

Son aquellos que se consideran como primordiales y cuya limitación pondría en riesgo la calidad de vida de las personas.

7. ¿Cuáles son los servicios públicos domiciliarios?

Son los servicios de energía eléctrica, aseo, alcantarillado, acueducto, telefonía pública conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible (ver artículo 14, numeral 21 de la Ley 142 de 1994).

8. ¿Cómo está conformado el patrimonio público?

Este se conforma por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que como un todo unitario se atribuye al Estado. Este concepto, entendido de manera amplia, comprende tanto los bienes tangibles e intangibles que lo componen y pertenecen a todos los habitantes del territorio colombiano, dentro de los cuales se encuentran comprendidos el patrimonio cultural y arqueológico, el espacio público y los bienes de uso público.

9. ¿Cómo se clasifican los bienes del Estado?

Bienes de uso público: son los que usan todos los habientes, con las consecuentes restricciones legales a las que haya lugar.

Bienes fiscales: son los de las personas públicas y su uso no es para todos los habitantes.

Bienes baldíos: se caracterizan por estar ubicados en las zonas rurales (no existen en zonas urbanas), cuya propiedad está en cabeza de la Nación y los cuales son adjudicados a empresas comunitarias, cooperativas campesinas, organizaciones comunitarias y personas naturales.

Bienes ocultos: son bienes que aparentemente se encuentran abandonados, los cuales son propiedad de la nación, pero cuya titularidad es bastante ambigua.

Los ejidos: son terrenos vecinales, los cuales lindan con el casco urbano de la población y donde se celebran las festividades de carácter local.

El espacio público: corresponde al mobiliario público, los inmuebles de carácter privado, los espacios naturales y arquitectónicos, destinados a la satisfacción de las necesidades urbanísticas de la población.

10. ¿Qué es la licitación pública?

Es aquella por medio de la cual se convoca públicamente a los interesados para que, en igualdad de condiciones, presenten sus propuestas a la administración con el ánimo de escoger la más favorable.

11. ¿Qué son los pliegos de condiciones?

Son las cláusulas dispuestas por la administración, donde se especifican las condiciones generales del contrato a suscribirse.

12. ¿Qué es la contratación directa?

Es la libertad que tiene la administración de escoger directamente a sus contratistas, sin licitación pública previa, por razones de urgencia o por la baja cuantía de la contratación a realizar (ver artículo 24, de la Ley 80 de 1993).

13. ¿En qué consiste el contrato de prestación de servicios?

“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable” (Artículo 32, Ley 80 de 1993).

14. ¿En qué consiste el equilibrio financiero o ecuación contractual?

Es la igualdad o equivalencia, entre obligaciones y derechos que deben existir al momento de contratar. Si esta equivalencia se rompe por causas ajenas a cualquiera de las partes, se deberán tomar las medidas necesarias para el restablecimiento.

15. ¿Qué son los ministerios?

La ley no define el concepto de ministerios, pero se puede afirmar que son los organismos de la administración central, los que le siguen en importancia al Presidente de la República y los encargados de ejecutar una serie de servicios públicos.

16. ¿Qué son los departamentos administrativos?

Los departamentos administrativos son organismos de la administración central nacional que se encuentran en la misma jerarquía que los ministerios, pero más técnicos y especializados que estos, de tal manera que su función es la de dirigir, coordinar y ejecutar el servicio público.

17. ¿Qué son los organismos adscritos?

De conformidad con los párrafos de los artículos 38 y 50 de la Ley 489 de 1998, son organismos adscritos las superintendencias, los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales, los consejos y comisiones y los demás organismos y entidades que en su acto de creación así se determine.

18. ¿Qué son los establecimientos públicos?

Son expresión de la descentralización especializada o por servicios. Junto con las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las demás entidades nacionales con personería jurídica, conforman el grupo de las llamadas entidades descentralizadas o sector descentralizado, que se opone al sector central. Ej. Incofer, Inpec, IGAC, Hospital Militar Central, INCO, SENA, etc.

19. ¿Qué son las unidades administrativas especiales?

Conforme a los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998 puede deducirse que las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que ella les señale, y que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo. Al igual que las superintendencias, estas pueden tener o no personería jurídica. En caso de no tener, harán parte del sector central, mientras que si la tienen serán entidades descentralizadas sujetas al régimen contenido en la ley que las crea y, en lo no previsto en ella, al de los establecimientos públicos.

Ejemplos: DIAN, DNE, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, UAE de Parques Nacionales Naturales, Contaduría General de la Nación, ANH y CREG.

20. ¿Qué son los organismos vinculados?

Son las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los demás organismos que su acto de creación les otorgue dicha calidad. Su denominación se debe por la clase de relación que tienen con la administración central, en el sentido que gozan de mayor autonomía respecto de esta, comparativamente con la situación de las entidades adscritas.

21. ¿Qué son las empresas industriales y comerciales del Estado?

El artículo 85 de la Ley 489 de 1998 dice que las empresas industriales y comerciales del Estado “son organismos creados por la ley y autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica, conforme a las normas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica, b) Autonomía administrativa y financiera y c) Capital independiente.

Ejemplo: Satena, Indumil, Etesa, Imprenta Nacional, Caprecom, Banagrario y FNA.

22. ¿Qué son las sociedades de economía mixta?

El artículo 97 de la Ley 489 de 1998 define las sociedades de economía mixta como “organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial, conforme a las normas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley”.

Ejemplo: La Previsora S.A, Bancoldex, FEN, Fondos Ganaderos, Artesanías de Colombia S.A, Hotel San Diego S.A, Finagro.

Su organización será igual a las definidas para las sociedades comerciales, prevista en el Código del Comercio.

23. ¿Qué son entidades de régimen o carácter especial?

Son todas aquellas que “de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado”, como lo expresa el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, y que no correspondan a las otras ramas del poder público, a la organización electoral o a los órganos autónomos e independientes de control, que la Constitución Política identifica en el capítulo 1 del título V, el cual trata de la “Estructura del Estado”.

Ejemplo: Banco de la República, Comisión Nacional de Televisión, Comisión Nacional del Servicio Civil, las CAR, los entes universitarios autónomos y las Empresas Sociales del Estado, ESE (Artículo 83, Ley 489 de 1998).

24. ¿Cuáles son las entidades territoriales?

Los departamentos, los municipios, las provincias, los distritos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los territorios indígenas.

25. ¿Qué es la Contraloría General de la República?

Es el órgano de control que cumple la función pública de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan recursos de la nación (ver artículo 267, CP).

26. ¿Qué entidades pertenecen al ministerio público?

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (ver artículos 275 y 281, CP).

27. ¿Qué es la hacienda pública?

Según el Ministerio de Hacienda y crédito público “Es el conjunto de impuestos, bienes, rentas y derechos del Estado, destinados a la satisfacción de las necesidades sociales”.

28. ¿Qué es el plan operativo de inversiones?

Asigna las cuotas de inversión de las entidades y organismos públicos, con el ánimo de realizar eficientemente la asignación de los recursos públicos, el cual es elaborado con base en plan financiero.

29. ¿Qué es el situado fiscal?

“Es el porcentaje de ingresos corrientes de la nación que serán cedidos a los departamentos, al Distrito Capital, a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se les designen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale con especial atención en los niños” (ver artículo 356, CP).

30. ¿Qué son los impuestos?

Es una prestación obligatoria que se le exige a los particulares, sin ningún tipo de contraprestación, con la finalidad de atender el gasto público.

31. ¿Qué es el derecho de petición?

Es un derecho que poseen todas las personas de acudir ante diferentes instancias administrativas públicas y privadas, con el ánimo de obtener una efectiva respuesta ante una solicitud o una queja (ver artículo 23, CP, y artículo 31, CCA).

32. ¿Qué son las veedurías ciudadanas?

Según el artículo 1 de la Ley 850 del 2003, la veeduría es “el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones

comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, como las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.

33. ¿Qué hace *Gobierno en Línea*?

La estrategia de *Gobierno en línea* contribuye con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos y las empresas, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC.

34. ¿Qué es un trámite?

Conjunto o serie de pasos o acciones reguladas por el Estado que deben efectuar los usuarios para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley. El trámite se inicia cuando ese particular activa el aparato público a través de una petición o solicitud expresa y termina (como trámite) cuando la administración pública se pronuncia sobre este, aceptando o denegando la solicitud.

35. ¿Qué es un servicio?

Es el conjunto de acciones o actividades de carácter misional, diseñadas para incrementar la satisfacción del usuario, dándole valor agregado a las funciones de la entidad.

36. ¿Qué es centralización?

Fenómeno jurídico político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en la persona jurídica del Estado, es decir, el Estado monopoliza todas las tareas y funciones públicas.

37. ¿Qué es desconcentración?

Es la radicación de funciones y competencias en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicios de las potestades y deberes de orientación que le corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración.

38. ¿Qué es descentralización?

Facultad que se le otorga a las entidades públicas diferentes al Estado para gobernarse por sí mismas con autonomía de sus funciones.

39. Diferencia entre centralización, desconcentración y descentralización

La centralización concentra tareas y funciones en el poder central. La desconcentración sigue al poder central, pero se presenta para descongestión

administrativa con traslado de funcionarios. La descentralización otorga autonomía administrativa y delega funciones a entidades creadas especialmente para ello.

40. ¿Qué es la delegación?

Es transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores u otras autoridades con funciones afines o complementarias. El funcionario delegante transmite funciones a un funcionario delegatario para que las ejerza en nombre del delegante.

41. Características de la delegación

Exime de responsabilidad al delegante, quedando en cabeza del delegatario. Es una atenuación de la centralización.

Este acto debe realizarse por escrito, estipulando las funciones, asuntos específicos y la autoridad delegataria. Todos los actos expedidos en virtud de la delegación estarán sometidos a los requisitos establecidos, para los emitidos por autoridad o entidad delegante, susceptibles de los mismos recursos.

Los organismos y entidades de orden nacional pueden delegar funciones a las entidades descentralizadas o territoriales, de acuerdo con convenios celebrados, fijando funciones y derechos.

42. ¿Cuáles son las funciones de las asambleas departamentales y cómo sesionan?

Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. Adoptar, de acuerdo con la ley, los planes y los programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento y decretar, de conformidad con la ley, los tributos y las contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias.

Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta, dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, *protempore*, funciones precisas de las que corresponden a las asambleas departamentales.

Regular en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley; cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley. Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las asambleas departamentales sesionarán durante seis meses del año en forma ordinaria, así (Ley 56 de 1993, artículo 1, modificado por el artículo 29 de la Ley 617 del 2000):

- En el primer año de sesiones, el primer período será del dos de enero posterior a su elección al último día de febrero del respectivo año. En el segundo y tercer año de sesiones, el primer período será el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril.
- Durante los tres años de sesiones, el segundo período será del primero de junio al treinta de julio, y el tercer período del primero de octubre al treinta de noviembre. Adicionalmente, las asambleas podrán tener sesiones extraordinarias durante un mes al año.

43. ¿Cuáles son las calidades y funciones de los diputados a las asambleas?

Calidades. Las calidades para ser diputado son las de ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección (CP. Nacional, artículo 299, modificado por el artículo 1, Acto Legislativo 1 de 1996).

Funciones. Determinadas en la Constitución Política Nacional, artículo 300.

44. ¿Qué es un municipio, cuáles son sus funciones y cómo se crean?

“La entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”.

Creación. Constitución Política Nacional, artículo 300, Ley 136 de 1994, artículo 8. Modificada por el artículo 15 de la Ley 617 del 2000.

Funciones. Constitución Política Nacional, artículo 311. Afirma que al municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le

corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

45. ¿Cuáles son los órganos principales de los municipios y cómo se encuentran categorizados los municipios?

Órganos principales. El ejercicio de las atribuciones municipales está confiado a dos órganos principales:

Un órgano colegiado y deliberante, el Concejo Municipal y un órgano de ejecución, el alcalde. Además, pueden existir otras dependencias como secretarías, departamentos administrativos, oficinas, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del municipio y sociedades de economía mixta, de acuerdo con la estructura que establezca el correspondiente Concejo Municipal.

Categoría especial

Todos aquellos municipios con una población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría

Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría

Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría

Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría

Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría

Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría

Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.

46. ¿Qué son los distritos y cuáles son las diferencias con los municipios?

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del alcalde dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales les corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las autoridades locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

47. ¿Qué es un Área Metropolitana y cómo se crea?

La Constitución Política Nacional prevé que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, de acuerdo al conjunto de características similares, se podrán unir bajo la figura de Área Metropolitana como entidad administrativa, con su propio patrimonio y propias rentas, además de personería jurídica.

Ejercicios de evaluación

1. La rama ejecutiva la integran:
 - a). Presidencia y Vicepresidencia.
 - b). Ministerio y departamentos administrativos.
 - c). Superintendencias y unidades administrativas especiales.
 - d). Todas las anteriores.
2. La rama ejecutiva cumple las funciones de:
 - a). Hacer las leyes.
 - b). Administrar la justicia.
 - c). Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos y hacer cumplir las leyes.
 - d). Todas las anteriores.

3. El Presidente de la República es:
 - a). El máximo jefe de la nación.
 - b). El jefe de Estado, del gobierno y la suprema autoridad administrativa.
 - c). El jefe de gobierno y la máxima autoridad central.
 - d). Ninguna de las anteriores.
4. Los actos del presidente se denominan:
 - a). Resoluciones.
 - b). Leyes.
 - c). Decretos.
 - d). Ninguna de las anteriores.
5. El vicepresidente es elegido por cuatro años por:
 - a). El Congreso de la República.
 - b). El Senado y la Cámara de Representantes.
 - c). La Corte Suprema de Justicia.
 - d). Votación popular en la misma fórmula del Presidente.
 - e). Ninguna de las anteriores.
6. El sector descentralizado de la rama ejecutiva está conformado por los siguientes organismos:
 - a). Los establecimientos públicos.
 - b). Las sociedades de economía mixta.
 - c). Las empresas industriales y comerciales del Estado.
 - d). Todas las anteriores.
 - e). Ninguna de las anteriores.
7. El sector centralizado de la rama ejecutiva está conformado por los siguientes organismos:
 - a). Presidencia, Vicepresidencia, ministerios, superintendencias, unidades administrativas y departamentos administrativos.
 - b). Presidencia, Vicepresidencia y ministerios.
 - c). Presidencia, ministerios y unidades administrativas.
 - d). Ninguna de las anteriores.
8. La rama legislativa está formada por:
 - a). El Consejo Superior de la Judicatura.
 - b). El Congreso de la República.
 - c). Los órganos de control.
 - d). Ninguna de las anteriores.

9. A la rama legislativa le corresponde establecer, mediante la reforma de la Constitución Política y la expedición de leyes, las normas que rigen la convivencia de la ciudadanía. Además tendrá que:
 - a). Administrar justicia.
 - b). Investigar los delitos y acusar a los responsables.
 - c). Ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.
 - d). Ninguna de las anteriores.
10. El congreso expedirá leyes orgánicas por medio de las cuales se:
 - a). Establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.
 - b). Prestarán los servicios públicos.
 - c). Todas las anteriores.
 - d). Ninguna de las anteriores.
11. Se entiende por ministerio público a la función de defender los intereses del Estado y de la sociedad, atribuida a:
 - a). La Procuraduría General de la Nación.
 - b). La Defensoría del Pueblo.
 - c). Las personerías municipales.
 - d). Todas las anteriores.
12. El control fiscal es una función que consiste en, vigilar la destinación y el manejo que se le da a los bienes y fondos públicos por parte de los funcionarios del Estado y de los particulares que manejan esta clase de bienes y dineros; y controlar los resultados obtenidos por las administraciones. Dicho así, esta función es ejercida por:
 - a). La Procuraduría General de la Nación.
 - b). La Contraloría General de la República.
 - c). La Fiscalía General de la Nación.
 - d). La Defensoría del Pueblo.
13. Además de los órganos del poder público, la Ley 489 de 1998 establece también como órganos del Estado a los siguientes:
14. Entre las funciones del Banco Central están las del mejoramiento de la política económica del Estado, las cuales son:
15. La Constitución Nacional establece como fines o propósitos esenciales del Estado los siguientes:

16. Podemos clasificar los derechos sociales y culturales en:
17. Podemos clasificar los derechos económicos y fundamentales en:
18. El Estado colombiano está conformado por el nivel nacional y territorial, que se subdivide en:
19. La descentralización del Estado se define como y consiste en:
20. Son ventajas y desventajas de la descentralización:

Capítulo 2



Planeación y presupuesto público

“La única fuente de conocimiento es la experiencia”
Albert Einstein (1879-1955)

- Generalidades.
- Plan Nacional de Desarrollo, PND.
- Presupuesto público.
- Cuestionarios.

2.1. Generalidades

La planeación es una actitud y una responsabilidad del siglo XXI. Una sociedad del conocimiento, frente a las nuevas realidades, requiere de un compromiso para actuar basada en la visión de futuro y una determinación para planear, constante y sistemáticamente, como una parte integral de la gestión. Es un ejercicio mental e intelectual, más que un discurso o una serie de modelos, procesos, procedimientos y técnicas diseñadas.

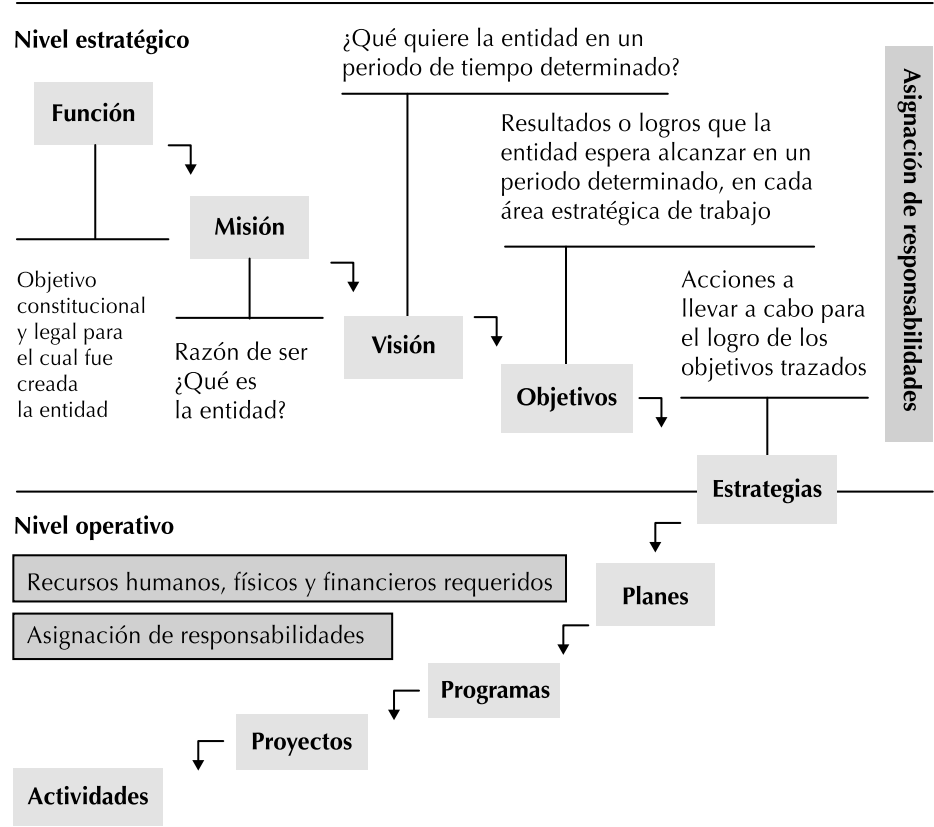
En Colombia, se han creado modelos de planeación concretos y, en espera de resultados positivos en las instituciones del Estado, siempre están orientados a la eficiente y oportuna administración de las finanzas públicas, con la optimización de todos los recursos con que se cuentan en la aplicación de fondos en el desarrollo de una economía nacional.

Uno de los objetivos de la planeación es desarrollar programas sociales, económicos y ambientales a fin de mejorar el grado de desarrollo y armonizar los modelos económicos impuestos por una economía global.

Los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial expresan los diferentes programas de gobierno con la correspondiente financiación, los cuales se detallan en presupuestos anuales como los presentados más adelante.

2.2. Plan Nacional de Desarrollo, PND
(Artículos del 339 al 344, C.N., Ley 152 de 1994)

Figura 17. Despliegue de la planeación



Fuente: Departamento Nacional De Planeación-DPN

Históricamente, los gobiernos de turno han planteado los planes de desarrollo de acuerdo a las necesidades de las comunidades, y lo han puesto en marcha, en muchos casos, con aciertos y en otros con desaciertos, en el direccionamiento de las políticas macro para el cumplimiento de las propuestas políticas por las cuales los hemos elegido.

La Ley Orgánica de Planeación para el sector público (Ley 152 de 1994) establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, la aprobación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el control de los planes de desarrollo. Así mismo, regula los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

El desarrollo, en tanto, es un proceso proyectado que busca que una comunidad se transforme, mejore la calidad de vida y pase de una etapa particular a otra de más nivel, en términos de dignidad y convivencia, y se considera uno de los propósitos fundamentales de cualquier gobierno.

En lo social, se propende por el desarrollo armónico en lo económico, social, cultural y ambiental, trascendiendo de modelos tradicionales a nuevos modelos, lo que implica un proceso complejo que comprende aspectos políticos, económicos, y socioculturales.

El desarrollo es entonces un proceso de construcción social de la realidad; por lo tanto, es dinámico y debe consultar los intereses de los diversos actores, involucrando herramientas de participación ciudadana, mediante compromisos y de la realización de capacitaciones y aplicación de instrumentos validados por las ONG y organismos multilaterales, para alcanzar los objetivos y las metas trazadas.

El Plan Nacional de Desarrollo —PND— es una herramienta guía de la gestión de los gobernantes para el cumplimiento del programa de desarrollo para el período por el cual han sido elegidos y que nace del diagnóstico de las necesidades de la comunidad que se han visto como prioritarias y se han plasmado en la propuesta política para ser satisfechas.

2.2.1. ¿Cómo hacer el Plan de Desarrollo?

- a). Levantar un diagnóstico de las necesidades de las comunidades.
- b). Establecer la propuesta política.
- c). La comunidad elige la mejor propuesta política.
- d). Elaboración participativa del Plan de Desarrollo.
- e). Debates y aprobación por parte del legislativo.
- f). Sanción de la Ley del Plan de Desarrollo.

El compromiso de cada candidato con la comunidad es hacer conocer su programa de gobierno antes de su elección. Este programa forma parte de los documentos que presenta el candidato ante la registraduría para hacer efectiva su inscripción.

Cuando ya ha sido elegido el gobernante, este debe elaborar el Plan de Desarrollo para su territorio o nación conjuntamente con la comunidad, dando cumplimiento

a la propuesta del programa de gobierno. De lo contrario, la comunidad podrá revocar el mandato (artículo 5, Ley 131 de 1994).

Dicho Plan de Desarrollo está conformado por una parte general que señala los propósitos y los objetivos de largo plazo, las metas y las prioridades del Estado a mediano plazo y las estrategias implementadas para el desarrollo y cumplimiento de los compromisos de la política económica, social y ambiental, además de un plan de inversiones que contiene los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión prioritarios y el origen de los recursos para su ejecución. Los entes territoriales deben coordinar la elaboración acorde con el PND del orden nacional. El PND debe elaborarse para el período respectivo al periodo de elección. Recordemos los planes de desarrollo de los últimos cincuenta años:

Cuadro 10. Planes de desarrollo

Nombre del plan de desarrollo	Capítulos	Presidente de turno
Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación (2014-2018)	• Paz. El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos. • Equidad. El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos. • Educación. El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.	Juan Manuel Santos Calderón
Prosperidad para todos (2010-2014)	• Hacia la prosperidad democrática. • Convergencia y desarrollo regional. • Crecimiento sostenible y competitividad. • Igualdad de oportunidad para la prosperidad social. • Consolidación de la paz. • Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo. • Soportes transversales de la prosperidad democrática. • Consistencia del Plan Nacional de Desarrollo. • Plan Plurianual de Inversiones. • Indicadores para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.	Juan Manuel Santos Calderón

Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)	• Estado comunitario: desarrollo para todos. • Política de defensa y seguridad democrática. • Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad. • Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad. • Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible. • Un mejor estado al servicio de los ciudadanos. • Dimensiones especiales del desarrollo. • Plan plurianual de inversiones. • Anexo de metas. Ley 1151 del 2007 (julio 24).	Álvaro Uribe Vélez
Hacia un Estado comunitario (2002-2006)	• Brindar seguridad democrática. • Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. • Construir equidad social. • Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. • Entorno macroeconómico. • Ley 812 del 2003. • Documentos relacionados.	Álvaro Uribe Vélez
Cambio para construir la paz (1998-2002)	• El contexto del cambio. • Hacia un Estado participativo. • Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstructivo del tejido social. • Desarrollo y paz: instrucciones y prioridades para la construcción de la paz. • Las exportaciones como motor de crecimiento. • Fortalecimiento de la infraestructura social. • Reconstrucción del Eje Cafetero. • Anexo 1. Aspectos macroeconómicos del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. • Anexo 2. Ley 508 de 1999.	Andrés Pastrana Arango
El salto social (1994-1998)	• Los fundamentos del plan. • Un breve diagnóstico de las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental. • La estrategia macroeconómica. • Estrategia de inversión pública y efectos macroeconómicos del plan. • El tiempo de la gente. • Competitividad para la internacionalización. • Desarrollo sostenible. • Más y mejores empleos. • El buen Gobierno. • Agenda internacional.	Ernesto Samper Pizano

La revolución pacífica (1990-1994)	• Prólogo. • Desarrollo económico del país. • Las reformas estructurales. • Las estrategias del plan: Parte I, Parte II, Parte III, Parte IV y Parte V. • Ajuste institucional y descentralización. • Plan de Inversiones Públicas. • Consistencia macroeconómica del plan. • El impacto global del plan.	César Gaviria Trujillo
Plan de economía social (1986-1990)	• Prólogo. • Programas sectoriales para el desarrollo social. • Programas sectoriales para el crecimiento económico. • Políticas macroeconómicas. • Políticas de infraestructura, servicios básicos y minería. • Políticas para el desarrollo territorial. • Políticas de modernización de la administración pública.	Virgilio Barco Vargas
Cambio con equidad (1982-1986)	• Fundamentos del plan. • Políticas de producción. • Política comercial. • Política social. • Financiamiento del plan.	Belisario Betancur Cuartas
Plan de integración social (1978-1982)	• Presentación. • Aspectos generales del plan. • Política económica y macroeconómica. • Políticas y programas sociales. • Diagnóstico y programas de inversión 1. • Diagnóstico y programas de inversión 2.	Julio César Turbay Ayala
Para cerrar la brecha (1974-1978)	• Presentación. • Política macroeconómica. • Política sectorial. • Programas sociales. • Aspectos financieros.	Alfonso López Michelsen
Las cuatro estrategias (1970-1974)	• Prólogo. • Programas sectoriales. • Recursos.	Misael E. Pastrana Borrero
Planes y programas de desarrollo (1969-1972)	• Introducción. • Análisis y políticas generales. • Desarrollo regional y urbano. • El desarrollo de la comunidad. • Colombia y el proceso de integración latinoamericano. • Análisis y políticas sectoriales. • Financiamiento y asistencia técnica externos. • El plan de inversiones públicas. • Exposición de motivos y proyectos de ley.	Carlos Lleras Restrepo

Desarrollo económico y social (1961-1970)	• Presentación. • La economía colombiana en el último decenio. • Síntesis del programa de desarrollo económico. • Las metas del programa de desarrollo económico. • Población y mano de obra en Colombia. • Balanza de pagos. • El desarrollo de las finanzas públicas. • Análisis del desarrollo industrial.	Alberto Lleras Camargo
---	---	------------------------

Fuente: elaboración propia

Figura 18. Plan Nacional de Desarrollo

Elaborado por	• Gobierno • Autoridades de planeación • Entidades territoriales • Consejos Superior de la Judicatura	Presentado al:	• Congreso
---------------	---	----------------	--

Parte general	se divide en	Plan de inversiones públicas
Propósito Objetivos	→ Largo plazo	Presupuestos plurianuales → Especificación de los recursos financieros
Metas Prioridades	→ Mediano plazo	Inversión pública
Estrategias Orientaciones	→ Política económica, social y ambiental	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

La Ley Orgánica de Planeación para el sector público (Ley 152 de 1994) establece los procedimientos y los mecanismos para la elaboración, la aprobación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el control de los planes de desarrollo. Así mismo, regula los demás aspectos contemplados por el artículo 342 y, en general, por el capítulo 2 del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al Plan de Desarrollo y la planificación.

El desarrollo, en tanto, es un proceso proyectado que busca que la comunidad se transforme, mejore la calidad de vida y pase de una etapa particular a otra de más nivel, en términos de dignidad y convivencia, se considera uno de los propósitos fundamentales de cualquier gobierno.

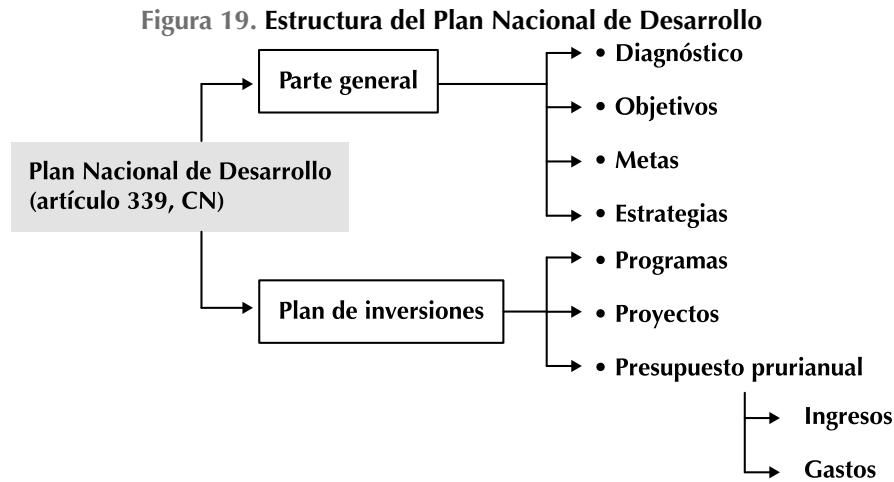
En lo social, se propende por el desarrollo armónico en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo ambiental; trascendiendo de modelos tradicionales a nuevos modelos, lo que implica un proceso complejo que comprende aspectos políticos, económicos y socioculturales.

El desarrollo es entonces un proceso de construcción social de la realidad, por lo tanto, es dinámico y debe consultar los intereses de los diversos actores, involucrando herramientas de participación ciudadana mediante compromisos y la realización de capacitaciones y aplicación de instrumentos validados por las ONG y organismos multilaterales, para alcanzar los objetivos y las metas trazadas.

El Plan Nacional de Desarrollo, PND, es una herramienta guía de la gestión de los gobernantes para el cumplimiento del programa de desarrollo, para el período por el cual han sido elegidos y nace del diagnóstico de las necesidades de la comunidad que se han visto como prioritarias, y se han plasmado en la propuesta política para ser satisfechas.

2.2.2. *¿Cómo nace el Plan de Desarrollo?*

- a). Levantar un diagnóstico de las necesidades de las comunidades.
- b). Establecer la propuesta política.
- c). La comunidad elige la mejor propuesta política.
- d). Elaboración participativa del Plan de Desarrollo.
- e). Debates y aprobación por parte del legislativo.
- f). Sanción de la Ley del Plan de Desarrollo.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

El compromiso de cada candidato con la comunidad es hacer conocer el Programa de Gobierno antes de su elección. Este programa forma parte de los documentos que presenta el candidato ante la Registraduría para hacer efectiva su inscripción.

Cuando ya ha sido elegido el gobernante, este debe elaborar el *Plan de Desarrollo* para su territorio o nación conjuntamente con la comunidad, dando cumplimiento a la propuesta del *Programa de Gobierno*. De lo contrario, la comunidad podrá revocar el mandato (artículo 5, Ley 131 de 1994).

Dicho Plan de Desarrollo está conformado por una parte general, la cual señala los propósitos y los objetivos de largo plazo, las metas y las prioridades del Estado a mediano plazo y las estrategias implementadas para el desarrollo y el cumplimiento de los compromisos de la política económica, social y ambiental; además de un Plan de Inversiones que contiene los presupuestos plurianuales de los programas y los proyectos de inversión prioritarios y el origen de los recursos para su ejecución.

Los entes territoriales deben coordinar la elaboración acorde con el PND del orden nacional. El PND debe elaborarse para el período respectivo al período de elección (para entidades nacionales el PND es equivalente a cuatro años, mientras que para entes territoriales es de tres años).

La Constitución Nacional establece en el artículo 339 que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de Inversiones de las entidades públicas de orden nacional. En la parte general, señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y las prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

El Plan de Inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública, de orden nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada, entre ellas y el Gobierno Nacional, los planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley 152 de 1994. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un Plan de Inversiones de mediano y corto plazo, armonizado con el presupuesto de la entidad y el PND.

2.3. Presupuesto público (Artículos del 345 al 355, CN. Decreto 111 de 1996)

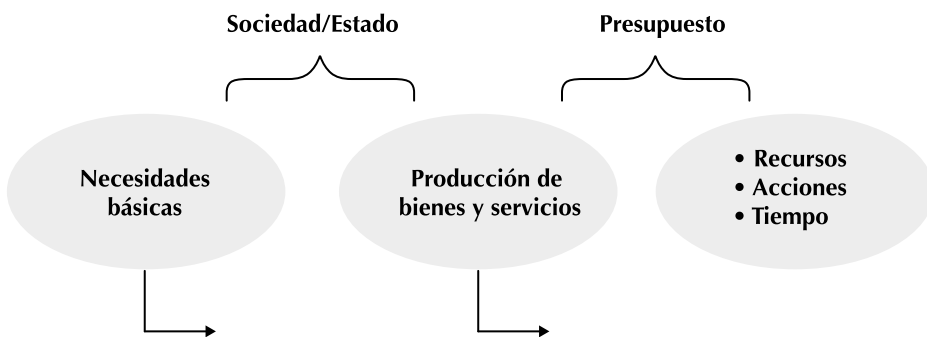
2.3.1. Definiciones básicas

El presupuesto público es una herramienta de carácter financiero, económico y social que permite a la autoridad estatal planear, programar y proyectar los ingresos y los gastos públicos en un período fiscal, a fin de que lo programado o proyectado en materia presupuestal sea lo más cercano a la ejecución (realidad). El éxito en el manejo y el control presupuestal depende de la adecuada planificación, ordenada y evaluada periódicamente.

También definimos el presupuesto público como el principal instrumento utilizado por los gobiernos para desarrollar planes y programas de desarrollo, en concordancia con el artículo 346 de la Constitución Nacional. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones, los cuales deberán corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

El presupuesto público debe estar orientado a atender a las necesidades básicas de la comunidad, establecidas como fines esenciales del Estado en el artículo 2 de la Constitución Nacional, y así dar cumplimiento a los planes y los programas de desarrollo económico, social y de inversión pública que se proponga la administración. En tal sentido, la figura 20 explica la relación existente entre el presupuesto, la acción del Estado y la sociedad.

Figura 20. Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP



Fuente: Asociación Internacional de Presupuesto Público. ASIP.

Cuadro 11. Objetivo de la inversión

Todo proyecto de inversión pública tiene por objeto contribuir al cumplimiento de la función social, económica, cultural y ambiental del Estado. El propósito de la formulación y evaluación de los proyectos de inversión es determinar los costos y los beneficios sobre la población objetivo y lograr que la decisión de invertir optimice los recursos y garantice el mejor servicio social.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

Para un presupuesto eficiente y coherente es necesario que las entidades programen los ingresos basados en los recaudos ejecutados en los períodos anteriores y no en presupuestos anteriores. Se ha visto que en algunas entidades programan los presupuestos de acuerdo a lo presupuestado en años anteriores, generando variaciones importantes frente a la ejecución. Esta es una de las causas para que las entidades estén en déficit progresivo, debido a que proyectan inflando los ingresos y comprometen la totalidad de los gastos, dando como resultado a fin de año, un alto volumen de pasivos, debido a que no recaudaron los ingresos esperados y dejan a la entidad endeudada por estas obligaciones. Adicionalmente, en el siguiente año proyectan los gastos desconociendo los pasivos de los años anteriores, generando una bomba de tiempo para las administraciones posteriores.

2.3.2. Sistema presupuestal colombiano

Desde el punto de vista financiero y de proyección, todas las entidades públicas y privadas deben elaborar los presupuestos a fin de planear todos los recursos y crear expectativas de crecimiento y desarrollo para enfrentarse con tranquilidad a un mercado global de competencias que ya se está dando en nuestro país. Veamos algunas diferencias en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Diferencias entre presupuestos en entidades públicas y privadas

Presupuesto público	Presupuesto privado
• Se reglamenta por el Decreto 111 de 1996. • Es aprobado por el legislativo o por la junta directiva. • Los ingresos menos los gastos nos deben dar cero. • Es rígido, solamente se puede cumplir lo que está presupuestado. • Se hace para un año. • Si hay diferencia entre ingreso menos el gasto nos da superávit o déficit.	• No hay una ley que lo exija, solamente se hace por políticas o estatutos de la compañía. • Es aprobado por la junta directiva, por el gerente, por el financiero y en muchos casos no requiere de aprobación para la ejecución. • Los ingresos menos los gastos nos deben dar una utilidad proyectada. • Es flexible, permite ejecutar algunos gastos o ingresos no presupuestados. • Se puede hacer para seis meses, un año, dos años, cinco años, etc. • Si hay diferencia entre ingresos menos gastos nos da utilidad o pérdida.

Fuente: elaboración propia

Por lo anterior, se percibe que es mucho más exigente el presupuesto público, y es por ello que se debe dar cumplimiento a la normatividad legal vigente, a fin de controlar mejor los recursos públicos.

Marco legal

1. Constitución Política - Capítulo III.
2. Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996.
3. Ley 38 de 1989.
4. Ley 179 de 1994.
5. Ley 225 de 1995.
6. Decreto Ley 111 de 1996 (compila).
7. Decreto 568 de 1996 (Regl. Estatuto).
8. Decreto 115 de 1996 (sobre presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, dedicadas a actividades no financieras).
9. Ley 185 de 1995 Endeudamiento de la Nación.
10. Ley 617 de 2000. Reforma parcialmente la Ley 136 de 1994.
11. Ley 715 de 2001. Sistema general de participaciones.
12. Ley 819 de 2003. Ley de Responsabilidad Fiscal.
13. Decreto 4730 de 2005. Reglamentación de Normas Orgánicas del Presupuesto.

Cuadro 13. Cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP

Cobertura	Coordinación
1. Nación 2. Establecimientos públicos nacionales. 3. Empresas industriales o comerciales del Estado. 4. Algunas sociedades de economía mixta. 5. Empresas sociales del Estado. 6. Algunas empresas de servicios públicos. 7. Entidades territoriales y sus entes descentralizados. 8. Régimen capacidad de contratación y ordenación de pagos. 9. Metas financieras, distribución de excedentes.	Funciones: • Aprobar, modificar y evaluar el plan financiero, con previa presentación del Conpes. • Analizar y conceptuar las implicaciones fiscales del POAD, previa presentación del Conpes. • Fijar metas financieras para la elaboración del PAC. • Aprobar y modificar los presupuestos del EICE y de la Sociedad de Economía Mixta, previo concepto del respectivo ministerio. Composición • Ministro de Hacienda y Crédito Público. • Viceministros de Hacienda y Crédito Público. • Director del DNP. • Consejero Económico de la Presidencia. • Directores generales de: Presupuesto, Crédito Público, DIAN. Ley 179 de 1994

Primer nivel

- Presupuesto nacional.
- Presupuesto de los establecimientos públicos.

Segundo nivel

- Fijación de metas financieras al conjunto del sector público.
- Distribución de excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

El presupuesto público colombiano está reglamentado por la Ley 38 de 1989, modificada y adicionada por las leyes orgánicas 179 de 1994 y 225 de 1995, expedidas en cumplimiento de la nueva Constitución Nacional, normas que se han compilado en el Decreto 111 de 1996.

Esta normatividad incluye todas las entidades y organismos del nivel nacional y orienta a los departamentos y municipios, en cuanto deben seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adoptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial central y descentralizada, acatando la Ley 179 de 1994, artículo 51.

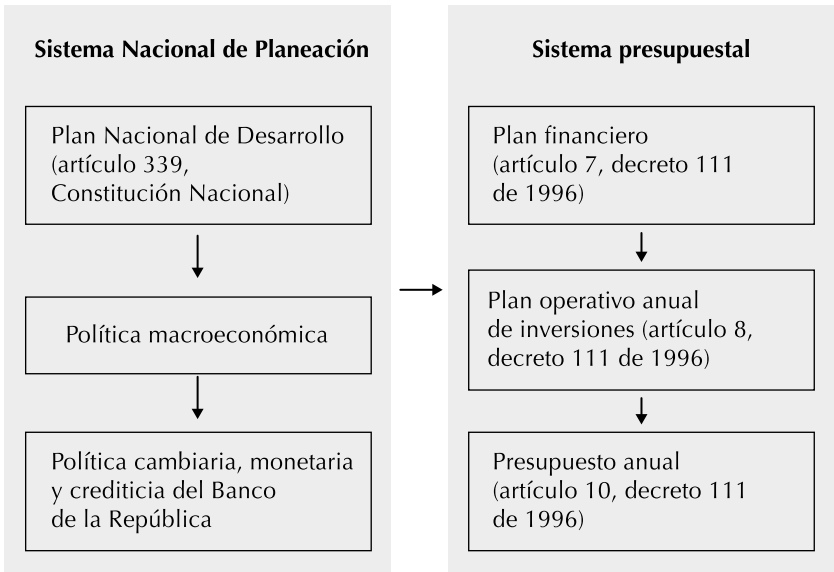
La Constitución Nacional de 1991, en su capítulo III, establece otros aspectos de la Ley Orgánica de Presupuesto y regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar (Ley 179 de 1994, artículo 64).

El Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación se aplica a la Nación y a sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. No obstante, los entes territoriales deben adoptarlo a su organización y condiciones; tanto empresas industriales o comerciales del Estado como sociedades de economía mixta deben cumplir las normas que expresamente las mencionen (Ley 179 de 1994, artículo 1; decreto 111 de 1996, artículo 3).

Las empresas industriales o comerciales del Estado se rigen por el decreto 111 de 1996, con excepción del Principio de inembargabilidad. Adicionalmente, solo rigen aquellos puntos en los que de manera expresa hacen referencia a las empresas, en lo demás se rigen por el decreto 115 de 1995.

2.3.3. Estructura del presupuesto público

Figura 21. Estructura del presupuesto público



Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

El sistema presupuestal colombiano está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación, de acuerdo a las prioridades del Sistema Nacional de Planeación, SNP, y las políticas establecidas por el Banco de la República.

2.3.4. Conformación del sistema presupuestal

Cuadro 14. Conformación del sistema presupuestal colombiano

1. Plan financiero	Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, de mediano plazo, y tiene como base las operaciones efectivas, cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que ameriten incluirlas en el plan para analizar la capacidad de inversión de la entidad. El Plan Financiero define las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación que son requeridas para la elaboración de los Planes Operativos de Inversión, POAI y los presupuestos anuales de ingresos y gastos. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del sector público.
--------------------	--

2. Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI	Diagnóstico y evaluación de las necesidades de la comunidad y el desarrollo de los objetivos de la nueva administración. Es preparado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan debe estar acorde con el Plan Nacional de Inversiones, y se someterá a discusión en las comisiones económicas del Congreso.
3. Presupuesto general de la Nación	Se compone de: a) <i>Presupuesto de ingresos o rentas</i>: es la proyección de los ingresos corrientes de la Nación, contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital, y los ingresos de establecimientos públicos. b) <i>Presupuesto de gastos o Ley de Apropiaaciones</i>: es la proyección de la destinación de los recursos obtenidos, atendiendo los planes y programas de desarrollo económico y social; conformado por los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión. c) <i>Disposiciones generales</i>: son las normas transitorias para garantizar la correcta ejecución presupuestal.

Fuente: elaboración propia

2.3.5. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC

Instrumento que sirve para evaluar el monto máximo de compromisos en pagos mensuales, al igual que el monto máximo de los recaudos efectivos.

El PAC corresponde a los recaudos y los pagos presupuestados de la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar que este debe realizar en un período determinado, para ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados por él, debidamente clasificados para dar cumplimiento con las obligaciones de corto plazo.

2.3.6. Principios presupuestales

Estos principios tienen como finalidad lograr eficientemente los diferentes objetivos económicos y sociales del Estado como son: la distribución equitativa de los ingresos y la riqueza, el crecimiento y estabilidad económica y la correcta asignación de los recursos económicos disponibles. Adicionalmente, son instrumentos orientadores para cumplir de manera oportuna cada una de las etapas del sistema presupuestal colombiano (ver Cuadro 15).

Cuadro 15. Principios presupuestales

1. Anualidad	El año fiscal comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año; después de este período no se pueden comprometer apropiaciones con cargo al año fiscal que se cierra a esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducan (Ley 38 de 1989, Artículo 10). El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para la vigencia.
2. Anualidad	Establece que el Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones. El Estado es el orientador, organizador y director para una economía planificada y ajustada a las necesidades actuales de la comunidad.
3. Universalidad	El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Por lo tanto, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos con cargo al tesoro o transferir crédito alguno que no esté presupuestado; aclarado por la Constitución Nacional, artículo 345, el cual establece que en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se hallen incluidas en el gasto.
4. Unidad de caja	Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (artículo 5 de la Ley 225 de 1995). Pretende que se proyecten y analicen oportunamente los flujos de efectivo, para una oportuna atención a los compromisos y obligaciones.
5. Programación integral	Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión, servicio de la deuda y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. Cualquier presupuesto público del orden nacional o territorial debe Diseñar los objetivos propuestos para alcanzar las metas y lograr eficientemente en el plan de desarrollo propuesto.
6. Especialización	Las apropiaciones deben referirse a cada órgano de la administración, a su objetivo y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 179 de 1994, artículo 55). Todos los ingresos y los gastos deben clasificarse en capítulos, programas, subprogramas, numerales y artículos en códigos presupuestales, acordes con el origen y destino de los recursos, garantizando la ejecución presupuestal y evitando la desviación de los recursos públicos.

7. Inembargabilidad	Las rentas y los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y los derechos de los órganos que lo conforman en el sector centralizado. Este principio busca defender el patrimonio estatal que, con frecuencia y por la vulnerabilidad que presenta, se ve afectado por acciones instauradas en contra del erario público, sin encontrar una defensa oportuna, certera y digna. * No aplica a las empresas industriales o comerciales.
8. Homeostasis presupuestal	El crecimiento real del Presupuesto de Rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179 de 1994, artículo 8). Este principio ayuda al cumplimiento de los objetivos económicos del Estado en materia de inflación y de Producto Interno Bruto, PIB, manejo de las divisas y política de globalización del Estado.
9. Coherencia macroeconómica	El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno, en coordinación con la junta directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, artículo 7). La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este principio armoniza el propósito de las políticas económicas y sociales, vinculando al sector privado como protagonista de los ingresos para el Estado.

Fuente: elaboración propia

2.3.7. Proceso presupuestal

En el cumplimiento de las normas vigentes para el desarrollo del Presupuesto General de la Nación deben cumplirse las siguientes etapas de coordinación con los diferentes entes especializados del Estado para la correcta planeación y dirección de los recursos públicos.

Cuadro 16. Preparación del proyecto de presupuesto

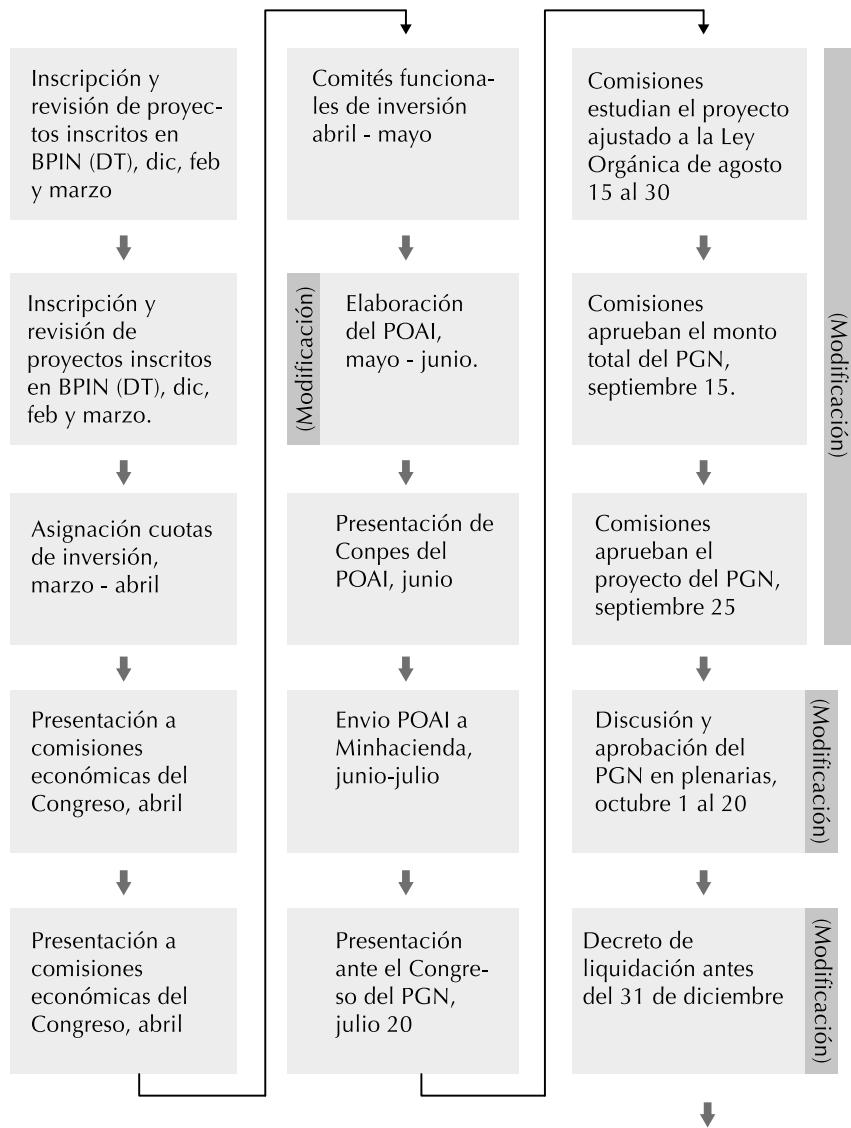
- Preparación de anteproyectos por cada órgano que forma parte del presupuesto.
- El Ministerio de Hacienda y Planeación prepara un Plan Financiero con base en las ejecuciones anuales para determinar la meta de inversión.
- Aprobación del CONFIS.
- Aprobación del CONPES.
- Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI - por el DNP con base en la meta de inversión aprobada por el CONPES.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

Cronograma y programación del Presupuesto General de la Nación

Basado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) se presentan las fases que debe pasar el presupuesto nacional, en sus etapas de preparación, elaboración y programación del presupuesto de la Nación.

Figura 22. Cronograma del presupuesto



Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DPN

Cuadro 17. Programación del Presupuesto General de la Nación

Fecha	Actividad
Antes del 15 de marzo	La Oficina de Planeación enviará a la Dirección General de Presupuesto Nacional su anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente. Para una programación integral se pueden conformar comités funcionales de presupuesto, con funcionarios de la Dirección General de Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación.
En la primera semana de abril	La Dirección General de Presupuesto Nacional enviará al Congreso de la República copia del anteproyecto.
Antes del 15 de abril	La Dirección General de Presupuesto Nacional enviará a la Dirección General de Crédito Público la relación del servicio de la deuda de los establecimientos públicos nacionales.
Antes del 30 de abril	La Dirección General de Crédito Público presentará a la Dirección General de Presupuesto Nacional el resultado del análisis efectuado al servicio de la deuda de los establecimientos públicos.
Antes del 20 de junio	El Departamento Nacional de Planeación enviará a la Dirección General de Presupuesto Nacional el anteproyecto de presupuesto de inversión.
Antes del 30 de junio	El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, someterá a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.
Durante los 10 primeros días de sesiones ordinarias	El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, someterá a consideración del Congreso de la República el proyecto de Presupuesto General de la Nación y su informe económico.
Antes del 15 de agosto	El Congreso de la República, previo análisis con el Banco de la República, podrá resolver si el proyecto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Antes del 30 de agosto	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará los ajustes correspondientes y lo presentará nuevamente al Congreso de la República.
Antes del 15 de septiembre	Las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos.
Antes del 25 de septiembre	Las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes harán la aprobación del proyecto.
Octubre 1	Inicio de discusión sobre el proyecto de Presupuesto General de la Nación.
Octubre 20	Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de medianoche del 20 de octubre, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en primer debate (Ley 79 de 1994, artículo 29).
Si el proyecto de presupuesto no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso de la República, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del primero de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Nacional.	

Fuente: elaboración propia

Cuadro 18. Recorrido del Presupuesto General de la Nación

Aprobado	Ejecutado	Recaudado	Controlado
El Congreso de la República	Cada entidad acorde con sus programas y necesidades.	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	La Contraloría General de la República.
Legislativo (Artículo 151, CN)	Ejecutivo (artículo 346, CN)	Ejecutivo (artículo 333, CN)	El control Legislativo (artículo 267, CN)

Fuente: elaboración propia

El presupuesto público se caracteriza porque en él se proyectan los gastos con el ánimo de atender la totalidad de las necesidades básicas de la comunidad, y de las inversiones a realizar, y luego se proyectan los ingresos (en algunos casos nacen las reformas tributarias y ajustes fiscales para alcanzar los gastos proyectados para cubrir aquellos déficits presupuestales).

Ninguna entidad podrá adquirir obligaciones para cubrir gastos que no estén dentro del presupuesto aprobado.

El presupuesto de inversiones no se podrá disminuir con relación al presupuesto de inversión del año anterior. Igualmente, los gastos de funcionamiento de la entidad se deben cubrir con recursos propios.

2.3.8. Definición y clasificación de los ingresos y gastos

Ingresos o rentas

Todos los ingresos públicos se deben clasificar para la elaboración del presupuesto de rentas y recursos de capital, el cual se establece para efectos presupuestarios.

A continuación, en el cuadro 19 se relacionan las principales clasificaciones junto al código de identificación (artículo del presupuesto), para así preparar y controlar ordenadamente las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos de las entidades de cualquier orden, con el ánimo de ser efectivos en la aplicación del principio de especialización.

Cuadro 19. Definición y clasificación de los ingresos públicos

Generalidades	Clasificación
<i>Ingresos</i> es el flujo de recursos que percibe el ente público que deben reconocerse cuando se perciban o se causen como resultado del movimiento real de bienes y servicios, o recibo de recursos aportados o transferidos sin contraprestación.	1. Ingresos 1.1. Ingresos corrientes - Recursos propios 1.1.1. Ingresos tributarios 1.1.1.1. Impuestos directos 1.1.1.2. Impuestos indirectos 1.1.2. Ingresos no tributarios 1.1.2.1. Tasas

Los <i>ingresos propios</i> están formados por los ingresos corrientes y por los recursos de capital generados por la actividad para la cual se crea el órgano respectivo. Los <i>ingresos corrientes</i> corresponden a los ingresos que recaudan los establecimientos públicos por venta de los bienes y servicios y por los tributos que reciben por norma legal. Los <i>impuestos</i> son tributos obligatorios que exige el Estado u otra autoridad a las personas naturales y jurídicas que la Ley señala como contribuyentes, a fin de financiar sus objetivos y las necesidades de la comunidad, sin obtener una contraprestación directa a favor del obligado al pago. Los <i>impuestos directos</i> recaen sobre la renta o la riqueza de las personas naturales o jurídicas consultando la capacidad de pago de estas, los ingresos o el patrimonio gravado (impuesto sobre la renta, impuesto predial). Mientras que los impuestos indirectos gravan la producción y el consumo, pero consultan la capacidad de pago del contribuyente. Se presenta variación en la clasificación del Estatuto Tributario. Los <i>ingresos no tributarios</i> son las rentas generadas por las actividades propias de la entidad en cumplimiento de su objeto social y comprenden, entre otras, venta de bienes y servicios, operaciones comerciales, aportes y otros ingresos. Las <i>tasas</i> consisten en cobros realizados por el Estado por la prestación de un servicio público a favor del obligado al pago. Las <i>multas</i> son pagos que deben efectuar algunas personas como castigo, por el incumplimiento de lo dispuesto en las normas legales establecidas. Los <i>Aportes de la Nación</i> son recursos del Presupuesto de la Nación que el gobierno orienta hacia entidades públicas con el objeto de contribuir a la atención de sus compromisos y al cumplimiento de sus funciones, se define como la participación legal que tienen los entes, central y descentralizado, del orden nacional y territorial en el presupuesto de rentas.	1.1.2.2. Multas 1.1.2.3. Sanciones 1.2. Recursos de capital 1.2.1. Recursos del crédito 1.2.1.1. Crédito interno 1.2.1.2. Crédito externo 1.2.1.3. Otros recursos de capital 1.2.2. Recursos del balance 1.2.2.1. Venta de activos fijos 1.2.2.2. Excedentes financieros 1.2.2.3. Cancelación de reservas 1.2.2.4. Otros recursos 1.2.3. Rendimientos financieros 1.2.3.1. Intereses 1.2.3.2. Corrección monetaria 1.2.4. Diferencial cambiario 1.2.4.1 Diferencia en cambio 1.2.5. Donaciones 1.2.5.1. Entidades públicas 1.2.5.2. Entidades privadas 1.2.6. Utilidades o excedentes financieros 1.2.6.1. Empresas industriales 1.2.6.2. Empresas comerciales 1.2.6.3. Sociedades de economía mixta. 1.2.7. Ingresos ocasionales 1.3. Contribuciones Parafiscales 1.3.1. Contribuciones 1.3.1.1. Contribuciones gremiales 1.3.1.2. Contribuciones de fiscalización 1.3.2. Afiliaciones 1.3.2.1. Seguridad social 1.3.2.2. Fondos 1.4. Fondos especiales 1.4.1. Fondos 1.4.1.1. Fondos de cofinanciación 1.4.1.2. Fondos de superávit 1.4.1.3 Otros fondos 1.5. Ingresos de establecimientos públicos 1.5.1. Venta de bienes y servicios 1.5.1.1. Empresas industriales 1.5.1.2. Empresas comerciales 1.5.1.3. Sociedades de economía mixta 1.5.2. Operaciones comerciales 1.5.2.1. Empresas industriales 1.5.2.2. Empresas comerciales 1.5.2.3. Sociedades de economía Mixta 1.6. Transferencias 1.6.1. Nación 1.6.2. Departamento 1.6.3. Municipios 1.6.4. Otras entidades
---	--

Gastos o Ley de Apropiaciones

Al igual que los ingresos, los gastos (también llamados “Ley de Apropiaciones”) se clasifican para efectos presupuestarios: la finalidad del presupuesto de gastos es atender todas las prioridades, los planes y los programas del desarrollo económico y social, propuestos por los gobiernos en la ejecución.

A continuación, en el Cuadro 18 relacionamos las principales clasificaciones junto con el código de identificación (artículo del presupuesto), para así preparar y controlar ordenadamente las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos de las entidades de cualquier orden y cumplir eficazmente el principio de la especialización para evitar el desvío de los recursos públicos.

Cuadro 20. Definición y clasificación de los gastos públicos

Generalidades	Clasificación
<i>Gastos</i> son erogaciones o causaciones de obligaciones ciertas no recuperables, efectuadas para adquirir los medios y recursos necesarios en la realización de actividades financieras económicas y sociales del ente. Es la inversión de los ingresos en la satisfacción de necesidades colectivas. Los <i>gastos de funcionamiento</i> están conformados por las erogaciones necesarias para ejercer la administración. Los <i>servicios personales</i> corresponden a la contraprestación de los servicios que recibe el ente, por relación laboral o a través de contratos, como son: sueldos, horas extra, primas, cesantías, vacaciones, otros. Los <i>gastos generales</i> están relacionados con la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de las funciones asignadas por la constitución y la Ley. Las <i>transferencias</i> son recursos que transfieren los entes a otros en cumplimiento de un mandato legal, como la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El <i>servicio de la deuda</i> es el monto destinado para cubrir las obligaciones en amortizaciones de capital, pago de los intereses, las comisiones, y demás gastos originados para la obtención y cumplimiento del crédito interno y externo de la entidad.	2. Gastos 2.1. Funcionamiento 2.1.1. Servicios personales 2.1.1.1. Asociados a la nómina 2.1.1.2. Indirectos 2.1.1.3. Contribuciones inherentes a la nómina del sector privado 2.1.1.4. Contribuciones inherentes a la nómina del sector público 2.1.2. Gastos generales 2.1.2.1. Adquisición de bienes 2.1.2.2. Adquisición de servicios 2.1.2.3. Impuestos y multas 2.1.3. Transferencias corrientes 2.1.3.1. Convenios con el sector privado 2.1.3.2. Transferencias al sector público 2.1.3.3. Situado fiscal 2.1.3.4. Transferencias al exterior 2.1.3.5. De previsión y seguridad social 2.1.4. Transferencias de Capital 2.1.4.1. Entidades centralizadas 2.1.4.2. Entidades descentralizadas 2.1.5 Gastos de Comercialización y Producción 2.1.5.1. Adquisición de bienes 2.1.5.1. Adquisición de servicios 2.2. Servicio de la deuda 2.2.1. Deuda externa 2.2.1.1. Amortización de capital 2.2.1.2. Intereses, comisiones y gastos 2.2.2. Deuda interna 2.2.2.1. Amortización de capital 2.2.2.2. Intereses, comisiones y gastos

Los <i>gastos de inversión</i> son ejecutados por el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal para el cumplimiento de los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social. Se caracteriza porque su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social, tendientes a elevar la calidad de vida. La <i>tendencia ascendente del gasto</i> se debe al incremento poblacional para atender las necesidades como ejecución de obras de interés público, democracia, seguridad y atención de la deuda.	2.3. Inversión: programas y subprogramas 2.3.1. Educación 2.3.1.1. Rural 2.3.1.2. Urbano 2.3.2. Salud 2.3.2.1. Rural 2.3.2.2. Urbano 2.3.3. Agua potable y saneamiento básico 2.3.3.1. Rural 2.3.3.2. Urbano 2.3.4. Cultura, recreación y deporte 2.3.4.1. Rural 2.3.4.2. Urbano 2.4. Déficit fiscal
--	--

En el evento en que se presentara al legislativo un presupuesto con déficit, estos gastos deben ser aplazados mediante acto administrativo y podrán liberarse luego si existen ingresos adicionales dentro del presupuesto.

2.3.9. Ejecución presupuestal

En cumplimiento del principio de anualidad el presupuesto, se empieza a ejecutar a partir del primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. La ejecución presupuestal es el desarrollo de todas las actividades contempladas en el presupuesto que se deben de cumplir durante el año fiscal, y así lograr los objetivos planeados para alcanzar las metas propuestas.

La ejecución presupuestal está legalmente reglamentada en los artículos del 68 al 89 del Decreto 111 de 1996, los artículos del 19 al 39 del Decreto 568 de 1996 y los artículos del 1 al 15 del Decreto 630 de 1996.

Cuadro 21. Etapas de la ejecución presupuestal

Etapas de la ejecución presupuestal	Objeto
1. Expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, CDP	Afecta preliminarmente el presupuesto y garantiza la existencia de la apropiación suficiente para atender el compromiso que se va a efectuar. Esta certificación la expiden los responsables del manejo presupuestal de la entidad, previa revisión del saldo existente en el rubro presupuestal.
2. El registro presupuestal	Movimiento mediante el cual se perfecciona el compromiso y se afecta definitivamente la apropiación, garantizando que esta no será destinada para otro fin.

3. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar	Si al 31 de diciembre no se han cumplido los compromisos, se constituye la reserva presupuestal y las obligaciones correspondientes a los contratos liquidados o entrega de bienes o servicios para constituir las cuentas por pagar para la siguiente vigencia.
4. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC	Herramienta para definir el monto máximo mensual de fondos disponibles y el monto máximo mensual de pagos, con el fin de cumplir las obligaciones, debiendo hacerse los pagos teniendo en cuenta el PAC, con sujeción a los montos aprobados.
Las adiciones, reducciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el legislativo, exigen el trámite de una ley, ordenanza o acuerdo según el caso; sin embargo, existen algunas operaciones presupuestales que se pueden hacer mediante otros mecanismos (actos administrativos) que regulan y facilitan el manejo presupuestal, previa autorización del legislativo.	

Para visualizar y facilitar el manejo de la ejecución presupuestal, anexamos formatos con la respectiva instrucción del diligenciamiento de la ejecución presupuestal, facilitando la evaluación y el control que presentan todo el recorrido de los rubros del presupuesto aprobado.

2.3.10. Modelo de la ejecución presupuestal

En la ejecución del presupuesto, tomamos como modelo la Resolución 0086 del 2010 de la Contraloría General de Cundinamarca, la cual diseñó los formatos para la rendición de cuentas de los entes del departamento.

Formato para la ejecución de ingresos - Cuenta activa

Modelo de rendición de cuentas de las entidades públicas donde registramos en detalle todo el proceso presupuestal para la aprobación de los ingresos, los reconocimientos y los recaudos por cada uno de los conceptos en forma mensual. Con este informe, analizamos individualmente la gestión adelantada por cada concepto.

La explicación del diligenciamiento del presente formato se efectúa siguiendo la numeración del mismo.

1. Nombre correcto y completo de la entidad que rinde la cuenta.
2. Nombres y apellidos completos del jefe de organismo.
3. Mes del año que se va a rendir.
4. Nombres y apellidos completos del encargado del área de presupuesto.
5. Ciudad y fecha en la cual se diligenció la información.

6. *Artículo*. Se relacionan en orden consecutivo y ascendente los numerales de ingresos aprobados y liquidados por la autoridad competente, así como los generados por las adiciones al presupuesto.
7. *Concepto*. Se identifica el concepto para cada numeral del ingreso, conforme al presupuesto vigente.
8. *Estimativo inicial*. Se relacionan los valores aprobados inicialmente en el presupuesto por cada ítem rentístico.
9. *Adiciones*. En esta columna se escriben los valores correspondientes a los mayores cálculos de ingresos originados en nuevos recursos.
10. *Reducciones*. Corresponde a la disminución del ítem rentístico.
11. *Estimativo total*. Corresponde a la sumatoria de las columnas 8 y 9 menos la columna 10 para cada ítem rentístico.
12. *Reconocimientos*. Corresponde a la cuantía de lo que deba cobrarse de conformidad con los ingresos presupuestados y admitidos como ciertos.
Meses anteriores. Ingresos reconocidos de los meses anteriores al rendido.
Mes. Ingresos reconocidos en el mes que se rinde.
Acumulado. Total de ingresos reconocidos en la vigencia hasta el mes que se rinde.
13. *Recaudo del mes*. Incluye en esta columna el recaudo efectivo.
Meses anteriores. Ingresos recaudados meses anteriores al rendido.
Mes. Ingresos recaudados en el mes que se rinde.
Acumulado. Total recaudos en la vigencia hasta el mes que se rinde.
14. *Saldos por recaudar*. Corresponde a la diferencia entre el acumulado de reconocimientos (Columna 12) y el acumulado de recaudos (Columna 13).
15. *Saldos por ejecutar*. Corresponde a la diferencia entre el estimativo total (Columna 11) y el acumulado de reconocimientos (Columna 12).
16. Espacio para la firma del jefe del organismo.
17. Espacio para la firma del responsable encargado del área de presupuesto y el nombre del cargo.

Cuadro 22. Ejecución de ingresos presupuestados

Departamento de Cundinamarca

Contraloría General

Ejecución presupuestal activa (ingresos)

1 Nombre de la entidad		2 Nombre jefe organismo				3 Mes de la cuenta		Año			
4 Nombre encargado área		5 Ciudad y fecha de elaboración				Miles de pesos					
6 Artículo	7 Concepto	8 Estimativo inicial	9 Adiciones	10 Reducciones	11 Estimativo total	12 Reconocimientos		13 Recaudado del mes		14 Saldos por recaudar	15 Saldos por ejecutar
						Meses anteriores	Mes	Acumulado	Mes	Acumulado	

Observaciones _____

Nota: anotar los actos administrativos de adición o reducción

16 Firma jefe del organismo _____ 17 Firma encargado área cargo _____

Formato para la ejecución de gastos - Cuenta pasiva

Modelo de rendición de cuentas de las entidades públicas donde se registra en detalle todo el proceso presupuestal para la aprobación de los gastos, los compromisos y los pagos por cada uno de los conceptos en forma mensual. Con este informe se analiza individualmente la gestión adelantada por cada concepto.

La explicación del diligenciamiento del presente formato se efectúa siguiendo la numeración del mismo.

1. Nombre correcto y completo de la entidad que rinde la cuenta.
2. Nombres y apellidos completos del jefe del organismo.
3. Mes del año que se va a rendir.
4. Nombres y apellidos completos del encargado del área de presupuesto.
5. Ciudad y fecha en la cual se diligenció la información.
6. *Artículo*. Se relacionan en orden consecutivo ascendente los artículos de gastos aprobados y liquidados por la autoridad competente, así como los generados por las modificaciones incorporadas al presupuesto.
7. *Concepto*. Se relaciona el concepto para cada artículo del gasto conforme al presupuesto vigente.
8. *Apropiación inicial*. Corresponde a los valores aprobados inicialmente en el presupuesto.
9. *Crédito y adiciones*. Se relacionan los nuevos valores provenientes de traslados entre artículos del presupuesto de gastos o de la adición de la apropiación.
10. *Contracrédito y reducciones*. Se relacionan, frente al artículo correspondiente, las disminuciones de que hayan sido objeto.
11. *Total apropiado*. Corresponde a la sumatoria de apropiación inicial (Columna 8) y crédito y adiciones (Columna 9) menos los contracréditos y las reducciones (Columna 10).
12. *Registro de compromiso*. Frente a cada artículo relacione los valores comprometidos por los contratos efectuados.
 - Meses anteriores*. Monto de las apropiaciones comprometidas de los meses anteriores al rendido.
 - Mes*. Monto comprometido en el mes que se rinde.
 - Acumulado*. Total comprometido en la vigencia hasta el mes que se rinde. Todo compromiso debió asumirse con saldo disponible de apropiación.
13. *Anulación de registro*. Cuando por causa justificada el ordenador determine el cese de un compromiso, se relaciona en esta columna el valor correspondiente, frente al rubro presupuestal afectado.
14. *Pagos*. Valores cancelados por concepto de obligaciones adquiridas.

Meses anteriores. Pagos efectuados en los meses anteriores al rendido.

Mes. Pagos efectuados en el mes que se rinde.

Acumulado. Total pagos en la vigencia hasta el mes que se rinde.

15. *Origen del recurso para el mes.* Se indica con las respectivas convenciones el origen de los recursos que sirvieron de base para el pago en el mes. En las observaciones se discriminan los montos cuando en la financiación por rubro se utiliza más de un recurso.

16. *Saldo registro compromiso.* Corresponde a la diferencia entre el acumulado de registro de compromisos (Columna 12) menos la anulación de registro (Columna 13) y menos los pagos acumulados efectuados sobre tales compromisos (Columna 14).

Al término de la vigencia el saldo registro compromiso representa las obligaciones pendientes de pago que deben respaldarse con la reserva de apropiación.

17. *Saldo de apropiación.* Se registra en detalle, para cada artículo del gasto, el saldo que al finalizar cada período se encuentra libre de compromiso. Este valor resulta de la diferencia entre el total apropiado (Columna 11) menos los pagos acumulados (Columna 14) menos el saldo registro compromiso (Columna 16).

Los saldos de apropiación no comprometidos expiran al terminar el período fiscal.

18. Espacio para la firma del jefe del organismo.

19. Espacio para la firma del empleado encargado del área de presupuesto y el nombre del cargo.

Cuadro 23. Ejecución de gastos presupuestados

Departamento de Cundinamarca
Contraloría General

Ejecución presupuestal pasiva

1 Nombre de la entidad

2 Nombre jefe organismo

3 Mes de la cuenta

Año

4 Nombre encargado área

5 Ciudad y fecha de elaboración

Miles de pesos

6 Artículo	7 Concepto	8 Apropiación inicial	9 Crédito y adiciones	10 Contracrédito y reducciones	11 Total apropiado

12 Registro de compromiso			13 Anulación de registro	14 Pagos			15 Origen del recurso mes	16 Saldos registro compro- miso	17 Saldo de apro- piación
Meses anteriores	Mes	Acumulado		Meses anteriores	Mes	Acumulado			

Observaciones _____

Notas: Relacione los actos administrativos según columnas 9 y 10.
Discrimine el origen de los recursos cuando en su financiación por rubro se utilice más de uno (Propios: P; Recursos del Crédito: RC; Ingresos Corrientes de la Nación: ICN; Regalías: R; Situado Fiscal: SF; Recursos Nación: RN; Recursos Departamento: RD; Otros: O) (Especifíquelos).

16 Firma jefe del organismo

17 Firma encargado área cargo

Formato de operaciones efectivas de tesorería en el mes

Es un formato de análisis que cruza la cuenta activa y la cuenta pasiva, a fin de determinar un comparativo entre los recaudos efectivos y los pagos en forma mensual y establecer el déficit o superávit de liquidez que se está presentando, para tomar medidas oportunas en la gestión de recaudo y los compromisos adquiridos por la entidad. La explicación del diligenciamiento del presente formato se efectúa siguiendo la numeración del mismo.

- 1. Nombre correcto y completo de la entidad que rinde la cuenta.
- 2. Nombres y apellidos completos del jefe del organismo.
- 3. Mes del año que se va a rendir.
- 4. Nombres y apellidos completos del encargado del área de tesorería.
- 5. Ciudad y fecha en la cual se diligenció la información.
- 6. *Concepto*. Comprende los conceptos establecidos en la norma orgánica de presupuesto.
- 7. *Valor*. Valores efectivos que se produzcan en el mes.
- 8. Espacio para la firma del jefe del organismo.
- 9. Espacio para la firma del empleado encargado del área de tesorería y el nombre del cargo.

Cuadro 24. Operaciones efectivas de tesorería mes

Departamento de Cundinamarca
Contraloría General

Operaciones efectivas de tesorería en el mes (*)

1 Nombre de la entidad		2 Nombre jefe organismo	
3 Mes de la cuenta	Año	4 Nombre encargado área	
5 Ciudad y fecha de elaboración		Miles de pesos	
6 Concepto	7 Saldo anterior	Movimiento del mes	Saldo acumulado
1. Ingresos totales			
1.1 Ingresos corrientes netos (1.1.1 + 1.1.2)			
1.1.1 Tributarios			
1.1.2 Ingresos no tributarios			
1.2 Fondos especiales			
1.3 Contribuciones parafiscales			

6 Concepto	7 Saldo anterior	Movimiento del mes	Saldo acumulado
1.4 Recursos de capital			
1.5 Otros ingresos de tesorería (**)			
2. Pagos totales (2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4)			
2.1 Gastos de funcionamiento (2.1.1 + 2.1.2 + 2.1.3)			
2.1.1 Gastos de personal			
2.1.2 Gastos generales			
2.1.3 Transferencias			
2.2 Servicio de la deuda pública (2.2.1 + 2.2.2)			
2.2.1 Amortización			
2.2.2 Intereses			
2.3 Gastos de inversión			
2.4 Reservas presupuestales			
2.5 Cuentas por pagar			
2.6 Otros pagos			
3. Préstamo neto (3.1 - 3.2)			
3.1 Concesión - pago créditos -			
3.2 Recuperación cartera (tesoral)			
Superávit o déficit (1 - 2 - 3)			
(*) Operaciones efectivas de tesorería corresponde a los ingresos y giros netos en el mes. (**) Compuesto por ingresos no presupuestados y que no encajan en la clasificación de ingresos hecha anteriormente.			

8 Firma jefe del organismo

9 Firma encargado área. Cargo:

Fuente: Contraloría General de la República

Las operaciones efectivas de Tesorería evalúan la forma eficiente de los recaudos por cada uno de los grupos y la atención oportuna de las obligaciones, adquiridas por cada uno de los sectores para analizar la viabilidad financiera de la entidad en forma mensual y acumulada para analizar el superávit o el déficit de liquidez.

Formato para la ejecución del Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC)

Modelo transversal que analiza el comparativo entre los reconocimientos y los recaudos (cuenta activa), los compromisos y pagos acumulados (cuenta pasiva) para evaluar la gestión adelantada de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y determinar en un período de tiempo el superávit o déficit de la ejecución del presupuesto.

1. Nombre correcto y completo de la entidad que rinde la cuenta.
2. Nombres y apellidos completos del jefe del organismo.

3. Mes del año que se va a rendir.
4. Nombres y apellidos completos del encargado del área de Tesorería.
5. Ciudad y fecha en la cual se diligenció la información.
6. Rubro presupuestal. Comprende los conceptos establecidos en la norma orgánica de presupuesto.
7. *Ingresos*. Se especifican los valores de ingresos tanto programados como recaudos acumulados efectivos.
8. *Egresos*. Se especifican los valores de egresos tanto programados como pagos acumulados.
9. *Saldo de PAC*. Corresponde a la diferencia entre el programado acumulado y los pagos acumulados.
10. Espacio para la firma del jefe del organismo.
11. Espacio para la firma del empleado encargado del área de tesorería y el nombre del cargo.

Cuadro 25. Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC

Departamento de Cundinamarca
Contraloría General

Estado de ejecución del plan anual mensualizado de caja (PAC)

1 Nombre de la entidad

2 Nombre jefe organismo

3 Mes de la cuenta

Año

4 Nombre encargado área

5 Ciudad y fecha de elaboración

Miles de pesos

6 Rubro presupuestal		7. Ingresos			8. Egresos			9 Saldo de PAC
Código	Nombre	Programados meses anteriores	Programados del mes	Programados acumulados	Programados meses anteriores	Programados del mes	Programados acumulados	
	1. Ingresos corrientes							
	1.1 Tributarios							
	1.2 No tributarios							
	2. Fondos especiales							
	3. Contribuciones parafiscales							
	4. Recursos de capital							
	Total							
	1. Gastos de funcionamiento							
	1.1 Gastos de personal							
	1.2 Gastos generales							
	1.3 Transferencias							
	2. Gastos de inversión							
	3. Servicio de la deuda							
	Total							

10 Firma jefe del organismo

11 Firma encargado área. Cargo: Tesorería2

El comparativo de los ingresos determina el saldo que la entidad no ha recaudado y que está dentro del presupuesto (rentas o cuentas por cobrar), igualmente, en los gastos se establece el volumen de pagos que la entidad no ha efectuado por los compromisos que ha adquirido (cuentas por pagar), a esto lo llamamos déficit o superávit de ejecución presupuestal.

2.3.11. Control y seguimiento presupuestal

La reglamentación legal sobre el control y el seguimiento financiero del presupuesto está basada, legalmente, en los artículos 90 al 95 del Decreto 111 de 1996, apoyados por los artículos 4 y 14 de la Ley 225 de 1995.

Basado en esta normatividad, el Estatuto Orgánico de Presupuesto establece cuatro tipos de control que los mencionamos en el cuarto capítulo que son: el control fiscal o financiero, el control político, el control económico y administrativo, y el control de resultados y de gestión.

Le compete a la Dirección General de Presupuesto Nacional efectuar el seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales o comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta, de las empresas sociales del Estado y de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los *Ingresos Corrientes de la Nación*, ICN.

El Departamento Nacional de Planeación es el encargado de evaluar la gestión y efectuar seguimiento de los proyectos de inversión pública. El seguimiento debe estar relacionado con la programación y la ejecución del presupuesto programado, en cuanto a evaluar las tendencias del gasto en relación con las medidas económicas y así prever futuras proyecciones presupuestales (artículo 79 de la Ley 617 del 2000).

Este seguimiento financiero no forma parte del control sino que es una herramienta de análisis de las ejecuciones presupuestales periódicas, las cuales le permiten a la entidad formar criterios e implementar estrategias para la eficiente ejecución y oportuna toma de decisiones.

Un correcto seguimiento es aquel que permite analizar periódicamente cada rubro presupuestal y efectuar comparaciones estadísticas para analizar individualmente el comportamiento de las variaciones y su impacto en las políticas económicas y sociales, dando cumplimiento a los objetivos trazados por la administración.

El control del presupuesto público tiene que realizarse por parte de los entes que lo aprueban, para evaluar su responsabilidad y analizar la gestión de la administración; sin embargo, el ente legislativo colombiano, en todos los niveles, en muchos casos no está preparado ni tiene el compromiso de hacer un seguimiento periódico de la ejecución del presupuesto, y es peor aun cuando al siguiente año se aprueba otro presupuesto sin hacer un debate y análisis de las variaciones de la ejecución del presupuesto de años anteriores.

2.3.12. Indicadores presupuestales

En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de objetivos, planes y programas en cumplimiento de la Ley 819 del 2003.

Los indicadores son mediciones de la ejecución frente a una meta estimada para un período y evalúan la gestión de la dirección. En la medida en que haya compromiso, los miembros de la administración se verán motivados a alcanzar metas retadoras e igualmente, se estimulará el trabajo en equipo y el mejoramiento continuo, generando eficiencia y productividad en el desarrollo de los objetivos y metas propuestas. En la medición del presupuesto público establecemos unos indicadores.

Los indicadores son una representación cuantitativa (variable o relación entre variables), verificable objetivamente, que refleja la situación de un aspecto de la realidad y el estado de cumplimiento de un objetivo, actividad o producto deseado en un momento del tiempo. Los cambios en el valor que toma el indicador a lo largo del tiempo servirán para estimar el avance hacia el logro de los objetivos y metas de políticas, programas y proyectos.

Los indicadores deben tener las siguientes propiedades:

- **Medibles.** Expresan un valor cuantificable o cualificable.
- **Disponibles.** Para medirlos es necesario contar con la información.
- **Determinantes.** Expresan mejor y más adecuadamente el avance del programa, subprograma o proyecto.
- **Válidos.** Reflejan lo que se pretende medir.
- **Precisos.** Están definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- **Confiables.** Producen el mismo resultado dos mediciones del indicador para la misma política.
- **Fáciles de cuantificar.** Agregar y desagregar.
- **Sencillos.** De fácil manejo e interpretación.
- **Accesibles.** El costo de la información que se requiere para construirlo no debe ser alto.

Dado que los indicadores establecen un punto de referencia, es necesario identificar un valor de línea de base al inicio del periodo de gobierno y establecer aquel que se espera lograr (meta) en un período de tiempo limitado con la ejecución de las acciones y proyectos que adelante la administración municipal, en cumplimiento con el plan de desarrollo. Por ejemplo, la línea de base en el tema educativo es que la cobertura bruta es de 51,5% y se espera alcanzar una meta de 70%.

2.3.13. Indicadores de la modificación presupuestal

Las modificaciones netas (adiciones, reducciones y traslados) miden las variaciones posteriores a la proyección inicial del presupuesto de ingresos y gastos. Al analizar este indicador se evalúa el replanteamiento de la administración en la ejecución presupuestal, influyendo de igual manera en propósitos, objetivos y metas desarrollados por la entidad.

Modificación del presupuesto = $(1 - \text{presupuesto final} / \text{Presupuesto inicial}) \times 100$

2.3.14. Indicadores de presupuesto de ingresos

Hace un análisis de la proyección inicial de todos los grupos de ingresos en relación con el presupuesto total y evalúa la gestión de los recaudos con las metas propuestas, para que la dirección igualmente pueda comprometer los gastos en el flujo del efectivo y se evalúe la gestión de la administración.

- a). *Ingresos corrientes / Presupuesto total x 100*
- b). *Ingresos recurso capital / Presupuesto total x 100*
- c). *Ingresos de establecimientos públicos / Presupuesto total x 100*
- d). *Recaudos totales / Presupuesto total x 100*
- e). *Recaudos totales / Reconocimientos x 100*

2.3.15. Indicadores del presupuesto de gastos

Se evalúa el direccionamiento de la aplicación de los recursos en cada uno de los rubros de mayor importancia, así como el comportamiento de la ejecución frente a las metas inicialmente propuestas por la entidad, la cual puede generar un aplazamiento en los programas y proyectos de inversión.

- a). *Gastos de funcionamiento / Presupuesto total x 100*
- b). *Gastos de servicio de la deuda / Presupuesto total x 100*
- c). *Gastos de Inversión / Presupuesto total x 100*
- d). *Compromisos / Presupuesto total x 100*
- e). *Obligaciones contraídas / Presupuesto total x 100*
- f). *Obligaciones contraídas / Compromisos totales x 100*
- g). *Pagos totales / Presupuesto total x 100*
- h). *Pagos totales / Compromisos x 100*
- i). *Pagos totales / Obligaciones contraídas x 100*

2.3.16. Indicadores del PAC

Indicadores combinados en las proyecciones del presupuesto de los ingresos y gastos para que haya concordancia entre lo recaudado y lo comprometido y así evitar un desequilibrio presupuestal de ejecución, así como déficit de liquidez y déficit de ejecución.

- a). *Reconocimientos / Compromisos x 100*
- b). *Recaudos totales / Pagos totales x 100*
- c). *Saldo por recaudar / Saldo por pagar x 100*
- d). *Ingresos por ejecutar / Gastos por ejecutar x 100*

“Si se demuestran los resultados se pueden conseguir recursos”.

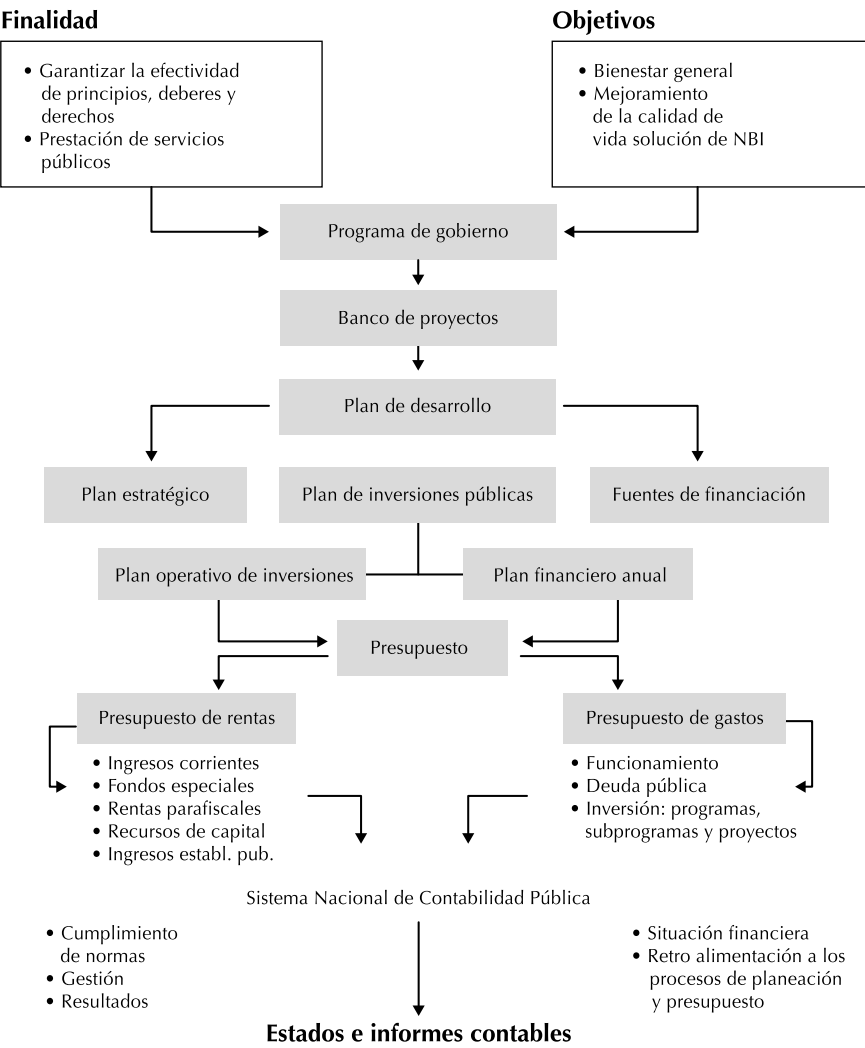
Enrique Romero

2.3.17. Relación del presupuesto con la contabilidad pública

A diferencia del sector privado, en el sector público la contabilidad nace de los presupuestos de las entidades; por lo tanto, existe una estrecha relación de causalidad en estos dos conceptos financieros que analizamos a continuación.

El *Nuevo Régimen de Contabilidad Pública*, de acuerdo con la Resolución 222 del 5 de julio del 2006 (que entró a regir a partir del primero de enero del 2007) y con el modelo del Plan General de Cuentas, PGCP-2007.4, se ajusta más a las necesidades de los entes públicos, relacionando todos los hechos económicos y financieros que se pueden presentar en la entidad pública a partir de las cuentas de planeación y presupuesto; sin embargo, con la Resolución 413 del 16 de diciembre del 2011, la Contaduría General de la Nación elimina del catálogo general de cuentas, la estructura de descripciones dinámicas de las cuentas “Clase cero”, relativas al presupuesto y Tesorería, las cuales permitían poder tener mayor control y seguimiento a las ejecuciones presupuestales de los entes públicos y además, servía de apoyo a la verificación relacionada con la presentación de los balances generales y el estado en la situación financiera económica, social y ambiental de las entidades públicas. También ayudaban a evaluar la gestión de las entidades y a proyectar presupuestos futuros, basados en ejecuciones de períodos anteriores, y reorientar la destinación de nuevos recursos.

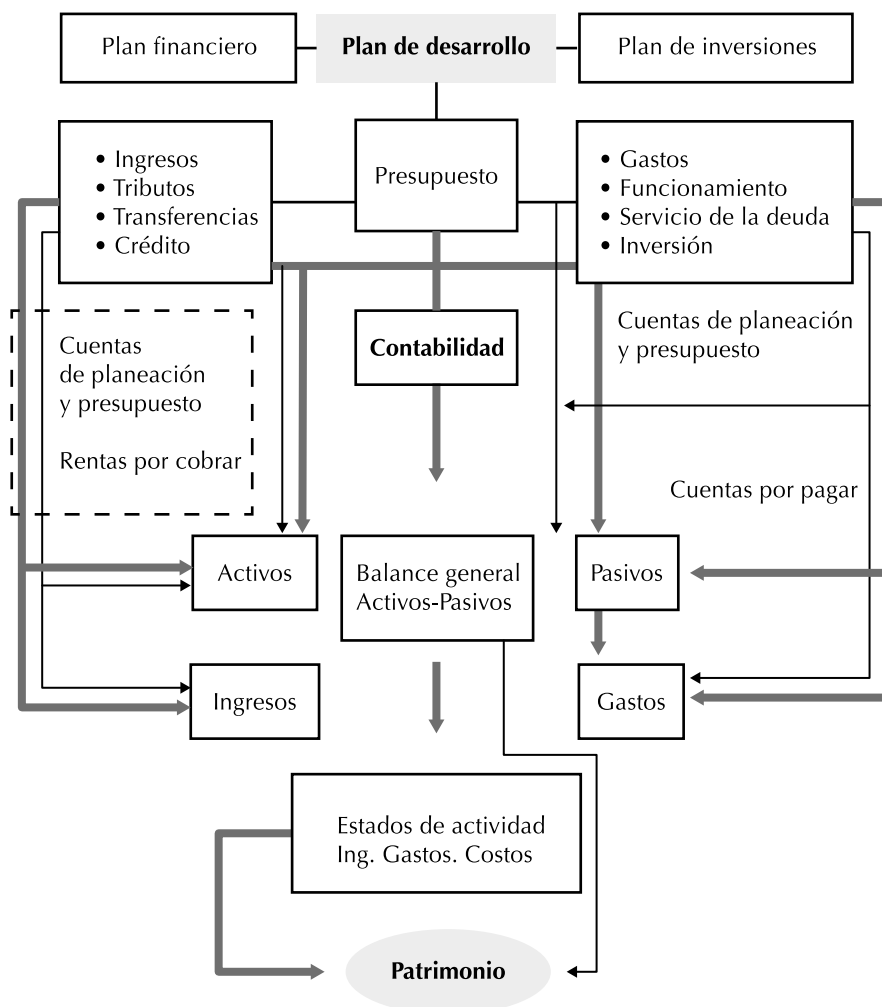
Figura 23. Relación del presupuesto con la contabilidad pública



Fuente: Contaduría General de la Nación - CGN

En el Decreto 111 de 1996, del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, se fijan los lineamientos para la elaboración presupuestal, las correspondientes modificaciones, ejecuciones, liquidación y controles presupuestales de las entidades tal como mencionamos al comienzo.

Figura 24. Relación de cuentas de planeación y presupuesto con la contabilidad pública



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN

Cuestionario de aplicación

1. ¿Quién puede aprobar el presupuesto?

La facultad de aprobar los estimativos de los ingresos y el gasto público, en tiempos de paz, corresponde únicamente al Congreso de la República. A su vez, las asambleas departamentales y concejos municipales pueden hacerlo, según la competencia que les otorga la Constitución Política (Artículo 150, numerales 11, 313, 338 y 353).

2. ¿Qué diferencia existe entre el presupuesto de caja y el presupuesto de causación?

El presupuesto de caja es un sistema por medio del cual, los ingresos se estiman de acuerdo con lo efectivamente recaudado y los gastos de acuerdo con los pagos efectuados en la vigencia fiscal respectiva, mientras que el presupuesto de causación toma en cuenta el monto de los reconocimientos proyectados de cada renta durante el año, sin interesar su recaudo; los gastos se contabilizan de acuerdo con los compromisos obtenidos en el mismo período.

3. ¿A quién cobija el Estatuto Orgánico del Presupuesto, EOP?

La cobertura del EOP consta de dos niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. El segundo nivel incluye la fijación de metas a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

4. ¿En qué consiste el Fondo de Superávit de la Nación?

Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un Fondo de Recursos del Superávit de la Nación.

5. ¿Qué es el PAC?

El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) define el monto disponible en la cuenta única nacional destinado al pago de los compromisos que adquieren las diversas entidades que conforman el presupuesto nacional. Existe una asignación total del PAC por año, discriminada en desembolsos mensuales para cada entidad que le permite establecer su cronograma de pagos.

6. ¿Se requiere PAC para asumir compromisos?

La entidad puede asumir compromisos por la totalidad de la apropiación fijada en la Ley de Presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, independiente de la asignación de PAC disponible, siempre y cuando se ciña a lo dispuesto en el EOP. La disponibilidad de PAC no restringe la libertad para asumir compromisos; lo que sí restringe en la capacidad de la entidad para hacer pagos, al existir un tope máximo fijado por la Dirección del Tesoro.

No hay que olvidar que el rezago, compuesto por las reservas presupuestales y las cuentas por pagar, goza de 100% del PAC para la siguiente vigencia fiscal.

7. ¿Qué es una apropiación?

Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

8. ¿Cuándo se da la repetición del presupuesto?

La repetición del presupuesto se origina cuando el Gobierno Nacional no presenta oportunamente en los términos establecidos por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico respectivo, el proyecto de Presupuesto General de la Nación, lo que implica que rija el del año anterior (artículo 64, EOP).

9. ¿Qué diferencia hay entre crédito de Tesorería y crédito presupuestal?

El de Tesorería es aquel con un plazo igual o inferior a un año para cubrir situaciones temporales de iliquidez y se paga dentro de la misma vigencia fiscal; el de presupuesto, financia los faltantes de apropiación y puede superar la vigencia fiscal.

10. ¿Qué es la inversión social?

La inversión social se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que, por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz).

11. ¿Cuál es la relación entre presupuesto y PAC?

Se observa una estrecha relación entre el proceso de ejecución del presupuesto de gastos y el PAC, teniendo en cuenta que para realizar cualquier pago o pactarlos en los compromisos, la entidad debe sujetarse a los montos mensuales del PAC, aprobados por la Dirección General del Tesoro Nacional (artículo 73, EOP).

12. ¿Qué es apropiación con y sin situación de fondos?

En términos generales, una apropiación sin situación de fondos implica que no requiere para su ejecución desembolsos directos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto puede suceder principalmente, porque la entidad ejecutora recauda directamente los recursos o porque para la ejecución de un contrato determinado resulta preferible que la Tesorería le gire directamente los recursos al proveedor, sin tener que ingresar a

la entidad contratante. Por el contrario, las partidas que se apropian con situación de fondos están sujetas a estos desembolsos directos.

13. ¿Cuándo se entiende ejecutada una apropiación?

Cuando se decide la oportunidad de contratar, se comprometen los recursos y se ordenan los gastos a partir del programa de gastos aprobados en la Ley de Presupuesto (Sentencia C-192 de 1997, Corte Constitucional, M. P. Alejandro Martínez C.).

14. ¿Qué es un CDP?

El Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) es un documento de gestión financiera y presupuestal que permite dar certeza sobre la existencia de una apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de un compromiso, deviene del valor que la ley le ha otorgado, al señalar que cualquier acto administrativo que comprometa apropiaciones presupuestales deberá contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos, y cualquier compromiso que se adquiera con violación de esa obligación generará responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal.

El certificado de disponibilidad presupuestal no constituye un requisito esencial para la asunción de un compromiso presupuestal, como quiera que es el registro presupuestal el requisito que según la ley constituye un elemento indispensable para su perfeccionamiento.

15. ¿Qué es un registro presupuestal?

El registro presupuestal, a diferencia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal que afecta provisionalmente la apropiación existente, este otro la afecta en forma definitiva. Esto implica que los recursos financiados mediante este registro no podrán ser destinados a ningún otro fin. En el registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación constituye un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos.

16. ¿Un CDP puede expedirse para cubrir varios compromisos?

No, debe expedirse por cada acto administrativo individualmente considerado.

17. ¿Los recursos del SGP e intereses que no se utilicen deben devolverse?

No. El artículo 22 de la Ley Anual de Presupuesto (Ley 714 del 2001) establece que tales recursos, siempre y cuando no se encuentren comprometidos ni ejecutados, deben asignarse en el año fiscal subsiguiente para los fines previstos constitucional y de manera legal.

18. ¿Cuál es la diferencia entre una cuenta por pagar y una reserva presupuestal?

Una cuenta por pagar se debe constituir cuando el bien o servicio se ha recibido a satisfacción antes del 31 de diciembre, pero no se le ha pagado al contratista

o cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no han sido cancelados.

Una reserva presupuestal se genera cuando el compromiso es legalmente constituido, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y será pagada con cargo a la reserva que se constituye a más tardar el 20 de enero de la vigencia siguiente.

19. ¿El cambio de activos tiene efecto presupuestal?

No requieren operación presupuestal alguna las sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la Ley y no signifiquen erogaciones en dinero (parágrafo 2, artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto).

20. ¿Qué pasa en el presupuesto el pago en especie?

El pago en especie debe reflejarse en el presupuesto (artículo 345 de la CP). En el *Presupuesto de Ingresos* se debe incluir en el concepto por el cual se están recibiendo los bienes y servicios, y en el Presupuesto de Gastos se debe atender a las definiciones de los gastos contenidas en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación (Concepto N° 12504 de diciembre 31 de 2001, de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional).

21. ¿Qué pasa con las donaciones en especie, presupuestalmente?

Según concepto del Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, de agosto 31 de 1993, no es procedente que las donaciones en especie se integren al presupuesto, siendo suficiente que estos elementos ingresen en el inventario de esa entidad, razón por la cual, con dicha operación no se afecta el monto presupuestal aprobado para la vigencia.

22. ¿Cómo se manejan los acuerdos de pago en el presupuesto?

Los acuerdos de pago, si bien no tienen los alcances de un contrato, sí requieren para su celebración de operación presupuestal, es decir, de Certificado de Disponibilidad Presupuestal, del registro de los compromisos derivados del mismo y consecuentemente, de los pagos que se efectúen en su desarrollo, dado que un acuerdo de pago constituye un gasto que debe ampararse con cargo al presupuesto, porque de lo contrario se trataría de una operación de Tesorería.

23. ¿Qué es un aplazamiento presupuestal?

Es la facultad que tiene el Gobierno Nacional de suspender temporalmente las partidas presupuestales mediante decreto, bajo las siguientes condiciones: cuando se estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de las obligaciones; también cuando no sean aprobados los nuevos recursos por el Congreso; que los aprobados sean insuficientes; que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados o que la coherencia macroeconómica así lo exija.

24. ¿Qué criterios hay para desagregar el presupuesto?

En la desagregación del presupuesto, las empresas deberán dar prioridad a los sueldos del personal, a las prestaciones sociales, los servicios públicos, los seguros, el mantenimiento, las sentencias, las pensiones y las transferencias asociadas a la nómina. La desagregación deberá efectuarse conforme a las cuantías aprobadas por el Confis, por concepto de gastos de funcionamiento, operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión.

25. ¿Cómo se incorporan al presupuesto mayores ingresos recaudados?

Se pueden incorporar mediante una adición presupuestal o generalmente el llamado “reaforo de rentas”. Para hacerlo, la entidad interesada tiene que elaborar una solicitud dirigida al Departamento Nacional de Planeación o a la Dirección General del Presupuesto Nacional, según se trate de apropiaciones para inversión o para funcionamiento, en la cual debe justificar la necesidad de adición de los recursos, determinar los proyectos que se financiarán y agregar una certificación del tesorero de la entidad respectiva, en la cual se certifique el ingreso efectivo de los recursos a adicionar. Es importante resaltar que este tipo de modificación, por tratarse de una adición en la autorización del gasto, debe ser incluida en el proyecto de Ley de Adiciones al Presupuesto General de la Nación, porque altera el monto global del presupuesto aprobado en la Ley de Presupuesto. Ante esta situación debe surtir el trámite, en el Congreso de la República, de iniciativa gubernamental.

Para resolver

1. ¿Cuál es el trámite general para acceder a los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, PNG?
2. ¿Quién da la viabilidad a los proyectos de inversión para hacer parte del PGN?
3. ¿De cuánto tiempo dispone la entidad competente para dar la viabilidad de un proyecto?
4. ¿Qué criterios debe tener en cuenta un ministerio para dar viabilidad a un proyecto de inversión a cargo de alguna de sus entidades adscritas o vinculadas?
5. ¿Qué es una apropiación con y sin situación de fondos?
6. ¿Cuándo se entiende por ejecutada una apropiación presupuestal?
7. ¿Qué es un Certificado de Disponibilidad Presupuestal?
8. ¿Qué es el registro presupuestal?
9. ¿Cuándo se debe constituir una cuenta por pagar y cuándo una reserva presupuestal?

10. ¿Después de constituida una reserva es posible cambiar el beneficiario sin alterar los demás términos del contrato?
11. ¿Se pueden hacer reservas presupuestales con la resolución de apertura de una licitación o concurso?

Para reflexionar

1. ¿Cómo pueden formularse los planes para que respondan a las políticas?
2. ¿Cómo relacionar planes por resultados con la asignación de recursos de los presupuestos?
3. ¿Cómo evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión grupal e individual?
4. ¿Cómo construir un Tablero de Control de Gestión Institucional?
5. ¿Cómo identificar la cadena de valor público: productos > resultados > efectos?
6. ¿Cómo establecer los indicadores de efectividad sostenible?
7. ¿Cómo relacionar la evaluación de efectividad sostenible con los recursos empleados para evaluar la eficiencia?
8. ¿Cómo formular, evaluar, negociar y presentar proyectos?
9. ¿Cómo presentar proyectos para la toma de decisiones?
10. ¿Cómo organizar el equipo para la ejecución del proyecto?
11. ¿Cómo exigir cuentas por los productos y resultados comprometidos?
12. ¿Cómo construir y promover redes institucionales?
13. ¿Cómo evaluar la eficiencia y la eficacia de las redes?
14. ¿Cómo evaluar los resultados en impactos de las redes desde una perspectiva social y política?
15. ¿En qué consiste la cuestión ambiental hoy en día?
16. ¿Cómo el problema del ambiente da lugar a políticas públicas viables?
17. ¿Es compatible el desarrollo económico y humano con la preservación del ambiente?
18. ¿Hasta dónde llega el marco jurídico en materia ambiental hoy en día?
19. ¿Cómo evaluar el impacto ambiental de manera real?
20. ¿Cuál es el esquema institucional requerido para la gestión ambiental en un mundo que avanza hacia la globalización, al tiempo que a la descentralización hacia lo regional y local?
21. ¿Cuál es la situación de la informática hoy en día en el mundo globalizado y dónde se halla parado el Estado?
22. ¿Cuál es la política informática de las instituciones públicas en la práctica?

23. ¿Cómo puede aprovechar la informática el gestor público?
24. ¿Cómo el Estado produce y se relaciona con la sociedad en la era de las nuevas tecnologías?
25. ¿Cuáles son las variables y conceptos más significativos necesarios para comprender la realidad económica cotidiana?
26. ¿Cuál es la capacidad del Estado de influir en la economía?
27. ¿Hasta dónde la economía nacional depende de la internacional?
28. ¿Cuál es el impacto de la globalización para los países de Latinoamérica?
29. ¿Qué significa la deuda pública para los países de la región?
30. ¿Cuáles son las posibilidades de desarrollo sostenible en América Latina en el marco de la equidad?
31. ¿Cuáles son los paradigmas desde los que se plantea la ética pública como una cuestión práctica de la gestión?
32. ¿Qué mecanismos institucionales pueden crearse y promoverse para institucionalizar la ética pública y la lucha contra la corrupción?
33. ¿Cómo instrumentar la transparencia de manera sostenible?
34. ¿Cuál es el papel de la justicia ante la falta de ética pública y la corrupción?
35. ¿Qué recursos aporta el Estado y los gremios de la producción en busca de la Responsabilidad Social Empresarial, RSE, tanto en lo público como en lo privado?
36. ¿Qué aportan los gremios y las universidades en busca de ser un país más competente frente a un mundo globalizado?

Capítulo 3



Sistema Nacional de Contabilidad Pública

“No sé cuánto dinero tengo... Le pedí a mi contador decirme cuánto es.
Lo escribí en un pedazo de papel, pero perdí el papel”.
(John Lennon/1940-1980)

- Aspectos generales.
- Contaduría General de la Nación.
- Régimen de contabilidad pública PGCP.
- Manual de procedimiento.
- Proceso de consolidación de la información contable pública.
- Cuestionario de aplicación.
- Ejercicios de evaluación.

3.1. Aspectos generales

¿Cuáles son las distintas maneras de entender lo público? ¿Cuál o cuáles de estas maneras están relacionadas con la contaduría?

No hay una sola manera de abordar el ámbito de lo público y su diferenciación, solo existe en relación con lo privado, se señala lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y, por ende, a la autoridad de allí emanada en contraposición con aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual; lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y lo ostensible en oposición a aquello que es

secreto, reservado, oculto; y lo que es de uso común, accesible a todos y por tanto abierto, contrario a aquello cerrado que se sustrae a la disposición de los otros.

Nora Rabotnikof enuncia tres caracterizaciones sobre lo público: “a) lo público como respuesta a la demanda de comunidad, b) lo público como vigencia del Estado de derecho y c) lo público como parte de una cultura política”.

En consecuencia, lo público, entendido como aquello que conviene de la misma manera para la dignidad de todos, es elemento esencial en la comprensión y proyección de la contaduría. Dentro de la clasificación hecha por Rabotnikof, y para este caso particular, su desarrollo se fundamenta en la necesidad social de una información transparente, relevante y pertinente, vinculada al dispositivo de control; en el segundo caso, velar desde la fe pública por los intereses del colectivo y responder a la confianza pública; y en el tercero, por ser generadora e intérprete válida en las formas de concebir la sociedad por parte de quienes gobiernan el país. En esta misma dirección, encontramos el sentido de lo público como aquello que permite conocer, por parte de la comunidad, los resultados de la gestión pública, con el fin de generar participación ciudadana y sentido de pertenencia en el manejo de los recursos, ejercicio que se constituye en mecanismo de superación de la pobreza y la corrupción.

¿Cuál o cuáles maneras de entender lo público están relacionadas con la contaduría?

Con respecto a la tensión entre la modernización y la modernidad, la contaduría identifica y estudia el dispositivo de control de lo público. El aporte a la modernización se da en la posibilidad de ajustar sus propósitos con referencia a lo real, ordenar la información relativa al hecho económico y dar prioridad a las necesidades e interés común, permitiendo la proyección de la dimensión socioeconómica.

La reflexión en torno a este acontecimiento se centra en distinguir lo que caracteriza a cada uno de los Estados y en mostrar cómo el tránsito de uno al otro implica movimientos en el ejercicio de la contaduría pública, así como en la formación de los contadores.

Hoy más que nunca, el compromiso con la realidad está soportado por la investigación y la enseñanza de la contabilidad como ciencia, cuya misión principal debe ser orientada hacia el servicio de la humanidad y como herramienta política de su transformación dado que su utilidad no debe condicionar intereses colectivos.

La contabilidad pública controla cronológicamente los resultados de la ejecución de planes, programas y proyectos que realizan las entidades del Estado, las cuales permiten verificar bienes, derechos y obligaciones acumulados en el tiempo, así

como el patrimonio público, que por ser de toda la comunidad, requiere de un estricto control por parte de la sociedad y de los entes controladores del Estado.

En el sector público existen entes heterogéneos que realizan diferentes actividades durante un horizonte temporal determinado, entre otras, se pueden citar las relacionadas con el diseño de políticas, la ejecución de operaciones de redistribución de renta y el suministro de bienes y servicios, las cuales pueden estar financiadas por tributos, precios o tarifas, etc.

Las instituciones que ejecutan funciones de gobierno (entes centralizados) no persiguen ánimo de lucro, pero existen entidades con funciones de mercado, como las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, en donde los precios se fijan siguiendo el libre juego de la oferta y la demanda¹.

Dentro de la estructura jerárquica y funcional del Estado, expresada en manifestaciones administrativas de diferente índole, se encuentran desde ministerios encargados de la política de salud y educación, hasta entes creados para salvaguardar la soberanía y garantizar la seguridad nacional. Por su parte, los que ejecutan funciones de mercado comprenden desde, aquellos que se dedican a actividades financieras y comerciales en donde los precios se establecen en ambientes competitivos, como otros, en los cuales las tarifas se encuentran reguladas y subsidiadas.

Otra de las características, del entorno en el que opera el sistema contable público, está relacionada con la dimensión de sus instituciones; así se puede encontrar que en el nivel nacional existen entes que manejan recursos significativos, y en el ámbito territorial, instituciones que apenas alcanzan a subsistir, pero que no son menos importantes debido las funciones y responsabilidades asignadas.

Las características del entorno en el que opera el sistema de contabilidad pública inciden en el concepto de ente contable, en la valuación de las transacciones objeto de contabilización, y en el horizonte temporal en el que deben ser reportados.

El ente contable público se define en función de la unidad básica, entendiendo por esta la mínima instancia establecida por el sistema para efectos del proceso de consolidación contable. De esta forma, los entes contables públicos pueden admitir el criterio de consolidados o consolidadores; el primero corresponde al ente individualmente considerado y el segundo al que consolida información contable de otras unidades. En ambos casos, la información reportada a la Contaduría General de la Nación (CGN) es objeto del proceso de consolidación.

1 Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Bajo esta concepción, no todo ente sujeto al PGCP es ente contable, pero todo ente contable está sujeto a dicha normativa.

Las operaciones financieras, económicas y sociales de los entes públicos están determinadas por el entorno, el cual exige su comparabilidad, lo que implica que el sistema debe adoptar una escala de medición apropiada a los fines que persigue; cuando los datos de entrada hacen referencia a medidas cuantitativas, por lo general el entorno los cuantifica en términos monetarios; sin embargo, el sistema podrá estipular de acuerdo con sus principios y normas técnicas contables, otros criterios de medida para dar cuenta de hechos cualitativos o que no son susceptibles de ser expresados en términos de unidades monetarias.

El contexto también determina la periodicidad de la elaboración de la información; así las disposiciones legales le fijan a los entes el término en el cual deben rendir cuenta a las diferentes autoridades competentes; períodos que por lo general cubren un año; sin embargo, normas específicas podrán estipular diferentes fechas de corte.

En consecuencia, el ámbito en el que opera el Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP) determina algunos elementos fundamentales en su conformación, como el ente contable público, las operaciones o los hechos, la escala de medición o la unidad con la cual se cuantifican los mismos y el período en que debe reportar. Elementos mínimos que, bajo unas pautas legales determinadas, permiten que el sistema logre información confiable y útil.

En la segunda etapa de construcción, y tras haber descrito el entorno, se hará referencia a los atributos del SNCP, que se reseñan en forma de supuestos, objetivos, características y requisitos de la información, y principios de contabilidad pública (Marco Conceptual).

3.1.1. *Diferencias entre contabilidad pública y privada*

Cuadro 26. Diferencias entre contabilidad pública y privada

Contabilidad pública	Contabilidad privada
• Ente público.	• Ente privado.
• Contabilidad financiera, económica, social y ambiental.	• Contabilidad financiera y de gestión.
• Interés comunitario	• Interés particular.
• Gestión socioeconómica.	• Rentabilidad financiera.
• Control, valoración de bienes de beneficio y uso público e históricos y culturales, recursos naturales y del ambiente.	• Control, conservación y variación del capital social, reservas y resultado del ejercicio.

• Beneficio socioeconómico y monetario.	• Beneficio monetario.
• Propiedad comunitaria.	• Propiedad individual de capital.
• Ingresos fiscales o producción.	• Ingresos y gastos operacionales.
• Consumo e inversión.	• Utilidad neta.
• Contribución fiscal.	• Patrimonio privado.
	• La reglamenta la CGN.
• Depende del presupuesto.	• No depende del presupuesto.
• La reglamenta la CGN.	• Reglamentada por el Decreto 2649/93.
• Visión social.	• Visión económica.
• Objetivos: comerciales en cumplimiento de políticas económicas y sociales.	• Objetivos: comerciales.
• Se toman los ingresos netos de operación excluyendo los intereses ganados, los ingresos no operacionales netos y las transferencias presupuestales.	• Se toman los ingresos de tipo especulativo y operativo.
• No son considerados, dentro de los costos, los impuestos, la depreciación, las amortizaciones ni las provisiones, por ser una forma de distribución del excedente generado.	• Incluye, dentro de los costos, intereses, amortizaciones, impuestos, depreciaciones y provisiones.
• En el denominador se toman los activos fijos operativos revaluados. (<i>stock</i> de capital puesto a disposición del administrador para la producción o prestación de un servicio).	• El denominador de la rentabilidad contempla el total de los activos.
• Capital de trabajo en términos económicos = activo corriente.	• Capital de trabajo = activo corriente – pasivo corriente.
• Costo de Oportunidad del Capital de Trabajo = Activo Corriente X DTF.	• Costo de Oportunidad del Capital de Trabajo.
• Rentabilidad Pública (IRP) = Excedente Público / Activo Fijo Operativo revaluado.	• Rentabilidad Privada (IRP) = Utilidad / Activo total.
	• Distribución de utilidades o dividendos sobre la inversión.

Fuente: elaboración propia.

En el sector público se mide la capacidad de la entidad para generar riqueza a la sociedad; en otras palabras, el excedente público es el beneficio neto variable. El excedente público consta de dos partes: la generación (utilidad pública) y la distribución del excedente total. La primera mide la eficiencia operacional en el corto plazo y la segunda permite observar qué agente económico es el más beneficiado con esa utilidad.

En el sector privado se aplica el Decreto 2649 de 1993 y las NIC. “Cualquier aplicación que se haya hecho del Decreto 2649/93 para el sector público en cuanto a los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, tuvo que ser con anterioridad a la expedición de normas de Contabilidad Pública emitidas por el Contador General de la Nación, por lo que se considera que las normas contenidas en el Decreto 2649/93 son aplicables solo para el sector privado, y es al Contador General de la Nación a quien en virtud del mandato constitucional le corresponde expedir las normas contables públicas que deben regir en el país” (CGN, Concepto 8468, agosto 14/98).

Cuadro 27. Tipos de entidades públicas

Entidades públicas principales del nivel nacional	Los ministerios, los departamentos administrativos y la Presidencia de la República; y en el nivel territorial, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas.
Entidades públicas adscritas	Se constituyen por iniciativa de una entidad principal y que, de conformidad con la Ley 489 de 1998, desarrollan principalmente funciones administrativas en los términos que les señale la Ley bajo la orientación y el control de las respectivas entidades públicas principales.
Entidades públicas vinculadas a la administración	Se constituyen por iniciativa de una entidad principal, de conformidad con la Ley 489 de 1998. Desarrollan principalmente funciones de producción o comercialización y están sujetas a su orientación, coordinación y control en los términos de las leyes y estatutos que las rijan.
Entidades vinculadas directas	Aquellas que se constituyen a partir de una entidad principal y desarrollan principalmente funciones de producción o comercialización.

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

3.1.2. Proceso histórico de la contabilidad pública

Revisando los antecedentes que ha tenido la contabilidad pública hasta nuestros días, cuando existe un Sistema Nacional de Contabilidad Pública, creando una entidad como es la Contaduría General de la Nación, del cual estuvo al frente por más de cinco años, el Contador General de la Nación, Edgar Fernando Nieto Sánchez (Q.E.P.D.), dejando muy en alto su labor, creando compromisos a través de los dirigentes y cultura ciudadana de la información financiera de las entidades públicas.

Ahora, en manos del Contador General de la Nación: Pedro Luis Bohórquez Ramírez, cuyo propósito ha sido mantener y mejorar el gran reto y nivel en el que se encuentra actualmente la Contaduría General, que es considerada la mejor en América Latina por su reglamentación y resultados obtenidos.

Cuadro 28. Evolución de la contabilidad pública en Colombia

Años	Hechos
En 1819	“Decretaremos la pena de muerte para quienes roben dineros de la Nación”; frase de Bolívar cuando ve en caos las cuentas del Estado.
En 1886	“La solución puede ser crear un Tribunal Superior de Cuentas”; en el gobierno de Rafael Núñez, cuando se elaboró la Constitución Nacional de 1886.
En 1923	La misión Kemmerer recomendó crear la Contraloría, puesto que el país no tenía claridad en sus cuentas.
En 1968	El presidente Carlos Lleras Restrepo propuso: “separemos la contabilidad del control sobre el manejo de los bienes públicos”, aunque no se pudo llevar a cabo.
En 1991	Nuestra Constitución actual permite que el país inicie realmente el manejo de sus cuentas. En su artículo 354 crea el cargo de Contador General de la Nación, dando un verdadero salto contable.
En 1995	El Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, organizaron la Dirección General de Crédito Público, siendo presidente el doctor Ernesto Samper Pizano, designando a Edgar Fernando Nieto Sánchez, (Q.E.P.D.) como el primer Contador General de la Nación.
En 1996	El Congreso de la República crea la Contaduría General de la Nación por medio de la Ley 298 de 1996.
Desde 1996 a la fecha (2017)	Evolución y crecimiento del gran compromiso en la reglamentación, compromiso y armonización de los estados financieros económicos y sociales de todas las entidades públicas en cabeza de los contadores públicos: • Edgar Fernando Nieto Sánchez (1995 - 2001) • Francisco Salazar Martín (2001 - 2002) • Jairo Alberto Cano Pabón (2003 - 2009) • Rosa Margarita Roldán Bolívar (2009 - 2011) • Pedro Luis Bohórquez Ramírez (2011 a la fecha).

ANTES	AHORA
1. Aunque se conocían los ingresos y los gastos de cada entidad, no se consolidaba la información para tener un conocimiento del patrimonio de la Nación. 2. Igualmente, si no había información no se podían tomar decisiones en programas y proyectos de inversión. 3. No había uniformidad en la aplicación de las normas contables y en la presentación de informes de todas las cuentas. 4. La corrupción era latente, puesto que no había soporte ni pruebas de los hechos. 5. El procesamiento de la información poco tecnificado y en su mayoría manual. 6. No había exigencia en oportunidad y profesionalismo en la calidad de la información.	1. Existe información clasificada por cada uno de los niveles y sectores estableciendo el patrimonio total de la Nación. 2. Al contar con información uniforme y clasificada se evalúan con exactitud las necesidades sociales y se direccionan eficientemente los proyectos de inversión. 3. Existen principios y normas claras para cada ente público, permitiendo la uniformidad en la preparación y elaboración de los estados financieros. 4. Es más fácil identificar los responsables de la corrupción para atacarla oportunamente. 5. En la mayoría de las entidades existe la cultura contable, tecnificando el procesamiento de la información, y es realizada por profesionales de la ciencia contable.

Fuente: elaboración propia.

3.2. Contaduría General de la Nación

Como mencionamos anteriormente, a partir de la Constitución de 1991 se dio inicio al “Gran Salto Contable”, dando realmente la importancia que merece la información contable, financiera y social para las entidades, creando la figura del Contador General de la Nación.

Corresponden a este las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

Parágrafo. Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis.

La Constitución Nacional en su artículo 354 determina que “habrá un contador general, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto cuya competencia se atribuye a la Contraloría”.

Para dar cumplimiento al artículo 354 de la Constitución Nacional, nace la Ley 298 de 1996, y el Decreto 1914 de mismo año crea la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones como los requisitos para ser Contador General de la Nación, funciones del Contador General de la Nación, funciones de la Contaduría General de la Nación, oficinas Contables y estructura orgánica de la Contaduría, entre otras.

3.2.1. Funciones

La Contaduría General de la Nación desarrollará las siguientes funciones, dando cumplimiento a la Ley 298 de 1996:

- a). Determinar las políticas, los principios y las normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público.
- b). Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública.

- c). Llevar la contabilidad general de la Nación, para lo cual se expedirán las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional.
- d). Conceptuar sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del presupuesto general de la Nación para garantizar su correspondencia con el Plan General de Contabilidad Pública. En relación con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará el desarrollo de las aplicaciones y el acceso y uso de la información que requiera el contador general de la Nación para el cumplimiento de sus funciones.
- e). Señalar y definir los estados financieros e informes que deben elaborar y presentar las entidades y organismos del sector público, en su conjunto, con sus anexos y notas explicativas, estableciendo periodicidad, estructura y características que deben cumplir.
- f). Elaborar el balance general, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política.
- g). Establecer los libros de contabilidad que deben llevar las entidades y organismos del sector público, los documentos que deben soportar legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas, y los requisitos que estos deben cumplir.
- h). Expedir las normas para la contabilización de las obligaciones contingentes de terceros que sean asumidas por la Nación, de acuerdo con el riesgo probable conocido de la misma, cualquiera sea la clase o modalidad de tales obligaciones, sin perjuicio de mantener, de pleno derecho, idéntica la situación jurídica vigente entre las partes, en el momento de asumirlas.
- i). Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.
- j). La Contaduría General de la Nación será la autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas contables y sobre los demás temas que son objeto de su función normativa.
- k). 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.
- l). Impartir las normas y los procedimientos para la elaboración, el registro y la consolidación del inventario general de los bienes del Estado.
- m). Expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados

financieros de la Nación, de las entidades u organismos, así como cualquiera otra información que resulte de los mismos.

- n). Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción.
- o). Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable.
- p). Realizar estudios económico-financieros, a través de la contabilidad aplicada, para diferentes sectores económicos.
- q). Ejercer inspecciones sobre el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.
- r). Coordinar con los responsables del control interno y externo de las entidades señaladas en la ley, el cabal cumplimiento de las disposiciones contables.
- s). Determinar las entidades públicas y los servidores de la misma responsables de producir, consolidar y enviar la información requerida por la Contaduría General de la Nación.
- t). Imponer a las entidades a que se refiere la presente ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o las sanciones que sean pertinentes por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.
- u). Establecer y desarrollar programas de capacitación, asesoría y divulgación de normas, procedimientos y avances de los estudios sobre contabilidad pública y temas relacionados.
- v). Las demás que le confieran la Constitución Política y la ley (Artículo 2 del Decreto 143 del 2004).

3.2.2. Requisitos para ser contador general de la nación

El Artículo 2 de la Ley 298 de 1996, reúne los siguientes requisitos:

Cuadro 29. Requisitos para ser Contador General de la Nación

A) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio.
B) Ser contador público, con tarjeta profesional vigente.
C) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
D) Haber ejercido con buen crédito la profesión de contador público, durante diez (10) años, o la cátedra universitaria por el mismo tiempo, en establecimientos reconocidos oficialmente.

Fuente: artículo 354 de la Constitución Nacional.

Funciones del Contador General de la Nación

La Ley 298 de 1996, Artículo 3 y el Decreto 1914 de 1996, establecen las funciones del Contador General de la Nación como son:

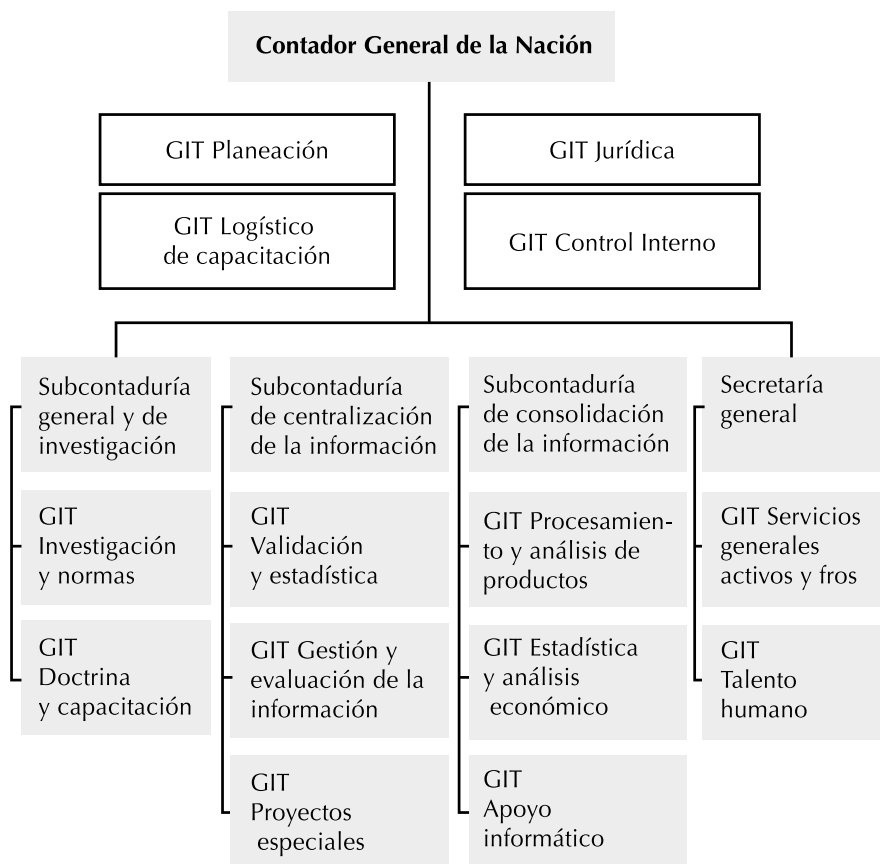
- a). Uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país.
- b). Llevar la contabilidad general de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, valuación y revelación de la información de los organismos del sector central nacional.
- c). Consolidar la contabilidad general de la Nación con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, para lo cual fijará las normas, criterios y procedimientos que deberán adoptar los gobernadores, alcaldes y demás funcionarios responsables del manejo de dichas entidades con el fin de adelantar la respectiva fase del proceso de consolidación, así como para la producción de la información consolidada que deberán enviar a la Contaduría General de la Nación.
- d). Elaborar el balance general, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política.
- e). Fijar los objetivos y las características del Sistema Nacional de Contabilidad Pública referido en la presente ley.
- f). Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos relacionados con la contabilidad pública.
- g). Expedir los actos administrativos que le correspondan, así como reglamentos, manuales e instructivos que sean necesarios para el cabal funcionamiento de la Contaduría General de la Nación.
- h). Suscribir los contratos y ordenar los gastos y pagos que requiera la Contaduría General de la Nación, de conformidad con la ley.
- i). Decidir los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa interpuestos contra los actos que expida; así mismo, decidir sobre los recursos de apelación interpuestos contra los actos que expidan los subcontadores.
- j). Ejercer la representación legal de la Contaduría General de la Nación, para todos los efectos legales.
- k). Diseñar, implantar y establecer políticas de control interno, conforme a la ley.
- l). Designar y distribuir competencias entre las distintas dependencias para el mejor desempeño de las funciones de la Contaduría General de la Nación.
- m). Decidir sobre las actividades de carácter nacional e internacional en los cuales deba participar la Contaduría General de la Nación.

- n). Nombrar, remover y trasladar a los funcionarios de la Contaduría General de la Nación, de conformidad con las disposiciones legales.
- o). Administrar la organización y las actividades de la Contaduría General de la Nación, y velar por la adecuada utilización del personal y de los recursos técnicos, físicos y financieros.
- p). Establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno de acuerdo con la misión, naturaleza, y estructura de la Contaduría General de la Nación.
- q). Aprobar el plan estratégico de la entidad y los planes, los programas y los proyectos que en desarrollo de aquél sean sometidos a su consideración.
- r). Aprobar los informes sobre los proyectos y las acciones que vaya a ejecutar la Contaduría General de la Nación durante la vigencia fiscal respectiva, los cuales deben ser remitidos a la Comisión Nacional para la Moralización y a la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, dentro de los términos y condiciones previstos en la ley.
- s). Imponer a las entidades a que se refiere la ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.
- t). Adelantar y fallar la segunda instancia de los procesos de sanción a los entes públicos por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.
- u). Adelantar y fallar la segunda instancia de los procesos disciplinarios contra los funcionarios de la Contaduría General de la Nación, en los términos establecidos en la legislación vigente sobre la materia.
- v). Diseñar, implantar, desarrollar, documentar, analizar y mantener los sistemas de información requeridos por la Contaduría General de la Nación y administrar los sistemas de información; velar por la calidad, la seguridad lógica, la física y la integridad de la información que se procese.
- w). Analizar y conceptuar sobre los asuntos jurídicos y procesos judiciales relacionados con la Contaduría General de la Nación.
- x). Las demás que le asigne la ley y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.3. Estructura orgánica de la Contaduría General

El Gobierno Nacional desarrollará la estructura administrativa de la Contaduría General de la Nación, la cual contará con una organización básica compuesta por los siguientes cargos y dependencias, dando cumplimiento a la Ley 298 de 1996, a partir del 2004, dado el proceso de reestructuración de la administración pública, según el Decreto 143 del 2004.

Figura 25. Estructura orgánica de la Contaduría General de la Nación, Decreto 143 del 2004



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

La estructura de la Contaduría General de la Nación está determinada como unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

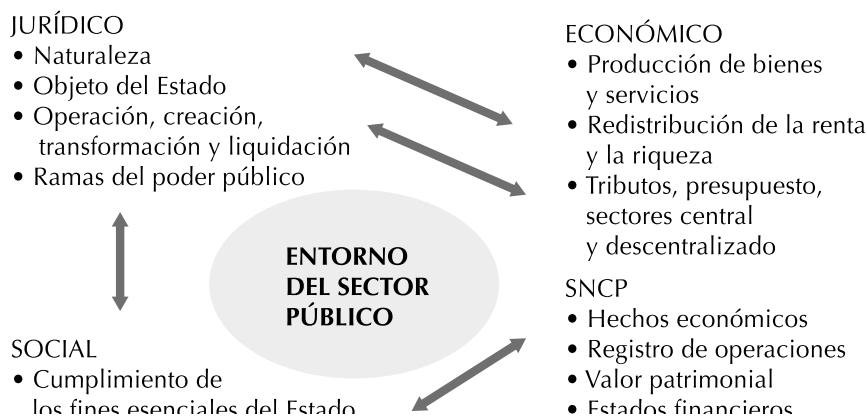
3.3. Régimen de contabilidad pública

La Resolución 356 del 5 de septiembre del 2007, “por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública”, determina su aplicación para los organismos y entidades que integran las ramas del poder público, en sus diferentes niveles y sectores. También debe ser aplicado por los órganos autónomos e independientes creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, los fondos de origen presupuestal, además de las sociedades de economía mixta y las que se les asimilen, en las que la participación del sector público, de manera directa

o indirecta, sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, las empresas de servicios públicos domiciliarios cuya naturaleza jurídica corresponda a empresas oficiales, y las mixtas en las que la participación del sector público, de manera directa o indirecta, sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social. No es de obligatoria aplicación para las sociedades de economía mixta y las que se les asimilen, en las que la participación del sector público, de manera directa o indirecta, sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

El sector público funciona en el contexto conformado por características de lo jurídico, lo económico y lo social que condicionan al Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP).

Figura 26. Entorno del sector público



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

El Marco Conceptual, así como la estructura y las descripciones de las clases que forman parte integral de la Resolución 222 de la CGN, serán aplicados a partir del primero de enero del 2007, modificada por la Resolución 413 del 2011.

3.3.1. Plan General de Contabilidad Pública (PGCP)

El Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) es el conjunto interrelacionado de conceptos, normas, procedimientos e instrumentos contables que, considerados integralmente, permiten producir información de carácter financiero, económico, social y ambiental, cuyo propósito es promover y generar una moderna cultura organizacional contable para el control de la gestión en la administración pública.

El régimen de contabilidad pública desarrolla el PGCP mediante un marco conceptual y una estructura y definición de clases. Con la Resolución 222 de julio del 2006 se presenta la sexta versión del PGCP, la cual se aplicará a partir

del 1 de enero del 2007, cada vez más perfeccionada y ajustada a las necesidades de las entidades públicas.

La contabilidad, en el sentido genérico del término, se ha caracterizado por recurrir a un proceso sistemático mediante el cual, a partir de entradas, datos y recursos, se obtiene información relativa a los cambios experimentados por las principales variables que determinan y resultan del desempeño de un ente durante períodos específicos de tiempo.

Cuadro 30. Estructura del Régimen de Contabilidad Pública 2007.

1. Régimen de contabilidad pública	Marco conceptual	Características	Control
			Rendición de cuentas
			Gestión eficiente
			Transparencia
			Gestión pública
			Control público
			Divulgación y cultura
			Comunidad
			Universidades
			Estado
			Organismos internacionales
			Confiable, razonable, objetiva, verificable, relevante, oportuna, material, universal, comprensible, racional y consistente.
		Principios	Gestión continuada, registro, devengo o causación, asociación, medición, prudencia, período contable, revelación, no compensación y hechos posteriores al cierre.
			Normas técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales.
			Relativas a los activos
			Relativas a los pasivos
			Relativas al patrimonio público
			Relativas a las cuentas de orden
			Relativas a las cuentas de presupuesto y tesorería
			Relativas a los libros de contabilidad
		Relativas a los estados contables y económicos e informes complementarios	
2. Manual de procedimientos			
• Catálogo general de cuentas • Procedimientos contables • Instructivos contables			
3. Doctrina contable pública			

La contabilidad pública como una aplicación especializada de la contabilidad es, ante todo, un sistema de información que procesa datos económicos, sociales, ambientales y financieros de los entes públicos, con el fin de revelar a través de estados contables e informes, la naturaleza y características de sus movimientos o flujos resultantes de cambios en los montos acumulados de obligaciones y derechos que poseen y administran los entes públicos durante un horizonte temporal determinado.

La metodología optada en la presente normativa, para abordar el diseño del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), es deductiva, con lo cual se parte de analizar el entorno en el que opera el sistema para deducir, a partir de sus rasgos fundamentales, los supuestos básicos, principios y reglas que orientan el proceder contable.

Las modificaciones incluidas en esta nueva versión serán aplicadas por las entidades, organismos y demás entes públicos a partir del 1 de enero del 2007, sin perjuicio del cumplimiento de los plazos y requisitos que para la información del 2006 se encuentren vigentes.

El Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) deberá ser aplicado por regla general al nivel de documento fuente o soporte, lo cual implica sustituir cualquier otro código de registro básico e incorporar las operaciones de acuerdo con las normas determinadas en el mismo.

En aquellos casos en que se considere necesario o conveniente, se podrá autorizar por parte del Contador General de la Nación la adopción del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) al nivel de documento reporte, de manera temporal o permanente, remitiéndose la información con la homologación técnica respectiva.

3.3.2. Marco conceptual de la contabilidad pública

El marco conceptual de la contabilidad pública constituye, entonces, el fundamento teórico sobre el cual se sustenta el desarrollo de la normatividad propia de las instituciones que administran recursos públicos. También es el resultado de un proceso tendiente a homogeneizar los sistemas de información financiera, económica y social de las instituciones, con el fin de contribuir a la toma de decisiones, a la construcción de indicadores nacionales y a la evaluación y control de la gestión administrativa.

El SNCP debe satisfacer exigencias que se definen como propósitos, los cuales corresponden a los supuestos básicos que expresan los fines del SNCP, con sujeción a las restricciones y condiciones del entorno jurídico, económico y social del sector público.



Control. Supone que el SNCP apoya el control interno y externo, en ámbitos tales como el de legalidad y cumplimiento, y viabiliza el control financiero, de economía y de eficiencia, así como la salvaguarda de los recursos y el patrimonio públicos.

Rendición de Cuentas. Significa que el SNCP permite que los servidores públicos y los administradores de recursos o patrimonio públicos rindan cuentas periódicamente a las instancias políticas, a la ciudadanía, a los inversores-acreedores y a otros agentes.

Gestión Eficiente. Indica que el SNCP apoya las decisiones de los gestores responsables de desarrollar funciones de cometido estatal, empleando los recursos o el patrimonio públicos de manera eficiente, observando los principios de la función administrativa y contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de información organizacional. También condiciona al SNCP para que proporcione elementos adecuados para la planificación y las decisiones de política pública de las entidades del sector público consideradas de forma individual, agregada y consolidada.

Transparencia. Las decisiones y el uso de los recursos deben ser transparentes y de conocimiento público, así como de las demandas del entorno económico.

Figura 27. Sistemas y usuarios de la información contable pública



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Teniendo en cuenta criterios de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, el SNCP se fundamenta en criterios homogéneos, transversales, comparables y objetivos:

1. La comunidad y los ciudadanos, cuyo bienestar y convivencia es el objetivo de las funciones de cometido estatal, en su condición de contribuyentes y beneficiarios de los bienes y servicios públicos.
2. Los organismos de planificación y desarrollo de la política económica y social requieren información contable con el fin de orientar la política pública, coordinar los cursos de acción de las entidades del sector público y mejorar la gestión eficiente de los recursos públicos.
3. Los órganos de representación política, como el Congreso, las asambleas y los concejos, exigen la información contable para conocer el uso de los recursos públicos, con el fin de ejercer control político y decidir sobre la financiación de programas, nuevas obras o proyectos por medio de la asignación de dichos recursos a través del presupuesto público.
4. Las instituciones de control externo que, con base en el sistema de contabilidad y la información individual o agregada reportada por la entidad contable pública, desarrollan controles de tipo fiscal, disciplinario, político y ciudadano sobre el manejo, uso, gestión, conservación y salvaguarda de los recursos y el patrimonio públicos.
5. Las propias entidades y sus gestores, interesados en realizar seguimiento y control interno a sus operaciones por medio del sistema de contabilidad, así como preparar estados, informes y reportes contables con el fin de conocer su situación financiera, económica, social y ambiental.
6. La Contaduría General de la Nación, para los fines de consolidación y gestión de la información contable pública.
7. Los agentes nacionales o internacionales que entregan recursos para contribuir a la financiación o prestación de servicios o que realizan inversiones en, y con, las entidades del sector público requieren información con el objeto de hacer seguimiento a la destinación de los recursos, al cumplimiento de los compromisos, así como conocer la continuidad operativa de la entidad, el riesgo, la solvencia, la capacidad de gestión para generar flujos de efectivo, la capacidad de pago de sus acreencias y tomar las decisiones que les son inherentes.
8. Otras personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, grupos de investigación, académicos, gremios económicos, medios de comunicación, agencias internacionales, analistas de inversión, entre otros.



Los objetivos de la contabilidad pública constituyen los resultados esperados del SNCP, los cuales pueden clasificarse atendiendo las necesidades de los usuarios de acuerdo con criterios de gestión, control, cultura, análisis y divulgación; quienes determinan la relevancia y utilidad de la misma de acuerdo con sus modelos de decisión.

Gestión Pública

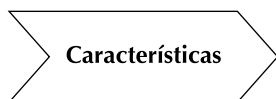
- Determinar el patrimonio público.
- Optimizar la gestión eficiente de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público.
- Determinar la producción y la distribución de los bienes y servicios de la entidad contable pública.
- Aportar a la determinación de la situación del endeudamiento y la capacidad de pago de las entidades contables públicas.

Control Público

- Evaluar la aplicación y destinación eficiente de los recursos en los diferentes sectores de la acción social del Estado.
- Permitir el seguimiento a la gestión y los resultados de las entidades del sector público.
- Evaluar la ejecución de planes, programas y proyectos del orden nacional y territorial en concordancia con la ejecución presupuestal.

Divulgación y Cultura

La divulgación y la cultura satisfacen necesidades generales de información para adelantar estudios e investigaciones que sean de conocimiento público y generación de cultura sobre el uso de los recursos públicos.



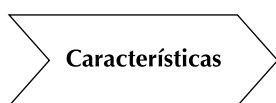
Confiable, objetiva, relevante, razonable, verificable, oportuna, universal, comprensible, racional y consistente.

Las características de la información constituyen atributos inherentes al producto proveniente del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, otorgándole la identidad y la especificidad que permite diferenciarle de otra clase de información contable.

Estas características cualitativas de la información contable tienen por objeto cumplir y validar los propósitos del SNCP y garantizar la satisfacción equilibrada de los objetivos de los distintos usuarios. La información contable pública está orientada a satisfacer, con equidad, las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales.

- **Confiabilidad.** La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos.
- **Razonabilidad.** La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y la actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.
- **Objetividad.** La información contable pública es objetiva cuando su preparación y presentación se fundamenta en la identificación y la aplicación homogénea de principios, normas técnicas y procedimientos ajustados a la realidad de las entidades contables públicas, sin sesgos, permitiendo la obtención de resultados e interpretaciones análogas.
- **Verificabilidad.** La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación.
- **Relevancia.** La información contable pública es relevante si proporciona la base necesaria, suficiente y con la calidad demandada, para que los usuarios dispongan oportunamente de ella, conforme a sus objetivos y necesidades.
- **Oportunidad.** La información contable pública es oportuna si tiene la posibilidad de influir a tiempo sobre la acción, los objetivos y las decisiones de los usuarios con capacidad para ello.
- **Materialidad.** La información revelada en estados, informes y reportes contables debe contener los aspectos importantes de la entidad contable pública, de tal manera que se ajuste significativamente a la verdad, y por tanto sea relevante y confiable para tomar decisiones o hacer las evaluaciones que se requieran, de acuerdo con los objetivos de la información contable.
- **Universalidad.** La información contable pública es universal si incluye la totalidad de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública, debidamente reconocidos y medidos en términos cuantitativos o cualitativos, con independencia de que la relación costo - beneficio implique agregar partidas para su reconocimiento. Las contingencias también deben reconocerse y revelarse para garantizar la universalidad de la información contable pública.

- **Comprensibilidad.** La información contable pública es comprensible si permite a los usuarios interesados formarse un juicio objetivo sobre su contenido.
- **Racionalidad.** La información contable pública es el producto de la aplicación de un proceso racional y sistemático que reconoce y revela transacciones, hechos y operaciones de las entidades contables públicas, con base en un conjunto homogéneo, comparable y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos.
- **Consistencia.** La información contable pública es consistente cuando los criterios que orientan su elaboración se aplican de manera coherente y uniforme.



Confiable, objetiva, relevante, razonable, verificable, oportuna, universal, comprensible, racional y consistente.

Los principios de contabilidad pública constituyen pautas básicas o macrorreglas que dirigen el proceso para la generación de información en función de los propósitos del SNCP y de los objetivos de la información contable pública, sustentando el desarrollo de las normas técnicas, el manual de procedimientos y la doctrina contable pública.

Gestión continuada: se presume que la actividad de la entidad contable pública se lleva a cabo por tiempo indefinido, conforme a la ley o al acto de creación.

Registro: los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual, observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública.

Devengo o causación: el reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.

Asociación: el reconocimiento de ingresos debe estar asociado con los gastos necesarios para la ejecución de las funciones de cometido estatal y con los costos o gastos relacionados con el consumo de recursos necesarios para producir tales ingresos.

Medición: los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en función de los eventos y transacciones que los originan, empleando técnicas cuantitativas o cualitativas. La cuantificación, en términos monetarios, debe hacerse utilizando como unidad de medida el peso, que es la moneda nacional de curso forzoso y poder liberatorio.

Prudencia: cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, estas se informarán en notas a los estados, informes y reportes contables, donde se justificará la opción escogida y se cuantificarán los procedimientos alternativos, con el posible impacto financiero, económico, social y ambiental en los mismos.

El período contable: es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. No obstante, se podrán solicitar estados contables intermedios e informes y reportes contables, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de las autoridades competentes, sin que esto signifique necesariamente la ejecución de un cierre.

Revelación: los estados, los informes y los reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública.

No compensación: en ningún caso deben presentarse partidas netas como efecto de compensar activos y pasivos del balance, o ingresos, gastos y costos que integran el estado de actividad financiera, económica, social y ambiental.

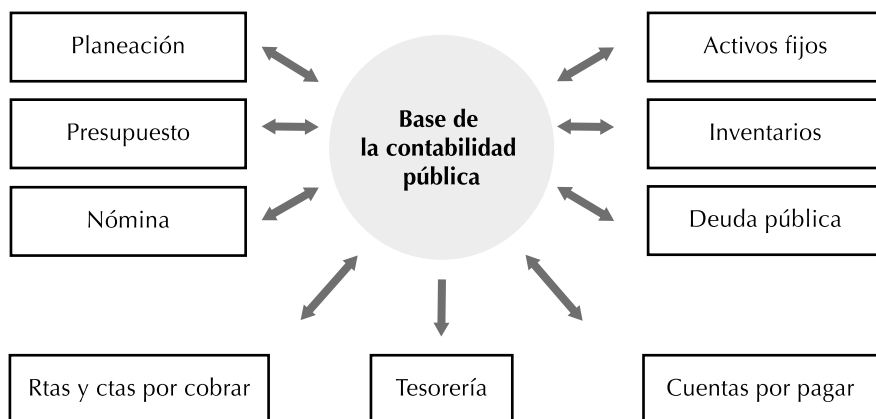
Hechos posteriores al cierre: la información conocida entre la fecha de cierre y la de emisión o presentación de los estados contables, que suministre evidencia adicional sobre condiciones existentes antes de la fecha de cierre, que por su materialidad impacten los estados contables, debe ser registrada en el período objeto de cierre o revelada por medio de notas a los estados contables, respectivamente.

En consecuencia, los principios hacen referencia, entre otros aspectos, a las técnicas cuantitativas o cualitativas de valuación de los hechos, al momento en el cual se realiza el registro contable a la forma en que deben revelarse los hechos, a la continuidad del ente público, a la esencia de las transacciones y a la correlación entre ingresos, costos y gastos, todo ello teniendo en cuenta las limitaciones propias que impone el entorno a las organizaciones.

Finalmente, el itinerario estipula la construcción de reglas específicas constituidas por normas y procedimientos que son propios del proceso contable y que se elaboran con el objetivo de instrumentalizar la estrategia teórica del sistema. Este proceso incluye las fases de identificación, clasificación, valuación y registro, las cuales, atendiendo a normas técnicas, se reconocen, se revelan y se incorporan al sistema de información los hechos económicos de un ente público.

Las normas técnicas de contabilidad pública comprenden el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contable. Estos criterios están orientados a reflejar exhaustivamente la creación, la transformación, el intercambio, la transferencia, la extinción y, en general, cualquier cambio producido por los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales del ente público.

Figura 28. Sistema integrado de información financiera



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

3.3.3. Normas técnicas de contabilidad pública

Normas técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales

En relación con los principios de reconocimiento y revelación, la norma técnica precisa los criterios que deben tenerse en cuenta al preparar y presentar información financiera, económica, social y ambiental, de acuerdo con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

- Asociar claramente los elementos de los estados contables (activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden).
- Que las expectativas de aplicación de recursos para el cumplimiento de funciones de cometido estatal sean ciertas.
- Que la magnitud de la partida pueda ser medida confiablemente en términos monetarios, expresada de manera clara en términos cualitativos o cuantitativos físicos.

Las diferentes bases de valuación permiten reconocer y revelar las transacciones, los hechos y las operaciones de la entidad contable pública, de tal forma que los resultados obtenidos se ajusten a los propósitos de control, rendición de cuentas, gestión eficiente y transparencia.

Costo histórico. Representa la asignación de valor a derechos, bienes, servicios, obligaciones y demás transacciones, hechos y operaciones en el momento en que se suceden, siendo este el que se debe reconocer.

El costo histórico está conformado por el precio de adquisición, adicionado con todos los costos y gastos incurridos para la prestación de servicios, utilización o enajenación. También, las adiciones y mejoras efectuadas a los bienes deben estar sujetas a la actualización en el tiempo.

Cuadro 31. Criterios de actualización del costo histórico

Costo reexpresado	Costo histórico actualizado a valor corriente, mediante el reconocimiento de cambios de valor, ocasionado por la exposición a fenómenos económicos exógenos (TRM, UVR).
Valor presente neto	Valor que resulta de descontar la totalidad de los flujos futuros que pueda generar un activo o un pasivo, empleando para tal efecto una tasa de descuento.
Costo de reposición	Precio que deberá pagarse para adquirir un activo similar al que se tiene.
Valor razonable	Precio que se pagaría por un activo o el importe por el que se cancelaría un pasivo en una transacción realizada (mercado activo).
Valor de realización	Importe en efectivo o el equivalente, mediante el cual se espera que sea convertido un activo o liquidado un pasivo, en condiciones normales.

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Normas técnicas relativas a los activos

Estas normas están orientadas a definir criterios para el reconocimiento y la revelación de los hechos relacionados con los bienes (tangibles e intangibles) y derechos ciertos del ente público, derivados del desarrollo de su función administrativa o cometido estatal.

Desde el punto de vista económico, nacen como consecuencia de operaciones que suponen el incremento de los pasivos, el patrimonio o la realización de ingresos.

Inversiones e instrumentos derivados con fines de cobertura de activos. Las inversiones representan recursos aplicados en la creación y en el fortalecimiento de los entes públicos, así como la adquisición de valores como títulos e instrumentos derivados, en cumplimiento de políticas financieras, económicas y sociales del Estado.

Las inversiones deben reconocerse por su costo histórico y actualizarse atendiendo la intención de realización, la disponibilidad de información en el mercado y, tratándose de inversiones patrimoniales, el grado de control o de influencia que se tenga sobre el ente receptor de la inversión, mediante la aplicación de metodologías que aproximen su realidad económica, tales como: el valor razonable, el valor presente neto a partir de la tasa interna de retorno, el método de participación patrimonial y el método del costo.

Los instrumentos derivados para administrar liquidez deben reconocerse y actualizarse al valor razonable. Por su parte, los instrumentos derivados con fines de cobertura de activos serán objeto de reconocimiento y actualización, empleando metodologías de reconocido valor técnico. Las inversiones realizadas en moneda extranjera deben reconocerse aplicando la Tasa Representativa de Mercado (TRM) de la fecha de transacción.

Las inversiones deben revelarse teniendo en cuenta la modalidad del título y los rendimientos que genere. Igualmente, la finalidad con la cual se realizan, es decir, administrar la liquidez, adquirir el control del ente emisor y por razones de política.

Rentas por cobrar. Constituidas por los derechos tributarios pendientes de recaudo, exigidos sin contraprestación directa, que recaen sobre la renta o la riqueza, en función de la capacidad económica del sujeto pasivo, gravando la propiedad, la producción, la actividad o el consumo. Las rentas por cobrar deben reconocerse por el valor determinado en las declaraciones tributarias, las liquidaciones oficiales en firme y demás actos administrativos, que liquiden obligaciones a cargo de los contribuyentes, responsables y agentes de retención.

Las liquidaciones oficiales deben registrarse como derechos contingentes en las cuentas de orden, hasta tanto queden en firme. Las rentas por cobrar se revelan según su antigüedad en vigencia actual y vigencias anteriores, sin embargo estas no son objeto de provisión, cuando por algún caso se requiera afectar directamente el patrimonio.

Deudores. Comprenden los derechos de cobro originados en el desarrollo de las actividades financieras, económicas y sociales del ente público, que se producen como resultado de la venta de bienes o servicios, así como los conceptos conexos a la liquidación de rentas por cobrar, como los intereses moratorios, sanciones y multas por extemporaneidad y demás derechos originados en desarrollo del cometido estatal por operaciones diferentes a los ingresos tributarios.

Estos derechos deben ser reconocidos por su importe original, siempre y cuando exista el derecho cierto de cobro, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes o con los términos contractuales pactados.

Como resultado del grado de incobrabilidad originado en factores tales como antigüedad e incumplimiento, debe aprovisionarse el valor de los derechos que se estimen incobrables y ajustarse permanentemente de acuerdo con su evolución.

El cálculo de la provisión debe corresponder a una evaluación técnica que permita determinar la contingencia de pérdida o riesgo por la eventual insolvencia del prestatario, y deberá efectuarse por lo menos al cierre del período contable.

Son métodos y criterios aceptados para establecer el valor de la provisión: el individual y el general.

- El *método individual* se basa en el análisis de la antigüedad y en la revisión de las condiciones de cada uno de los deudores.
- El *método general o alternativo* se basa en la estimación de un porcentaje sobre el total de los deudores que se consideran incobrables, con independencia de la situación particular de cada una de ellas.

El valor de las provisiones constituidas se presenta como un menor valor de los deudores, debiendo revelarse en notas a los estados contables, los métodos y criterios utilizados para su estimación.

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 consumidos 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.

Los inventarios deben reconocerse por el costo histórico y se llevarán por el sistema de inventario permanente. Para efectos de valoración y determinación de los costos pueden aplicarse los métodos de Primeras en Entrar Primeras en Salir (PEPS), costo promedio o cualquier otro método de reconocido valor técnico, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, procesos productivos y procedimientos internos (no se considera método de reconocido valor técnico el UEPS).

No constituyen inventarios los bienes destinados a formar parte de la infraestructura propia del ente público para desarrollar su cometido estatal (Propiedades, planta y equipo) o para uso, goce y disfrute de la comunidad (Bienes de beneficio y uso público), ni los elementos para su mantenimiento y construcción.

Deberán reconocerse provisiones por las contingencias originadas en disminuciones físicas o monetarias, tales como merma, deterioro u obsolescencia, las cuales se calcularán mediante la aplicación de criterios técnicos que permitan determinar su razonabilidad, de acuerdo con la naturaleza del inventario y condiciones que hayan afectado los mismos.

Deben revelarse de acuerdo con su estado de elaboración en productos terminados, en proceso e insumos y de acuerdo con su disponibilidad, en inventarios en tránsito y en poder de terceros. Las provisiones constituidas deben revelarse por separado

como un menor valor de los inventarios. Así mismo, el método de valuación utilizado debe ser indicado en las notas a los estados contables.

Propiedades, planta y equipo. Comprende los bienes tangibles adquiridos, contruidos, o que se encuentran en tránsito, en construcción, en mantenimiento o en montaje y que se utilizan para atender necesidades sociales mediante la producción de bienes, la prestación de servicios o para la utilización en la administración o usufructo del ente público y, por tanto, no están destinados para la venta en desarrollo de actividades comerciales, siempre que su vida útil probable, en condiciones normales, exceda de un año, entendiendo este como el tiempo o los factores necesarios para estimar la operatividad del bien.

Deben reconocerse por su costo histórico y actualizarse mediante la aplicación de métodos de reconocido valor técnico que permitan una medición confiable. Para establecer el costo de reposición, pueden emplearse avalúos o precios de referencia, en tanto que el valor de realización se aplicará cuando se tenga la intención de enajenarlos, debiendo realizar, para el efecto, los respectivos avalúos técnicos.

El valor de los bienes recibidos en permuta o donación corresponderá al convenido entre las partes o, en forma alternativa, al estimado mediante avalúo técnico. El valor de las adiciones y mejoras que aumenten la vida útil del bien, amplíen su capacidad, la eficiencia operativa, mejoren la calidad de los productos y servicios, o permitan una reducción significativa de los costos de operación, constituyen un mayor valor del bien, el cual afectará al cálculo futuro de la depreciación; en caso contrario, se reconocerá como gasto o costo, según corresponda.

Por regla general, el reconocimiento de la depreciación afecta el gasto o costo, según corresponda. No obstante, tratándose de las entidades contables públicas del gobierno general, dicho reconocimiento afecta directamente el patrimonio, excepto para los activos asociados a las actividades de producción de bienes y la prestación de servicios individualizables, que deben reconocerse como costo.

Son depreciables aquellos bienes que pierden su capacidad normal de operación durante su vida útil, tales como edificaciones; plantas, ductos y túneles; redes, líneas y cables; maquinaria y equipo; equipo médico y científico; muebles, enseres y equipo de oficina; equipos de comunicación y computación; equipo de transporte, tracción y elevación; equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería. No son depreciables los terrenos. Por su parte, no son objeto de depreciación las construcciones en curso, la maquinaria y equipo en montaje, los bienes en tránsito y las propiedades, planta y equipo no explotadas, en mantenimiento, mientras permanezcan en esta situación.

Activos depreciables. La vida útil de un activo debe definirse por parte del ente público en relación con el servicio esperado del activo. En circunstancias normales pueden considerarse como vida útil para los activos depreciables cuando se utilizan

los métodos de depreciación de línea recta, la suma de los dígitos de los años o los saldos decrecientes.

Cuadro 32. Años de vida útil para activos depreciables

Activos depreciables	Vida útil
• Edificaciones.	50 años
• Embalses, represas y canales, obras civiles.	50 años
• Equipo y accesorios de generación, transmisión, distribución, producción, conducción, tratamiento, etc.	25 años
• Torres, postes y accesorios.	25 años
• Redes, líneas y cables aéreos y sus accesorios.	25 años
• Redes, líneas y cables subterráneos y sus accesorios.	25 años
• Plantas y ductos.	15 años
• Maquinaria y equipo.	15 años
• Barcos, trenes, aviones y maquinaria.	15 años
• Equipo médico y científico.	10 años
• Muebles, enseres y equipo de oficina.	10 años
• Equipo de comunicación y accesorios.	10 años
• Equipo de transporte, tracción y elevación.	10 años
• Equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería.	10 años
• Equipo de computación y accesorios.	5 años

Fuente: elaboración propia.

En circunstancias tales como la acción de factores naturales, deterioro por uso, obsolescencia, avance tecnológico o especificaciones de fábrica, podrá fijarse una vida útil diferente y revelar tal situación en las notas a los estados contables.

El valor de los semovientes se amortizará durante el lapso que se considere como ciclo productivo, de acuerdo con métodos de reconocido valor técnico.

El valor de la inversión efectuada para construcción o adecuación de las vías de comunicación y acceso interno, se amortizará durante el lapso estimado de acuerdo con estudios de reconocido valor técnico, teniendo en cuenta la capacidad de prestar servicios o generar beneficios.

Deben reconocerse provisiones o valorizaciones de conformidad con las normas contables vigentes, cuando estas sean procedentes como resultado de la pérdida por demérito u obsolescencia, presentada por hechos extraordinarios o fortuitos; así mismo, por efectos de la pérdida de valor económico para aquellos bienes que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo o por el deterioro que sufren las propiedades y requieren condiciones ambientales específicas para su funcionamiento o conservación.

Las valorizaciones y desvalorizaciones se reconocerán como resultado del análisis comparativo entre el valor determinado producto de las actualizaciones realizadas y el valor en libros del respectivo bien.

Las propiedades, la planta y el equipo deben reconocerse y revelarse de acuerdo con su naturaleza y capacidad de desplazamiento en muebles, inmuebles, plantaciones y de locomoción propia. Los bienes muebles se revelarán de acuerdo con su función, destinación, y su estado normal de funcionamiento o de situaciones especiales para ser involucrados en procesos operativos o administrativos. En los bienes inmuebles se revelará, por separado, el valor que corresponda a terrenos. Los bienes clasificados como de locomoción propia corresponden a los semovientes y deben revelarse en forma separada.

Las depreciaciones y amortizaciones acumuladas, así como las provisiones, cuando sean procedentes, constituyen un menor valor de las propiedades, la planta y el equipo, y deberán reflejarse en forma separada. Por su parte, cuando haya lugar a la constitución de valorizaciones deberán reflejarse igualmente de manera separada.

Diferencia entre valor en libros y avalúo: la diferencia entre el valor en libros y el avalúo realizado a los bienes muebles, de conformidad con las normas técnicas relativas a la valoración de propiedad, planta y equipo, establece que debe constituirse una valorización cuando el valor de realización, precio de mercado o valor actual, sea superior al costo reexpresado, el cual debe revelarse por separado de la cuenta de propiedad, planta y equipo, cuenta, 1999 Valorizaciones. Por lo tanto, la diferencia que resulte del avalúo aplicado a los bienes inmuebles y muebles debe contabilizarse como una valorización que representa el aumento neto del valor de los activos, determinado mediante avalúos con criterios y normas de reconocido valor técnico.

Bienes de beneficio y uso público e históricos y culturales: comprende los bienes destinados para el uso y goce de todos los habitantes del territorio nacional, que son de dominio del ente público y pueden o no ser administrados por este. Están orientados a generar bienestar social o a exaltar los valores culturales y preservar el origen de los pueblos y su evolución. En el caso de los bienes históricos y culturales debe existir el acto jurídico que los considere como tales.

Estos bienes deben reconocerse por el costo histórico y actualizarse al costo reexpresado, de acuerdo con las normas vigentes aplicables al ente público. Podrán ser objeto de avalúos técnicos cuando circunstancias especiales lo ameriten.

El costo de los bienes de beneficio y uso público e históricos y culturales, recibidos en donación o en cumplimiento de cláusulas contractuales, corresponderá al valor convenido entre las partes o, en forma alternativa, al estimado mediante avalúo técnico. Cuando se trate de incorporar el valor de un bien a la contabilidad del ente público, debe hacerse por un valor estimado, afectando directamente el patrimonio.

El valor de las erogaciones que aumenten la vida y calidad del bien, en cuanto al servicio público que se espera deba prestar, constituyen un mayor valor del bien. De lo contrario, se reconocerán como un gasto.

Los bienes de beneficio y uso público en servicio que sean administrados por el ente público serán objeto de amortización, afectando directamente el patrimonio, durante el lapso estimado en que estarán en capacidad de prestar servicios o generar beneficios a la comunidad, de acuerdo con estudios de reconocido valor técnico, los cuales deberán contemplar la estimación de valores residuales, según sea el caso.

Los bienes de beneficio y uso público deben revelarse atendiendo a su naturaleza, destinación y situación en: construcción, en servicio y entregados en administración. Las amortizaciones que proceden deben revelarse por separado, como un menor valor de los mismos.

Recursos naturales y del ambiente: los recursos naturales y del ambiente son bienes tangibles e intangibles que, por sus propiedades, especie, género o clase, se encuentran en la naturaleza y el ambiente, son de propiedad de la Nación y están bajo la responsabilidad de la entidad contable pública. Comprende los recursos existentes y todas las inversiones orientadas a formar nuevos recursos, adicionarlos, mejorarlos o explotarlos.

Los recursos naturales existentes deben reconocerse por el valor establecido mediante procedimientos técnicos que consideren aspectos exógenos y endógenos, tales como degradación tectónica, deterioro o autodestrucción natural. Así mismo, será objeto de actualización conforme a las normas vigentes aplicables.

Por su parte, las inversiones en recursos naturales y del ambiente se reconocerán por el costo histórico y se actualizarán mediante la aplicación de métodos de reconocido valor técnico.

Para efecto de revelación, los recursos naturales y del ambiente, así como las inversiones efectuadas en ellos, se clasifican como renovables y no renovables, dependiendo de sus características y, a su vez, atendiendo a las actividades adelantadas por los entes públicos en conservación y explotación.

Los recursos renovables son susceptibles de ser restablecidos por otros de las mismas características y naturaleza, y pueden sufrir degradación ambiental. Los recursos no renovables son aquellos no susceptibles de ser reproducidos o reemplazados.

Los recursos naturales sufren un proceso de agotamiento en la medida en que se explotan, el cual debe reflejarse por separado como un menor valor de los mismos.

Las inversiones en recursos naturales renovables y no renovables en explotación serán objeto de amortización, teniendo como base el período estimado para recuperar la inversión, de acuerdo con procedimientos técnicos. Las amortizaciones constituidas deben revelarse por separado como un menor valor de las inversiones.

Otros activos: comprenden los recursos (bienes y derechos) tangibles e intangibles que son complementarios para el cumplimiento de las funciones de cometido estatal de la entidad contable pública o están asociados a su administración, en función de situaciones tales como posesión, titularidad, modalidad especial de adquisición o su capacidad para generar beneficios o servicios futuros.

Los bienes de arte y cultura y los intangibles se reconocen por su costo histórico y son susceptibles de actualización.

Las responsabilidades serán reconocidas por el costo de reposición, el cual se actualizará de acuerdo con las normas que le sean aplicables al respectivo activo, con el fin de garantizar el mantenimiento del patrimonio público.

Los activos tales como los bienes recibidos en dación de pago y los adquiridos de instituciones inscritas se reconocerán por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización, de conformidad con los términos contractuales y las normas contables que le sean aplicables al ente público.

Para efectos de reconocimiento y revelación, los otros activos se clasifican atendiendo la clase de bien y su condición, en los siguientes conceptos: bienes y derechos en proceso de titularización, bienes recibidos en dación de pago, activos adquiridos de instituciones inscritas, bienes adquiridos en *leasing* financiero, bienes de arte y cultura e intangibles.

Igualmente, se clasifica como inversión social diferida la contribución a la formación de un activo social, atendiendo a su correlación con el funcionamiento del ente público en cargos diferidos, obras y mejoras en propiedad ajena, gastos pagados por anticipado. En relación con la modalidad del encargo en bienes entregados a terceros, así mismo, para las responsabilidades se considera la instancia del proceso en que se encuentran.

Los cargos diferidos se amortizarán durante los períodos en los cuales se espera percibir los beneficios de los costos y los gastos incurridos, de acuerdo con los estudios de factibilidad para su recuperación, los períodos estimados de consumo de los bienes o servicios, o la vigencia de los respectivos contratos, según corresponda. El impuesto diferido se amortizará durante los períodos en los cuales se reviertan las diferencias temporales que lo originaron. Por su parte, el cargo por corrección monetaria diferida se amortizará en la misma proporción en que se asignen los costos que la causaron.

Las obras y las mejoras en propiedad ajena se amortizarán durante el período de duración del contrato que ampare el uso de la propiedad, solo cuando el costo de las obras y mejoras efectuadas no sean reembolsables.

La amortización de la inversión social diferida se realizará durante los períodos en los cuales se espera percibir beneficios.

Los bienes entregados a terceros se amortizarán durante el período que corresponda a la explotación del bien entregado, de acuerdo con la duración del amparo legal o contractual. En todo caso, el período de amortización no podrá ser superior a los años de vida útil estimados para el bien que se trate.

El valor de los intangibles adquiridos o desarrollados se amortizará durante el lapso que corresponda a la recuperación de la inversión en que se incurrió, el período en que se obtendrán beneficios esperados por efectos de su explotación o la duración del amparo legal o contractual.

Los bienes recibidos en dación de pago y los de arte y cultura deben aprovisionarse para reconocer situaciones de disminución del valor del bien en relación con el valor en libros y deterioro. Tratándose de las entidades contables públicas del gobierno general, esta provisión afecta directamente el patrimonio.

Normas técnicas relativas a los pasivos

Las normas técnicas de pasivos están orientadas a definir criterios para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con las obligaciones ciertas o estimadas, contraídas por el ente público y derivadas del desarrollo de su función administrativa o cometido estatal.

Estas obligaciones se originan en la ley, en los negocios jurídicos y en demás actos o hechos que las generan. Desde el punto de vista económico se originan como consecuencia de operaciones que suponen un incremento de activos o generación de costos y gastos.

Las obligaciones ciertas, a diferencia de las estimadas, se caracterizan porque su determinación se obtiene de forma objetiva y exacta, tanto en lo relativo al plazo para su cancelación o aplicación, fijado por las partes o por las normas legales, como en la cuantía del valor a restituir.

Operaciones de crédito público y financiamiento con la banca central.

Corresponden a los actos o contratos que, de conformidad con las disposiciones legales sobre crédito público, tienen por objeto dotar al ente público de recursos, bienes o servicios, con plazo para su pago, tales como empréstitos, emisión y colocación de bonos y títulos de deuda pública, y crédito de proveedores.

Las operaciones de financiamiento con la banca central corresponden a los préstamos que obtiene el Gobierno Nacional por parte del Banco de la República.

Tratándose de empréstitos, las operaciones de crédito público deben reconocerse por el valor desembolsado; los bonos y los títulos colocados se reconocen por el valor nominal y los créditos de proveedores deben reconocerse por el valor del bien o servicio recibido. Las operaciones de crédito público pactadas en moneda extranjera deben reconocerse aplicando la Tasa Representativa de Mercado (TRM) de la fecha de transacción. Este valor debe reexpresarse periódicamente aplicando la TRM en la fecha de la actualización.

Las operaciones de crédito público deben revelarse atendiendo criterios de origen, plazos pactados, clase de entidad y operación que provee el financiamiento.

De acuerdo con su origen, las operaciones de crédito público se clasifican en internas y externas. Se consideran operaciones de crédito público internas a aquellas que, de conformidad con la reglamentación vigente, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano y sean pagaderas en moneda nacional. Igualmente, constituye deuda pública interna la emisión de títulos de deuda pública que tienen como propósito reclasificar otra clase de obligación como sentencias, conciliaciones, cruces de cuentas, siempre que las normas legales lo permitan. Por su parte, las operaciones de crédito público externas corresponden a aquellas que se celebren con no residentes y pagaderas en divisas.

Atendiendo los plazos pactados, se clasifican en corto y largo plazo. Son obligaciones de corto plazo las adquiridas con plazo para su pago igual o inferior a un año, y de largo plazo, las adquiridas con plazo para su pago superior a un año. Para cada uno de ellos deben revelarse, en forma separada, los valores a amortizar en la respectiva vigencia.

De acuerdo con la clase de entidad que provee el financiamiento se clasifican en el Banco Central para el Gobierno Nacional; también se adquieren con el sistema financiero, proveedores, gobiernos, banca multilateral, entes públicos y otras entidades, atendiendo al tipo de operación que genera el financiamiento en contratos empréstitos, colocación de bonos y títulos, y crédito de proveedores.

Se entiende por contratos de empréstito a aquellos que tienen por objeto proveer, a la entidad estatal contratante, de recursos en moneda nacional o extranjera, distinguiendo los que se celebran entre entes públicos, los cuales se clasifican en el concepto de préstamos gubernamentales e identificando la clase de préstamo por acuerdos de pago, créditos presupuestarios, de tesorería y transitorios. Entre los títulos de deuda pública están los bonos y demás valores de contenido crediticio, emitidos por las entidades estatales. Los créditos de proveedores comprenden aquellos mediante los cuales se contrata la adquisición de bienes o servicios.

Los intereses y comisiones causados deben revelarse en cuentas separadas de la obligación de la cual se derivan, así como los descuentos y primas en la colocación de títulos de deuda pública, que corresponden al menor o mayor valor recibido

con relación al valor nominal de los mismos, los cuales se amortizarán durante el tiempo de redención de los títulos.

Las operaciones de crédito público mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago, por sus características de ser contingencias, se registran dentro de las cuentas de orden acreedoras, y por tanto, no se consideran como parte integrante de los pasivos de la entidad hasta que la contingencia se considere probable, situación en la cual debe clasificarse como un pasivo contingente o se convierte en una obligación real, originando su clasificación como deuda asumida y acuerdos de pago según corresponda.

Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados con fines de cobertura de pasivos. Las operaciones de financiamiento no exigen las formalidades propias de las operaciones de crédito público y comprenden las operaciones efectuadas para cubrir situaciones temporales de iliquidez, las obligaciones surgidas en acuerdos de pago suscritos como resultado del cumplimiento de garantías de operaciones de crédito público por parte de la Nación y las entidades territoriales, y las operaciones de la Nación a corto plazo. Así mismo, incorpora las obligaciones contraídas por las empresas públicas con participación del sector público igual al cincuenta por ciento (50%) en el capital, o menor en caso de influencia importante, tales como préstamos y emisión, y colocación de bonos y títulos, que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos.

Tratándose de préstamos y operaciones para cubrir situaciones temporales de iliquidez, las operaciones de financiamiento deben reconocerse por el valor desembolsado. Los bonos y los títulos colocados se reconocen por el valor nominal.

Las operaciones de financiamiento que han sido pactadas en moneda extranjera deben reconocerse aplicando la TRM de la fecha de transacción. Las operaciones de financiamiento se revelan atendiendo los criterios de origen, el plazo pactado y la operación que provee el financiamiento.

Cuentas por pagar. Comprende obligaciones del ente público adquiridas con personas naturales o jurídicas, diferentes a las entidades financieras, en desarrollo de sus operaciones.

Las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación. En el caso de operaciones con proveedores en moneda extranjera, estas deben reconocerse aplicando la TRM de la fecha de transacción. Los costos de endeudamiento, como intereses y comisiones por pagar, se reconocen por el valor devengado o causado de acuerdo con las condiciones pactadas. Estos se causarán en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes de conformidad con las condiciones contractuales. Cuando no exista prestación a cargo de un tercero, la causación

debe estar condicionada al nacimiento de la obligación en virtud de la ley o del acto administrativo.

Estas obligaciones deben actualizarse periódicamente de acuerdo con la modalidad de ajuste pactado y observando las disposiciones vigentes, reconociendo en los resultados del período el mayor o el menor valor causado por efectos del ajuste.

Se revelan en función de los hechos que originan la obligación, tales como: adquisición de bienes y servicios, transferencias, impuestos, depósitos, avances y anticipos. Adicionalmente, se clasifican atendiendo la operación propia de algunos entes, entre otros: aportes a afiliados, subsidios asignados, seguros y reaseguros, premios por pagar, administración del sistema de seguridad social y fondo de solidaridad y garantía en salud.

Obligaciones laborales y de seguridad social integral. Comprenden las obligaciones originadas en la relación laboral en virtud de normas legales, convencionales o pactos colectivos, así como las derivadas de la afiliación al sistema de seguridad social integral.

Las obligaciones laborales y de seguridad social integral deben reconocerse por el valor de la obligación a pagar.

Las obligaciones laborales deben revelarse atendiendo la naturaleza salarial o la prestacional de la misma. Por su parte, las de seguridad social se clasifican atendiendo las prestaciones generales de los regímenes generales establecidos por el correspondiente sistema. Estas deben reconocerse por el valor de la obligación real. Por lo menos al final del período contable debe registrarse en este grupo el resultado de la consolidación de prestaciones.

Otros bonos y títulos emitidos. Comprende la emisión de bonos y títulos que por sus características especiales no se consideran operaciones de crédito público, dado que la intención de los mismos no es obtener recursos sino la sustitución y el reconocimiento de obligaciones.

Deben reconocerse por su valor nominal y redimirse de acuerdo con las normas vigentes o cuando son utilizados como instrumento de pago.

Se revelan identificando la modalidad de la obligación que los generan en bonos pensionales, títulos de devolución de impuestos, certificados de reembolso tributario, entre otros. Los costos financieros deben clasificarse en cuentas separadas de la obligación que los originan.

Pasivos estimados. Comprenden las obligaciones a cargo del ente público, originadas en circunstancias ciertas, cuya exactitud del valor depende de un hecho futuro; estas obligaciones deben ser justificables y su medición monetaria confiable.

Deben reconocerse por el valor que se estime, empleando criterios técnicos de conformidad con las disposiciones legales vigentes, constituyéndose en provisiones.

Deben revelarse atendiendo el concepto que los origine. Cuando la circunstancia que determinó la estimación se materialice, deben reclasificarse como un pasivo real o extinguir la provisión.

Otros pasivos. Corresponde a las obligaciones originadas en la actuación por cuenta de terceros, recaudos susceptibles de convertirse en ingresos a través del tiempo y obligaciones que adquiere el ente público en su calidad de garante. Igualmente, aquellas originadas en la reclasificación como consecuencia del proceso de depuración de saldos. Así, se reconocen por el valor recibido, producto de las garantías, de conformidad con los actos correspondientes, los cuales son susceptibles de actualización.

Los pasivos diferidos se amortizarán durante los períodos en los cuales se produzca la contraprestación de bienes y servicios, cuando se reviertan las diferencias temporales que los originaron, o cuando se asignen los costos.

Deben revelarse en función de la titularidad de los recursos, la probabilidad de constituir ingresos y del cumplimiento de garantías.

Normas técnicas relativas al patrimonio

El patrimonio público comprende el valor de los recursos públicos representados en bienes y derechos, deducidas sus obligaciones necesarias para cumplir los fines estipulados en la Constitución y la ley.

Las normas técnicas del patrimonio público están orientadas a definir criterios para el reconocimiento y la revelación de los recursos básicos para la constitución y el desarrollo, así como otros factores que inciden en el comportamiento patrimonial, representado en las diferentes modalidades de superávit de los entes que conforman el sector público.

Los recursos básicos están conformados por los aportes iniciales y sus incrementos directos, o como consecuencia de capitalizaciones originadas en las disposiciones legales que les sean aplicables y por las determinaciones de instancias superiores competentes.

Cuadro 33. Factores en el comportamiento patrimonial

Superávit pagado	Comprende el valor en exceso originado en la venta de acciones o cuotas y partes de interés social, frente al valor nominal.
Superávit operacional	Se origina como consecuencia del reconocimiento de ingresos, costos y gastos en un período contable, más los resultados de períodos anteriores que están disponibles. También incluye aquellas partidas pendientes de las formalidades necesarias para ser capitalizadas y las constituidas con fines específicos, en cumplimiento de normas legales y estatutarias.
Superávit de valuación	Se deriva de los procesos de valoraciones técnicas tendientes a la actualización de activos, pasivos y patrimonio.
Superávit donado	Comprende bienes y derechos recibidos de terceros sin contraprestación económica que tienen como característica su permanencia relativa y que no corresponden a un reconocimiento del gasto por extinción del bien. Las donaciones en dinero, por norma general, se registran como superávit por donación, excepto aquellas que tengan como destino la financiación de gastos de funcionamiento, las cuales se registrarán como ingreso.
Superávit por patrimonio incorporado	Se origina en el reconocimiento de activos y pasivos como resultado del proceso de legalización, valoración, medición, asunción, o por cualquier otro método especial y que debe ser incluido en las cuentas correspondientes. Así mismo, incluye el reconocimiento de intangibles formados.
*	Cuando las variaciones generan resultados negativos se constituyen en déficit.

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Para efectos de revelación, el superávit pagado está conformado por la prima en colocación de acciones, cuotas o partes de interés social; el superávit operacional por el resultado del ejercicio, resultado de ejercicios anteriores, dividendos y participaciones decretados y las reservas; el superávit de valuación por las valorizaciones, el originado en la aplicación del método de participación patrimonial, la revalorización del patrimonio y el ajuste por inflación; el superávit incorporado incluye el patrimonio incorporado y los intangibles formados y el superávit donado comprende las donaciones en dinero, especie y derechos.

El reconocimiento del patrimonio público debe ser consistente con el de las demás cuentas de balance y resultados que lo originan.

El patrimonio público se revelará dependiendo del sector al que corresponda la entidad, central o descentralizada, en Hacienda Pública o Patrimonio Institucional, respectivamente.

Hacienda Pública. Comprende los aportes otorgados para la creación y el desarrollo de los entes públicos del sector central del orden nacional, departamental, distrital, municipal y demás entidades territoriales y las variaciones patrimoniales

originadas por la operación, los procesos de actualización y las decisiones de terceros a favor del Estado.

El capital fiscal representa los recursos destinados para la creación y desarrollo de la entidad contable pública, así como la acumulación de los traslados de otras cuentas patrimoniales, como es el caso de los resultados del ejercicio, el patrimonio público incorporado y las provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones de los activos de las entidades del Gobierno general, que no estén asociados a la producción de bienes y la prestación de servicios.

Patrimonio institucional. Comprende los aportes otorgados por el sector público y privado para la creación y desarrollo de los entes públicos descentralizados; igualmente, incluye los recursos públicos que están destinados a fomentar el desarrollo de un sector específico y las variaciones patrimoniales originadas por la operación, los procesos de actualización y las decisiones de terceros a favor del Estado.

Cuadro 34. Patrimonio institucional

El capital social	Está conformado por los aportes sociales de conformidad con normas legales que rigen la creación de entes públicos cuya naturaleza jurídica corresponde a sociedades limitadas y asimiladas.
El capital autorizado y pagado	Comprende los aportes efectivamente otorgados a los entes públicos cuya naturaleza jurídica corresponde a sociedades anónimas y asimiladas, de conformidad con las normas que rigen su creación.
Capital fiscal	Corresponde a los aportes otorgados para la creación y desarrollo de los establecimientos públicos, y también la acumulación de los traslados de otras cuentas patrimoniales, como es el caso de los resultados del ejercicio, el patrimonio público incorporado y el deterioro por la utilización de bienes de beneficio y uso público.
El capital de fondos parafiscales	Representa los recursos públicos recibidos para el fomento y desarrollo de un sector específico, que por ley son administrados por particulares.
*	El balance general es un estado contable básico que representa en forma clasificada, resumida y consistente, la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable y revela la totalidad de sus bienes, derechos, obligaciones y la situación del patrimonio.

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Normas técnicas relativas a las cuentas de actividad financiera, económica, social y ambiental

Comprenden los ingresos, gastos y costos en que incurre la entidad contable pública en desarrollo de sus funciones, y reflejan el resultado de la gestión, en

cumplimiento de las actividades ordinarias realizadas por la entidad contable pública, durante el período contable. Estas cuentas también incluyen las partidas extraordinarias.

Las actividades ordinarias corresponden a la operación básica o principal de la entidad contable pública, así como a las complementarias y vinculadas a la misma y se caracterizan porque son recurrentes.

Las partidas extraordinarias surgen de hechos, transacciones u operaciones que son distintas de las actividades ordinarias, que no se espera que sean frecuentes y que no son controladas por la entidad contable pública. Por su parte, las partidas extraordinarias se consideran no operacionales.

Para efectos de revelación en los estados contables de la entidad contable pública, las actividades ordinarias se clasifican en operacionales y no operacionales. Las actividades operacionales corresponden al cumplimiento de la operación básica o principal de la entidad contable pública; y las actividades no operacionales comprenden las actividades complementarias, que permiten el adecuado desarrollo de la actividad principal y las actividades vinculadas, las cuales corresponden a las adicionales no relacionadas directamente con la operación básica o principal.

Ingresos. Expresión monetaria de los flujos percibidos por el ente público en el período contable que refleja la obtención de recursos originados en desarrollo de la actividad financiera, económica y social, básica o complementaria, susceptibles de incrementar el patrimonio público.

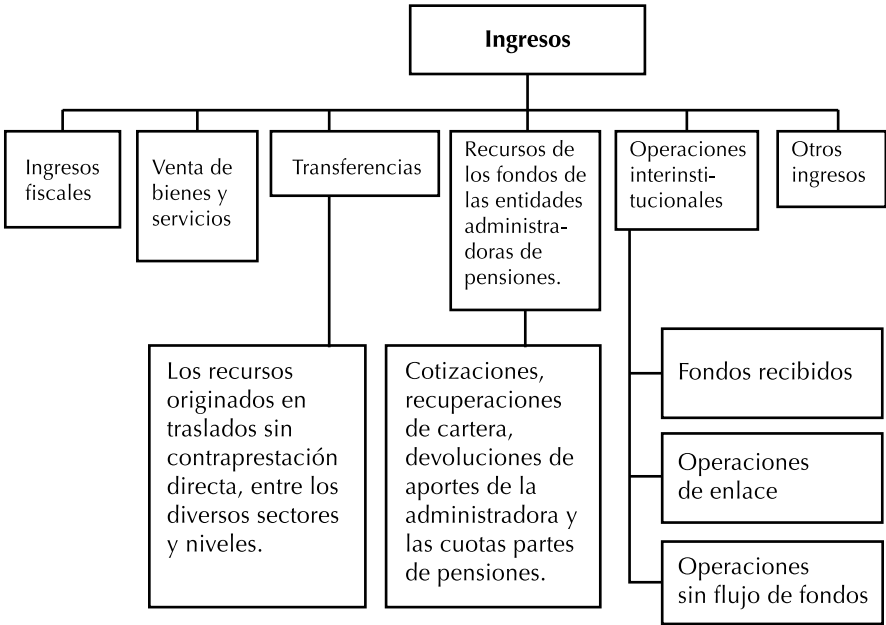
El reconocimiento de los ingresos debe hacerse en cumplimiento del principio de la causación, con base en el acto administrativo que los impone, las declaraciones tributarias, las normas legales o en desarrollo de actividades de comercialización y prestación de servicios. Para el caso de los ingresos tributarios, el reconocimiento de las liquidaciones oficiales se registrará una vez estas hayan quedado en firme.

El reconocimiento de los intereses de mora que estén sometidos a situaciones inciertas debe ser registrado atendiendo el principio de prudencia.

El reconocimiento de los ingresos por venta de bienes se realizará cuando se haya transferido su titularidad, y esté determinada en forma razonable la correspondiente contraprestación. Por su parte, los ingresos por prestación de servicios se reconocerán cuando surja el derecho de cobro, como consecuencia de la realización de la liquidación y su cuantificación, imputándose al ejercicio en el cual se realiza o presta el servicio.

Las devoluciones y descuentos deben registrarse como un menor valor del ingreso, independiente de la vigencia en la cual se haya causado.

Figura 29. Clasificación de Ingresos



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Las transferencias y las operaciones interinstitucionales deben reconocerse cuando surja el derecho cierto de cobro, es decir, cuando se conoce que el ente cedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación. Se registra por el importe establecido en el correspondiente acto de reconocimiento; en el caso de traspasos de bienes, por el valor convenido o estimado que determina su valor de realización.

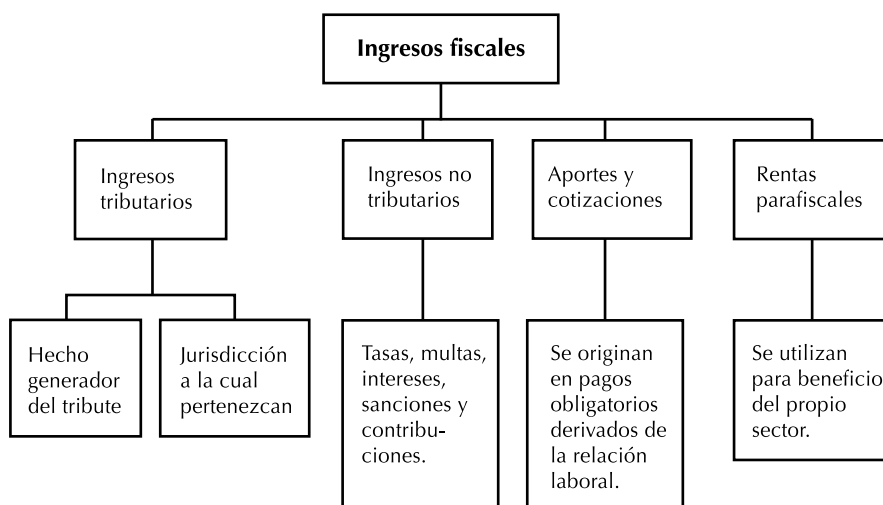
Los ingresos se revelan atendiendo el origen de los mismos, como el poder impositivo del Estado, el desarrollo de operaciones de comercialización, las relaciones con otros entes de la administración pública y la ocurrencia de eventos complementarios a la actividad principal. Se clasifican en ingresos fiscales, venta de bienes y servicios, transferencias, de pensiones, operaciones interinstitucionales y otros ingresos.

Los ingresos fiscales corresponden a los ingresos tributarios, no tributarios, aportes y cotizaciones, rentas parafiscales, ingresos por fondos especiales y sus correspondientes devoluciones y descuentos. El reconocimiento se efectuará en forma general, cuando surjan los derechos de cobro que los mismos originan, es decir, cuando se realice el acto administrativo que los cuantifique o se reciban las declaraciones tributarias privadas o las liquidaciones oficiales queden en firme.

Los ingresos tributarios están conformados por las diferentes clases de impuestos nacionales, departamentales, distritales y municipales y las sobretasas.

Los ingresos no tributarios comprenden tasas, multas, intereses, sanciones, contribuciones especiales, cuotas de valorización, regalías, peajes, valorizaciones, inscripciones, pliegos de licitaciones, formularios y especies valoradas, concesiones, estampillas, patentes, publicaciones, explotación de canteras, pesas y medidas, y arrendamientos y alquileres, entre otros.

Figura 30. Ingresos fiscales



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Las rentas parafiscales son gravámenes establecidos por la ley que afectan un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio propio del sector.

Los fondos especiales corresponden a recursos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, por parte de un ente público especializado, y que son clasificados presupuestalmente en forma independiente, aunque no tengan personería jurídica. Estos ingresos deben ser reconocidos de conformidad con la norma que los establece.

Los ingresos de estos fondos especiales están definidos en cada una de las disposiciones que los crean, donde se contemplan las diferentes fuentes de recursos que los componen, los cuales deben ser reconocidos, de conformidad con la norma, siempre como un ingreso propio del fondo.

Los ingresos por venta de bienes y servicios corresponden a los recursos generados en la actividad de comercialización y prestación de servicios, tales como la venta de productos explotados, contruidos, mercancías, servicios educativos, de administración del régimen de seguridad social en salud, servicios públicos domiciliarios, tránsito y transporte, comunicaciones, telecomunicaciones, suerte y azar, hoteleros y de promoción turística, financieros, de documentación e identificación, informáticos, operaciones de los fondos de garantías. Se incluyen las devoluciones, rebajas y descuentos correspondientes, y comprenden los recursos originados en traslados sin contraprestación directa efectuados entre los diversos niveles y sectores de la administración pública, bien sea para el financiamiento del cometido estatal del ente público, el cumplimiento de proyectos o convenios especiales, o como producto de los procesos de descentralización administrativa, por ejemplo, transferencias corrientes y de capital del Gobierno general o de las empresas, la participación de los ingresos corrientes y el situado fiscal.

Las operaciones interinstitucionales comprenden los aportes y traspasos con o sin situación de fondos, recibidos de la administración central para el desarrollo del cometido estatal de los entes públicos del mismo nivel. Incluyen las operaciones cuyo reconocimiento corresponde al ente encargado de la administración de los recursos y el pago o cancelación de los mismos lo efectúa otro ente público, así como el valor de los bienes recibidos como transferencia de otros entes públicos por operaciones que no tienen el carácter de donación y los conceptos de obligaciones recibidas y transferidas.

En el caso de los sistemas integrados, los registros contables de las operaciones recíprocas deben adaptarse a su operatividad, sin detrimento de cumplir con los procedimientos establecidos por la Contaduría General de la Nación.

Los recursos de los fondos de las entidades administradoras de pensiones comprenden las cotizaciones, recuperaciones de cartera, devoluciones de aportes de la administradora, reintegros de pensionados, convalidación pensional, reconocimiento de semanas, conmutación pensional, cuotas partes de bonos pensionales y de pensiones.

Los otros ingresos comprenden conceptos de recursos percibidos por el ente público que no provienen de su actividad básica, pero que constituyen una fuente de recursos, como pueden ser los derivados de inversiones, el ajuste por diferencia en cambio de las cuentas de activo y pasivo. Se incluyen en esta clasificación, los ingresos extraordinarios que, entre otros, contemplan los honorarios y las comisiones, arrendamientos, recuperaciones, publicidad, donaciones, reintegros de vigencias anteriores, bienes declarados a favor de la Nación, cuotas de partes de pensiones y bonos pensionales, utilidad en venta de terrenos, propiedades, planta

y equipo e intangibles, excedentes financieros, indemnizaciones y bienes recibidos para proyectos especiales. Así mismo, incluye los ajustes de ejercicios anteriores clasificados por clase de ingreso y los ajustes por inflación por corrección monetaria de las cuentas activas y pasivas no monetarias, contemplando sus correspondientes cuentas valuativas.

Gastos. Los gastos son flujos de salida de recursos de la entidad contable pública, susceptibles de reducir el patrimonio público durante el período contable, bien sea por disminución de activos o por aumento de pasivos, expresados en forma cuantitativa. Los gastos son requeridos para el desarrollo de la actividad ordinaria, e incluyen los originados por situaciones de carácter extraordinario.

El reconocimiento de los gastos debe hacerse con sujeción a los principios de devengo o causación y medición, de modo que refleje sistemáticamente la situación de la entidad contable pública en el período contable. Corresponden a los importes monetarios no recuperables en que incurren los entes públicos en el período contable, necesarios para la obtención de los bienes y servicios requeridos en el normal desarrollo de las actividades básicas y complementarias adelantadas en cumplimiento de la gestión social, operacional y administrativa, susceptibles de reducir el patrimonio público.

Los gastos de administración corresponden a la porción de aquellos que razonablemente deben atribuirse a actividades como dirección, planeación y apoyo logístico de los entes públicos.

Los gastos operativos se originan en el desarrollo de la operación básica o principal de la entidad contable pública, siempre que no deban registrar costos de producción y ventas, o gasto social.

Los gastos estimados corresponden a los valores determinados racionalmente, tendientes a cubrir las previsiones de hechos futuros ciertos, derivados de las contingencias de pérdida u ocurrencia de eventos que pueden afectar el patrimonio público en cuantía indeterminada, así como del valor aproximado relativo al desgaste o pérdida de capacidad operacional de los bienes por el uso, consumo o extinción de los mismos.

El gasto social incluye el importe de la ejecución de recursos destinados a cubrir las necesidades insatisfechas de la población en los sectores básicos de salud, educación, vivienda, y en servicios de agua potable y saneamiento básico, o en procura del bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población, contemplados presupuestalmente como proyectos de inversión o gastos de funcionamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en normas legales.

Los gastos de inversión social incluyen los importes de la ejecución de los proyectos de inversión, tendientes a la consecución de metas del cometido estatal

en cumplimiento del plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo, que no son susceptibles de registrarse como activos.

Las transferencias representan los recursos trasladados sin contraprestación directa, efectuados entre los diversos niveles y sectores de la administración pública, o de estos hacia el sector privado, bien sea para el financiamiento del cometido estatal de las entidades, el cumplimiento de proyectos o convenios especiales, o como producto de los procesos de descentralización administrativa.

Las operaciones interinstitucionales comprenden los aportes y traspasos con o sin situación de fondos, girados por la administración central para el desarrollo del cometido estatal de los entes públicos del mismo nivel. Incluyen, además, las operaciones cuyo reconocimiento corresponde al ente encargado de la administración de los recursos y cuyo pago o cancelación lo efectúa otra entidad pública, así como el valor de los bienes transferidos a otros organismos públicos, originados en operaciones que no tienen el carácter de donación.

Los otros gastos corresponden a importes de conceptos complementarios en que incurre el ente público que no están considerados en forma específica en las anteriores clasificaciones. Hacen parte de este grupo los gastos extraordinarios, cuyas partidas en ocasiones provienen de actividades que no corresponden al cometido estatal del ente, pero que igualmente generan un impacto negativo en el patrimonio institucional. Los gastos deben reconocerse racionalmente sobre la base del costo de los bienes y servicios adquiridos, o los importes estimados cuando se trata de la aplicación de criterios o métodos técnicos que permiten aproximar la cuantificación de algún hecho o evento que no implica en sí mismo una transacción con terceros. Se registran a medida que ocurran los hechos financieros, económicos y sociales en forma tal que queden contemplados sistemáticamente en el período contable correspondiente, independiente del flujo de recursos monetarios o financieros.

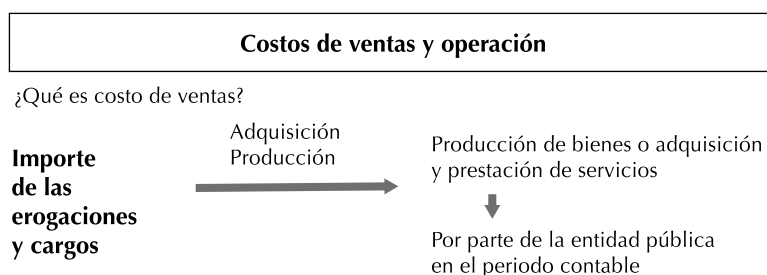
Para el registro de las provisiones, deben tenerse en cuenta factores como la cobrabilidad, el menor valor de los activos con relación al precio de mercado o valor de realización, la obsolescencia, y la estimación de contingencias que sea justificable, confiable y cuantificable, para atender obligaciones a cargo del ente público ante la probable ocurrencia de eventos.

Los gastos se revelan en relación con las funciones internas que se desempeñan. La ocurrencia de eventos o hechos no transaccionales, o las relaciones con otros niveles o sectores de la administración pública se clasifican teniendo en cuenta su naturaleza en: administrativos, operativos, gastos estimados, gasto social, gasto de inversión social, transferencias, operaciones interinstitucionales y otros gastos.

Costo de ventas y operación. El costo de ventas comprende el valor de las erogaciones y cargos asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios vendidos durante el período contable.

Por su parte, el costo de operación lo constituyen los valores reconocidos como resultado del desarrollo directo de la operación básica del ente público en la administración de la seguridad social, el desarrollo de las actividades financiera y aseguradora y la explotación de los juegos de suerte y azar, operaciones que por sus características y naturaleza no son objeto de acumulación en los costos de producción.

Figura 31. Costos de ventas



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

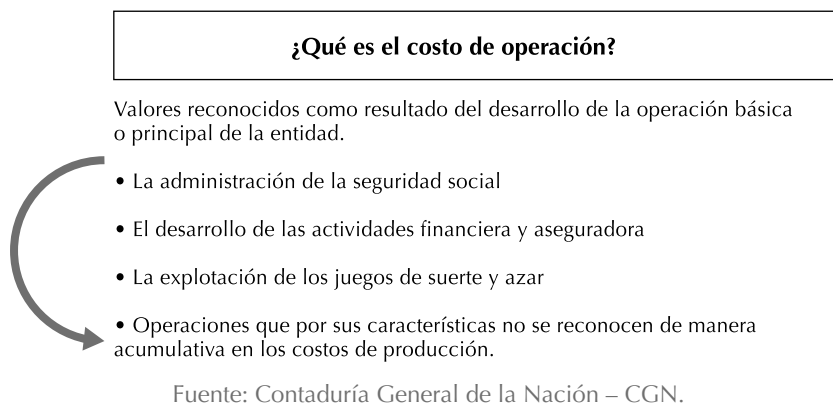
El costo de ventas se reconoce por el costo histórico de los inventarios, tratándose de bienes comercializados, y por los costos de producción acumulados, en el caso de los bienes producidos y los servicios prestados. Así mismo, los costos de operación se reconocen por el costo histórico.

El costo de ventas se revelará identificando la clase de bien o servicio vendido. En el caso de los bienes, adicionalmente, se tendrá en cuenta si se trata de una actividad productiva o de comercialización. Por su parte, los costos de operación se revelarán atendiendo los conceptos asociados a cada una de las actividades identificadas.

Costos de producción. Comprenden las erogaciones y los cargos asociados, clara y directamente, con la producción de bienes o la prestación de servicios de los cuales el ente público obtiene sus ingresos, en desarrollo de su función administrativa o cometido estatal.

Incluye, igualmente, el costo de producción de los bienes y servicios individualizables producidos por el ente público, para suministrarlos a la comunidad en forma gratuita o a precios económicamente no significativos, así como los bienes producidos para el uso o consumo interno.

Un servicio individualizable es aquel susceptible de suministrarse a cada individuo de manera particular, y su utilización reduce la disponibilidad de prestación para los demás individuos.

Figura 32. Costos de operación

Los servicios colectivos que presta el Gobierno a la comunidad, como la administración pública, la defensa, la seguridad y la justicia, serán objeto de costeo a medida que la entidad pública esté en capacidad de implementar sistemas de costos. En este sentido, los registros se efectuarán en las correspondientes cuentas de gastos de operación.

El proceso productivo comprende el conjunto de actividades realizadas bajo el control y responsabilidad del ente público, en las cuales se utilizan insumos y otros factores de producción para obtener bienes y prestar servicios.

Los diferentes conceptos que conforman el costo de producción deben reconocerse por el costo histórico. Para la determinación y el registro deben implementarse sistemas de acumulación que se ajusten a la naturaleza de la producción, bien sea por órdenes específicas o procesos, empleando metodologías reconocidas técnicamente, que puedan satisfacer las necesidades de información del ente público como: costeo global, directo o marginal, o costeo basado en actividades.

Así mismo, el sistema de costos puede funcionar sobre una base histórica o predeterminada, ya sea estimada o estándar, siempre que el ente público esté en capacidad de calcular, de manera técnica, los costos de producción con anterioridad a su ocurrencia.

Los costos de producción se revelan en el correspondiente informe complementario, identificando bienes y servicios producidos en desarrollo de las actividades económicas, los insumos y demás factores necesarios en la producción. El detalle de los tipos de insumos y los diferentes factores de producción que atiendan las necesidades específicas de cada ente público, y deben implementarse a nivel de auxiliar.

El costo de producción de los bienes que tienen como destino la venta o el suministro gratuito debe trasladarse al inventario de productos terminados a medida que se obtenga el producto concluido, previa la distribución de los costos indirectos. Lo anterior, teniendo en cuenta que la producción y el intercambio de bienes son actividades que se presentan en forma separada.

Figura 33. Reconocimiento de costo

¿Cómo se reconoce?	
Costo de ventas	• Costo histórico de los inventarios de los bienes adquiridos. • Los costos de producción acumulados de los bienes producidos y servicios prestados.
Costo de operación	• Costo histórico

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Los costos indirectos son todos aquellos conceptos en que incurre el ente público, necesarios para la producción, pero que no se identifican con el producto; por lo tanto, no pueden asignarse directamente a la producción, razón por la cual deben utilizarse mecanismos de distribución adecuados.

Tratándose de la fabricación de bienes para el uso o consumo interno, el costo del producto, una vez terminada la producción, debe trasladarse a propiedades, planta y equipo o cargos diferidos, atendiendo las características establecidas en las normas técnicas respectivas.

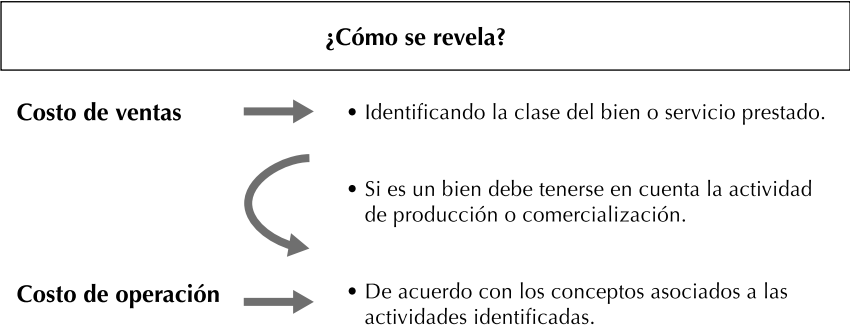
Por su parte, el costo de los bienes que se encuentran en proceso de producción actualizará temporalmente el inventario de productos en proceso, para efectos de revelación de la información contable a una fecha determinada.

En el caso de servicios, la producción y el intercambio se dan en forma simultánea; por tanto, una vez acumulados los costos de producción, se trasladan al costo de ventas si el servicio prestado es vendido a un precio económicamente significativo, es decir, si en un alto porcentaje el costo es recuperable. Si por el contrario, el servicio prestado es suministrado a la comunidad gratuitamente o a un precio económicamente no significativo, el costo de producción se traslada al gasto.

El traslado del costo de producción de los servicios al costo de ventas o al gasto debe efectuarse previa distribución de los costos indirectos, como mínimo al finalizar el mes. Los costos de producción se acumulan durante el período contable, razón por la cual la actualización en los inventarios, en propiedades, planta y equipo o

cargos diferidos en el caso de los bienes, o al costo de ventas o gasto en el caso de los servicios, debe efectuarse a través de una subcuenta de naturaleza crédito denominada “Traslado de costos”.

Figura 34. Revelación de datos



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

El ente público debe establecer centros de costos que satisfagan sus necesidades de información y control particulares, considerando la homogeneidad de las operaciones realizadas, la posibilidad de atribuir de manera clara e independiente recursos físicos, tecnológicos y humanos y la viabilidad de asignar responsabilidad en los procesos de decisión y de resultados.

En notas a los estados contables debe revelarse el sistema de costos utilizado, la metodología de costeo empleada, la base sobre la cual funciona el sistema de costos y la distribución de los costos indirectos.

Normas técnicas relativas a las cuentas de orden

Las cuentas de orden, deudoras y acreedoras, representan la estimación de hechos o circunstancias que pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como el valor de los bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados. También incluye el valor originado en las diferencias presentadas entre la información contable pública y la utilizada para propósitos tributarios.

Los hechos que puedan afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública deben reconocerse por el valor estimado, determinado mediante metodologías de reconocido valor técnico, el cual es susceptible de actualizarse periódicamente.

El reconocimiento de bienes, derechos y obligaciones registrados para el control administrativo debe efectuarse por el valor en libros y actualizarse de acuerdo con las normas específicas aplicables tanto a los activos como a los pasivos, según corresponda.

Los bienes retirados del servicio serán objeto de registro por un valor estimado mediante una metodología de reconocido valor técnico. Las responsabilidades serán reconocidas por el valor en libros o el costo de reposición y no serán objeto de actualización. El reconocimiento de diferencias surgidas entre la información contable pública y la utilizada para propósitos tributarios debe efectuarse por el valor resultante de su comparación.

Las cuentas de orden contingentes registran hechos, condiciones o circunstancias existentes, que implican incertidumbre en relación con un posible derecho u obligación por parte del ente público. Estas contingencias pueden ser eventuales o remotas, dependiendo de la probabilidad de su ocurrencia, determinada con base en la información disponible.

Las deudoras contingentes se revelan de acuerdo con los posibles bienes y derechos provenientes de garantías, pretensiones y reconocimientos económicos. Por su parte, las acreedoras contingentes se revelan teniendo en cuenta las posibles obligaciones provenientes de garantías, demandas y compromisos contractuales.

Las cuentas de orden de control comprenden las operaciones que el ente público realiza con terceros que por su naturaleza no afectan su situación financiera. Igualmente, incluyen aquellas que permiten ejercer control sobre actividades administrativas, bienes, derechos y obligaciones. Para efectos de revelación en las cuentas deudoras y acreedoras de control se clasifican los bienes, propios o de terceros, los derechos y los compromisos que exigen seguimiento y control.

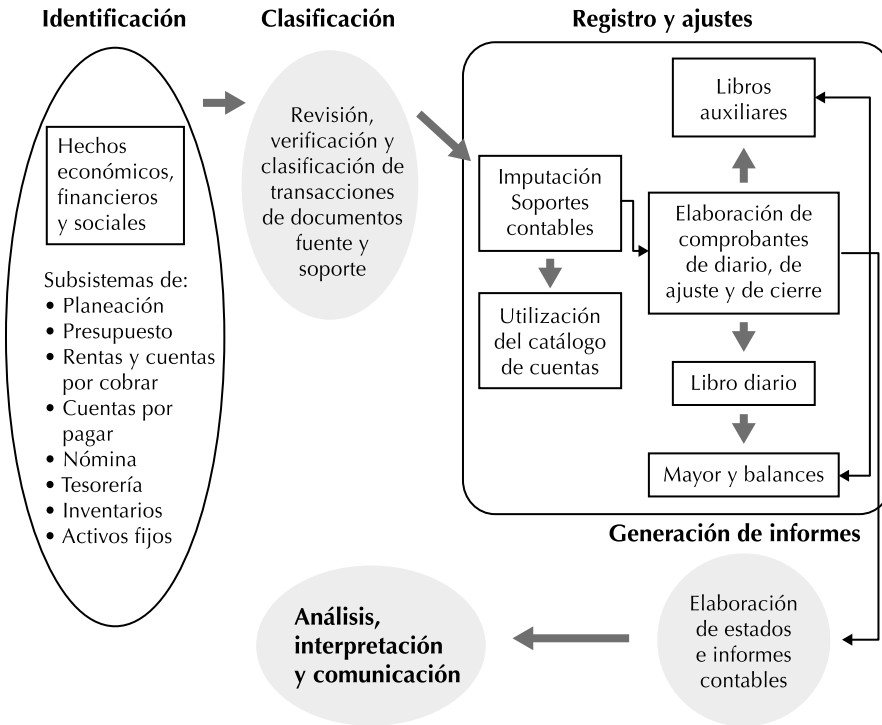
Las deudoras y acreedoras fiscales registran las diferencias originadas entre el valor de las cuentas de naturaleza activa y pasiva, del balance y el estado de actividad financiera, económica y social, frente al valor de las cuentas de la misma naturaleza, utilizadas para la elaboración de las declaraciones tributarias. Para efectos de revelación debe tenerse en cuenta el origen de la diferencia generada.

*Normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes
y libros de contabilidad*

Las normas definen criterios uniformes para que las entidades realicen el registro de las transacciones, hechos y operaciones relacionados con sus actividades. Estos comprenden las formalidades de tenencia, conservación y custodia y reconstrucción de los soportes, comprobantes y libros de contabilidad, la oficialización de los libros de contabilidad, la clasificación de los documentos soporte, y la elaboración de los comprobantes de contabilidad, con el fin de

garantizar la legalidad, autenticidad e integridad de la información contable pública y su posterior exhibición para efectos de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades que los requieran.

Figura 35. Actividades del proceso público



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Los soportes, los comprobantes y los libros de contabilidad forman parte integral de la contabilidad pública y pueden ser elaborados en forma manual o automatizada de acuerdo con la capacidad tecnológica y operativa de la entidad.

Los libros de contabilidad son estructuras que sistematizan de manera cronológica y nominativa los datos obtenidos de transacciones, hechos y operaciones que afectan la situación y la actividad de las entidades públicas. Estos libros permiten la construcción de la información contable pública y son la base para el control de los recursos, por lo cual constituyen un soporte documental. Los libros de contabilidad se clasifican en principales (diario y mayor) y auxiliares (detalle de las cuentas).

La información contenida en los libros y documentos que forman parte integral de la contabilidad pública persigue los siguientes objetivos:

- a). Permitir el conocimiento y la verificación de los hechos financieros, económicos y sociales, realizados por el ente público.
- b). Conocer, ordenar y controlar las operaciones que lleve a cabo el ente público en desarrollo de su función administrativa o cometido estatal.
- c). Elaborar los estados contables e informes complementarios con base en el registro de las operaciones financieras, económicas y sociales.
- d). Permitir el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le competen a los órganos de control, inspección y vigilancia.
- e). Permitir total comprensión y verificación de los hechos financieros, económicos y sociales registrados por los entes públicos.
- f). Controlar y conocer el movimiento de los inventarios de los bienes, ya sea por unidades o grupos homogéneos.
- g). Dejar constancia de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, administración y control.

Registro de los libros. Los libros principales deben registrarse mediante la elaboración de un acta de apertura que suscribirá el Representante Legal del ente público, la cual debe quedar inserta en el primer folio de los libros o en el primero que se encuentre hábil. Este requisito es indispensable para iniciar válidamente el proceso de contabilización de las operaciones.

Cuando se trate de entes públicos que desarrollen su función administrativa o cometido estatal a través de seccionales, regionales, distritos, etc., el acta de apertura será suscrita por quien haga las veces de representante legal en la respectiva seccional, regional, distrito, etc.

Los libros de contabilidad principales de las entidades públicas obligadas a inscribirse en el *Registro Mercantil*, se registran en la Cámara de Comercio de la jurisdicción, lo cual corresponde a la oficialización de los libros. Estos requisitos son indispensables para iniciar válidamente el proceso de registro de las operaciones.

En el registro de los libros principales se indicará, por lo menos, el nombre del ente público, nombre del libro, fecha de registro y número de folios con numeración sucesiva y continua. Solo podrá registrarse un nuevo libro, cuando al anterior le queden pocos folios por usar o deba ser sustituido por causa de fuerza mayor, que calificará el *Representante Legal* o quien haga sus veces.

Formalidades de los libros de contabilidad. Los libros de contabilidad deben llevarse en idioma español, diligenciarse y conservarse de forma que garanticen la au-

tenticidad e integridad de la información contable pública. Contendrán el registro actualizado de los hechos o actividades que por su naturaleza afecten la situación financiera, económica y social del ente público, convirtiéndose en la fuente de información básica para la elaboración de los estados contables e informes complementarios. El registro contable de las operaciones se efectuará, con sus débitos y créditos, en el orden cronológico en que se presenten, en forma individual o por resúmenes mensuales. Los libros auxiliares permiten el conocimiento de las transacciones individuales.

Para el registro de las operaciones, el ente público puede organizar los libros principales con hojas removibles o tarjetas. Cuando se registren las operaciones a través del procesamiento electrónico de datos, deben grabarse copias de respaldo en medios magnéticos y archivarlas de manera que garanticen su conservación. Aquellos que hayan iniciado el registro contable de sus operaciones en libros de contabilidad, procederán al registro de los libros principales.

Documentos soporte. Comprenden las relaciones o escritos que respaldan los registros contables de las operaciones que realice el ente público. Deben adjuntarse a los comprobantes de contabilidad, archivarlos y conservarse en la forma en que se hayan expedido. Pueden ser de origen interno o externo.

Documentos soporte de origen interno. Son aquellos que contienen operaciones que no afectan directamente a terceros, como provisiones, reservas, amortizaciones, depreciaciones, asientos de cierre.

Documentos de origen externo. Son aquellos que contienen operaciones que involucran a un tercero, como los comprobantes de pago, recibos de caja, facturas, contratos o actos administrativos que generen el registro de una operación.

Comprobantes de contabilidad. Documentos en los cuales se resumen las operaciones financieras, económicas y sociales del ente público y sirven de fuente para registrar los movimientos en el libro correspondiente. Deben elaborarse en idioma español con base en los documentos soporte, indicando la fecha, origen, descripción y cuantía de las operaciones y numerarse en forma consecutiva; su codificación se hará de acuerdo con el *Catálogo General de Cuentas*.

Estos comprobantes pueden elaborarse por medio manual, mecánico o electrónico y conservarse de manera que sea posible su verificación posterior. Los entes públicos elaborarán, entre otros, los siguientes comprobantes:

- *Comprobante de ingreso:* este resume las operaciones relacionadas con la recepción de efectivo o documento que lo represente.
- *Comprobante de egreso:* resume las operaciones relacionadas con el pago o desembolso de efectivo o documento que lo represente.

- *Comprobante general:* contiene las operaciones relacionadas con movimientos globales o de integración, tales como ajustes, correcciones y otras operaciones en las que no intervenga el efectivo o el documento que lo represente. Podrán agrupar o resumir varias operaciones realizadas por las diversas áreas del ente público.

Forma de llevar los libros. En los libros de contabilidad debe anotarse el número y la fecha de los comprobantes de contabilidad que sirven de respaldo. En ellos no está permitido alterar el orden o la fecha de los registros contables a que se refieren las operaciones, dejar espacios en blanco, borrar, tachar, mutilar, arrancar las hojas o cambiar el orden de las mismas, hacer interlineaciones, raspaduras o correcciones sobre los mismos registros.

Los errores de transcripción deben corregirse mediante una anotación al pie de la página respectiva, o por cualquier otro mecanismo que permita evidenciar su corrección. La anulación de un folio debe hacerse sobre el mismo, indicando la causa, la fecha de la anulación y el nombre y firma del funcionario responsable.

Exhibición de libros y documentos. Los libros de contabilidad, comprobantes de contabilidad y documentos soporte forman parte integral de la contabilidad pública y deben estar a disposición de la Contaduría General de la Nación y demás autoridades, para el ejercicio de las funciones constitucionales o legales de control, inspección y vigilancia.

Conservación, custodia y tenencia de los libros, comprobantes y soportes. El ente público está obligado a conservar los libros de contabilidad, comprobantes de contabilidad y documentos soporte para la justificación y comprobación de las operaciones que han sido objeto de registro. Para su conservación y con el fin de prescindir del documento en papel, podrán reproducirse a través de microfilmes o microfichas.

La responsabilidad del manejo, organización y conservación de los documentos relativos a los archivos oficiales corresponde a los servidores públicos, por tal razón el representante legal o quien haga sus veces designará mediante acto administrativo el funcionario responsable de la custodia y tenencia de los libros, los comprobantes de contabilidad y los respectivos documentos soporte.

Según lo preceptuado en el reglamento expedido por el Archivo General de la Nación, los documentos de archivos oficiales son potencialmente parte del patrimonio documental de la Nación; por lo tanto, aquellos que hacen parte de la contabilidad pública deberán conservarse de acuerdo con la reglamentación que sobre el tema se expida.

Pérdida, extravío o destrucción de los libros de contabilidad. El representante legal, quien haga sus veces o el servidor público responsable de la custodia y tenencia, denunciará ante las autoridades competentes la pérdida, extravío o destrucción de los libros de contabilidad, e informará dicha circunstancia a la Contaduría General de la Nación. Deberá ordenarse, de inmediato, la reconstrucción de la información, en un período que no podrá exceder los tres meses. Para ello se tomarán como base los comprobantes de contabilidad, documentos soporte, estados financieros, informes de terceros, copias grabadas en medios magnéticos, microfilmes, microfichas y demás instrumentos que se consideren pertinentes.

Libros de contabilidad en entidades y organismos que manejan su contabilidad de forma independiente, separada o integrada. Cuando una entidad pública maneje su contabilidad en forma independiente con la de sus corporaciones públicas, organismos de control (contralorías, personerías), colegios y hospitales, entre otros; deberá llevar en forma independiente sus libros de contabilidad. Igualmente, cada uno de estos entes u organismos llevarán su contabilidad y libros en forma independiente.

Tratándose de entidades que manejen por separado las contabilidades de sus diferentes negocios o unidades contables, tales como seccionales, regionales, corporaciones públicas, organismos de control, colegios, hospitales, los libros deberán llevarse en forma separada en cada una de estas unidades.

Cuando las contabilidades de las unidades o negocios de un ente público estén integrados, los libros principales de contabilidad deberán llevarse en forma integrada y ser únicos; caso contrario a los libros auxiliares, los cuales se llevarán por separado.

El término de conservación de los soportes, comprobantes y libros de contabilidad, es de un período de diez (10) años, contados a partir de la fecha del último registro contable, documento o comprobante, sin perjuicio de las normas específicas de conservación documental que señalen las autoridades competentes.

Normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes contables

Estos criterios se encuentran enmarcados en los propósitos, los objetivos, las características cualitativas, los principios y las normas técnicas que sustentan el SNCP, con el fin de satisfacer intereses y necesidades de los usuarios.

Deben prepararse y presentarse en forma comparativa con los del período inmediatamente anterior, siempre que tengan una duración equivalente, de acuerdo con las normas que para el efecto se expidan.

En la preparación y presentación de estados, informes y reportes contables, la materialidad de la cuantía se determina con relación, entre otros, al activo total, al activo corriente y no corriente, al pasivo total, al pasivo corriente y no corriente, al patrimonio o a los resultados del ejercicio, según corresponda. En general, debe tenerse en cuenta la participación de la partida o el hecho, reconocidos o no, con respecto a un determinado total, llámese este: clase, grupo, cuenta o cualquiera de los antes citados.

Para el caso de la cuantía, no se consideran materiales las partidas o los hechos económicos que no superen el cinco por ciento (5%) en relación con un total. Entre el cinco por ciento (5%) y el diez por ciento (10%) en relación con un total, algunas partidas o hechos podrán ser materiales y otras no; y las mayores al diez por ciento (10%) deben considerarse como partidas o hechos económicos materiales que pueden tener un impacto significativo en la información contable, y por tanto en las decisiones que se tomen o evaluaciones que se realicen.

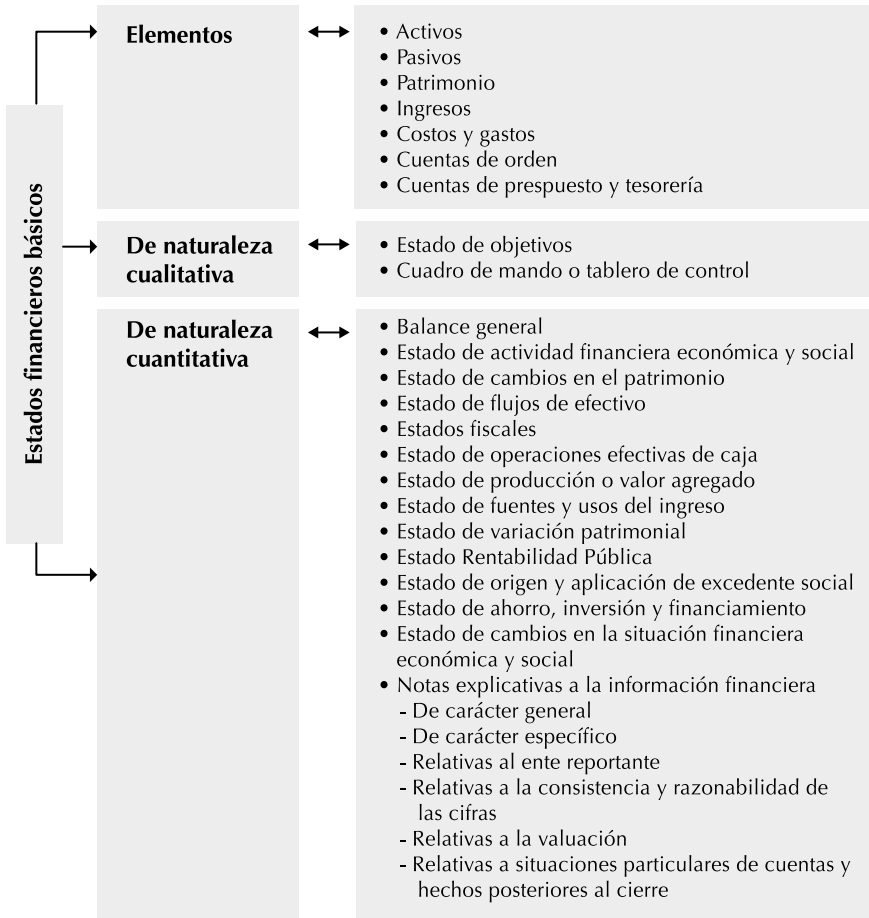
En el caso de la naturaleza, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos de manera individual o en conjunto:

1. Si se trata de actividades ordinarias o partidas extraordinarias.
2. Si las transacciones o hechos representan riesgos u oportunidades para la entidad contable pública.
3. Si influyen o pueden influir significativamente en sus resultados.
4. Si compromete la continuidad o el funcionamiento de la entidad contable pública, o si se trata de transacciones con entes vinculados o adscritos, de tal manera que puedan tener alguna relevancia. Estas partidas o hechos deben revelarse en notas a los estados, informes y reportes contables.

Los estados financieros, informes y reportes contables, al representar la situación financiera, económica, social y ambiental, la actividad, el potencial de servicio y la capacidad para generar recursos de las entidades públicas, deberán certificarse mediante firma por parte del representante legal de la entidad, así como por el contador público.

La certificación indica que los saldos fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad y que esta se elaboró conforme a los principios, las normas técnicas y los procedimientos de contabilidad pública, y que la información revelada en estados, informes y reportes contables reflejan de forma fidedigna la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad.

Figura 36. Estados financieros



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Los estados, los informes y los reportes contables están conformados por:

- Estados contables básicos.
- Estados contables consolidados.
- Informes contables específicos.
- Informes contables complementarios.
- Reportes contables.

Cuadro 35. Estados financieros

Estados financieros Balance general	Balance general	Presenta en forma clasificada, resumida y consistente, la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad pública, expresada en unidades monetarias a una fecha determinada y revela la totalidad de sus bienes, derechos, obligaciones y la situación del patrimonio.
	Estado de actividad financiera económica, social y ambiental	Revela el resultado de la actividad financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, con base en el flujo de recursos generados y consumidos en cumplimiento de las funciones de cometido estatal, expresado en términos monetarios, durante un período determinado.
	Estado de cambios en el patrimonio	Revela en forma detallada y clasificada las variaciones de las cuentas del patrimonio de la entidad pública, de un período determinado a otro.
	Estado de flujos de efectivo	Revela los fondos provistos y utilizados por las entidades contables públicas en desarrollo de sus actividades operativas, de inversión y financiación. Permite evaluar a partir del origen y la aplicación del efectivo en un período la capacidad de la entidad contable pública para obtener flujos futuros de efectivo, determinando sus necesidades de financiamiento interno y externo para cumplir oportunamente con sus obligaciones.
	Las notas a los estados contables básicos.	Revelan la información adicional necesaria sobre las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales explicativos de carácter general y específico, que complementen los estados contables básicos y formen parte integral de los mismos.
Estados contables consolidados	Revelan la situación, la actividad y el flujo de recursos financieros, económicos, sociales y ambientales de un grupo de entidades contables públicas que conforman centros de consolidación como si se tratara de una sola entidad contable, como la Nación o el sector público u otros niveles o sectores a una fecha o durante un período determinado.	
Específicos	Se preparan para satisfacer necesidades particulares de ciertos usuarios de la información contable y se caracterizan por tener un uso limitado y por suministrar mayor detalle de algunas transacciones, hechos y operaciones como: recursos naturales y del ambiente, bienes de beneficio y uso público, cartera, inventarios y bienes inmuebles.	
Informes contables complementarios	Se preparan con sujeción a las reglas de clasificación de usuarios estratégicos para satisfacer necesidades de información financiera, económica, social y ambiental y pueden prepararse y presentarse en forma comparativa con el período anterior, por ejemplo: Informes de objetivos, cuadro de mandos o tablero de control, operaciones efectivas de caja, informes de ahorro, inversión y financiamiento, fuentes y usos variación patrimonial, producción.	

Reportes contables	Son informes de propósito específico que proporcionan datos e información necesaria para el proceso de consolidación desarrollado por la Contaduría General de la Nación (CGN). Estos reportes constituyen el insumo básico para la preparación de informes requeridos por diferentes usuarios estratégicos. Son informes preparados por la entidad pública de carácter obligatorio para su reporte a la CGN. Los reportes de información son: 1) Formulario de Saldos y Movimientos, 2) Formulario de Operaciones Recíprocas, 3) Formulario de Composición Patrimonial y 4) Formularios de notas de carácter general y específico.
-------------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

3.3.4. Normas técnicas relativas a los hechos posteriores al cierre

Estas normas se refieren a la información conocida entre la fecha de cierre y la de emisión o presentación de los estados contables que suministre evidencia adicional sobre condiciones existentes antes de la fecha de cierre, así como la indicativa de hechos surgidos con posterioridad que por su materialidad impacten los estados contables, y debe ser registrada en el período objeto de cierre o revelada por medio de notas a los estados contables, respectivamente.

La fecha de cierre se refiere al último día del período con el cual están relacionados los estados contables básicos y corresponde al 31 de diciembre, de conformidad con el principio de período contable.

La fecha de autorización para la emisión de los estados contables básicos corresponde a la fecha en que los estados contables han recibido la aprobación del máximo órgano corporativo de dirección de la empresa. En relación con esta fecha deben hacerse las siguientes revelaciones: fecha de autorización y responsable de la autorización.

La fecha de presentación de los estados contables corresponde a la fecha en que los estados contables han sido aprobados por el representante legal para darla a conocer a los diferentes usuarios de acuerdo con los objetivos de gestión pública, control público, y divulgación y cultura, sin perjuicio de los ajustes derivados del análisis y gestión, necesarios para la consolidación de la información contable pública.

La recepción de información después de la fecha de cierre que suministre evidencia sobre las condiciones y existencia de un activo, pasivo, ingreso, gasto o costo a esa fecha.

El ajuste de una provisión y el reconocimiento de un pasivo sobre el cual ya se habían constituido estimados.

Evidencia sobre el valor realizable neto de los inventarios, tomando como referencia el valor de las operaciones realizadas en el período siguiente a la fecha de cierre.

Condiciones que fueron pactadas en acuerdos o contratos que condicionan la disponibilidad de los activos e ingresos.

Hechos ocurridos después de la fecha de cierre y antes de la fecha de emisión o presentación que no son ajustables, pero que son de tal importancia que podrían afectar la capacidad de los usuarios de la información para la gestión pública, el control público y la divulgación y cultura, debe revelarse la naturaleza del hecho y la estimación de su efecto financiero, o la aclaración expresando que no es posible hacer tal estimación. Deben revelarse las incertidumbres materiales relacionadas con hechos o condiciones que comprometan la presunción de continuidad de la entidad contable pública.

3.4. Manual de procedimientos

Con la Resolución 356 del 5 de septiembre del 2007, “por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública”, el cual está conformado por el *Plan General de Contabilidad Pública*, el *Manual de Procedimientos* y la *Doctrina Contable Pública*, los procedimientos generales expedidos por la Contaduría General de la Nación, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 354 de la Constitución Nacional y los literales b) y c) del artículo 3 y s) del artículo 4, de la Ley 298 de 1996, son de obligatoria aplicación por parte de los entes públicos, los cuales tienen el propósito de garantizar la razonabilidad y consistencia de las cifras consignadas en los estados contables e informes complementarios, mediante acciones de validación y registro adecuado de las operaciones que permitan su confrontación con los flujos reales y físicos de los bienes, derechos y obligaciones que se reconocen en el proceso contable y revelan la situación patrimonial.

El Manual de Procedimientos da las pautas y criterios, a través de ejemplos, de todas las normas técnicas del *Marco Conceptual*, en relación con la depuración de saldos antiguos, valorización, depreciación, provisiones, amortizaciones, ajustes por inflación, pasivo prestacional, emisión de bonos, plazos, preparación, presentación y validación de la información financiera económica y social presentada a la Contaduría General de la Nación por parte de los entes públicos.

3.4.1. Estructura y descripciones de las clases

El Catálogo General de Cuentas está integrado por nueve clases que se subdividen en grupos de cuentas. La clasificación de las cuentas está estructurada en las siguientes clases: 1 *Activos*, 2 *Pasivos*, 3 *Patrimonio*, 4 *Ingresos*, 5 *Gastos*, 6 *Costos*

de ventas y de operación, 7 Costos de producción, 8 Cuentas de orden deudoras y 9 Cuentas de orden acreedoras.

Las clases 1, 2 y 3 representan la situación financiera, económica, social y ambiental y constituyen la base para elaborar el balance general; las clases 4, 5, 6 y 7 contienen las cuentas de resultados financieros, económicos, sociales y ambientales y son la base para la elaboración del “Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental”; las clases 8 y 9 representan las contingencias y revelan información para efectos de control.

Las clases se desagregan en grupos y a su vez, los grupos se desagregan en cuentas y estas últimas en subcuentas, las cuales están contenidas en el manual de procedimientos. Las subcuentas se desagregan en auxiliares de acuerdo con las necesidades específicas de la entidad contable pública.

El catálogo general de cuentas está conformado por cinco niveles de clasificación, con seis dígitos que conforman el Código Contable, además de los dígitos necesarios que se anteponen como clasificador institucional.

Cuadro 36. Niveles de clasificación del catálogo general de cuentas

Clase	Grupo	Cuenta	Subcuenta	Auxiliar
X	X	XX	XX	

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Basado en lo anterior, el primer dígito corresponde a la Clase, el segundo al Grupo, el tercero y el cuarto a la Cuenta y el quinto y sexto a la Subcuenta.

La Clase 1. Activos. Está conformada por las cuentas representativas de bienes y derechos, tangibles e intangibles, de la entidad contable pública, obtenidos como consecuencia de hechos pasados, y de los cuales se espera que fluya a la entidad contable pública un potencial de servicios o beneficios económicos futuros en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Estos bienes y derechos se originan en las disposiciones legales, en los negocios jurídicos y en los actos o hechos que los generan. Desde el punto de vista económico, surgen como consecuencia de transacciones que implican el incremento de los pasivos, el patrimonio o la realización de ingresos. También constituyen activos los bienes públicos que están bajo la responsabilidad de las entidades contables públicas pertenecientes al gobierno general. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza débito.

La Clase 2. Pasivos. Está integrada por las cuentas que representan las obligaciones ciertas o estimadas de la entidad contable pública, derivadas de hechos pasados, de las cuales se prevé que representarán para la entidad un flujo de salida de recursos que incorporan un potencial de servicios o beneficios económicos, en

desarrollo de funciones de cometido estatal. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza crédito.

La Clase 3. Patrimonio. Está integrada por las cuentas representativas de bienes y derechos, deducidas las obligaciones, para cumplir las funciones de cometido estatal. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza crédito.

La Clase 4. Ingresos. Está integrada por las cuentas que representan los flujos de entrada de recursos generados por la entidad contable pública, susceptibles de incrementar el patrimonio público durante el periodo contable, bien sea por aumento de activos o por disminución de pasivos, expresados en forma cuantitativa y que reflejan el desarrollo de la actividad ordinaria y los ingresos de carácter extraordinario. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza crédito.

La Clase 5. Gastos. Está integrada por las cuentas representativas de los flujos de salida de recursos de la entidad contable pública, susceptibles de reducir el patrimonio público durante el período contable, bien sea por disminución de activos o por aumento de pasivos, expresados en forma cuantitativa. Son requeridos para el desarrollo de la actividad ordinaria e incluyen los originados por situaciones de carácter extraordinario. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza débito.

La Clase 6. Costos de ventas y operación. Está integrada por las cuentas que representan las erogaciones y los cargos asociados con la adquisición o la producción de bienes y la prestación de servicios vendidos por la entidad contable pública durante el período contable. Los costos operativos constituyen los valores reconocidos como resultado del desarrollo de la operación básica o principal de la entidad contable pública en la administración de la seguridad social, el desarrollo de las actividades financiera y aseguradora y la explotación de los juegos de suerte y azar; operaciones que por sus características no se reconocen de manera acumulativa en los costos de producción. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza débito.

La Clase 7. Costos de producción. Representa las erogaciones y los cargos directamente relacionados con la producción de bienes y la prestación de los servicios individualizables que surgen del desarrollo de funciones de cometido estatal de la entidad contable pública, con independencia de su suministro gratuito o su venta a precios económicamente no significativos o a precios de mercado. Igualmente, incluye el costo de los bienes producidos para el uso o el consumo interno. Los costos de producción están asociados principalmente con la obtención de los ingresos o parte de ellos, por la venta de bienes o la prestación de servicios individualizables. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza débito.

La Clase 8. Cuentas de orden deudoras. Cuentas representativas de hechos o circunstancias de las cuales pueden generarse derechos que afecten la estructura

financiera de la entidad contable pública. Incluye cuentas de control para las operaciones realizadas con terceros que por su naturaleza no inciden en la situación financiera de la entidad contable pública, las utilizadas para control interno de activos, de futuros hechos económicos y con propósito de revelación, así como las necesarias para conciliar las diferencias entre los registros contables de los activos, costos y gastos, y la información tributaria. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza débito.

La Clase 9. Cuentas de orden acreedoras. Cuentas representativas de los compromisos o contratos que se relacionan con posibles obligaciones y que por lo tanto pueden llegar a afectar la estructura financiera de la entidad contable pública. Se incluyen las cuentas de registro utilizadas para efectos de control de pasivos y patrimonio, de futuros hechos económicos y con propósitos de revelación, así como las cuentas que permiten conciliar las diferencias entre los registros contables de pasivos, patrimonio, ingresos e información tributaria. Las cuentas que conforman esta clase son de naturaleza crédito.

Cuadro 37. Presentación de las cuentas principales del Régimen de contabilidad pública que aplica a partir de enero de 2007

Clase	Grupos / Cuentas
1. Activo	11 Efectivo
	1105 Caja
	1106 Cuenta única nacional
	1107 Reservas internacionales
	1110 Depósitos en institutos financieros
	1112 Administración de liquidez
	1115 Fondos vendidos con compromiso de reventa
	1120 Fondos en tránsito
	12 Inversiones e instrumentos derivados
	1201 Inversiones administración de liquidez en títulos de deuda
	1202 Inversiones administración de liquidez en títulos participativos
	1203 Inversiones con fines de política en títulos de deuda
	1204 Inversiones de administración de liquidez en instrumentos derivados
	1207 Inversiones patrimoniales en entidades no controladas
	1208 Inversiones patrimoniales en entidades controladas
	1212 Inversiones de las reservas internacionales
	1216 Inversiones patrimoniales en entidades en liquidación
	1217 Instrumentos derivados con fines de cobertura de activos
	1220 Derechos de recompra de inversiones
	1280 Provisión para protección de inversiones (Cr)
	13 Rentas por cobrar
	1305 Vigencia actual
	1310 Vigencias anteriores

1. Activo	14 Deudores
	1401 Ingresos no tributarios
	1402 Aportes sobre la nómina
	1403 Rentas parafiscales
	1406 Venta de bienes
	1407 Prestación de servicios
	1408 Servicios públicos
	1409 Servicios de salud
	1410 Aportes por cobrar a entidades afiliadas
	1411 Administración del sistema de seguridad social en salud
	1413 Transferencias por cobrar
	1415 Préstamos concedidos
	1416 Préstamos gubernamentales otorgados
	1417 Administración del sistema general de pensiones
	1418 Administración del sistema de seguridad social en riesgos profesionales
	1420 Avances y anticipos entregados
	1422 Anticipos o saldos a favor por impuestos y contribuciones
	1424 Recursos entregados en administración
	1425 Depósitos entregados en garantía
	1426 Fondo de ahorro de estabilización petrolera
	1427 Derechos de recompra de deudores
	1428 Operaciones fondo de garantía
	1470 Otros deudores
	1475 Deudas de difícil cobro
	1476 Cuotas partes de bonos y títulos pensionales
	1480 Provisión para deudores (Cr)
	15 Inventarios
	1505 Bienes producidos
	1510 Mercancías en existencia
	1512 Materias primas
	1516 Envases y empaques
	1517 Materiales para la producción de bienes
	1518 Materiales para la prestación de servicios
	1519 Banco de componentes anatómicos y de sangre
	1520 Productos
	1525 En tránsito
	1530 En poder de terceros
	1580 Provisión para protección de inventarios (Cr)
	16 Propiedades, planta y equipo
	1605 Terrenos
	1610 Semovientes
	1612 Plantaciones agrícolas

1. Activo	1615 Construcciones en curso
	1620 Maquinaria, planta y equipo en montaje
	1625 Propiedades, planta y equipo en tránsito
	1630 Equipos y materiales en depósito
	1635 Bienes muebles en bodega
	1636 Propiedades, planta y equipo en mantenimiento
	1637 Propiedades, planta y equipo no explotados
	1640 Edificaciones
	1645 Plantas, ductos y túneles
	1650 Redes, líneas y cables
	1655 Maquinaria y equipo
	1660 Equipo médico y científico
	1665 Muebles, enseres y equipos de oficina
	1670 Equipos de comunicación y computación
	1675 Equipo de transporte, tracción y elevación
	1680 Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería
	1682 Propiedades de inversión
	1685 Depreciación acumulada (Cr)
	1686 Amortización acumulada (Cr)
	1690 Depreciación diferida
	1695 Provisiones para protección de propiedades, planta y equipo (Cr)
	17 Bienes de beneficio y uso público e históricos y culturales
	1703 Materiales
	1704 Materiales en tránsito
	1705 Bienes de beneficio y uso público en construcción
	1706 Concesiones
	1710 Bienes de beneficio y uso público en servicio
	1711 Concesiones
	1715 Bienes históricos y culturales
	1720 Bienes de beneficio y uso público entregados en Administración
	1785 Amortización acumulada de bienes de beneficio
	18 Recursos naturales no renovables
	1820 Recursos naturales no renovables en explotación
	1825 Agotamiento acumulado de recursos naturales no renovables en explotación (CR)
	1840 Inversiones en recursos naturales no renovables en explotación
	1845 Amortización acumulada de inversiones en recursos no renovables en explotación (CR)
	19 Otros activos
	1901 Reserva financiera actuarial
	1905 Bienes y servicios pagados por anticipado
	1910 Cargos diferidos

1. Activo	1915 Obras y mejoras en propiedad ajena
	1920 Bienes entregados a terceros
	1922 Provisiones para protección de bienes entregados a terceros (CR)
	1925 Amortización acumulada de bienes entregados a terceros (CR)
	1926 Derechos en fideicomiso
	1930 Bienes recibidos en dación de pago
	1935 Provisión bienes recibidos en dación de pago (Cr)
	1940 Activos adquiridos de instituciones inscritas
	1941 Bienes adquiridos en <i>leasing</i> financiero
	1942 Depreciación de bienes adquiridos en <i>leasing</i> financiero (Cr)
	1960 Bienes de arte y cultura
	1970 Intangibles
	1975 Amortización acumulada de intangibles (Cr)
	1999 Valorizaciones
2. Pasivos	21 Operaciones de banca central e instituciones
	2105 Operaciones de banca central
	2106 Títulos de regulación monetaria y cambiaria
	2107 Gastos financieros por pagar operaciones
	2110 Operaciones de captación y servicios financieros
	22 Operaciones de crédito público y financiamiento con banca central
	2203 Operaciones de crédito público internas de corto plazo
	2208 Operaciones de crédito público internas de largo plazo
	2212 Operaciones de crédito público externas de corto plazo
	2213 Operaciones de crédito público externas de largo plazo
	2214 Financiamiento con banca central
	23 Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados
	2306 Operaciones de financiamiento internas de corto plazo
	2307 Operaciones de financiamiento internas de largo plazo
	2308 Operaciones de financiamiento externas de corto plazo
	2309 Operaciones de financiamiento externas de largo plazo
	2311 Instrumentos derivados con fines de cobertura de operaciones de crédito público
	2312 Instrumentos derivados con fines de cobertura de operaciones de financiamiento
	24 Cuentas por pagar
	2401 Adquisición de bienes y servicios nacionales
	2403 Transferencias por pagar
	2406 Adquisición de bienes y servicios del exterior
	2415 Operaciones de seguros y reaseguros
	2420 Aportes por pagar a afiliados
	2422 Intereses por pagar
	2423 Comisiones por pagar

2. Pasivos	2425 Acreedores
	2430 Subsidios asignados
	2436 Retención en la fuente e impuesto de timbre
	2440 Impuestos, contribuciones y tasas por pagar
	2445 Impuesto al Valor Agregado (IVA)
	2450 Avances y anticipos recibidos
	2453 Recursos recibidos en administración
	2455 Depósitos recibidos en garantía
	2457 Recursos recibidos por el fondo de solidaridad y garantía Fosyga
	2460 Créditos judiciales
	2465 Premios por pagar
	2470 Recursos recibidos de los sistemas generales de pensiones y riesgos profesionales
	2475 Recursos recibidos del sistema de seguridad social en salud
	2480 Administración y prestación de servicios de salud
	2490 Otras cuentas por pagar
	25 Obligaciones laborales y de seguridad social integral
	2505 Salarios y prestaciones sociales
	2510 Pensiones y prestaciones económicas por pagar
	2550 Administración de la seguridad social en salud
	2560 Administración de la seguridad social en riesgos profesionales
	2570 Administración del sistema general de pensiones
	26 Otros bonos y títulos emitidos
	2625 Bonos pensionales
	2630 Títulos emitidos
	27 Pasivos estimados
	2705 Provisión para obligaciones fiscales
	2710 Provisión para contingencias
	2715 Provisión para prestaciones sociales
	2720 Provisión para pensiones
	2721 Provisión para bonos pensionales
	2722 Pasivo pensional conmutado
	2725 Provisión para seguros y reaseguros
	2730 Provisión fondo de garantías
	2790 Provisiones diversas
	29 Otros pasivos
	2905 Recaudos a favor de terceros
	2910 Ingresos recibidos por anticipado
	2915 Créditos diferidos
	2917 Anticipo de impuestos
	2921 Operaciones Fondo de Garantías

3. Patrimonio	31 Hacienda pública
	3105 Capital fiscal
	3110 Resultado del ejercicio
	3111 Resultado del ejercicio de entidades en proceso de liquidación
	3115 Superávit por valorización
	3117 Superávit por el método de participación patrimonial
	3120 Superávit por donación
	3125 Patrimonio público incorporado
	3128 Provisiones. Agotamiento. Depreciaciones y amortizaciones (DB)
	3140 Patrimonio de entidades en procesos especiales
	32 Patrimonio institucional
	3203 Aportes sociales
	3204 Capital suscrito y pagado
	3206 Capital de fondos parafiscales
	3208 Capital fiscal
	3209 Aporte en especie
	3210 Prima en colocación de acciones, cuotas o partes de interés social
	3215 Reservas
	3220 Dividendos y participaciones decretados
	3224 Excedentes financieros distribuidos (DB)
	3225 Resultados de ejercicios anteriores
	3230 Resultados del ejercicio
	3233 Resultado del ejercicio de entidades en proceso de liquidación
	3235 Superávit por donación
	3237 Superávit por formación de intangibles
	3240 Superávit por valorización
	3242 Superávit Banco Central
	3243 Superávit por el método de participación patrimonial
	3245 Revalorización del patrimonio
	3255 Patrimonio institucional incorporado
	3257 Deterioro por utilización de bienes de beneficio
	3258 Efecto del saneamiento contable
	3259 Efecto por la aplicación del Régimen de Contabilidad Pública
	3260 Patrimonio de entidades en procesos especiales
	3265 Recursos de cofinanciación
	3270 Provisiones, depreciaciones y amortizaciones (DB)
4. Ingresos	41 Ingresos fiscales
	4105 Tributarios
	4110 No tributarios
	4114 Aportes sobre la nómina
	4115 Rentas parafiscales
	4195 Devoluciones y descuentos (Db)

4. Ingresos	42	Venta de bienes
	4201	Productos agropecuarios, de silvicultura y pesca
	4202	Productos de minas y minerales
	4203	Productos alimenticios, bebidas y alcoholes
	4204	Productos manufacturados
	4206	Construcciones
	4210	Bienes comercializados
	4295	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de bienes (DB)
	43	Venta de servicios
	4305	Servicios educativos
	4311	Administración del régimen de seguridad social en salud
	4312	Servicios de salud
	4313	Administración del sistema de seguridad social en riesgos profesionales
	4315	Servicio de energía
	4321	Servicio de acueducto
	4322	Servicio de alcantarillado
	4323	Servicio de aseo
	4325	Servicio de gas combustible
	4330	Servicio de transporte
	4333	Servicios de comunicaciones
	4335	Servicio de telecomunicaciones
	4340	Juegos de suerte y azar
	4345	Servicios hoteleros y de promoción turística
	4350	Operaciones de colocación y servicios financieros
	4353	Operaciones de banca central
	4355	Servicios de seguros y reaseguros
	4360	Servicios de documentación e identificación
	4370	Servicios informáticos
	4375	Operaciones Fondo de Garantías
	4390	Otros servicios
	4395	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de servicios(DB)
	44	Transferencias
	4408	Sistema general de participaciones
	4421	Del sistema general de seguridad social en salud
	4428	Otras transferencias
	45	Administración del sistema general de pensiones
	4501	Cotizaciones
	4502	Recuperación de cartera
	4503	Devolución de aportes de la AFP
	4504	Intereses de mora
	4505	Reintegros pensionales
	4506	Convalidación pensonal

4. Ingresos	4507 Reconocimiento de semanas
	4508 Conmutación pensional
	4509 Cuotas partes de bonos pensionales
	4510 Cuotas partes de pensiones
	4511 Aportes estatales
	47 Operaciones interinstitucionales
	4705 Fondos recibidos
	4720 Operaciones de enlace
	4722 Operaciones sin flujo de efectivo
	48 Otros ingresos
	4805 Financieros
	4806 Ajuste por diferencia en cambio
	4807 Utilidad por el método de participación patrimonial
	4808 Otros ingresos ordinarios
	4810 Extraordinarios
	49 Ajustes por inflación
	4905 Corrección monetaria
5. Gastos	51 Administración
	5101 Sueldos y salarios
	5102 Contribuciones imputadas
	5103 Contribuciones efectivas
	5104 Aportes sobre la nómina
	5111 Generales
	5120 Impuestos, contribuciones y tasas
	52 De operación
	5202 Sueldos y salarios
	5203 Contribuciones imputadas
	5204 Contribuciones efectivas
	5207 Aportes sobre la nómina
	5211 Generales
	5220 Impuestos, contribuciones y tasas
	53 Provisiones, depreciaciones y amortizaciones
	5302 Provisión para protección de inversiones
	5304 Provisión para deudores
	5306 Provisión para protección de inventarios
	5307 Provisión para protección de propiedades, planta y equipo
	5308 Provisión bienes recibidos en dación de pago
	5309 Provisiones para protección de bienes entregados a terceros
	5313 Provisión para obligaciones fiscales
	5314 Provisión para contingencias
	5317 Provisiones diversas
	5318 Provisión Fondo de Garantía

5. Gastos	5330 Depreciación de propiedades, planta y equipo
	5331 Depreciación de bienes adquiridos en <i>leasing</i> financiero
	5344 Amortización de bienes entregados a terceros
	5345 Amortización de intangibles
	54 Transferencias
	5401 Transferencias al sector privado
	5407 Situado fiscal
	5408 Sistema general de participaciones
	5421 Para el sistema general de seguridad social en salud
	55 Gasto público social
	5501 Educación
	5502 Salud
	5503 Agua potable y saneamiento básico
	5504 Vivienda
	5505 Recreación y deporte
	5506 Cultura
	5507 Desarrollo comunitario y bienestar social
	5508 Medio ambiente
	5550 Subsidios asignados
	57 Operaciones interinstitucionales
	5705 Fondos entregados
	5720 Operaciones de enlace
	5722 Operaciones sin flujo de efectivo
	58 Otros gastos
	5801 Intereses
	5802 Comisiones
	5803 Ajuste por diferencia en cambio
	5805 Financieros
	5806 Pérdida por el método de la participación patrimonial
	5808 Otros gastos ordinarios
	5810 Extraordinarios
	5815 Ajuste de ejercicios anteriores
	5897 Costos y gastos por distribuir
	5899 Gastos asignados a costos de producción o a servicios
	59 Cierre de ingresos, gastos y costos
	5905 Cierre de ingresos, gastos y costos
6. Costos de ventas y operación	62 Costo de venta de bienes
	6205 Bienes producidos
	6210 Bienes comercializados
	63 Costo de ventas de servicios
	6305 Servicios educativos
	6310 Servicios de salud

6. Costos de ventas y operación	6345 Servicio de transporte
	6350 Servicios hoteleros y de promoción turística
	6360 Servicios públicos
	6390 Otros servicios
	64 Costos de operación de servicios
	6401 Administración del sistema general en pensiones
	6402 Administración de la seguridad social en salud
	6403 Administración de la seguridad social en riesgos profesionales
	6410 Operaciones de captación y servicios financieros
	6411 Operaciones de Banca Central
	6412 Por seguros y reaseguros
	6420 Juegos de suerte y azar
7. Costos de producción	71 Producción de bienes
	7101 Productos agrícolas
	7102 Productos forestales
	7103 Productos piscícolas
	7104 Semovientes
	7109 Petróleo crudo
	7110 Gas natural
	7114 Productos de minas
	7115 Sal
	7116 Impresos y publicaciones
	7117 Combustibles y otros derivados del petróleo
	7118 Lubricantes
	7119 Aditivos
	7120 Productos químicos
	7121 Subproductos
	7122 Medicamentos
	7123 Medicamentos de uso veterinario
	7124 Productos artesanales
	7125 Productos metalúrgicos y de microfundición
	7126 Productos bélicos y explosivos
	7127 Productos de madera
	7128 Licores, bebidas y alcoholes
	7129 Productos alimenticios
	7130 Construcciones
	7131 Especies monetarias
	7132 Productos petroquímicos
	7135 Prendas de vestir y calzado
	7136 Equipos
	7190 Otros bienes producidos

7. Costos de producción	72 Servicios educativos
	7201 Educación formal – Preescolar
	7202 Educación formal - Básica primaria
	7203 Educación formal - Básica secundaria
	7204 Educación formal - Media académica
	7205 Educación formal - Media técnica
	7206 Educación formal - Superior - Formación técnica
	7207 Educación formal - Superior - Formación tecnológica
	7208 Educación formal - Superior - Formación profesional
	7209 Educación formal - Superior - posgrado
	7219 Educación no formal - Formación en artes y oficios
	7220 Educación no formal - Validación de niveles y grados
	7221 Educación no formal - Formación extensiva
	7231 Educación informal - Continuada
	7232 Educación informal - Validación para la educación
	7233 Educación informal - Difusión artística y cultural
	7250 Servicios conexos a la educación
	73 Servicios de salud
	7301 Urgencias - Consulta y procedimientos
	7302 Urgencias – Observación
	7310 Servicios ambulatorios - Consulta externa
	7311 Servicios ambulatorios - Consulta especializada
	7312 Servicios ambulatorios - Salud oral
	7313 Servicios ambulatorios - Promoción y prevención
	7314 Servicios ambulatorios - Otras actividades
	7320 Hospitalización - Estancia general
	7321 Hospitalización - Cuidados intensivos
	7322 Hospitalización - Cuidados intermedios
	7323 Hospitalización - Recién nacidos
	7324 Hospitalización - Salud mental
	7325 Hospitalización - Quemados
	7326 Hospitalización - Otros cuidados especiales
	7330 Quirófanos y salas de parto - Quirófanos
	7331 Quirófanos y salas de parto - Salas de parto
	7340 Apoyo diagnóstico - Laboratorio clínico
	7341 Apoyo diagnóstico - Imagenología
	7342 Apoyo diagnóstico - Anatomía patológica
	7343 Apoyo diagnóstico - Otras unidades de apoyo
	7349 Apoyo terapéutico - Rehabilitación y terapias
	7350 Apoyo terapéutico - Banco de componentes
	7351 Apoyo terapéutico - Banco de sangre

7. Costos de producción	7352 Apoyo terapéutico - Unidad renal
	7353 Apoyo terapéutico - Unidad hemodinamia
	7354 Apoyo terapéutico - Terapias oncológicas
	7355 Apoyo terapéutico - Farmacia e insumos hospitalarios
	7356 Apoyo terapéutico - Otras unidades de apoyo
	7380 Servicios conexos a la salud - Medio ambiente
	7381 Servicios conexos a la salud - Ancianatos y albergues
	7382 Servicios conexos a la salud - Centros y puestos
	7383 Servicios conexos a la salud - Servicios docentes
	7384 Servicios conexos a la salud - Investigación científica
	7385 Servicios conexos a la salud - Medicina legal
	7386 Servicios conexos a la salud - Servicio de ambulancias
	7387 Servicios conexos a la salud - Otros servicios
	74 Servicios de transporte
	7401 Servicio de transporte aéreo
	7402 Servicio de transporte terrestre
	7403 Servicios aeronáuticos
	7404 Servicios aeroportuarios
	7405 Servicio de terminal de transporte terrestre
	7407 Servicio de transporte por ductos
	7490 Otros servicios de transporte
	75 Servicios públicos
	7501 Energía
	7502 Acueducto
	7503 Alcantarillado
	7504 Aseo
	7505 Gas combustible
	7506 Telecomunicaciones
	76 Servicios hoteleros y de promoción turística
	7601 Alojamiento
	7602 Suministro de bebidas y alimentos
	7690 Otros servicios de hotelería y de promoción turística
	79 Otros servicios
	7901 Servicios de documentación e identificación
	7902 Servicios informáticos
	7903 Recreativos culturales y deportivos
	7904 Servicios de apoyo industrial
	7905 Servicios de comunicaciones
	7906 Servicios de investigación científica y tecnológica
	7907 Servicios de matadero
	7909 Servicio de programación y producción de T.V.

8. Cuentas de orden	81	Derechos contingentes
	8110	Bienes entregados en garantía
	8120	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos
	8121	Recursos y derechos potenciales
	8124	Contragarantías recibidas por la Nación
	8125	Garantía estatal en el régimen de prima media
	8128	Garantías contractuales
	8129	Derechos en opciones
	8130	Bienes aprehendidos o incautados
	8140	Capital garantía
	8190	Otros derechos contingentes
	82	Deudoras fiscales
	83	Deudoras de control
	8301	Bienes y derechos entregados en garantía
	8303	Contratos de <i>leasing</i> operativo
	8306	Bienes entregados en custodia
	8310	Bonos, títulos y especies no colocadas
	8312	Documentos entregados para su cobro
	8313	Mercancías entregadas en consignación
	8315	Activos retirados
	8316	Bienes y derechos en investigación administrativa
	8317	Bienes entregados en explotación
	8320	Títulos de inversión amortizados
	8333	Facturación glosada en venta de servicios de salud
	8340	Inventario de obsoletos y vencidos
	8344	Bienes y derechos titularizados
	8347	Bienes entregados a terceros
	8350	Préstamos aprobados por desembolsar
	8355	Ejecución de proyectos de inversión
	8360	Sistema de Seguridad Social en Salud - Recaudos EPS - EOC
	8361	Responsabilidades en proceso
	8362	Derechos de explotación o producción
	8364	Recursos no corrientes de la conmutación pensional
	8390	Otras cuentas deudoras de control
	89	Deudoras por contra (Cr)
	8905	Derechos contingentes por contra (CR)
	8910	Deudoras fiscales por contra (CR)
	8915	Deudoras de control por contra (CR)
	91	Responsabilidades contingentes
	9110	Bienes recibidos en garantía
	9120	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos
	9121	Obligaciones potenciales

9. Cuentas de orden acreedoras	9125 Deuda garantizada
	9126 Garantía estatal en el régimen de prima media
	9128 Garantías contractuales
	9129 Obligaciones en opciones
	9130 Bienes aprehendidos o incautados
	9135 Reservas presupuestales
	9140 Capital garantía
	9145 Pasivo pensional conmutado - corriente
	9146 Pasivo pensional conmutado no corriente
	9190 Otras responsabilidades contingentes
	91 Responsabilidades contingent
	92 Acreedoras fiscales
	93 Acreedoras de control
	9301 Bienes y derechos recibidos en garantía
	9303 Contratos de <i>leasing</i> operativo
	9306 Bienes recibidos en custodia
	9313 Mercancías recibidas en consignación
	9317 Bienes recibidos en explotación
	9325 Bienes incautados o aprehendidos
	9346 Bienes recibidos de terceros
	9350 Préstamos por recibir
	9355 Ejecución de proyectos de inversión
	9360 Sistema general de seguridad social en salud - Compensación EPS y EOC
	9390 Otras cuentas acreedoras de control
	99 Acreedoras por contra (Db)
	9905 Responsabilidades contingentes por contra (Db)
	9910 Acreedoras fiscales por contra (Db)
	9915 Acreedoras de control por contra (Db)

La definición de los grupos, las cuentas y las subcuentas está reservada para la Contaduría General de la Nación (seis dígitos). A partir de allí, los entes públicos podrán habilitar, discrecionalmente, niveles auxiliares en función de sus necesidades específicas.

3.4.2. Preparación de informes

La CGN emite la Resolución N° 550 del 2005, del 19 de diciembre del 2005, donde se establecen los plazos, los requisitos y otras obligaciones relacionadas con la presentación de la información financiera, económica, social y ambiental.

Los plazos y los requisitos que se establecen en la presente resolución son de obligatorio cumplimiento por parte de los entes públicos y las personas naturales y jurídicas de naturaleza privada que estén incluidos en el ámbito de aplicación del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP).

Plazos para la presentación de la información financiera, económica, social y ambiental

Los entes públicos y las personas naturales y jurídicas de naturaleza privada, incluidos en el ámbito de aplicación del PGCP, presentarán la información financiera, económica y social a la Contaduría General de la Nación de acuerdo con las siguientes fechas:

Cuadro 38. Plazos para presentar informes

Información con corte a:	Fecha límite de presentación:
Marzo 31	Abril 30
Junio 30	Julio 31
Septiembre 30	Octubre 31
Diciembre 31	Febrero 15 (siguiente año)
• Cuando la fecha de presentación coincida con un día no laborable, la presentación será el día siguiente hábil. • La información anual debe ir acompañada de las correspondientes notas, informe de control interno, y las entidades obligadas a tener revisor fiscal, con copia del dictamen anual.	

3.4.3. Certificación de la información

Tanto la información que se transmite por el Sistema CHIP como la que se remite por medio magnético debe certificarse. Para ello, las entidades públicas enviarán un oficio remisorio, en las fechas correspondientes, firmado por el representante legal y por el contador público, a cuyo cargo esté la contabilidad del ente público con el número de tarjeta profesional, indicando y adjuntando la siguiente información:

- Fecha de transmisión de la información a través del Sistema CHIP y el período de corte transmitido.
- Tipo de medio magnético en el cual se remite la información, fecha de corte a la que corresponde y nombre de los archivos contenidos.
- El medio magnético debe estar rotulado con el nombre de la entidad, el código institucional y el período de corte.
- Para las entidades obligadas por ley o estatutos a tener revisor fiscal, enviarán copia en medio impreso del dictamen, en el período del 31 de diciembre.

Declaración expresa, en el mismo oficio remititorio, que la información transmitida por el sistema CHIP o la reportada en medio magnético corresponde a la información preparada por la entidad para el período de corte respectivo y revela la realidad financiera, económica y social del ente público.

3.4.4. Entidades que integran el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

La información financiera, económica, social y ambiental, integra el Sistema CHIP los entes públicos y privados que obtengan el acceso al mismo y que reportarán la información a través de dicho sistema en las fechas señaladas en la Resolución 550, a partir de la fecha de corte trimestral siguiente a la instalación del Sistema CHIP.

Figura 37. Generalidades y conceptos básicos



Fuente: Contaduría General de la Nación

Los entes públicos y privados que transmitan la información a través del sistema CHIP suprimirán el envío de los estados contables básicos. Con respecto a los formularios definidos para cada una de las categorías de información que se transmite por el sistema, no se requiere el envío en forma impresa.

No obstante, los estados contables básicos deben ser generados para uso interno en la entidad y para atender requerimientos de organismos de control y de otros usuarios de la información.

Para los propósitos de reporte de información a través del sistema CHIP, se definen como categorías los grupos de información que constituyen el insumo a través del cual se transmitirá la información al sistema. La categoría de información estará conformada por los formularios que se requieran a solicitud de los usuarios estratégicos y creados en el sistema CHIP por el administrador del sistema central, quien es el único que puede efectuar algún tipo de modificación sobre estas.

Las categorías definidas para el reporte de información financiera son las siguientes:

1. Información contable pública.
2. Notas generales.

Estas corresponden a la información estructurada en los modelos a través de los cuales las entidades reportan la información de naturaleza cuantitativa y cualitativa, es decir, son las diferentes vistas que se obtienen a partir de las categorías de información y se integran por la agrupación de conceptos y variables.

Se definen los siguientes formatos:

- CGN2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS
- CGN2005_002 OPERACIONES RECÍPROCAS
- CGN2005NE_003 NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Los formularios denominados CGN2005-001 SALDOS Y MOVIMIENTOS y CGN2005- 002 OPERACIONES RECÍPROCAS se deben transmitir trimestralmente a través del sistema CHIP, teniendo en cuenta las fechas definidas.

La transmisión del formulario CGN2005NE-003 NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO será obligatoria para la fecha de corte del 31 de diciembre.

El informe de control interno contable. Es el informe de control interno anual que debe ser enviado al Departamento Administrativo de la Función Pública. Los entes públicos que integran el sistema CHIP remitirán a la Contaduría General de la Nación solamente el anexo denominado “CONTROL INTERNO CONTABLE”, a más tardar el 15 de febrero del año siguiente al período evaluado, en medio magnético, y en lo posible dentro del mismo medio que envía la información básica. El archivo se denominará ICICONTABLE acompañado de la extensión que corresponda al año del reporte (ICICONTABLE_2005. DOC).

Aspectos técnicos del sistema CHIP

Son los elementos básicos respecto de los cuales se captura información clasificada de acuerdo con la estructura y propósitos determinados por la CGN y los demás usuarios estratégicos, en las diferentes categorías definidas por estos. Los conceptos se presentan en las filas de los formularios.

En la categoría “INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA”, los conceptos corresponden al Catálogo General de Cuentas del PGCP, constituido por seis dígitos estructurados jerárquicamente por niveles.

En la categoría “NOTAS GENERALES”, los conceptos se relacionan con la clasificación establecida en la norma técnica sobre notas a los estados contables del PGCP.

Variables. Es un atributo predefinido en el formulario que está asociado a un concepto o conjunto de conceptos que pertenecen a una misma categoría. Las variables pueden ser cualitativas o cuantitativas.

Variables cualitativas. Las variables cualitativas corresponden a calificaciones de la información respectiva y aclaran la información cuantitativa a través de la cual ingresan los datos.

Variables cuantitativas. Son las que representan cantidades obtenidas por las transacciones llevadas a cabo, asociadas a un solo concepto o categoría de información expresada en valores numéricos.

Ámbitos de las categorías. Es la particularización en la aplicación de las categorías, conceptos y variables cualitativas y cuantitativas, que permite caracterizar la información enviada por las entidades a través del sistema.

Los ámbitos en la categoría de “información contable pública” comprenden las cuentas particulares del Catálogo General de Cuentas que aplican a cada entidad o grupo de entidades, haciendo que existan catálogos específicos por grupos de entidades.

Periodicidad de la categoría. Corresponde a la frecuencia establecida para reportar la información solicitada en cada categoría. Las categorías, los conceptos y las variables tienen un “período de vigencia”, lo cual permite que se activen o inactiven en el sistema algunos elementos a reportar por parte de las entidades, para un período de reporte de información determinado.

Publicación. Consiste en colocar, a partir de una fecha determinada y a disposición de las entidades, los formularios para su diligenciamiento, en función de reglas específicas que quedan vigentes hasta una nueva publicación.

Atributos de las entidades. Las entidades que integran el sistema CHIP tienen unos atributos que permiten identificar las distintas relaciones existentes entre ellas y su ubicación en la estructura administrativa del Estado (definidos en el capítulo I).

Naturaleza. Atributo que establece una relación de adscripción, vinculación o cualquier otra forma de subordinación o tutela del ente público respecto a la ubicación en la estructura del Estado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, mediante la cual se regula el ejercicio de la función administrativa, se determina la estructura y se definen los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública.

3.4.5. Formulario CGN2005 001 SALDOS Y MOVIMIENTOS

Se utiliza para reportar la información contable correspondiente al saldo inicial, movimientos débito y crédito y saldo final, en las fechas de corte y por cada período definido. El saldo final se discrimina en porción corriente y no corriente.

El saldo inicial corresponde al saldo final del período inmediatamente anterior. La sumatoria de los “movimientos débito” debe ser igual a la sumatoria de los “movimientos crédito”. Los saldos al final de cada período deben conservar la ecuación contable, y son los que sirven de base para configurar el balance de prueba.

En la estructura del formulario CGN2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS los datos de encabezado aparecen como parte del esquema del formulario, una vez la entidad haya efectuado la actualización respectiva, es decir, la entidad no debe diligenciarlos a través del Sistema CHIP. La información del formulario debe ser diligenciada en miles de pesos.

Estos datos aparecen como parte del esquema del formulario, una vez la entidad haya efectuado la actualización respectiva, es decir, la entidad no debe diligenciarlos a través del Sistema CHIP. Describe cada rubro en que se dividen los niveles del Catálogo General de Cuentas, en Clase, Grupo y Cuenta.

Por regla general, la información debe reportarse en una sola columna al nivel de subcuenta. El sistema CHIP local realizará automáticamente las sumas algebraicas verticales a partir de la “Cuenta” hasta la “Clase” respectiva. Los valores deben ser positivos, es decir, sin signo. Se exceptúan las subcuentas que tengan el atributo “NATURALEZA” contrario a la de su clase, como sucede con las cuentas valuativas relativas a la Depreciación, Provisiones, Amortizaciones, Agotamiento y aquellas subcuentas, cuentas, grupos y clases que, siendo de igual naturaleza a la de la clase, por situaciones extraordinarias, la dinámica permite saldos contrarios, como sucede con las cuentas Resultado del ejercicio, Principal y Subalterna, Cálculo Actuarial; la subcuenta Valorizaciones y la clase Patrimonio.

Los movimientos débitos y créditos, los valores de las subcuentas deben diligenciarse en todos los casos sin signos y corresponden a los registrados entre el primero y el último día del período de reporte establecido en cada categoría.

En las cuentas de la Clase cero (0) de Presupuesto y tesorería, la sumatoria de los movimientos “Débito” deben ser iguales a la sumatoria de los movimiento “Crédito” a nivel del Grupo y Clase.

Movimiento débito. Corresponde al valor de la sumatoria de los movimientos débito del respectivo concepto, ocurridos durante el período de reporte.

Movimiento crédito. Corresponde al valor de la sumatoria de los movimientos crédito del respectivo concepto, ocurridos durante el período de reporte.

Saldo final. Corresponde a la suma algebraica que resulte de los valores incluidos en las variables Saldo Inicial, Movimiento Débito y Movimiento Crédito, dependiendo de la naturaleza de la clase a la que pertenezca el concepto. El sistema CHIP local hará el cálculo en cada entidad en el momento de ejecutar la funcionalidad de validación o de cálculo.

Si la clase a la cual pertenece la subcuenta tiene asignado el atributo “Naturaleza Débito”, tomará el valor de la columna “Saldo inicial”, le sumará el valor registrado en la columna “Movimiento Débito” y restará el valor registrado en la columna “Movimiento Crédito”.

Si la clase a la cual pertenece la subcuenta tiene asignado el atributo “Naturaleza Crédito”, tomará el valor de la columna “Saldo Inicial”, le restará el valor registrado en la columna “Movimiento Débito” y sumará el valor registrado en la columna “Movimiento Crédito”. Una vez realizados los cálculos descritos anteriormente, el “Saldo Final” deberá conservar las mismas reglas establecidas para el “Saldo Inicial”.

Distribución del saldo final en corriente y no corriente. Se debe distribuir el valor de la columna “Saldo Final” en las columnas “Saldo Final Corriente” y “Saldo Final No Corriente”, teniendo en cuenta el atributo extensible LIQUIDEZ en los activos, o EXIGIBILIDAD en los pasivos, y sobre la base de lo definido por la CGN para las cuentas de la Clase Cero (0) de Planeación y Presupuesto, el Patrimonio y las Cuentas de Ingresos, Gastos, Costos y Cuentas de Orden, que se ubican en la columna del Saldo Final No Corriente. Estas variables deben conservar el signo correspondiente de la variable Saldo Final.

Saldo final corriente. Corresponde a una porción del saldo final, clasificado y definido bajo el concepto de “corriente” teniendo en cuenta el criterio de liquidez en los activos o exigibilidad en los pasivos.

Cuadro 39. Estructura del formulario del CGN2005-1

CGN2005 001 SALDOS Y MOVIMIENTOS

Departamento: XX
Municipio: XXX
Entidad: XXXX
Código: 123456789
Fecha de corte: 30/09/20XX
Período: (1 de julio a 30 de septiembre)

Concepto		Saldo inicial	Movimiento débito	Saldo final	Saldo final corriente	Saldo final no corriente
Código contable	Nombre					
100000	Activo	784.912	977.716	810.413	410.478	399.935
110000	Efectivo	137.847	543.502	136.732	136.732	0
110500	Caja	1.000	263.797	1.000	1.000	0
110501	Caja principal	0	263.797	0	0	0
110502	Cajas menores	1.000	0	1.000	1.000	0

Firmas:

Representante legal Contador o Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No._____

Jefe del área financiera

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

3.4.6. Formulario GN2005_002 OPERACIONES RECÍPROCAS

Se utiliza para reportar los saldos de las transacciones económicas y financieras realizadas entre entidades, los cuales están asociados con activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos o costos que son objeto de eliminación en el proceso de consolidación.

En el encabezado aparecen como parte del esquema del formulario, una vez la entidad haya efectuado la actualización respectiva, es decir, la entidad no debe diligenciarlos a través del Sistema CHIP. La información del formulario debe ser diligenciada en miles de pesos.

Descripción de los conceptos. Explicación de cada rubro en que se dividen los niveles del Catálogo General de Cuentas distinguidos como: *Clase, Grupo, Cuenta y Subcuentas*. En este formulario la denominación del código se diligenciará solamente al nivel de subcuenta.

Cuadro 40. Estructura del formulario del CGN2005-2

CGN2005 002 OPERACIONES RECÍPROCAS

Departamento: XX
Municipio: XXX
Entidad: XXXX
Código: 1234567
Fecha de corte: 30/09/XX

Cifras en miles de pesos

Concepto		Código entidad	Nombre entidad	Valor corriente	Valor no corriente
Código contable	Nombre de la subcuenta				
243603	Honorarios	910300000	DIAN RECAUDADOR	439	
243605	Servicios	910300000	DIAN RECAUDADOR	208	
243608	Compras	910300000	DIAN RECAUDADOR	274	
243625	Impuesto a las ventas retenido por consignar	910300000	DIAN RECAUDADOR	216	
243690	Otras retenciones	910300000	DIAN RECAUDADOR	2	150
440310	Transferencias recibidas	112525000	GOBERNACIÓN XX		

Firmas:

Representante legal Contador o Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No. _____

Jefe del área financiera

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

Estos datos aparecen como parte del esquema del formulario una vez la entidad haya efectuado la actualización respectiva, es decir, la entidad no debe diligenciarlos a través del Sistema CHIP.

Entidad recíproca. Corresponde al código institucional y al nombre de la entidad pública con quien se generó la operación recíproca. Es una variable donde el reporte de los valores de cada concepto debe efectuarse indicando las respectivas entidades con las cuales se ha generado la reciprocidad.

Valor corriente. Valor derivado de la porción clasificada como “Corriente” en el formulario CGN2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS, conservando el signo del valor registrado en dicho formulario. La suma de los valores reportados en este formato, para un mismo concepto, puede ser igual o menor al reportado en el formulario CGN_2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS y corresponde al saldo de una transacción con otra entidad pública.

Valor no corriente. Valor derivado de la porción clasificada como “No Corriente” en el formulario CGN2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS, conservando el signo del valor registrado en dicho formulario. La suma de los valores reportados en este formulario, para un mismo concepto, puede ser igual o menor al reportado

en el formulario CGN2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS y corresponde al saldo de una transacción con otra entidad pública.

El reporte de los valores en las variables “Valor Corriente” y “Valor No Corriente” en el formulario CGN2005_002 OPERACIONES RECÍPROCAS debe efectuarse conservando el signo que a cada rubro se le haya asignado en el formulario CGN2005_001 SALDOS Y MOVIMIENTOS.

3.4.7. Formulario CGN2005ne-003: NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Se utiliza para informar sobre aspectos de carácter específico que se refieren a situaciones particulares de las subcuentas que por su importancia deben revelarse.

Encabezado del formulario. Los datos de encabezado aparecen como parte del esquema del formulario, una vez la entidad haya efectuado la actualización respectiva. Es decir, la entidad no debe diligenciarlos a través del Sistema CHIP. La información del formulario debe ser diligenciada en miles de pesos.

Descripción de los conceptos de cada rubro en que se dividen los niveles del catálogo general de cuentas distinguidas como: Clase, Grupo, Cuenta y Subcuentas.

Clasificación de notas específicas. Es una variable cualitativa de fragmentación de columna que permite detallar información, seleccionando el tipo de nota a referirse.

Cuadro 41. Notas específicas

Código	Concepto
1	Relativas a la consistencia y la razonabilidad de las cifras
2	Relativas a la valuación
3	Relativas a los recursos restringidos
4	Situaciones particulares de las cuentas

Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

**Estas notas deben reportarse obligatoriamente con el corte a 31 de diciembre de cada año.*

El detalle de las notas se utiliza para informar sobre aspectos de carácter específico que se refieren a situaciones particulares de las subcuentas que por su importancia deben revelarse. Es una variable que permite hacer subdivisiones para revelar los distintos aspectos que se requieran en relación con un mismo concepto.

El formulario CGN2005_003NG NOTAS DE CARÁCTER GENERAL se utiliza para revelar situaciones de carácter general que complementan los estados contables, atendiendo los criterios definidos por la Contaduría General de la Nación en el procedimiento para la elaboración y la presentación de las notas a los estados contables del PGCP.

En el encabezado del formulario aparecen como parte del esquema del formulario, una vez la entidad haya efectuado la actualización respectiva, es decir, la entidad no debe diligenciarlos a través del Sistema CHIP. La información del formulario debe ser diligenciada en miles de pesos.

En la descripción de conceptos, las notas de carácter general, como lo indica la norma técnica de los estados contables, hacen referencia a las características, políticas y prácticas contables del ente público, entre otros aspectos, así como a aquellos que afectan o pueden afectar la información contable, de modo que permitan revelar una visión global del ente público y del proceso contable.

En este contexto, para la categoría notas generales, los conceptos de las notas de carácter general se circunscriben a los siguientes criterios:

Cuadro 42. Notas generales

N1. Naturaleza jurídica, función social, actividades que desarrolla o cometido estatal.

N1.1 **Naturaleza jurídica.** Determina la clasificación del ente público de conformidad con la estructura del Estado y todos aquellos que hacen parte del ámbito de aplicación del Plan General de Contabilidad Pública.

N1.2 **Función social o cometido estatal, objetivos y actividades.** Corresponde a los objetivos y actividades que desarrolla el ente público, definidas en el acto de creación y las normas que lo regulan.

N2 Políticas y prácticas contables.

N2.1 **Aplicación del marco conceptual del PGCP.** Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, de que el ente público está aplicando el marco conceptual de la contabilidad pública.

N2.2 **Aplicación del Catálogo General de Cuentas, CGC.** Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, de que el ente público está aplicando a nivel de documento fuente el Catálogo General de Cuentas del PGCP, en su correspondiente ámbito.

N2.3 **Aplicación de normas y procedimientos.** Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, de que el ente público está aplicando las normas y procedimientos establecidos por la CGN, y la aplicación de criterios y normas de valuación de activos y pasivos.

N2.4 Registro oficial de libros de contabilidad y documentos soportes. Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con el registro, utilización y custodia de libros y documentos de la contabilidad oficial del respectivo ente.

N3 Proceso y resultados de la consolidación de la información contable. Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, respecto del número e identificación de organismos que al ente público le corresponde agregar o consolidar con su información contable a reportar.

N4 Limitaciones y deficiencias de tipo operativo o administrativo que inciden en el normal desarrollo del proceso contable o afectan la consistencia y razonabilidad de las cifras.

N4.1 Limitaciones de orden administrativo. Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, sobre las situaciones de orden administrativo que pueden incidir en la consistencia y razonabilidad de la información o en el normal desarrollo del proceso contable.

N4.2 Limitaciones de orden contable. Es la manifestación expresa, por parte de los responsables de la información contable, sobre las limitaciones de orden contable que pueden incidir en la consistencia y razonabilidad de la información o en el normal desarrollo del proceso contable.

N5 Efectos y cambios significativos en la información contable.

N5.1 Por aplicación de normas contables. Describe los efectos por los cambios en la aplicación de normas contables que incidieron significativamente en la información, cuantificando su impacto y especificando las normas relacionadas con dicho cambio.

N5.2 Por reclasificación de cuentas. Describe y cuantifica los efectos por cambios derivados de reclasificaciones que incidieron significativamente en la información.

N5.3 Por corrección de errores de ejercicios anteriores. Describe los efectos por la corrección de errores de ejercicios anteriores que afectaron significativamente la información, cuantificado su magnitud y especificando las cuentas afectadas.

N5.4 Por depuración de cifras, conciliación de saldos o ajustes. Describe los efectos por la depuración de cifras, conciliación de saldos o ajustes realizados que incidieron significativamente en la información, cuantificando su magnitud y especificando las cuentas afectadas.

N5.5 Por efecto del saneamiento contable. Describe los efectos del proceso de saneamiento contable ordenado por las leyes 716 del 2001, 901 del 2004 y 998 del 2005, que incidieron significativamente en la información, cuantificando su magnitud y las cuentas afectadas.

N5.6 Por adquisición o venta de bienes. Describe los efectos financieros y económicos de las operaciones de compraventa de bienes que afectaron significativamente la información.

N5.7 Por procesos de liquidación, fusión y escisión. Describe los efectos generados por procesos de liquidación, fusión, y escisión adelantados en cumplimiento de decisiones o políticas gubernamentales o instancias competentes, que incidieron en la información.

El detalle de la nota que revela los aspectos de carácter general, las políticas y las prácticas contables, situaciones que afectan o pueden afectar la razonabilidad de la información y los efectos y cambios significativos de la información contable pública, que fueron definidos como “conceptos” de esta categoría.

3.5. Proceso de consolidación de la información contable pública- Fuente CGN.

La consolidación, implica el proceso técnico por medio del cual se integra la información financiera y contable de las entidades del Nivel Nacional, tanto del sector central como del descentralizado, correspondientes a un mismo período contable y bajo un criterio de unificación, con la finalidad de elaborar y presentar unos estados financieros, como si correspondieran a una sola entidad, que para el caso es la Nación (Gaceta del Congreso, 06/10/1995).

El Balance Consolidado de la Nación lo prepara la CGN con base en la información individual que reportan las entidades públicas, la cual debe atender las definiciones contenidas en el marco conceptual y en el modelo instrumental del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP).

Figura 38. Consolidación de la información



Fuente: Contaduría General de la Nación – CGN.

La consolidación de los estados financieros anuales en el sector público para obtener información financiera del conjunto de la actividad del Estado, es parte del proceso de la contabilidad estatal. Para que los estados financieros anuales reflejen la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial de las entidades del sector público, no es suficiente con la sola agregación o integración de los estados financieros individuales, sino que es preciso efectuar la consolidación de

las mismas, es decir, eliminar aquellas transacciones y saldos que puedan hacer que la información presentada se encuentre duplicada.

Estados contables consolidados: revelan la situación, actividad y flujo de recursos financieros, económicos, sociales y ambientales de un grupo de entidades públicas que conforman centros de consolidación, como si se tratara de una sola entidad, ello implica la eliminación de transacciones y saldos entre las entidades que se consolidan.

El informe contiene, en primer lugar, tres estados contables básicos consolidados del nivel nacional: el Balance General de la Nación, el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, y el Estado de Cambios en el Patrimonio, con sus respectivas notas, tanto las de carácter general que establecen la metodología utilizada para realizar el proceso de consolidación, como las notas de carácter específico que adicionan información a las cifras reveladas por las entidades.

3.5.1. Normas internacionales de Contabilidad para el sector público NIC-SP

En desarrollo del proyecto de modernización de la regulación contable pública y en concordancia con los objetivos de la Ley No. 1314 de 2009, la Contaduría General de la Nación ha expedido la siguiente regulación para las entidades que conforman el sector público colombiano:

- a). La Resolución No. 628 del 2015, por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública (RCP), el referente teórico y metodológico de la regulación contable pública.
- b). Las Resoluciones No. 743 del 2013 y sus modificaciones; 414 del 2014 y sus modificaciones; y 533 del 2015 y sus modificaciones, mediante las cuales se incorporan al RCP, los marcos normativos para las empresas de propiedad estatal y para las entidades de gobierno.
- c). Las Resoluciones No. 117, 139 y 620 del 2015 y sus modificaciones, por las cuales se incorporan al RCP, los CGC que utilizarán las entidades públicas.

El sistema económico de los mercados trae como consecuencia la necesidad de establecer reglas de juego homogéneas para los diferentes actores. Por lo tanto, la comunidad internacional, representada por las Naciones Unidas, se ha trazado como objetivos para el nuevo milenio fomentar una asociación mundial para desarrollar, aún más, un sistema comercial y financiero abierto.

Este proceso ha sido más notorio en las instituciones supranacionales, especialmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo

Monetario Internacional (FMI). La participación de los estados nacionales en la implantación del sistema económico internacional no es nueva; sin embargo, se ha intensificado enormemente a lo largo del último decenio con la globalización (debe tenerse en cuenta que la Unión Europea (UE) colocó en vigencia sus normas, aplicables a partir del primero de enero del 2005 para sus 25 países miembros, los cuales fueron producto de un profundo estudio y dedicación).

La interacción entre el Estado nacional y la economía global, comparativamente, es como una frontera: se trata de una zona de interacciones político-económicas que producen nuevas formas institucionales.

Para ello, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de armonizar las distintas normas de información financiera con el objetivo de establecer las condiciones necesarias para que tal información, preparada, presentada y revelada por los entes públicos, sea de la más alta calidad, transparente y comparable, lo cual redundará en favor de los usuarios.

Los entes del sector público, el *Public Sector Committee (PSC)* (Comité del Sector Público), de la *International Federation of Accountants (IFAC)* (Federación Internacional de Contadores), o quien lo reemplace, y sus estándares emitidos bajo la denominación técnica *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP), así como sus interpretaciones relacionadas, las subsecuentes enmiendas a esos estándares e interpretaciones relacionadas, emitidas o adoptadas por el *Public Sector Committee (PSC)*.

El Comité para el Sector Público de la Federación Internacional de Contadores está preparando un conjunto de normas de contabilidad recomendadas para las entidades del sector público, conocidas como:

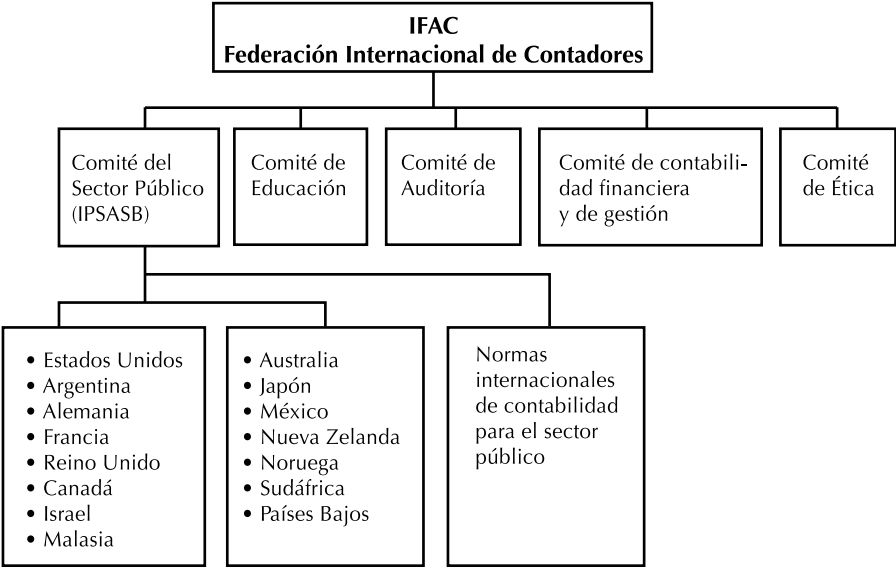
Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). El Comité reconoce los grandes beneficios que supone la obtención de información financiera coherente y comparable en todas las jurisdicciones y considera que las NICSP desempeñarán una importante función en aras de materializar esos beneficios.

La adopción de las NICSP por los gobiernos mejorará tanto la calidad como la comparabilidad de la información financiera presentada por entidades del sector público en todo el mundo. El comité reconoce el derecho de los gobiernos y de quienes fijan las normas nacionales de establecer directrices y normas contables para la presentación de estados financieros por el sector público de su jurisdicción. El comité insta a la adopción de las NICSP y su armonización con los requisitos nacionales. Solo se podrá afirmar que los estados financieros cumplen las NICSP si cumplen los requisitos de cada una de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público que sean de aplicación.

El objetivo de la etapa actual del plan de trabajo del comité consiste en formular NICSP basado en las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), emitidas por el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad vigentes.

Las NIC no abordan cabalmente algunas consideraciones contables del sector público, pero estas que se están preparando actualmente sí abordarán la contabilidad correspondiente a varios temas complejos.

Figura 39. IFAC - Federación Internacional de Contadores



La contabilidad para las entidades del Gobierno es muy diferente con respecto a la contabilidad de las empresas. Los marcos regulatorios de la contabilidad para las unidades de gobierno son diversos, varían entre países y no existe un derrotero hacia el cual se deba orientar la regulación en cada país.

En Estados Unidos, quien emite las normas de contabilidad para el sector público es el *Governmental Accounting Standards Board*, GASB12. Una junta que hace parte de la *Financial Accounting Foundation* (FAF) y uno de los reguladores más importantes y respetados en materia de contabilidad gubernamental en el mundo. La emisión de sus pronunciamientos surten un debido proceso al igual como ocurre con los estándares para las empresas emitidos por el *Financial Accounting Standards Board* (FASB).

El GASB no ha anunciado ningún proceso de convergencia con un modelo contable específico, aunque pueden existir tratamientos contables similares a

los estipulados por otros reguladores, como por ejemplo el *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)*, cuyos estándares no están sujetos a las modificaciones que se llevan a cabo en otros cuerpos normativos.

La regulación contable emitida por el GASB tiene en cuenta las características del Estado, el medio ambiente en el que operan las entidades de gobierno local y las necesidades de los usuarios (*Governmental Accounting Standards Board*, 1987). A través de boletines técnicos, el GASB, incluso, puede autorizar la aplicación de los pronunciamientos del FASB en la contabilidad del Gobierno, al respecto se afirma:

A Technical Bulletin may include:

1. *Guidance to clarify, explain, or elaborate on an underlying Statement or Interpretation.*
2. *Guidance to address areas not directly covered by existing Statements or Interpretations.*
3. *Interim guidance on issues associated with applying an existing Statement or Interpretation currently under study by the GASB.*
4. *Guidance for applying FASB standards to governmental activities, if applicable. (Governmental Accounting Standards Board, 2010).*

El regulador contable en Canadá es el *Public Sector Accounting Board (PSAB)*, en sus pronunciamientos, la Junta afirma:

A partir del primero de junio del 2012, los pronunciamientos del GASB se pueden consultar en forma gratuita, ver: <http://www.gasb.org/jsp/GASB/Page/GASBSectionPage&cid=1176160042391#gasbcs521>

The PSA Handbook is based on a conceptual framework that is substantially the same as that on which the CICA Handbook – Accounting is based. The PSA Handbook covers many of the same topics and reaches similar conclusions on many issues. However, there are subject matters that are not covered under the PSA Handbook that are addressed under the CICA Handbook – Accounting and alternatively matters that are addressed under the PSA Handbook that are not addressed under the CICA Handbook – Accounting. Other sources of generally accepted accounting principles will need to be consulted when applying the PSA Handbook on matters that it does not specifically address (Public Sector Accounting Board, 2011).

De acuerdo con lo anterior, el marco conceptual y las normas para las entidades de gobierno están basadas en los estándares de contabilidad para las empresas. No obstante, en el *Handbook* del sector público se incluyen temas que no están cubiertos por los estándares que rigen en el sector privado y se excluyen algunos otros que no son pertinentes para las entidades del sector público. La regulación

contable en Australia es emitida por el *Australian Accounting Standards Board* (AASB), de acuerdo con este organismo:

Australian Accounting Standards also include requirements that are specific to Australian entities. These requirements may be located in Australian Accounting Standards that incorporate IFRSs or in other Australian Accounting Standards. In most instances, these requirements are either restricted to the not -for- profit or public sectors or include additional disclosures that address domestic, regulatory or other issues. In developing requirements for public sector entities, the AASB considers the requirements of International Public Sector Accounting Standards (IPSASs), as issued by the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) of the International Federation of Accountants. (The Australian Accounting Standards Board, 2010).

En Australia existe un conjunto único de estándares que rigen para entidades privadas y públicas. Esta regulación está basada en las normas internacionales de contabilidad; no obstante, en los requerimientos particulares para entidades de gobierno, la Junta también tuvo en cuenta las normas de contabilidad para el sector público emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés). En Europa no existe una directiva que ordene a las entidades del sector público de los estados miembros elaborar reportes financieros teniendo en cuenta un determinado modelo; el intento más reciente por definir un marco regulatorio único para entidades de gobierno data del 29 de septiembre del 2010, fecha en la cual el Consejo de la Unión Europea presenta una propuesta de directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios, y en el capítulo II, artículo 3, de dicha propuesta, se hace referencia a la contabilidad y a las estadísticas del sector público.

El 6 de mayo del 2011, el Parlamento Europeo realizó enmiendas al artículo 3 y estableció:

...los estados miembros dispondrán de unos sistemas de contabilidad pública que apliquen la contabilidad en valores devengados y cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las administraciones públicas según se definen en el Reglamento (CE) N° 2223/96 (SEC-95). Tales sistemas estarán sometidos a un control y una auditoría independientes... Los estados miembros deberán adoptar las Normas Contables Internacionales del Sector Público en los tres años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva.

En el marco de las consultas realizadas, el Banco Central Europeo consideró adecuado que los estados miembros presenten información con base en normas internacionales, porque esto permite el reconocimiento y la valoración uniforme de las transacciones (Banco Central Europeo, 2011); sin embargo, el texto definitivo aprobado el 28 de septiembre del 2011 no incorporó la obligatoriedad de

adoptar Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), y a cambio de esto, la Unión Europea ordenó a la Comisión Europea adelantar un estudio con el fin de evaluar la aplicabilidad de las IPSAS en los Estados miembros (Unión Europea, 2011).

En cumplimiento con el mandato ordenado por la Unión Europea, el 15 de febrero del 2012, la comisión inició la consulta pública, la cual finalizó el 11 de mayo del 2012. Un resumen de los principales resultados de dicha consulta fue publicado el 18 de diciembre por la Eurostat (2012), de lo cual es importante señalar lo siguiente:

El 38% de los que respondieron la encuesta considera que es adecuado implementar las NICSP en la Unión Europea porque mejora la rendición de cuentas, la transparencia y la comparabilidad de la información del sector público, especialmente, si se tiene en cuenta la crisis de la deuda soberana de los países. Para estos encuestados, una contabilidad del devengo mejora la gestión de las finanzas públicas y aumenta la confianza de los ciudadanos y los mercados de capitales, y varios de ellos afirmaron que las cuentas basadas en efectivo fueron incapaces de hacer frente a la complejidad de las cuentas públicas, por ende, es necesario implementar un sistema contable basado en el devengo. El 31% de los encuestados creen que las NICSP son parcialmente adecuadas, están de acuerdo en la necesidad de desarrollar, para todo el sector público de la Unión Europea, un sistema de contabilidad del devengo; sin embargo, tienen reservas en cuanto a si este sistema debe ser las NICSP. En los siguientes términos lo cita la Eurostat:

A major concern expressed by some of these respondents was that the origins of IPSAS were in private sector accounting standards, which is moreover reflected in the governance arrangements of IPSAS. It was considered that the 23 standards were as a consequence insufficiently adapted to public sector requirements. Some respondents considered that IPSAS was not suitable for preparing statistical data, such as national accounts, government finance statistics and the reporting for the excessive deficit procedure. The issue of the incompatibility of IPSAS with the accounting laws in some EU countries was also raised. Several respondents also argued that those countries, regions and organization that had attempted to implement IPSAS needed to adapt considerably the standards to their own situations (Eurostat, 2012).

Finalmente, el 28% de los encuestados respondieron que las NICSP no son adecuadas para la Unión Europea, los argumentos que exponen son resumidos por la Eurostat en los siguientes términos:

19 respondents (28% of the total) answered that IPSAS was unsuitable. Among these, again the majority were in favour of putting in place a single harmonised set of accruals based public sector accounting standards, but they were against IPSAS. The main arguments against the implementation of IPSAS concerned:

- » *Its incompleteness with respect to public sector accounting requirements (e.g. with regard to taxation, social benefits).*
- » *The complexity of IPSAS (e.g. it would not be feasible for small entities to implement).*
- » *The heaviness of rules on disclosure.*
- » *The conceptual framework (which is currently under review by the IPSAS Board and might lead to a complete revision of existing standards).*
- » *The strong link to IFRS.*
- » *The IPSAS governance arrangements.*

A small number of respondents raised the issue of subsidiarity, asserting that it is the right of a sovereign state to decide its accounting standards for itself, rather than to have a solution imposed (Eurostat, 2012).

Ante la ausencia de un marco único regulatorio que obligue a aplicar uno u otro modelo, los países han tomado sus propias decisiones en materia de la contabilidad del sector público, por eso es factible encontrar modelos con características muy disímiles en los estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo: el Reino Unido decidió adaptar las NIIF para aplicarlas al sector gobierno. En el manual para el reporte financiero se proporciona una orientación sobre la aplicación de estos estándares, adaptados e interpretados en el contexto del sector público:

The Manual provides guidance on the application of IFRS, adapted and interpreted for the public sector context... The Manual is kept under constant review. It is updated to reflect developments in international financial reporting standards (IFRS), and, where appropriate, comments received from users. The authoritative version of the Manual for any given financial year will be available by the start of the financial year to which it relates. In the event that late changes are required (for example, because of a new IFRS or Interpretation), amendments to the Manual will be issued by the relevant authorities after following due process. The Manual is available on a dedicated website: www.financial-reporting.gov.uk. (HM Treasury, 2012).

Este manual se mantiene en constante revisión y se actualiza para reflejar la evolución de las normas internacionales de información financiera, así como para atender las observaciones recibidas de los usuarios de la información. En caso de que surjan cambios provenientes, por ejemplo, de la emisión de una nueva NIIF o su interpretación, las enmiendas al manual son emitidas por las autoridades competentes después de haber seguido el debido proceso.

España no adaptó las NIIF como lo hizo el Reino Unido para la contabilidad de las entidades públicas, sino que decidió tomar como punto de referencia las Normas

Internacionales de Contabilidad para el Sector Público emitidas por el IPSASB de la IFAC. En una parte del Plan General de Contabilidad Pública se estipula:

...aunque las NIC-SP no tienen carácter obligatorio, como sucede en algunos casos en el ámbito de las empresas con las NIIF, se ha considerado conveniente adaptar el Plan General de Contabilidad Pública a dichas normas, en aquellos aspectos que se han considerado necesarios para avanzar en el proceso de normalización contable, mejorando la calidad de la información contable en el sector público español (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010).

En Francia, en marzo del 2011, el Comité de Normalización de las Cuentas Públicas (CNOC) permitió las normas de contabilidad para el Gobierno central, las cuales son estructuradas a partir de los estándares que rigen para las empresas. En una parte del documento se afirma:

Consequently, the Constitutional by law stipulates that the accounting rules for the central government are the same as those for business, except when differences are warranted by the specific nature of the central government's activity. All of the rules and standards for applying accrual accounting principles to the central government should therefore be elaborated with reference to the provisions applying to business. This means that we have to determine which business accounting rules are directly applicable to central government, which rules need to be adapted to specific features of its activities and which rules need to be created to account for transactions that are not covered by business accounting standards (Conseil de la normalisation des comptes publics, 2011).

En Alemania el tema es diferente. El doctor Karl Heinz Windsheimer, quien visitó Colombia en julio del 2011, con motivo del VII Congreso Nacional de Contabilidad Pública convocado por la Contaduría General de la Nación, comentó que en su país se estaba debatiendo la pertinencia de una contabilidad de devengo vs. contabilidad presupuestal. Este debate es descrito por el profesor Rowan Jones (2011).

En América Latina, y especialmente en Suramérica, existe una fuerte tendencia a la implementación de las NICSP para la contabilidad gubernamental. Perú es uno de los países referentes en cuanto a la adopción de dicho modelo. En ese país, la base de la regulación para el sector gubernamental son las NICSP; sin embargo, es relevante señalar que el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de Perú privilegia el Principio de legalidad, razón por la cual en temas regulados de manera específica en el contexto local, no se ha considerado procedente la incorporación de algunas NICSP. Para efectos de consolidación y comparabilidad en el Perú se fijan reglas y se realizan desarrollos normativos propios, no considerados en esas normas, por lo cual se ha optado por un enfoque de implementación gradual, puesto que condicionan el avance de la misma a la capacidad de los sistemas de información y a la relación costo beneficio.

Se puede concluir que en materia de contabilidad del sector público, los países han tomado caminos diferentes, algunos decidieron adaptar las normas internacionales de contabilidad emitidas por el IASB, otros tuvieron como referente la normatividad local expedida para las empresas ajustada a las condiciones del sector público y otros optaron por regular con base en las normas internacionales de contabilidad emitidas por la IFAC.

Cuadro 43. Normas Internacionales de Contabilidad, NIC, para el sector público

NICSP 1 - Presentación de estados financieros
IPSAS 1 - Presentation of Financial Statements
NICSP 2 - Estado de flujos de efectivo
IPSAS 2 - Cash flow statements
NICSP 3 - Políticas contables, cambios en las estimaciones contables y errores
IPSAS 3 - Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors
NICSP 4 - Efectos de las variaciones en las tasas de cambio de la moneda extranjera
IPSAS 4 - The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates
NICSP 5 - Costos por préstamos
IPSAS 5 - Borrowing costs
NICSP 6 - Estados financieros consolidados y separados
IPSAS 6 - Consolidated and Separate Financial Statements
NICSP 7 - Inversiones en asociadas
IPSAS 7 - Investments in Associates
NICSP 8 - Participaciones en negocios conjuntos
IPSAS 8 - Interests in Joint Ventures
NICSP 9 - Ingresos de transacciones con contraprestación - Revenue from counterpart transactions
NICSP 10 - Información financiera en economías hiperinflacionarias
IPSAS 10 - Financial Reporting in Hyperinflationary Economies
NICSP 11 - Contratos de construcción
IPSAS 11 - Construction Contracts
NICSP 12 - Inventarios
IPSAS 12 - Inventories
NICSP 13 - Arrendamientos
IPSAS 13 - Leases
NICSP 14 - Hechos ocurridos después de la fecha de presentación
IPSAS 14 - Events After the Reporting Date
NICSP 15 - Instrumentos financieros: presentación e información a revelar
IPSAS 15 - Financial Instruments: Disclosure and Presentation
NICSP 16 - Propiedades de inversión
IPSAS 16 - Investment Property
NICSP 17 - Propiedades, planta y equipo

IPSAS 17 - Property, Plant, and Equipment
NICSP 18 - Información financiera por segmentos
IPSAS 18 - Segment Reporting
NICSP 19 - Provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes
IPSAS 19 - Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets
NICSP 20 - Información a revelar sobre partes relacionadas
IPSAS 20 - Related Party Disclosures
NICSP 21 - Deterioro del valor de activos no generadores de efectivo
IPSAS 21 - Impairment of Non-Cash-Generating Assets
NICSP 22 - Revelación de información financiera sobre el sector gobierno general
IPSAS 22 - Disclosure of Financial Information About the General Government Sector
NICSP 23 - Ingresos de transacciones sin contraprestación (impuestos y transferencias)
IPSAS 23 - Revenue from Non-Exchange Transactions (Taxes and Transfers)
NICSP 24 - Presentación de información del presupuesto en los estados financieros
IPSAS 24 - Presentation of Budget Information in Financial Statements
NICSP 25 - Beneficios a los empleados
IPSAS 25 - Employee Benefits
NICSP 26 - Deterioro del valor de activos generadores de efectivo
IPSAS 26 - Impairment of Cash-Generating Assets
NICSP 27 - Agricultura
IPSAS 27 - Agriculture
NICSP 28 - Instrumentos financieros: presentación
IPSAS 28 - Financial instruments: presentation
NICSP 29 - Instrumentos financieros: reconocimiento y medición
IPSAS 29 - Financial Instruments: Recognition and Measurement
NICSP 30 - Instrumentos financieros: información a revelar
IPSAS 30 - Financial Instruments: Disclosures
NICSP 31 - Activos intangibles
IPSAS 31 - Intangible assets
NICSP 32 - Acuerdos de Concesión de Servicios: la Concedente
IPSAS 32 - Service concession arrangements: grantor

Fuente: Normas expedidas por la comisión del sector público (IPSASB) la IFAC

El Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP) se ajusta a la normativa contable pública internacional; por tanto, los cambios al PGCP no son traumáticos. Veamos algunos cambios importantes:

- En el nuevo PGCP se incorpora el principio de “Materialidad”.
- Se modifica el principio de “Unidad de medida” para incorporar la variable cualitativa.
- Se señala el costo histórico como un valor razonable.

- Se señala el costo histórico actualizado como un valor razonable.
- Se precisa que las inversiones en moneda extranjera se afectan con la diferencia en cambio.
- Se modifica el concepto de propiedades, planta y equipo para subclasificar a los inmuebles mantenidos como inversión.
- Para entidades del sector centralizado, las depreciaciones afectan directamente el patrimonio y no el gasto.
- Se reglamenta el sistema de las provisiones para el caso de las desvalorizaciones.
- Se modifican los conceptos de ordinario y extraordinario, y lo ordinario se clasifica en operativo y no operativo. En esencia lo ordinario está dado por la regularidad del hecho y no porque corresponda al objeto social. Lo operativo sí se vincula al objeto social.
- Se desarrolla una norma técnica para el principio de “hechos posteriores al cierre”.
- Se desarrolla el concepto relativo al tipo de cambio.
- Se señala la capitalización de los costos de endeudamiento: los rendimientos financieros como menor valor de los activos financiados.
- Se incorporan los conceptos de control, influencia importante, entidad controladora, extranjera.
- Se incorpora el concepto de “valor residual”.
- Se precisa que es el método directo el utilizado para revelar las actividades operativas en el Estado de Flujos de Efectivo.
- Se señala que las actividades extraordinarias se clasifican como actividades de inversión o financiación.
- Se excluyen las inversiones de renta fija de las actividades de inversión.
- Se amplían las notas a los estados contables.
- Se incorpora en el Grupo 16 - Propiedades, Planta y Equipo, la cuenta de inmuebles mantenidos como inversión.
- Se eliminan las cuentas de gastos por descuento amortizado en bonos e ingreso por prima amortizada en bonos.
- Se crean cuentas específicas para revelar los gastos por descuento amortizado en bonos e ingreso por prima amortizada en bonos.
- Se modifican las descripciones y dinámicas de las cuentas que sufren cambios.

La armonización de las normas nacionales de contabilidad pública con los estándares internacionales está contemplada en el presente texto, ya que fue incluido el Régimen de Contabilidad Pública que rige a partir del primero de enero del 2007 con la Resolución 222 del 2006, emitida por la Contaduría General de la Nación.

Análisis de la situación financiera de la nación a diciembre 2015

Una síntesis de los resultados emitidos por la Contaduría General de la Nación, sobre la información financiera al cierre del periodo 2015, y publicada en mayo del 2016.

Al 31 de diciembre del 2015, el Balance General Consolidado del Nivel Nacional registra activos por valor de \$581.539,1 miles de millones de pesos (MM), que equivalen al 72,6% del PIB, Pasivos por \$701.873,1 MM, 87,6% del PIB, Patrimonio de \$-138.216,3 MM, el 17,3% del PIB, y un interés minoritario de \$17.882,3 MM, el 2,2% del PIB .

Al comparar los saldos del 2015 frente al año 2014, se observará que los activos del nivel nacional se incrementan en \$21.701,9 MM, los pasivos en \$17.124,1 MM y el interés minoritario disminuye en \$2.970,1, MM, lo que trae como consecuencia un incremento del patrimonio en \$7.634,8, MM, aunque continúa siendo negativo. Estas variaciones, el origen y las entidades partícipes se detallarán y explicarán en las notas específicas preparadas.

El Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental presenta un déficit del ejercicio de \$-53.203,0 MM, déficit superior en \$-6.707,5 MM al del año 2014, el cual presentó déficit de \$-46.495,5 MM. Este resultado deficitario se presenta producto de unos ingresos consolidados de \$305.504,8 MM menos gastos de \$294.319,7 y Costos de Ventas y Operación por \$64.388,1 MM.

Cuestionario de aplicación

1. ¿Cuál es el marco normativo que crea el cargo del Contador General de la Nación?
2. ¿Cuáles son los requisitos para ocupar el cargo de Contador General de la Nación?
3. ¿Cuál es la estructura de la Contaduría General de la Nación?
4. ¿Cuáles son las funciones del Contador general de la Nación?
5. ¿Qué funciones cumple la Contaduría General en el Consejo Técnico?
6. ¿Qué funciones cumple la Contaduría General en la Junta Central de Contadores?
7. ¿Qué es y cuál es el ámbito de aplicación, y cómo se encontraba estructurado el PGCP para el 1 de enero del 2007?
8. ¿Cuáles son los propósitos, objetivos, características, usuarios y requisitos de la información contable pública?
9. ¿Cuál es la estructura del régimen de contabilidad pública, según la Resolución 222 del 2006?

10. ¿Quiénes deben aplicar el Plan General de Contabilidad Pública?
11. ¿Qué es la contabilidad pública en términos de la Ley 298 de 1996?
12. ¿Qué es la contabilidad nacional y quién es el responsable en Colombia?
13. ¿Qué es la contabilidad de ejecución presupuestal y quién es el responsable?
14. ¿Cuáles son los informes que las entidades públicas deben reportar a la Contaduría General de la Nación y en qué fechas?
15. ¿Qué se entiende por información contable básica?
16. ¿Cuáles son los estados financieros básicos del sector público?
17. ¿Qué revela el informe de evaluaciones del control interno contable?
18. ¿Qué es una firma digital?
19. ¿En qué consiste la categorización de departamentos y municipios con base en la información contable?
20. ¿Qué diferencias presenta el sistema de contabilidad pública y el sistema de contabilidad privada?
21. ¿Quiénes son los responsables de la información contable en el sector central y sector descentralizado?
22. ¿La CGN tiene facultades para iniciar procesos sancionatorios contra los responsables de la información?
23. ¿Qué son: rentas por cobrar, depreciaciones, provisiones, amortizaciones, agotamiento, inversiones, donaciones, bienes de beneficio y uso público, recursos naturales, culturales y del ambiente, mejoras en propiedad ajena?
24. ¿Cuál es el monto máximo para que un bien adquirido sea reconocido inmediatamente como gasto?
25. ¿Qué son actividades de conservación, de explotación?
26. ¿Qué son recursos renovables y no renovables?
27. ¿Cuál es el valor por el cual se reconocen contablemente los intangibles, las responsabilidades, las daciones en pago, los bienes de arte y cultura?
28. ¿Cómo quedó el nuevo plan contable para el manejo de las cuentas de presupuesto y tesorería a partir del 1 de enero del 2007?
29. ¿Qué es el sistema de rendición de informes mediante el CHIP?
30. ¿Qué tipo de organismos de carácter internacional emisores de normas contables existen y cuál es la denominación técnica de las normas expedidas?, ¿cuál es el organismo reconocido para emitir normas internacionales de contabilidad pública?

Ejercicios

Ejercicios propuestos

1. Se sugiere que se contabilicen ejecuciones de otros meses, dando continuidad al ejercicio, con el ánimo de mecanizar la dinámica de la contabilización en las cuentas del presupuesto.
2. Para atender el manejo de las demás cuentas del presupuesto, planteamos los siguientes ejercicios para efectuar las correspondientes contabilizaciones; adicionalmente, con estas mismas transacciones se deben efectuar las contabilizaciones en cuentas del Balance y del Estado Financiero Económico y Social.
 - a). Se ordenó pagar el saldo pendiente a favor del proveedor de elementos de consumo por valor de \$15.000 de la orden de compra autorizada en el año anterior; se reciben elementos de consumo por valor de \$7.000, cuya orden de pago fue remitida a la Tesorería. Esta dependencia no la alcanzó a pagar. Se consumen \$12.000.
 - b). Se reciben obras con cargo al Contrato No. 010 mediante Acta de Recibo Final por valor de \$700.000, se efectúa el pago por el total adeudado (incluido saldo vigencia anterior). Igualmente se anula el saldo de la Reserva no utilizado.
 - c). Se ordenó el pago de los honorarios pendientes de la vigencia anterior a favor de los concejales. Durante la vigencia se causan honorarios a favor de los concejales por valor de \$1.000.000, de los cuales se ordenan pagos por \$750.000.
 - d). El departamento ordenó la transferencia por valor de \$1.000.000 pendiente de recibir en la vigencia anterior.
 - e). Se ordena el contrato para el suministro de papelería y útiles de oficina por \$1.500.000. Con cargo a este contrato se reciben elementos en el Almacén por valor de \$700.000, de los cuales se pagan \$500.000.
 - f). Durante la vigencia del 2001 se imponen multas por invasión del espacio público por \$500.000, cuyo responsable presenta los correspondientes recursos, pendientes de resolver al cierre de la vigencia. De las multas impuestas a contratistas en vigencias anteriores quedan en firme resoluciones por \$1.000.000, de los cuales los afectados pagan \$600.000.
 - g). En atención a la obligación de atender funciones legales específicas, que no pueden adelantarse con los funcionarios de planta, se ordenan contratos de prestación de servicios por valor de \$2.000.000, sobre los cuales se efectuó pago anticipado del 30%. Los contratos se ejecutan mediante

la presentación de informes de actividades mensuales, con un plazo de ejecución de 10 meses. En la vigencia se reciben los informes satisfactorios correspondientes a los primeros 7 meses de labores y se pagan 5.

- h). La Tesorería recibió la suma de \$200.000 por concepto de arrendamientos de plazas de mercado.
- i). Capacitación: durante la vigencia se celebraron varios seminarios dirigidos a funcionarios por valor de \$450.000, que se pagan en su totalidad.
- j). Por el incumplimiento del contrato firmado en 1998, previa conciliación, se acordó la terminación del mismo y la devolución del dinero, dicha suma fue consignada en la Tesorería (\$500.000).
- k). Se contrató, a través del DAMA, una firma experta en temas relacionados con el medio ambiente para el desarrollo de una investigación sobre el impacto producido por desechos botados al río Bogotá, cuyo valor total fue de \$10.000.000 con cargo al presupuesto.
- l). De este contrato se ordenó un anticipo del 40% y el saldo restante se ordenaría con la entrega del último informe. Durante la vigencia se reciben informes avalados por el interventor que alcanzan la suma de \$7000.000.
- m). A través del IDU se ordenó un contrato para la construcción de una vía vehicular por valor de \$450.000. Sobre este valor se pagó el anticipo del 50%. Al cierre se recibieron obras por \$300.000, sin que se alcanzara a elaborar y tramitar orden de pago alguna.
- n). Al alcalde le roban el vehículo asignado, el cual registraba los siguientes registros:

Costo histórico	\$30.000.000
Ajustes por inflación	\$6.000.000
Depreciación acumulada	\$(6.000.000)

- o). La entidad vende un inmueble por valor de \$100.000, el cual registra la siguiente información en libros:
 - » Costo histórico \$ 800.000
 - » Depreciación acumulada (\$40.800)
- p). La Secretaría de Hacienda hace una transferencia de \$32.000.000, correspondiente al presupuesto de la vigencia y sobre el saldo emite certificación.
- q). Se efectúan los siguientes ajustes:
 - » Depreciación Muebles y enseres
 - » Amortización

- r). El IDU contrató con cargo al presupuesto de la localidad el mantenimiento y recuperación de las vías locales, por valor de \$40.000.000, quedando pendiente, al cierre, el pago del anticipo del 50%.
3. Para evaluar el conocimiento del manejo contable público y la creatividad, el presente ejercicio es iniciativa del estudiantado de la contabilidad oficial, el cual tiene unos parámetros mínimos de guía, que desarrollará el ciclo contable desde el inicio, movimientos económicos hasta la preparación de estados financieros de un período contable.
- a). Diseñe el montaje de una contabilidad en una entidad pública que incluya para el balance inicial, como mínimo: cinco cuentas bancarias, tres inversiones, deudores e inventarios, propiedades planta y equipo, bienes de beneficio y uso público, operaciones de crédito público externo, obligaciones financieras, cuentas por pagar, obligaciones laborales, títulos emitidos, etc.
 - b). Durante el período, suponga veinte transacciones relacionadas que afecten cuentas del balance y del estado financiero económico, social y ambiental. Incluya operaciones con entidades del mismo sector.
 - c). Efectúe los ajustes al balance como: rendimiento en las inversiones, valuación de inversiones, provisiones para deudores e inventarios, causación de depreciaciones, amortizaciones, ajustes por inflación, causación intereses por pagar, y causación del pasivo laboral.
 - d). Prepare los siguientes informes: balance de prueba, CGN2005.001, CGN2005.002, balance general y estado financiero económico, social y ambiental de la entidad, con las respectivas notas a los estados financieros.

Capítulo 4



El control del Estado

“Lo que no se define no se puede medir.
Lo que no se mide, no se puede mejorar.
Lo que no se mejora, se degrada siempre”
(*William Thomson Kelvin/1824-1907*)

- Generalidades.
- Sistema nacional de Control fiscal.
- Control interno.
- Implementación del Modelo Estándar de Control Interno.
- Manual de Implementación.

4.1. Generalidades

Últimamente, nos hemos sorprendido por la cantidad de cifras que muestran los entes controladores establecidos en la Constitución Nacional de 1991 sobre malos manejos administrativos de los servidores públicos; esto nos llevaría a pensar que “cuando más se reglamenta y más entes controladores hay, mayor es la deficiencia administrativa”. Otros más optimistas pensamos que ahora sí hay información con base en la cual se puede probar la corrupción y, por lo tanto, pueden salir a la “luz pública” las irregularidades presentadas por quienes administran nuestros recursos; podemos pensar que en corto plazo nuestros representantes en

las entidades públicas serán asesores de alta gerencia y dirección, y comprometidos en el mejoramiento continuo buscando la eficiencia, y que a través de la honestidad y la idoneidad encuentren un cambio de imagen, saliendo de la crisis financiera actual.

4.1.1. *Reglamentación legal del control en Colombia*

Cuadro 44. Reglamento legal del control en Colombia

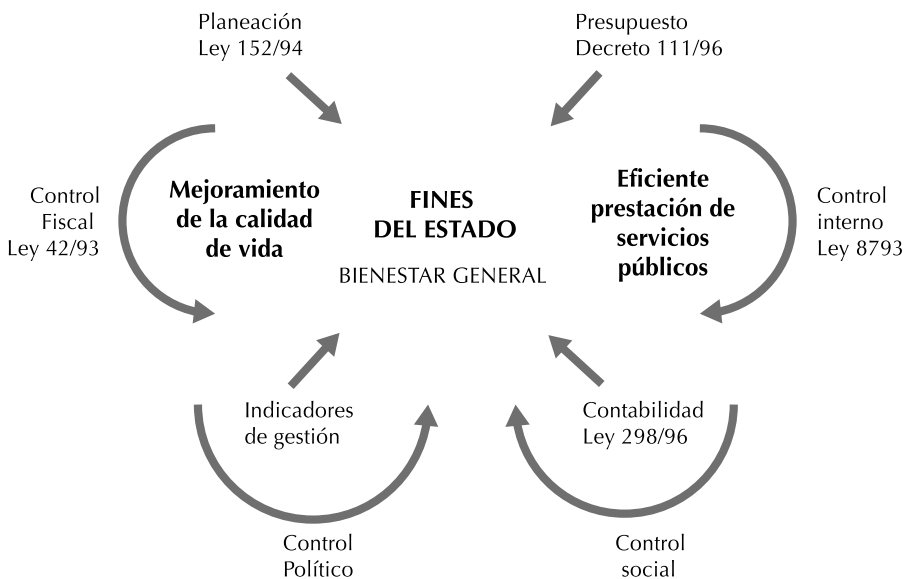
Entidad de control	Constitución Nacional 1991	Norma que la desarrolla
Contaduría General de la Nación	Artículo 354	Ley 298 de 1996 Ley 617 del 2000, Art. 94
Control Interno	Artículos 209 y 269	Ley 87 de 1993 Ley 489 de 1998 D.P. No. 4 del 2000 Dcto. 1537/01 y Dto. 1599/05
Contraloría General de la República	Artículos 119 y 267 al 274	Ley 42 de 1992 Ley 617 del 2000, Art. 81 Resol. Org. 5580/04
Procuraduría	Artículos 277 -279	Ley 734 del 2002
Participación ciudadana	Artículo 270 y 273	Ley 60 de 1993, artículos 2, 3, 4 y 23
Departamento Nacional de Planeación	Artículo 343	Ley 152 de 1994 Artículo 79

Nuestra Carta Política crea diversos tipos de controles consagrados en los siguientes artículos:

Tipo de control	Artículo
• Administrativo • Ciudadano • Calidad de Bienes y Servicios • Constitucionalidad • Contable • Gestión • Moralidad • Resultados • Financiero • Fiscal • Interno • Jurisdiccional • Político • Servicios Público Domiciliarios	Artículos: 119, 189, 209 y 352 Artículos: 89 y 369 Artículo: 78 Artículos: 4, 166, 213, 215, 237 y 241 Artículos: 354, 267 y 274 Artículos: 119, 267, 274 y 343 Artículo: 118 Artículos: 119, 267, 274 Artículos: 267, 268 y 274 Artículos: 119, 267, 268, 274 Artículos: 209 y 269 Artículos: 243 Artículos: 114 Artículos: 365 y 370

Figura 40. Reglamentación legal del control en Colombia

**Control de la gestión pública después
de la Constitución política de 1991**



Fuente: Departamento Administrativo De La Función Pública -DAFP

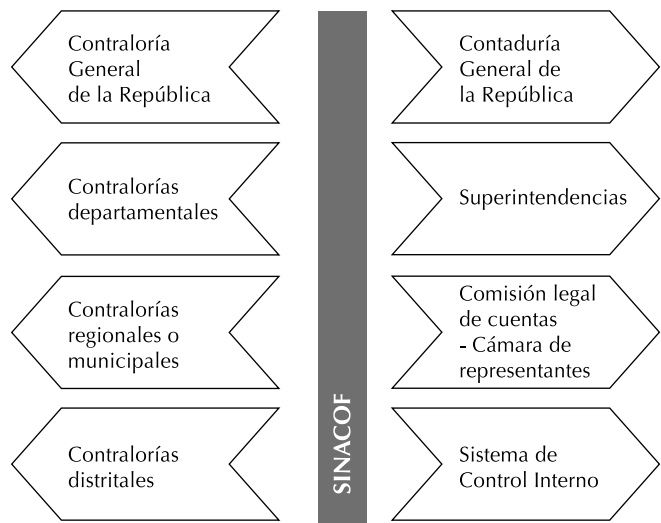
4.2. Sistema nacional de control fiscal

4.2.1. *Control fiscal*

La Constitución Nacional, en el artículo 267, define el control fiscal como una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o de las entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todas sus órdenes y niveles. “Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley”. Por lo tanto, las contralorías han desarrollado esta facultad que les da la Constitución Nacional, en sus propias normas para el ejercicio del control fiscal, que les permite evaluar la gestión administrativa de los entes públicos y el buen uso de los recursos.

La vigilancia de la gestión fiscal 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.

Figura 41. Sistema Nacional del Control Fiscal



Fuente: Departamento Administrativo De La Función Pública -DAFP

Basado en lo anterior, la Contraloría expidió en marzo de 1999 la Resolución Orgánica N° 04727, mediante la cual adoptó el *Manual de procedimientos para el ejercicio del control financiero para las entidades y particulares que manejen fondos o bienes del Estado* y la aplicación de las metodologías para tal fin.

Es importante resaltar que el control fiscal se perfecciona cuando existe una eficiente estructura organizacional y funcional en donde se asignan los perfiles profesionales idóneos para el cargo, ya que el sector público se ve influenciado por compromisos políticos para ocupar un cargo siendo inconscientes que no es la persona más indicada para hacerlo.

Compartiendo el concepto del catedrático y colega Jesús María Peña: “el control gubernamental se logra cuando es ejercido por profesionales incorruptibles”.

4.2.2. *Sistemas de control fiscal*

La Ley 42 de 1993 define los siguientes sistemas de control fiscal:

Control financiero: determina la razonabilidad de las operaciones y estados financieros de las entidades mediante normas de auditoría de aceptación general, verificando el cumplimiento de las normas prescritas para ello.

Control de legalidad: comprobación de las operaciones financieras y administrativas para corroborar la realización según las normas que le sean aplicadas.

Control de gestión: examen de la eficiencia y la eficacia en la administración de los recursos públicos, mediante la evaluación de sus procesos administrativos, utilizando para ello metodologías tales como la de rentabilidad pública y desempeño, la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como los beneficios de su actividad.

Control de resultados: examen a través del cual se establece en qué medida los sujetos del control fiscal logran los objetivos y cumplen con los proyectos y planes de la administración en un período determinado.

4.2.3. Principios de control fiscal

En el aspecto externo existen diferentes áreas de la evaluación del manejo dado a los recursos públicos que abren amplios campos de acción a la auditoría pública:

- Se generan pautas para el redireccionamiento de planes y políticas del sector al que pertenece la entidad.
- Dota al Gobierno de bases cuantitativas y analíticas en la asignación del presupuesto nacional para las vigencias posteriores.
- Detecta si las utilidades generadas por la entidad benefician a la sociedad o son apropiadas por unos pocos (personal, proveedores, entre otros).
- Realiza auditoría de calidad de los bienes y servicios públicos.
- Garantiza la protección y el cuidado de los recursos naturales.

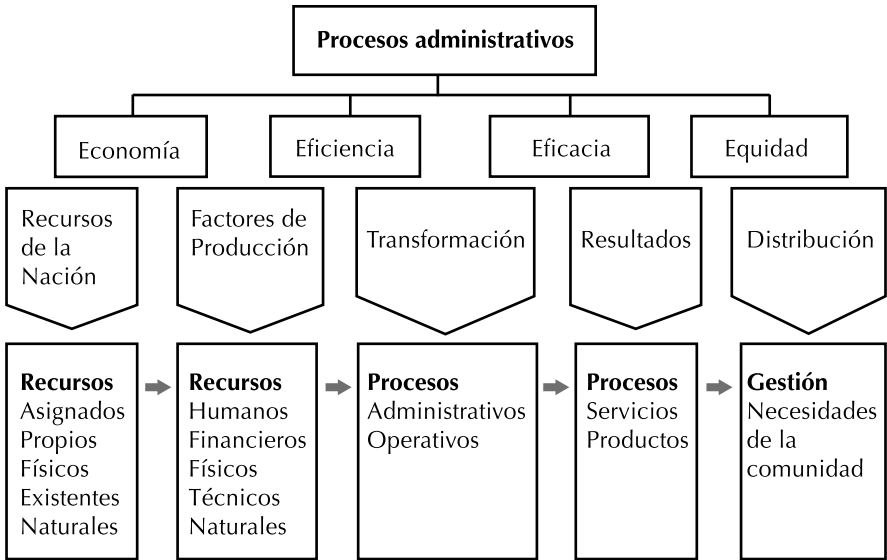
Para evaluar los aspectos mencionados, se utilizan metodologías ajustadas a las especificidades de los entes públicos, las cuales permiten profundizar en las causas endógenas y exógenas que afectan la gestión de la entidad y sirven de base en el proceso de planeación y toma de decisiones, tanto de la entidad como del contexto económico al que pertenece.

Igualmente, el inciso segundo del artículo 267 de la Constitución Nacional y la Ley 42 de 1993 establecen las siguientes pautas generales del control fiscal:

Cuadro 45. Los principios del control fiscal

Principios del control fiscal	
La eficiencia	Que la asignación de los recursos sea lo más conveniente para maximizar los resultados.
La eficacia	Que los resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.
La economía	Que en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y los servicios se obtengan al menor costo.
La equidad	Permite identificar los receptores de la economía y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.
La valoración de costos ambientales	Cuantificar el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y se evalúa la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos (desarrollo sostenible).

Figura 42. Procesos administrativos



Fuente: Departamento Administrativo De La Función Pública -DAFP

4.2.4. El control fiscal y la contabilidad pública

La contabilidad pública, además de servir como herramienta gerencial para la oportuna toma de decisiones, proporciona un conjunto de indicadores para la medición del desempeño en términos financieros, de legalidad, de gestión y de resultados, teniendo como parámetro los principios del control fiscal.

“La contabilidad pública es un instrumento de control por excelencia”, puesto que recoge en forma macro y muy bien estructurada su marco conceptual que incluye los principios, normas e informes y un modelo instrumental compuesto por un manual de procedimientos y el Catálogo general de cuentas que armoniza toda la información financiera de los entes públicos, evaluando la gestión de los administradores a través de los indicadores.

La rendición de estados financieros a la Contraloría General de la República, por parte de las entidades de orden nacional para el ejercicio del control fiscal, se hace acatando el artículo 8 de la Resolución Orgánica 04998 de 1999.

En el ejercicio de nuestra profesión como contadores o asesores de los entes públicos, está en nuestras manos toda la información del manejo de los recursos del Estado, el cual debemos revelar con transparencia e imparcialidad dentro de los informes que son de nuestra responsabilidad, en forma idónea, ética y de responsabilidad a los entes de control.

4.2.5. Funciones de las contralorías

De conformidad con el artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, las contralorías tienen, entre otras atribuciones, las siguientes:

- a). Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas, los responsables del manejo de los fondos o los bienes del departamento, los municipios y las entidades descentralizadas de estos, ordenar e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
- b). Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado, conforme a la reglamentación que expida al respecto.
- c). Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
- d). Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
- e). Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- f). Conceptuar sobre la calidad y la eficiencia del control fiscal interno de las entidades y los organismos del Estado.

- g). Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
- h). Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabia y buena fe guardada, la suspensión inmediata de los funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
- i). Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
- j). Promover mediante concurso público a los empleados de su dependencia, que haya creado la ley, esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción, y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervengan en la postulación y elección del contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
- k). Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado de acuerdo con la ley.
- l). Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas de orden nacional y territorial.
- m). Presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto del tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el contador general.

4.3. Control interno

4.3.1. Generalidades

El legislador ha asignado a las oficinas de control interno la evaluación de los sistemas de este tipo de control de las entidades oficiales; por lo tanto, la información contable relativa a las operaciones y a la situación socioeconómica de los entes públicos requiere de controles que garanticen su fiabilidad, transparencia, claridad y objetividad, en los términos previstos en las normas particulares aplicables en su preparación y difusión. Por esta razón, constitucional y reglamentariamente se han asignado funciones de inspección y control sobre la misma, que tienen como ejecutoras a diferentes entidades, y como propósito común el contribuir al mejoramiento de la calidad y oportunidad de los datos, estadísticas, informes y otros medios a través de los cuales la comunidad conoce el estado de los recursos públicos y la destinación que de los mismos se hace.

El control interno es una función que evalúa, entre otros aspectos: el cumplimiento de las normas; el establecimiento de planes, proyectos y programas; la gestión de la administración; la legalidad de las operaciones; la utilización de los recursos; los procedimientos utilizados en las realizaciones de las funciones públicas y la eficiencia; efectividad y economía de las operaciones. En materia contable, estos controles coadyuvan en el desempeño institucional y se ejercen sobre las actividades propias de las oficinas de contabilidad y sobre los informes y resultados de las mismas.

En este título se incluyen las características principales de este tipo de control con el objetivo de dar a conocer la incidencia que tienen sobre la información contable y sobre el desempeño institucional de los responsables de la preparación, administración y difusión de la misma.

Se han equivocado cuando se considera suficiente el diseño de procedimientos para tener un sistema de control interno, por lo que algunas entidades se han preocupado por elaborar manuales de funciones y procedimientos que aportan muy poco al desarrollo de actividades y en la mayoría de los casos ni son consultados por los funcionarios. La tendencia actual apunta a que sean los propios funcionarios los que organizada y comprometidamente participen en la descripción del modo cómo se actúa en el cumplimiento del cometido estatal.

La Ley 87 de 1993 define el control interno como el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realice de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

4.3.2. Aspectos legales

Basado en la Constitución Nacional, el artículo 269 establece que, en las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

La Ley 87 de 1993 establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado; la presente ley se aplicará a todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado,

en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más del capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.

La Ley 136 de 1994 autoriza a los municipios y a las entidades descentralizadas, así como a las personerías y contralorías municipales a través de sus representantes legales, la adecuada organización e implementación de sistemas de control interno en la forma prevista por las normas legales correspondientes.

La Ley 60 de 1999 acerca del control interno y fiscal establece que: “Los departamentos y municipios y sus entidades descentralizadas diseñarán e implantarán los sistemas de control interno a que se refiere el artículo 269 de la Constitución Política, para garantizar la protección y el uso honesto y eficiente de los recursos que se transfieran en desarrollo de la presente ley”.

La Ley 489 de 1998 crea el Sistema Nacional de Control Interno y establece los principios de la función administrativa. Esta se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

4.3.3. Definiciones de los principios de la función administrativa

Igualdad: implica no realizar discriminaciones de ninguna índole.

Moralidad: actuar con honestidad en el desarrollo del proceso administrativo y no en provecho propio.

Eficacia: buscar que los procedimientos lleguen a feliz término mediante el cumplimiento de los objetivos preestablecidos.

Economía: propender para que la gestión administrativa se lleve al menor costo y en el menor tiempo posible.

Celeridad: procurar que los procedimientos administrativos sean ágiles y breves, evitando así la tramitología innecesaria.

Imparcialidad: implica que la administración aplique los procedimientos y normas de manera objetiva y equitativa.

Publicidad: consiste en hacer de conocimiento público la totalidad de las actuaciones, a fin de que sean juzgadas como prueba de la transparencia de la gestión.

Estas definiciones llevan a concluir, con precisión, que los administradores son los responsables directos de que las entidades bajo su cargo tengan unas normas adecuadas de control interno, que estén acordes con los preceptos constitucionales y con las leyes que así lo dispongan.

La implantación de normas de control interno implica no solo hacer conciencia de la necesidad de garantizar la transparencia de la gestión pública, sino también de actuar con idoneidad, mediante una capacitación constante que permita a los responsables de tal implantación contar con una herramienta imprescindible en el desarrollo de su labor.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

4.3.4. *Objetivos*

La Ley 87 de 1993, atendiendo los principios constitucionales que deben caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del sistema de control interno, se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- 4.3.4.1. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.
- 4.3.4.2. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

- 4.3.4.3. Velar para que todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.
- 4.3.4.4. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.
- 4.3.4.5. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.
- 4.3.4.6. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.
- 4.3.4.7. Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, y velar para que la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Si los objetivos de la administración pública son los señalados, el objetivo del control interno, como reflejo, es evidente: el control interno en las entidades estatales debe contribuir a que estas alcancen realmente sus metas de eficiencia y eficacia, de acuerdo con sus posibilidades y dentro de su ámbito específico de competencia.

Los conceptos de eficacia y eficiencia son comprensivos, por lo cual, ellos incorporan otros aspectos normalmente asociados con el ejercicio del control: protección de los bienes y recursos de la organización, oportuna y confiable información, etc.

Por este motivo, en la medida en que el control interno alcance el objetivo aquí propuesto, se estará actuando de acuerdo con el mandato constitucional y los propósitos, muy precisamente asignados por el artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

4.3.5. Características

Igualmente, la Ley 87 de 1993 define como características del control interno las siguientes:

- El sistema de control interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.
- Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, la estructura y la misión de la organización.
- En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el control interno ante su jefe inmediato, de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad.

- Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

4.3.6. Elementos del sistema de control interno

La Ley 87 de 1993 señala que toda entidad, bajo la responsabilidad de sus directivos, debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:

- Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios.
- Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos.
- Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes.
- Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad.
- Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos.
- Dirección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones.
- Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno.
- Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades.
- Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.
- Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión.
- Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad, y simplificación y actualización de normas y procedimientos.

4.3.7. Responsabilidad del control interno

En el artículo 6 de la Ley 87 de 1993, el establecimiento y el desarrollo del sistema de control interno en los organismos y entidades públicas será responsabilidad del representante legal o del máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y los procedimientos, al igual que la calidad, la eficiencia y la eficacia del control interno también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

Los informes de los funcionarios del control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten.

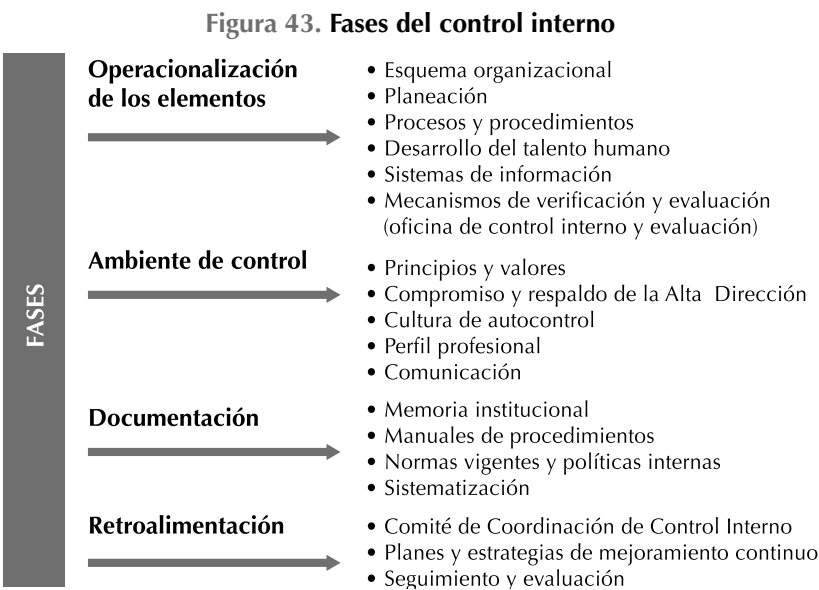
4.3.8. Evaluación del control

La evaluación es un proceso de mejoramiento permanente, donde la entidad va gradualmente superando las etapas críticas, hasta alcanzar los óptimos niveles establecidos en el funcionamiento sistémico del control interno.

El control interno no es un proceso dependiente sino un sistema multidireccional, el cual se compone de las siguientes fases que funcionan interactiva o simultáneamente acorde con el desarrollo de cada la entidad.

Se debe crear una matriz que determine el porcentaje de avance dentro de cada uno de los factores de valoración, que están contenidos en los componentes establecidos para cada una de las fases en la calificación de la evaluación del sistema de control interno de la entidad.

En el artículo 8 de la Ley 87 de 1993 se establece que, como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno, el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales y vigentes.



Fuente: elaboración propia.

4.3.9. Sistema nacional de control interno

La Ley 489 de 1998 que crea el Sistema Nacional de Control Interno —conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa, cuyo sustento fundamental es el servidor público— tiene por objeto integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado.

El Sistema Nacional de Control Interno, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, será dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y será apoyado y coordinado por el consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional, el cual será presidido por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Se define el Sistema Nacional de Control Interno como el conjunto de instancias de articulación y participación, competencias y sistemas de control interno, adoptados en ejercicio de la función administrativa por los organismos y entidades del Estado en todos sus órdenes, que de manera armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, fortalecen el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado.

Según la Ley 489 de 1998, la responsabilidad está a cargo de las autoridades y servidores públicos obligados a diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno, de acuerdo con la Constitución y la ley, así:

- a). El Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, es responsable de mantener el control de la gestión global sobre las políticas públicas, el plan de gobierno y la adecuada coordinación administrativa para el cumplimiento de los fines del Estado.
- b). Dentro del informe que el Presidente de la República debe presentar al Congreso de la República, al inicio de cada legislatura, se incluirá un acápite sobre el avance del sistema de control interno del Estado, el cual contendrá, entre otros, lo relacionado con el control interno contable, de acuerdo con los parámetros indicados por la Contaduría General de la Nación, así como los proyectos que el Gobierno Nacional se proponga adelantar en materia de control interno, detallando la asignación de los recursos del presupuesto nacional que garanticen su cumplimiento.
- c). El ministro de Hacienda y Crédito Público, como direccionador de políticas en materia de ingresos y de gastos, contribuirá en la preparación, la ejecución

y el control de la asignación presupuestal, en las técnicas y los sistemas de capacitación, en el uso correcto de los recursos del Estado y la transparencia de las acciones; todo lo anterior en coordinación con los organismos de control.

- d). Los ministros, los directores de departamento administrativo y los jefes de los organismos y entidades del Estado, adscritos y vinculados a cada sector administrativo, en los distintos órdenes del sector central y descentralizado, son responsables de establecer y utilizar adecuados instrumentos de gestión que garanticen los resultados bajo parámetros de calidad, eficiencia y eficacia.
- e). Así mismo, deben garantizar la correcta aplicación y utilización de las políticas y normas establecidas por la Ley en materia de control interno. En consecuencia, remitirán al consejo asesor en esta materia, antes del 16 de febrero, copia del informe ejecutivo anual que contenga el resultado final de la evaluación del sistema, realizado por la respectiva oficina de control interno, documento que servirá de base para el informe que sobre el sistema de control interno del Estado presentará al inicio de cada legislatura el Presidente de la República al Congreso de la República.
- f). El comité de coordinación del sistema de control interno institucional, previsto en el artículo 13 de la Ley 87 de 1993, será responsable como órgano de coordinación y asesoría del diseño de estrategias y políticas orientadas al fortalecimiento del sistema de control interno institucional, de conformidad con las normas vigentes y las características de cada organismo o entidad.
- g). El servidor público, como eje del sistema de control interno, tiene la obligación de realizar todas y cada una de sus acciones, atendiendo los conceptos de autocontrol y autoevaluación, apoyando las actividades orientadas a fortalecer el funcionamiento del sistema de control interno del organismo o entidad a la cual pertenece.

Así mismo, la ley crea como competentes de la ley para impartir las normas, políticas y directrices a que deben sujetarse los entes públicos en materia de control interno:

- a). El Presidente de la República, a quien corresponde trazar las políticas en materia de control interno, apoyado, entre otros, en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), las consejerías presidenciales, los ministerios, departamentos administrativos y en el consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional y territorial.
- b). El Departamento Administrativo de la Función Pública, a quien corresponde fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de administración pública en materia de organización administrativa del Estado, propendiendo particularmente a la funcionalidad y modernización de las

estructuras administrativas; en materia de gestión administrativa, en gestión del recurso humano al servicio del Estado, en el diseño de los sistemas general de información, desarrollo administrativo y en la dirección y orientación del desarrollo institucional de la rama ejecutiva del poder público, como también velar por la armonización de las reformas administrativas y las necesidades de la planeación económica y social.

- c). El Congreso de la República, a través de su función legislativa, expide actos legislativos y leyes sobre el tema de control interno.
- d). La Contaduría General de la Nación, a quien corresponde, en materia contable, diseñar, implantar y establecer políticas de control interno y coordinar con las entidades el cabal cumplimiento de las disposiciones en la implantación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia.
- e). La Contraloría General de la República, a quien corresponde reglamentar los métodos y los procedimientos para llevar a cabo la evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a su vigilancia.

El consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno, a quien corresponde emitir conceptos y proponer la adopción de políticas y formular orientaciones para el fortalecimiento de los sistemas de control interno. Para estos efectos elaborará guías metodológicas e instrumentos que establezcan criterios claros para la adopción y funcionamiento de los sistemas de control interno en las entidades.

- a). Los evaluadores son los encargados de medir y evaluar la eficiencia, la eficacia y la economía del sistema de control interno, con el fin de recomendar las mejoras pertinentes.
- b). La Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y municipales, por atribución constitucional y legal, les corresponde conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y los organismos públicos en su respectiva jurisdicción, para lo cual podrán tomar como referente principal el informe de evaluación del sistema de control interno, elaborado por la oficina respectiva o quien haga sus veces.
- c). Auditoría General de la República, a quien corresponde evaluar la gestión de los órganos de control fiscal en el ámbito nacional y territorial.
- d). El Departamento Nacional de Planeación, mediante el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados, Sinergia, y su herramienta Plan Indicativo, consolida las realizaciones de cada organismo en materia de inversión, con el propósito de evaluar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

- e). La Procuraduría General de la Nación velará por el ejercicio diligente y eficiente de la administración pública ejerciendo la función preventiva y control de gestión.

Las oficinas de coordinación del control interno, o quien haga sus veces en las entidades y organismos del sector público, verifican la efectividad de los sistemas de control interno para procurar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos previstos, constatando que el control esté asociado a todas las actividades de la organización y que se apliquen los mecanismos de participación ciudadana.

Corresponde a estas oficinas presentar, antes del 30 de enero de cada año, el informe ejecutivo anual del sistema al representante legal de la entidad, quien a su vez lo remitirá al consejo asesor en esta materia, en los términos del literal c) del artículo 5 del presente decreto.

Los jefes de las oficinas de control interno o quien haga sus veces, de las entidades adscritas o vinculadas, también deberán presentar el mencionado informe a sus respectivas juntas o consejos directivos, así como a los responsables de la orientación y coordinación de los sectores administrativos.

El nombramiento de los jefes de control interno de las entidades y organismos públicos del orden nacional se efectuará por parte de la autoridad competente conforme a la delegación prevista en las disposiciones vigentes.

En los casos en que se encuentren integrados los sectores administrativos, el nombramiento de los jefes de control interno o de quienes hagan sus veces en las entidades adscritas y vinculadas será efectuado por el ministro o director del departamento administrativo responsable de la orientación y coordinación de cada sector administrativo.

Sin embargo, el Presidente de la República reasumirá, en cualquier momento, su facultad nominadora sobre los jefes de control interno de la rama ejecutiva, en los casos que lo considere conveniente, de conformidad con el Decreto 1172 de 1999.

4.3.10. El control interno y la contabilidad pública

Dentro de los objetivos del control interno visualizamos la importancia de la contabilidad pública directamente relacionada entre el control interno y la información contable, debido a que por medio de esta se identifica la totalidad de los hechos financieros, económicos y sociales que suceden en cada entidad, lo que permite que todas sus operaciones se registren y respalden debidamente en documentos soportes aplicando las normas vigentes.

La contabilidad pública en este ordenamiento institucional se hace más visible en el campo del control debido a que, en el artículo 6 del Decreto 2145 de 1999, a la Contaduría General de la Nación le corresponde diseñar e implantar políticas de control interno y coordinar con las entidades el cabal cumplimiento de las disposiciones que expida. De otra parte, el contador general de la Nación tiene asiento en el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno, instancia a la que le corresponden tareas como la adopción, divulgación, capacitación y aplicación de políticas, además de emitir pronunciamientos sobre futuras normas al respecto.

De esta manera, la labor mancomunada entre las diferentes esferas de control y la contabilidad pública se convierte en ingrediente fundamental para solucionar las deficiencias que en cuanto al manejo de la información financiera se observan en un buen número de entidades nacionales y territoriales y que tienen que ver, por ejemplo, con la no utilización de los estados contables como herramientas de planificación y toma de decisiones, que permitan un mejor manejo de los recursos; deficiente integración en los flujos de información en las distintas áreas y limitaciones en la estructuración de mecanismos de salvaguarda del interés público.

Trompa Ayala, Fabio Raúl. Documento Contaduría General de la Nación

4.3.11. Fortalecimiento del control interno

De acuerdo con la Directiva Presidencial n.º 4 del 2000, durante el presente gobierno se han venido impulsando y fortaleciendo los sistemas de control interno y el papel que deben cumplir las oficinas de coordinación del sistema de control interno con el propósito de mejorar la gestión y la transparencia de los resultados de las entidades públicas.

Para el efecto, se diseñaron diferentes mecanismos y se han dado expresas instrucciones para que, sin dilación, la gerencia pública adopte medidas tendientes a fortalecer estos instrumentos; sin embargo, en el informe sobre el avance del control interno del Estado que la Presidencia de la República presentó al honorable Congreso de la República al inicio de la legislatura el pasado 20 de julio, como resultado de la consolidación de los informes ejecutivos anuales sobre la evaluación del sistema de control interno institucional, presentados al consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno, se evidenciaron, entre otros, los siguientes factores como limitantes del desarrollo del control interno:

1. El insuficiente compromiso por parte de los servidores públicos con la cultura de la planeación y el autocontrol.

2. La parcial percepción de la alta dirección de las entidades sobre el verdadero sentido del sistema y su importancia para el mejoramiento institucional de la administración pública.
3. Deterioro de los valores y principios éticos en la formación del nuevo ciudadano colombiano.
4. La carencia de definición de procesos y procedimientos que ha originado la subutilización del recurso tecnológico y la ausencia de sistemas de información, no obstante las cuantiosas inversiones en equipo de cómputo, redes y teleprocesos que no han sido aprovechados en toda su extensión.
5. Ausencia de independencia y objetividad por parte de algunos jefes de control interno en la evaluación de los sistemas, debido a la subordinación legal y funcional directa con el representante legal de la entidad a la cual pertenece.

Por las razones que anteceden, en particular por la expresada en el ordinal 5º y con el fin de fortalecer el desarrollo de esta herramienta gerencial de primer orden, que coadyuve al mismo tiempo a la eficiencia y la transparencia del Estado, el Presidente de la República ha decidido, en primera instancia, retomar su facultad nominadora sobre los jefes de las oficinas de control interno.

En consecuencia, y a partir de la comunicación de esta directiva, todos los nominadores de los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deben abstenerse de nombrar, encargar, trasladar, aceptar renunciaciones y remover a los respectivos jefes de control interno, función que será ejercida directamente por el Presidente de la República.

Para el efecto, las necesidades en materia de provisión definitiva o temporal de los referidos cargos deben ser canalizadas por los jefes de la entidad correspondiente hacia la Presidencia de la República, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública —dirección de políticas de control interno estatal y racionalización de trámites— organismo que prestará la asesoría pertinente, teniendo en cuenta, entre otros, estrictos parámetros de eficacia y méritos, con el fin de obtener perfiles idóneos para la implantación de una cultura de autocontrol al interior del Estado.

Por otra parte, con el fin de fortalecer la unidad básica del sistema nacional de control interno, se reestructuró el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el Decreto 1677 del 1 de septiembre del 2000, dentro del cual se creó la dirección de políticas de control interno estatal y racionalización de trámites, con las siguientes funciones, entre otras:

1. Diseñar las políticas generales de control interno en busca de la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la gestión pública.

2. Diseñar y proponer metodologías e instrumentos que fortalezcan y faciliten el desarrollo y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades del Estado del orden nacional y territorial.
3. Establecer los métodos, los medios y las formas de divulgación y capacitación en materia de control interno, en coordinación con las entidades y organismos competentes para tal caso.
4. Realizar en forma selectiva el monitoreo de los sistemas de control interno de las entidades del Estado y formular las recomendaciones pertinentes.
5. Orientar y regular el accionar de las oficinas de control interno o de quienes hagan sus veces en las entidades del orden nacional y territorial.
6. Participar en la orientación de los programas y acciones gubernamentales orientados a fomentar la transparencia y moralidad de la gestión pública, a incorporar en el quehacer administrativo los principios de ética, la racionalización de trámites y la lucha contra la corrupción.

Ante el hecho irrefutable de que la responsabilidad por las actuaciones administrativas recae en los gerentes públicos, a quienes además de interesarles les es indispensable mantener un sistema de control interno que les garantice seguridad en que sus actuaciones se ajusten a la ley y se encaminen a la consecución de los objetivos y metas, se les ratifica su responsabilidad en el diseño, implantación, desarrollo y mejoramiento continuo de los sistemas de control interno, tal como lo expresa la Constitución Política.

De igual manera, se reitera la obligación de dar cumplimiento e implementar las políticas y estrategias generadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el programa presidencial *Lucha contra la Corrupción* y el consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno, así como la aplicación de las herramientas para la transformación de la administración pública, cuyo seguimiento está a cargo de los jefes de control interno.

Todo lo anterior, coadyuvará no solamente al fortalecimiento del control interno, sino también a la construcción de una administración pública eficiente que propicie y proporcione a las entidades del Estado soluciones normativas y tecnológicas, transformadoras e innovadoras en las áreas de desarrollo institucional y de la gerencia del talento humano, con servidores públicos comprometidos y honestos para beneficio de todos los colombianos, asumiendo posiciones firmes en materia de desarrollo institucional, moralización, lucha contra la corrupción y mejoramiento de la gestión pública.

4.3.12. Informes del control interno

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 2145 del 4 de noviembre de 1999, “por el cual se dictan normas sobre el sistema nacional de control interno de las entidades y organismos de la administración pública del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones”; y en cuyo texto se estableció que corresponde a las oficinas de coordinación de control interno o quien haga sus veces, presentar antes del 30 de enero de cada año al representante legal de la entidad correspondiente un informe ejecutivo anual sobre la evaluación del sistema de control interno institucional y una copia del mismo deberá ser remitido antes del 16 de febrero de cada año al consejo asesor en esta materia (arts. 5º lit. c) y 8º lit. e)).

En el caso de las entidades adscritas y vinculadas de los niveles nacional y territorial, deberá presentarse el citado informe a las respectivas juntas o consejos directivos, así como a los responsables de la orientación y coordinación de los sectores administrativos o entidades principales.

Igualmente, el mismo decreto en las funciones establecidas al consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno, plantea, entre otras, la de estandarizar los criterios para el funcionamiento del sistema en todo el ámbito nacional, razón por la cual se ha elaborado como documento preliminar la guía básica de las oficinas de control interno y en la parte correspondiente a la comunicación de los resultados se presenta un modelo de informe ejecutivo anual, el cual se transcribe como referencia para la estructura en la presentación del siguiente informe:

Cuadro 46. Informe ejecutivo anual

- a). **Carátula.** Por tratarse de un informe oficial de la oficina de Control Interno se deberán utilizar las carátulas marcadas con el logotipo de la entidad y con el nombre de la oficina.
- b). **Portada.** Es una página informativa del documento. Contiene encabezado, título y fecha de emisión.
- c). **Índice o tabla de contenido.** Enuncia los títulos y los subtítulos de los capítulos en el mismo orden en que aparecen, indicando el número de página para ubicarlos dentro del documento.
- d). **Introducción.** Primer elemento del cuerpo o texto del trabajo, en el cual se presenta:
 - » Objetivo y origen de la evaluación del sistema de control interno.
 - » *Alcance.* Espacio físico, temático y período durante el cual se realiza la evaluación.
 - » *Metodología.* Técnicas empleadas para efectuar la evaluación.

- e). Resumen gerencial.** Es un resumen de todo proceso de evaluación efectuado. Se recomienda que la información allí incluida no exceda de tres páginas. Este capítulo contiene:
- » Concepto del jefe de la oficina de control interno, resaltando, si es del caso, las fortalezas del sistema y las acciones de mejoramiento emprendidas durante el período.
 - » Exposición clara y breve de los hallazgos más relevantes, así como las recomendaciones o acuerdos a las que se llegó con administración de la entidad.
 - » Los aspectos relativos a la información sobre el sistema de control interno contable.
- f). Cuerpo del informe.** Corresponde a la descripción de las acciones llevadas a cabo dentro de la organización y que sirvieron de base para el concepto en relación con la evaluación del sistema e incluye aspectos como: ambiente de control, operacionalización de los elementos, documentación, retroalimentación. Una breve descripción de estos elementos es la siguiente:
- a). Ambiente de control.** Representado en la forma de ser y de operar de la entidad, determinado por la actitud y respaldo que la alta dirección otorga al sistema de control interno, de manera tal que se interiorice en toda la organización una cultura encaminada a la autoevaluación y autogestión, logrando establecer metas alcanzables para cada una de las diferentes áreas.
- b). Operacionalización de los elementos.** Se refiere a la coherencia e interrelación existente entre los procesos fundamentales de la administración, es decir, dirección, planeación, organización, ejecución y seguimiento y control (evaluación).
- c). Documentación.** Está relacionado con la manera como se encuentran establecidos y operando sus sistemas de información de la entidad, es decir, los archivos, la generación de informes, los reportes y demás elementos que garanticen la seguridad y la eficacia de la memoria institucional de la organización. La formalización y la documentación implica que los procesos y procedimientos sean aprobados por la alta dirección y finalmente que sean puestos en conocimiento de las personas que los deben ejecutar.
- » Retroalimentación. Tiene que ver con los canales de comunicación de la entidad y es el proceso final y dinamizador del sistema de control interno, que busca precisamente generar al interior de la entidad una cultura de autocontrol que permita mejorar cada uno de los procesos.

Hoy, para las entidades se han diseñado mecanismos motores de gestión que, de ser utilizados adecuadamente, permiten corregir, encausar o motivar comportamientos estructurales como resultados de las recomendaciones de las

oficinas de control interno, como son los convenios de desempeño, planes de mejoramiento continuo, etc.

Así mismo, las concertaciones o recomendaciones consignadas en el plan de mejoramiento de la entidad; la información complementaria o de soporte, podrá ser adjuntada al final del documento como un anexo.

Este informe debe presentarse por el jefe de Control Interno al Consejo Asesor del Gobierno Nacional antes de febrero 16 de cada año (Artículo 8 Decreto 2145 de 1999).

En el sector público se trata de la construcción de una nueva cultura contable orientada a superar las inercias propias del burocratismo, la ineficiencia y la corrupción, impulsando una actitud de servicio dirigida al cumplimiento de los fines sociales del Estado y al logro eficaz del cometido señalado en cada organismo oficial (Édgar Fernando Nieto Sánchez, Diario Portafolio del 2 y 4 de junio de 1999).

Finalmente, en la práctica se ha visto que falta presencia de los órganos de control en las entidades públicas para hacer mejor la gestión del control fiscal, ya que a través de expedición de normas desde el interior y enviarlas a los entes fuera de la ciudad no surte el efecto esperado, si estos no hacen seguimiento permanente.

No sobra reiterar que, para un adecuado desarrollo del sistema de control interno, es necesaria la voluntad política de la alta dirección de las instituciones públicas colombianas al comprometerse y apropiarse de esta herramienta de gestión, debiendo contratar los mejores perfiles profesionales con alto nivel de idoneidad y convicción, visión sistémica, que asuman responsabilidades y que tengan una sólida formación ética y profesional.

4.4. Modelo Estándar de Control Interno, MECI- Nuevo MECI

4.4.1. Aspectos generales

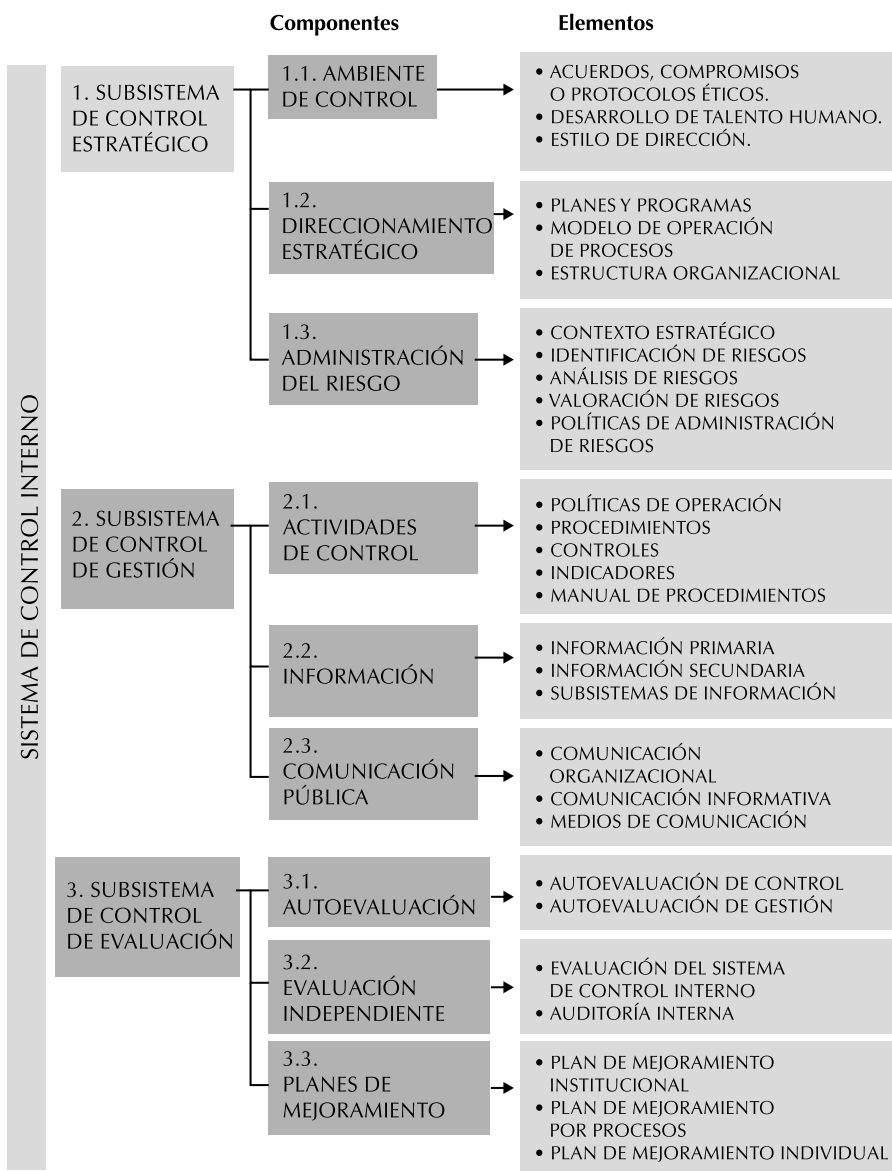
A través del Decreto 943 de 21 de mayo del 2014, se adoptó la actualización del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual cuenta con un *Manual Técnico* en el que se definen los lineamientos y las metodologías necesarias para que las entidades establezcan, implementen y fortalezcan su sistema de control interno. El Decreto contempla unas fases para la adopción del nuevo modelo El Gobierno Nacional consideró necesario actualizar el MECI con el fin de:

1. Modernizar y adecuar la herramienta de control de la Administración Pública, a las normas y estándares internacionales.
2. Cumplir con lineamientos internacionales frente a la revisión y actualización de las normas técnicas.

3. Adecuar el MECI al producto de las evaluaciones realizadas a la política, teniendo en cuenta las inquietudes y sugerencias de las Entidades con respecto a la implementación y fortalecimiento del modelo.

Figura 44. MECI

ESTRUCTURA MECI 2005



Fuente: http://images.slideplayer.es/10/2751166/slides/slide_28.jpg

Este modelo actualizado brinda a las organizaciones una estructura de control cuyo fin último es garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales, que sirva a las organizaciones para facilitar la implementación y el fortalecimiento continuo de sus Sistemas de Control Interno.

Este modelo se formuló desde el año 2005 con el propósito de que las organizaciones del Estado, obligadas a contar con Sistemas de Control Interno según lo dispuesto en la Ley 87 de 1993, pudieran mejorar su desempeño institucional mediante el fortalecimiento continuo de los controles al interior de la organización y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces. Así mismo, para las organizaciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, el Modelo Estándar de Control Interno MECI en su actualización, será el medio a través del cual se realizará seguimiento y evaluación a lo dispuesto en el Decreto 2482 del 2012 en cuanto al Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Se debe tener en cuenta que la concepción filosófica de los Modelos de Control en general, y de este Modelo en particular, lo circunscribe al ámbito de los Sistemas de Control, y si bien tiene una relación directa con la gestión de las organizaciones, no puede ser visto como un Sistema de Gestión, aunque su aplicación como se verá más adelante pueda ser desarrollada de manera compatible con este tipo de Sistemas.

4.4.2. *Ámbito de Aplicación*

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 87 de 1993, El Modelo Estándar de Control Interno debe ser aplicado por todos los organismos y organizaciones de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, por la organización electoral, los organismos de control, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, el Banco de la República y los fondos de origen presupuestal. En consecuencia, dichas organizaciones deberán adaptar este modelo acorde con el tamaño y la naturaleza de las actividades según su objeto legal.

4.4.3. *Principios del Modelo Estándar de Control Interno*

Los principios del MECI se constituyen en el fundamento y pilar básico que garantizan la efectividad del Sistema de Control Interno y deben ser aplicados en cada uno de los aspectos que enmarcan el modelo. En consecuencia, las organizaciones en la implementación o revisión o fortalecimiento continuo del Sistema de Control Interno deben incluir estos principios de manera permanente en su actuar:

4.4.3.1. *Autocontrol*

Capacidad que deben desarrollar todos y cada uno de los servidores públicos de la organización, independientemente de su nivel jerárquico, para evaluar y controlar

su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos de manera oportuna para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función, de tal manera que la ejecución de los procesos, actividades y/o tareas bajo su responsabilidad, se desarrollen con fundamento en los principios establecidos en la Constitución Política.

4.4.3.2. Autorregulación

Capacidad de cada una de las organizaciones para desarrollar y aplicar en su interior métodos, normas y procedimientos que permitan el desarrollo, implementación y fortalecimiento continuo del Sistema de Control Interno, en concordancia con la normatividad vigente.

4.4.3.3. Autogestión

Capacidad de toda organización pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la ley y sus reglamentos.

La organización deberá establecer políticas, acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control, evaluación y mejoramiento continuo que permitan dar cumplimiento a cada uno de estos principios, con el propósito de estructurar su Sistema de Control Interno que permita tener una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, es importante que se contemplen los principios establecidos en el COSO en su versión 2013, teniendo en cuenta que es uno de los referentes internacionales para la estructuración del presente Modelo, estos son:

- Demostrar compromiso con la integridad y valores éticos.
- Ejercer la responsabilidad de supervisión.
- Establecer estructura, autoridad y responsabilidad.
- Demostrar compromiso con la competencia.
- Cumplir con la rendición de cuentas.
- Objetivos específicos adecuados.
- Identificar y analizar riesgos.
- Evaluar riesgos de fraude significativos.
- Seleccionar y desarrollar actividades de control.
- Seleccionar y desarrollar controles generales de TI.
- Desplegar a través de políticas y procedimientos.
- Usar información relevante.
- Comunicar internamente.

- Comunicar externamente.
- Realizar evaluación continua.
- Evaluar y comunicar las deficiencias.

4.4.4. *Objetivo General del MECI*

Proporcionar una estructura que especifique los elementos necesarios para construir y fortalecer el Sistema de Control Interno en las organizaciones obligadas por la Ley 87 de 1993, a través de un modelo que determine los parámetros de control necesarios para que al interior de las entidades se establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura del mejoramiento continuo de la administración pública.

4.4.1. *Objetivos específicos*

Objetivos de control de cumplimiento:

- a). Identificar, el marco legal que le es aplicable a la organización, con base en el principio de autorregulación.
- b). Establecer las acciones que permitan a la organización garantizar razonablemente el cumplimiento de las funciones a su cargo, con base en el marco legal que le es aplicable (principio de autogestión).
- c). Diseñar los procedimientos de verificación y evaluación que garanticen razonablemente el cumplimiento del marco legal aplicable (principio de autogestión).

Objetivos de Control de Planeación y Gestión: Velar porque la entidad disponga de:

- a). Objetivos, metas y planes de acción de acuerdo con la normatividad vigente.
- b). Procesos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales, de acuerdo con su naturaleza, características y propósitos, procurando su simplificación y actualización de manera permanente.
- c). Políticas operacionales y delimitación precisa de la autoridad y niveles de responsabilidad.
- d). Mecanismos que protejan los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten.
- e). Estrategias que busquen crear conciencia en todos los servidores públicos sobre la importancia del control, mediante la generación, mantenimiento y mejora continua de un entorno favorable que permita la aplicación de los principios del Modelo Estándar de Control Interno.

Objetivos de Control de Evaluación y Seguimiento:

- a). Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, que faciliten en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la organización por parte de los diferentes niveles de autoridad, permitiendo acciones oportunas de prevención, corrección y de mejoramiento.
- b). Garantizar la existencia de la función de evaluación independiente de las Oficinas de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces sobre la organización pública, como mecanismo de verificación de la efectividad del Control Interno.
- c). Propiciar el mejoramiento continuo del control y de la gestión de la organización, así como de su capacidad para responder efectivamente a los diferentes grupos de interés.
- d). Velar porque la entidad cuente con los procedimientos que permitan integrar las observaciones de los órganos de control, a los planes de mejoramiento establecidos por la organización.
- e). Garantizar razonablemente la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.

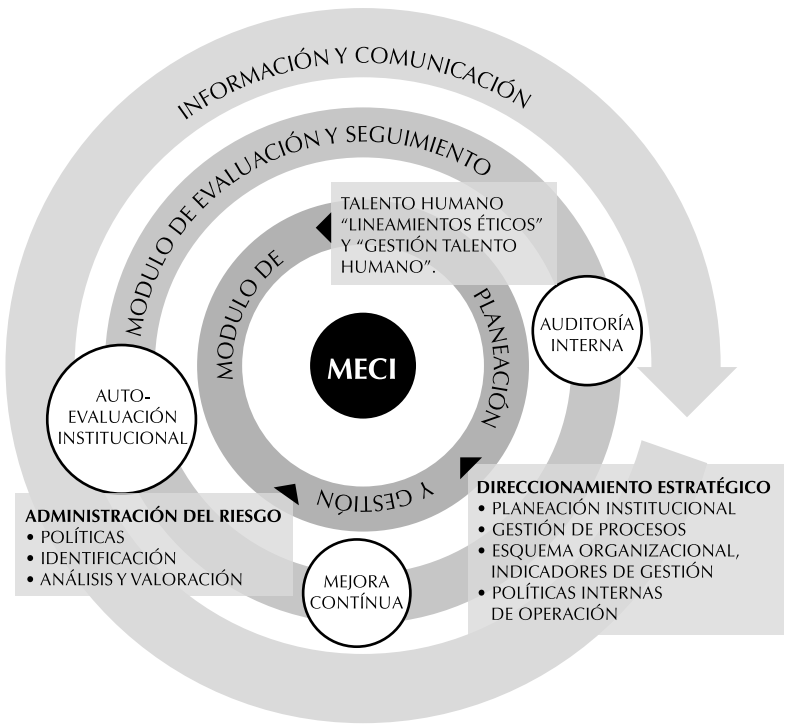
Objetivos de Control de Información y Comunicación:

Velar porque la entidad cuente con procedimientos necesarios para la generación de información y comunicación veraz y oportuna con el fin de:

- a). Establecer los procedimientos que permitan la generación de la información y comunicación que por mandato legal, le corresponde suministrar a la organización a los órganos de control.
- b). Garantizar la publicidad de la información que se genere al interior de la organización, y que se cuente con los medios de comunicación para su adecuada difusión.
- c). Garantizar el suministro de información veraz y oportuna para el proceso de rendición de cuentas públicas, y que ésta sea comunicada de manera efectiva a través de los canales correspondientes.
- d). Establecer los procedimientos, que garanticen la generación y registro de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones, el cumplimiento de la misión y la rendición de cuentas a la comunidad; y los mecanismos apropiados para su adecuada comunicación.
- e). Diseñar los procedimientos que permitan llevar a cabo una efectiva comunicación interna y externa, a fin de dar a conocer la información que

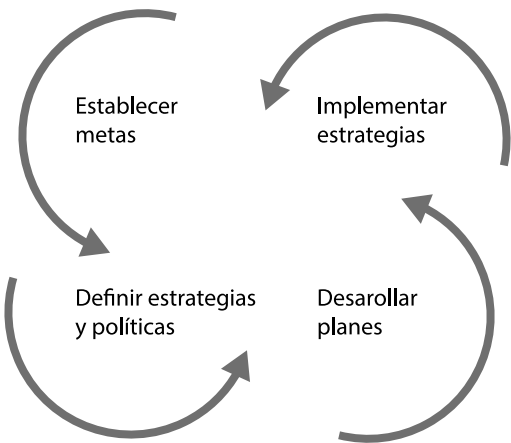
genera la organización pública de manera transparente, oportuna y veraz, garantizando que su operación se ejecute adecuada y convenientemente.

Figura 45. MECI
MECI ACTUALIZADO 2014



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-Manual técnico de modelo estándar de control interno para el Estado colombiano MECI2014.

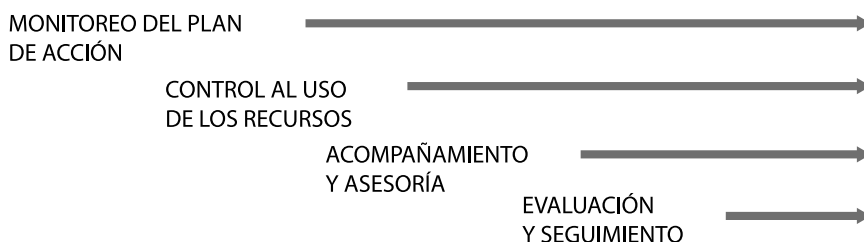
Figura 46. Control de planeación y gestión



Fuente: Departamento Administrativo De La Función Pública -DAFP

Este módulo busca agrupar los parámetros de control que orientan a la entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas al igual que los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión dentro de los que se encuentran: talento humano, planes, programas, procesos, indicadores, procedimientos, recursos, y administración de los riesgos.

Figura 47. Evaluación y seguimiento



Fuente: elaboración propia.

Evaluación y seguimiento

Agrupar los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación, evaluación y seguimiento.

Figura 48. Control de evaluación y seguimiento

CONTROL DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Componente: Autoevaluación Institucional. Es aquel componente que le permite a cada responsable del proceso, programas o proyectos y a sus funcionarios medir la efectividad de sus controles y los resultados de la gestión en tiempo real, verificando su capacidad para cumplir las metas y los resultados a su cargo y tomar las medidas correctivas que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos previstos por la entidad

Componente: Auditoría Interna. Este componente busca verificar la existencia, nivel de desarrollo y el grado de efectividad del Control Interno en el cumplimiento de los objetivos de la entidad pública.

La Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces es la responsable de realizar la Evaluación del Sistema de Control Interno a través de su rol de evaluador independiente (Decreto 1537 de 2001), observando siempre un criterio de independencia frente a la operación y la autonomía de los actos de la administración

Componente: Planes de Mejoramiento Se caracterizan como aquellas acciones necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de los procesos, como resultado de la Autoevaluación realizada por cada líder de proceso, de la Auditoría Interna de la Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces y de las observaciones formales provenientes de los Órganos de Control. El Plan de Mejoramiento, es el instrumento que recoge y articula todas las acciones prioritarias que se emprenderán para mejorar aquellas características que tendrán mayor impacto con los resultados, con el logro de los objetivos de la entidad y con el plan de acción institucional, mediante el proceso de evaluación.

Fuente: elaboración propia.

El propósito del Modelo Estándar de Control Interno MECI es proporcionar una serie de pautas o directrices dirigidas a controlar la planeación, gestión, evaluación y seguimiento en las entidades de la administración pública, facilitando el desarrollo del Sistema de Control Interno.

Terminología técnica de apoyo



Activo propio: pertenencias reconocibles y medibles del ente público, representadas en bienes y derechos controlados por el mismo, como resultado de hechos pasados, de los cuales se espera derivar en el tiempo beneficios económicos y sociales.

Adición presupuestal: aumento en el total del presupuesto debido a la obtención de ingresos o fuentes agregadas. Implica efectuar créditos adicionales con el fin de darle destino a nuevos ingresos.

Administración departamental: es la actividad que se encarga del manejo de los bienes territoriales, con el fin de abastecer las urgencias regionales. Esta actividad está bajo la autoridad del gobernador y está integrada por la Asamblea, el gobernador y las regiones.

Administración municipal: está integrada por el Concejo Municipal, el alcalde popular, el tesorero municipal y el personero. Esta actividad se encarga del manejo de los bienes municipales.

Administración nacional: organismo o entidades de derecho público que conforman el nivel nacional como lo es la Presidencia de la República, los ministerios, las superintendencias, los departamentos y unidades administrativas y los establecimientos públicos.

Administración pública: actividad que se encarga del manejo de bienes del Estado, la dirección de los procesos sociales y la prestación de servicios que le conciernen al Estado. En esta se cuenta con las actividades de planeación, manejo presupuestal, contratación, gestión de personal, tesorería, control interno, contabilidad oficial, administración de recursos físicos, etc. Función del Estado que consiste en aplicar las leyes y cuidar los intereses y el bienestar público.

Ahorro público: diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno.

Amortización de bienes de uso público: representa el valor acumulado de la pérdida de la capacidad de utilización que han sufrido los bienes de beneficio y uso público, por el uso u otros factores, teniendo en cuenta la vida útil estimada y el costo de las ampliaciones, mejoras y reparaciones capitalizables de ellos.

Análisis financiero: es el proceso que comprende la recopilación, interpretación, comparación y estudio de los estados financieros y datos operacionales de un negocio. Tiene como fin demostrar a manera de diagnóstico, cuál es la

situación económica y financiera por la que atraviesa la empresa en un momento determinado. Implica el cálculo de porcentajes, tasas, tendencias, indicadores y estados financieros complementarios o auxiliares, los cuales sirven para evaluar el desempeño financiero y operacional del ente y para ayudar a que los administradores, inversionistas y acreedores tomen sus respectivas iniciativas.

Anteproyecto de presupuesto: versión preliminar del proyecto del presupuesto.

Anticipo o saldo a favor por impuestos y contribuciones: valores a cargo de entidades gubernamentales y a favor del ente público por concepto de anticipos de impuestos y los originados en liquidaciones de declaraciones tributarias, contribuciones y tasas que serán solicitados en devolución o compensación con liquidaciones futuras.

Aportes de la Nación: recursos del Presupuesto General de la Nación que el Gobierno orienta hacia entidades descentralizadas de orden nacional con el objeto de contribuir a la atención de sus compromisos y al cumplimiento de sus funciones.

Aportes de otras entidades: conceptos diferentes a los de previsión y seguridad social que reciben las entidades, provenientes de la Nación, departamentos, municipios, entidades internacionales y particulares.

Aportes y trasposos de fondos: recursos tanto girados como recibidos por los entes públicos para gastos de funcionamiento e inversión sin incluir los fondos por concepto de transferencias.

Aportes y trasposos de fondos girados: cuenta que representa el valor de los recursos girados a los entes públicos para gastos de funcionamiento e inversión, exceptuando los fondos por concepto de transferencias.

Aportes y trasposos de fondos recibidos: cuenta que representa el valor de los recursos recibidos por los entes públicos para gastos de funcionamientos e inversión, exceptuando los fondos por concepto de transferencias.

Apropiaciones o apropiaciones del tesoro: topes máximos de gastos para ser ejecutados o comprometidos durante la vigencia fiscal respectiva que aparecen en partidas del presupuesto de gastos. Pasada la vigencia fiscal caducan estas autorizaciones y no podrán comprometerse, adicionarse o transferirse. Estas apropiaciones son aprobadas por el Congreso de la República.

Asistencia técnica: asesoría que requiere para su ejecución un contrato de prestación de servicios incorporales; es impartida para la utilización de los conocimientos tecnológicos aplicados por parte del ejercicio de un arte o técnica; también comprende el adiestramiento de las personas para la aplicación de dichos conocimientos.

Auditoría interna: actividad de aseguramiento y consulta, creada para agregar valor, mejorar la gestión y las operaciones institucionales. Ayuda a los entes públicos a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado con el fin evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión, de riesgos, control y dirección, financiero y contable.

Autonomía presupuestal: consiste en que los entes públicos tienen la capacidad de contratar y comprometerse en la determinación y ejecución del presupuesto tanto de las rentas como de los gastos. Cuando en el presupuesto de ingresos de las empresas se incluyan recursos producto de aportes o transferencias, el monto y la destinación de tales ingresos debe coincidir con el de las apropiaciones respectivas previstas en el presupuesto de origen, lo mismo que con las partidas programadas en el PAC correspondiente.

Autoridades económicas: usuarios de la información contable pública, como es el Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, consejos nacionales y regionales de Política Económica y Social y Fiscal.

Autonomía: es la capacidad de la entidad para gestionar las actividades asignadas, aplicar la política a su cargo y atender las necesidades, sin sujeción a otras instancias del Estado.

Avalúo catastral: valor que se asigna a los predios mediante el análisis del mercado inmobiliario.

Avalúo fiscal: proceso de valuación de un inmueble para fines impositivos.

Avalúo técnico: procedimiento aplicado para determinar el valor comercial o de reposición de un bien, efectuado por peritos o especialistas.

B

Balance de la hacienda: estado financiero de propósito general el cual contiene todos los bienes y derechos de propiedad de la Nación frente a los pasivos y patrimonio de la Nación. El balance lo elabora el Contador General de la Nación y lo refrenda el Contralor General de la República.

Balanza de pagos: registro de las transacciones de un país con el resto del mundo. Compuesto por la cuenta corriente y cuenta de capital, la corriente corresponde al registro del comercio de bienes y servicios así como el pago de las transferencias mientras que la cuenta de capital registra la compra y venta de activos.

Cuando las exportaciones son mayores que las importaciones más las transferencias netas al extranjero, se presenta un superávit en la Cuenta Corriente. Cuando los

ingresos derivados de la venta de esos activos superan los pagos por compra de activos externos, se presenta un superávit en la Cuenta de Capital.

Banca de Fomento: agrupación de instituciones financieras que tiene por objeto la elaboración y ejecución de proyectos de inversión, los gastos de explotación o la inversión en bienes de capital, incluyendo, además, la asistencia técnica para los proyectos.

Banco Central: autoridad principal de un país en materia monetaria.

Banco nacional de programas y proyectos: conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente, y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

Bienes de beneficio y uso público: activos destinados para el uso y goce de todos los habitantes del territorio nacional que son de dominio y administración del ente público, como son carreteras, calles, puentes, caminos, plazas, bienes históricos y culturales, de recreación y ambientales.

Bien fiscal: bienes que pertenecen al Estado pero que no están al servicio de la comunidad, sino destinados al uso privativo del mismo para sus fines propios. Son de carácter imprescriptible.

Bono del tesoro: título de deuda pública emitido por necesidad de encaje; se debe recurrir al crédito bancario. Los bonos del tesoro tienen vencimiento a corto plazo y gozan de intereses.

Bonos de financiamiento especial: títulos de deuda pública interna que el Gobierno Nacional emite con la finalidad de captar recursos de la ciudadanía para destinarlos a la financiación del presupuesto.

Bonos de fomento industrial: títulos emitidos por el Instituto de Fomento Industrial (IFI), cuya finalidad es capitalizar el exceso de utilidades de las entidades con inversión extranjera directa.

C

Cámara de Comercio: institución conformada por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil, de carácter legal, creada por el Gobierno para fomentar el desarrollo comercial, llevar el registro mercantil y dar las certificaciones sobre los actos y documentos que en ella estén inscritos.

Cancelación de reservas presupuestales: operación consistente en anular las reservas presupuestales cuando las obligaciones que las originan desaparecen.

Capital fiscal: aportes otorgados y desembolsados para la creación y desarrollo de los establecimientos públicos, así como la acumulación de los traslados de otras cuentas patrimoniales.

Características y prácticas de cada ente público: norma general de Contabilidad Pública por la cual la aplicación y el desarrollo de la contabilidad en los entes públicos debe considerar, por excepción, las limitaciones impuestas por las características y prácticas de las actividades tales como: la naturaleza de sus operaciones, ubicación geográfica, desarrollo social, económico y tecnológico, procurando satisfacer las condiciones y cualidades de la información contable pública.

Castigo presupuestal: reducción del presupuesto de la siguiente vigencia cuando al cierre de la anterior vigencia la reserva presupuestal supera determinadas cuantías.

Comisión Nacional de Regalías: organismo compuesto por funcionarios del Gobierno, tanto del nivel nacional como territorial, facultado para administrar y asignar, de acuerdo con los parámetros legales, los recursos del fondo nacional de regalías y así vigilar su correcta destilación.

Concertación: acuerdo pactado entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, con el objeto de asegurar en la elaboración de los planes de desarrollo un uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas a cada nivel.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes): organismo que diseña y define las pautas y programa con base en las cuales el ejecutivo desarrolla las políticas y obras de desarrollo económica y social.

Organismo nacional de planeación dotado de especiales atribuciones como instancia asesora del Gobierno Nacional de coordinación y de decisión en las materias señaladas por la ley. Actúa bajo la dirección personal del Presidente de la República y en la actualidad lo integran miembros permanentes: los ministros de Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social, Transporte, Comercio Exterior y del Medio Ambiente; el director del Departamento Nacional de Planeación, el gerente del Banco de la República y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. Como miembros no permanentes pueden asistir los demás ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas y demás funcionarios que invite el Presidente de la República.

Consejo Superior de Política Fiscal (Confis): cuerpo encargado de coordinar el sistema presupuestal y realizar un seguimiento constante y permanente de las políticas fiscales. También le corresponde la revisión de los presupuestos estatales, permitiendo una mayor vigilancia de las programaciones presupuestales de los mismos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de los

ministerios a las cuales se hallan vinculadas estas empresas, contribuyendo con el cumplimiento del Plan Financiero del sector público. El Confis señala las pautas del gasto público en los tres niveles del gobierno: establecimientos públicos, organismos y empresas, con lo cual se puede realizar un seguimiento y control al déficit fiscal de las operaciones efectivas del Estado. Se encuentra integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el consejero económico de la Presidencia de la República, el viceministro de Hacienda, el Director General del Presupuesto Nacional, de Crédito Público, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y del Tesoro.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública: organismo encargado de la orientación técnico-científica de la profesión y de la investigación de los principios de contabilidad y normas de auditoría de aceptación general en el país.

El consejo está integrado por: un representante del Ministerio de Educación Nacional, un representante de la Superintendencia de Sociedades, un representante de la Superintendencia Bancaria, un representante de la Superintendencia de Valores, dos representantes de los decanos de las facultades de Contaduría Pública, dos representantes de los contadores públicos. Para ser miembro del consejo se requiere ser contador público y acreditar experiencia profesional no inferior a diez años.

Consolidación: procedimiento contable técnico consistente en agrupación de activos, pasivos y resultados operacionales de una compañía matriz y sus subordinadas. Presenta la situación financiera y los resultados de las operaciones de la casa matriz y sus subordinadas como si el grupo fuera una sola compañía o entidad, debiéndose eliminar todos los saldos de transacciones realizadas entre las entidades objeto de este proceso.

Contabilidad general de la Nación: conjunto de hechos financieros, económicos y sociales de los órganos del poder público en el nivel nacional, de las entidades u organismos estatales autónomos e independientes, de organismos creados por la Constitución Nacional o por la ley, que tienen régimen especial, adscritos a cualquier rama del poder público y de cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje o administre recursos de la Nación, en lo relacionado con estos.

Contabilidad pública: rama especializada de la contabilidad que permite desarrollar los diversos procesos de medición, información y control en la actividad económica de la administración pública. Es con base en la contabilidad pública que los hechos económicos en los cuales intervienen los entes públicos quedan registrados en cuentas de tal forma que, en todo momento, puede conocerse el estado de los derechos y obligaciones, así como el grado de cumplimiento del recaudo de los distintos ingresos tributarios, inversiones, costos y gastos inherentes

al proceso económico, financiero, social, ambiental y presupuestal, efectuados en desarrollo de la función administrativa o comercial estatal.

Contador público: persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional (título universitario), está facultada por la ley para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general.

Contador General de la Nación: funcionario de la rama ejecutiva, nombrado por el Presidente de la República, que lleva la contabilidad general de la Nación y consolida esta con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan. Le corresponden las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país.

Contaduría: teoría y práctica de la contabilidad, sus responsabilidades, normas, convenciones y actividades en general. Oficina del contador en donde se llevan las cuentas de una entidad. Profesión que tiene como objetivo el establecimiento, desarrollo y evaluación del sistema contable y analizar los resultados alcanzados por una entidad.

Contaduría General de la Nación: entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica y administrativa, cuya misión institucional es revelar la situación financiera económica y social consolidada de los entes que conforman el sector público para la adecuada toma de decisiones que prefiere la regulación contable que debe regir en el país.

Contralor: funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales. Funcionario responsable de contabilidad en todos sus aspectos.

Control contable: proceso mediante el cual la administración asegura la incorporación de todos los registros de las operaciones financieras, la correcta cuantificación de los activos, pasivos y patrimonio y la confiabilidad de la información contable.

Control de gestión: examen de la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

Control de legalidad: comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole, de una entidad, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Control fiscal: función pública encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles (artículo 267, CN). Será lectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establece en la ley.

Control interno: análisis de los sistemas de vigilancia de las entidades sujetas a ello, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Costo ambiental: cuantificación económica del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el ambiente, y evaluación de la forma como se cumple la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Crédito externo: ingresos provenientes de las autorizaciones dadas a los establecimientos públicos para contratar créditos con entidades u organismos internacionales, con vencimientos mayores a un año.

Crédito interno: ingresos provenientes de las autorizaciones dadas a los establecimientos públicos nacionales para contratar créditos con entidades u organismos nacionales.

Cuenta única nacional: registros donde los organismos de la administración pública nacional depositan los recursos. La cuenta única nacional es el instrumento operativo del principio de unidad de caja y es un sistema de administración de los recursos de la Nación, centralizado en la dirección del Tesoro Nacional.

Cuentas de planeación y presupuesto: registros contables que tienen por objeto presentar y hacer seguimiento a los procesos de planeación, presupuestación y ejecución de ingresos y gastos. Registros representativos del plan de inversiones y del plan financiero que conforman el plan de desarrollo de los entes públicos, y que constituyen el programa básico de gestión, ejecución que desarrollan los gobernantes durante períodos plurianuales.

El presupuesto de ingresos y gastos materializa la planeación para un período contable y se refiere a las operaciones que deben realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Las cuentas que pertenecen a esta clase reflejan, desde el punto de vista de la planeación, una clasificación por programas de inversión y su financiamiento, y desde el punto de vista de su presupuesto, el movimiento de los ingresos efectivamente recaudados y los gastos en los que se ha incurrido o causado, considerando que el presupuesto de rentas constituye la cuantificación conjunta y sistemática de los ingresos que se prevé obtener durante la vigencia fiscal, mientras que la Ley de Apropriaciones constituye la cuantificación conjunta y sistemática de los gastos que como máximo puede reconocer el ente público durante la vigencia fiscal.

La Ley de Presupuesto considera como ingreso toda transacción que implica la generación de un medio de financiamiento —fuente de fondos, y como gastos toda transacción que implica su aplicación financiera— uso de fondos.

Los recursos que constituyen fuentes de fondos se originan en transacciones que representan ingresos, disminución de activos e incremento de pasivos. El uso de los fondos corresponde a transacciones que representan gastos, incremento de activos y disminución de pasivos.

Las cuentas relacionadas con el presupuesto de ingresos y gastos guardan correspondencia con las previstas en las normas de aprobación y, en consecuencia, poseen el mismo nivel de desagregación determinado en la codificación presupuestal, a saber: ingresos corrientes, recursos de capital, recursos administrados y rentas parafiscales, servicios personales, gastos generales, transferencias, gastos de operación comercial, servicio de la deuda externa, de la deuda interna e inversión. El registro de las operaciones que afectan las cuentas de presupuesto debe efectuarse en forma mensual, y de las operaciones en las cuentas de planeación, en forma trimestral.

En las cuentas que conforman este grupo se utilizarán las subcuentas necesarias que se requieran para describir en forma detallada, tanto el plan de inversiones como el plan financiero.

Cupo de endeudamiento global: permiso que emite el Gobierno para que las entidades públicas puedan acceder a créditos hasta por un determinado monto, simplificando los trámites de cada operación en particular. Dentro de dicho cupo, las empresas podrán celebrar los respectivos contratos de empréstito a que hubiere lugar. Cuando se agote el cupo autorizado el alcalde mayor, mediante la presentación del respectivo Proyecto de Acuerdo, solicitará la fijación de uno nuevo.

D

Déficit fiscal: diferencia negativa entre las disponibilidades de efectivo y los derechos de cobros ciertos frente a las obligaciones de exigibilidad inmediata. Situación que expresa una diferencia negativa entre los ingresos y los egresos públicos de acuerdo con el presupuesto. Diferencia negativa entre los activos y los pasivos corrientes.

Déficit presupuestal: diferencia negativa entre las utilidades proyectadas y las utilidades reales de un período. Exceso de los gastos sobre los ingresos de un presupuesto o vigencia presupuestal.

Desagregación presupuestal: prorratio de las partidas que para cada programa se encuentran en el presupuesto; corresponde a las autoridades administrativas, de acuerdo con los niveles formales de competencia y de delegación, que efectúan la desagregación.

Desarrollo económico: proceso de crecimiento del ingreso o del producto total y per cápita acompañado de cambios en la estructura de la economía. Proceso global de modernización de la economía y de la sociedad en su conjunto, cuyo objetivo es elevar las condiciones de vida de la población.

Desbalance fiscal horizontal: acontece cuando se crean excesivas diferencias en la riqueza y los ingresos de los gobiernos territoriales.

Desbalance fiscal vertical: insuficiencia en los ingresos propios de las entidades territoriales para costear los servicios a su cargo.

Descentralización: es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. El propósito es mejorar la eficiencia y la oportunidad en atender los servicios y la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación.

Deuda garantizada por la Nación: cuenta que representa el valor de los empréstitos o la emisión y colocación de títulos de deuda pública, cuyo garante es la Nación.

Deuda pública: obligaciones contraídas por la Nación y los entes territoriales de cualquier nivel, autorizados por las normas vigentes, que surgen como consecuencia de la realización de operaciones de financiación, tales como la contratación de empréstitos, emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, y créditos adquiridos para proveerse de recursos líquidos, bienes y servicios, las cuales tienen un plazo definido para su pago.

Deuda pública externa: obligaciones contraídas con personas naturales o jurídicas consideradas cambiariamente como no residentes en el país.

Las operaciones de deuda pública deben registrarse por el monto desembolsado. Cuando correspondan a deuda externa en dólares americanos, deben convertirse a la tasa representativa del mercado, certificada por las autoridades competentes en la fecha del desembolso.

Tratándose de obligaciones contraídas en monedas diferentes al dólar americano, los montos desembolsados deben convertirse previamente en dólares americanos, empleando las tasas de cambio que para el efecto certifiquen los organismos competentes.

Desequilibrio y equilibrio presupuestal: mecanismo de los cuales se dota el Gobierno para poder suspender o reducir las apropiaciones presupuestales, evitando la inconsistencia de la política fiscal con el resto de la política macroeconómica.

Disponibilidad presupuestal: dinero existente suficiente para atender un nuevo gasto que se proyecte, el cual no está comprometido en el presupuesto. El no aplicar la disponibilidad presupuestal causará problemas de difícil solución a la ejecución presupuestal.

Divisa: dinero en moneda extranjera manejado por un país en el comercio internacional. Moneda extranjera referida a la unidad del país de que se trata. Monedas, billetes de banco o efectos mercantiles de cualquier país extranjero.

Documento público: escrito autorizado por un funcionario competente para ello; acredita los hechos que refiere y su fecha.

E

Eficiencia: ordenamiento de los elementos del plan de forma, que en su ejecución, los recursos y los medios disponibles proporcionen el mejor aprovechamiento y óptimo desempeño.

Ejecución del proyecto: fase de elaboración del proyecto en la cual se invierten los recursos, se materializan las obras y se efectúan las acciones hasta su culminación.

Ejecución presupuestal: etapa del ciclo presupuestario en la cual se llevan a cabo decisiones y operaciones financieras para informar acerca de los resultados obtenidos en el transcurso y al final del proceso presupuestario.

Empresa pública: unidad en la que tanto la propiedad del capital como su gestión y toma de decisiones están bajo el control gubernamental.

Ente público: entidades, organismos, empresas, sociedades, corporaciones, unidades u otros organismos públicos de los sectores central o descentralizado,

que pertenecen a los niveles nacional y territorial, sujetos al Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), en los términos establecidos en el ámbito de aplicación.

Estado: es el poder público organizado de una colectividad humana que vive en un territorio, acepta unas autoridades y unas reglas de derecho, y persigue el bien general de toda la comunidad.

Estado de actividad financiera, económica y social: producto del proceso contable que señala la actividad financiera, económica y social del ente público y revela el flujo de recursos percibidos y consumidos en cumplimiento de su cometido estatal, expresado en términos monetarios, durante un período determinado. Se configura a partir de la reclamación de las categorías contables que integran el estado de actividad financiera, económica y social del ente público.

Estado de objetivos: contiene la información sobre los fines, objetivos y metas estratégicas en cualquier plazo que orientan el funcionamiento y estructura del ente público. Revela la misión general, las principales políticas a desarrollar en relación con el cumplimiento de los objetivos y la información cuantificada relativa a las metas estratégicas de las diferentes áreas funcionales que la integran.

Estatuto presupuestal: ley que regula la programación, la preparación, la aprobación, la modificación y la ejecución del presupuesto de rentas y la *Ley de Apropiações de la Nación*, de las entidades territoriales y de los entes administrativos de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Estructura orgánica: conjunto de las dependencias y subdependencias internas identificadas por la ubicación jerárquica y las funciones para el cumplimiento de la misión de la entidad. Los entes públicos evolucionan dependiendo de las mutaciones en las políticas generales, los cambios en los objetivos y las funciones de las entidades públicas.

Evasión fiscal: defraudación a la *Hacienda Pública* a través de la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones injustificables.

Exención fiscal: deducción que se aplica sobre las rentas de familia o personas que pagan impuestos.

F

Fe pública: atestación o firma de un contador público en los actos propios de su profesión que hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto respectivo

se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutos en el caso de las personas jurídicas.

Tratándose de balances se presumirá, además, que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que estos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellas reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance.

Autoridad legítima atribuida a ciertos funcionarios para que los documentos que autoricen en debida forma sean considerados como auténticos y lo contenido en ellos, sea tenido como verdadero, mientras no se pruebe lo contrario.

Los contadores públicos, cuando otorguen fe pública en materia contable, se asimilarán a funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales por los delitos que cometieren en el ejercicio de las actividades propias de su profesión, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil a que hubiere lugar conforme a las leyes.

Fenecimiento: aprobación que otorga la Cámara de Representantes y consiste en la culminación de la revisión fiscal de la cuenta o ejecución final del presupuesto; puede ser con o sin responsabilidad fiscal.

Financiera de desarrollo territorial (Findeter): sociedad anónima creada con el propósito de financiar los diversos proyectos de desarrollo en el ámbito regional o municipal.

Finanzas públicas: rama de teoría económica que estudia los medios y los efectos de las políticas financieras del Gobierno.

Ciencia que estudia las reglas, los principios, la constitución y la administración y el recaudo de la inversión del dinero público o de los bienes estatales, para ser devueltos a la población bajo la forma de servicios públicos y satisfacción de necesidades generales. Tiene como objetivo buscar métodos, mecanismos, fines y técnicas para que el Estado o cualquier otro poder público logren constituir las políticas financieras.

Fiscalía General de la Nación: organismo perteneciente a la rama judicial, el cual ejerce las funciones de investigación y acusación de los infractores ante los juzgados y tribunales competentes. La Fiscalía dirigirá las funciones de policía judicial, velar por la protección de las víctimas, testigos en los procesos y respetará los derechos fundamentales y las garantías procesales.

Flujo de caja: es el conjunto de anotaciones contables realizadas en la cuenta de tesorería de una empresa. Consiste en las entradas y salidas de efectivo que resultan de los ingresos y las erogaciones de dinero, ocurridos en un mismo período.

Flujo de fondos: reporta la procedencia de los recursos de la empresa, así como su destino final. Es el conjunto de ingresos o pagos que se realizan entre particulares, empresas o sectores económicos mercantiles o financieras que se realicen entre ellos.

Fondo de inversión para el desarrollo regional: cuenta especial para financiar los proyectos de inversión en cada región de planificación. El fondo es administrado por la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter y no cuenta con personería jurídica.

Fondo Nacional de Regalías: apoyo especial para el manejo de los ingresos públicos provenientes de las regalías no asignadas directamente a los departamentos y a los municipios, generadores de las mismas y a los municipios portuarios. Su producto se destina a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Fondos públicos: ingresos provenientes de las actividades objeto de los entes públicos que están relacionadas en los presupuestos de rentas.

G

Garantía de la Nación: respaldo de los créditos externos que solicitan los entes públicos; determinado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual establece las contra garantías correspondientes.

Gasto fiscal: erogaciones que realizan todas las instituciones incluidas dentro del sector fiscal, entre las cuales se encuentran el Gobierno, los ministerios y todas aquellas entidades que producen bienes o servicios públicos.

Gasto fiscal público: erogaciones efectuadas por el sector público en un período determinado, destinado a bienes de consumo público y a bienes de capital.

Gasto fiscal social: parte del gasto público destinado a la financiación de los servicios sociales básicos para los individuos, entre los cuales se encuentran los gastos de salud, educación, deportes y otros de similares características.

Gasto público social: solución de necesidades básicas insatisfechas en salud, educación saneamiento, ambiental, agua potable y las obras tendientes al bienestar general de la población.

Gastos de funcionamiento: erogaciones que tienen por objeto atender las necesidades de las entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y en la ley.

Gastos de inversión: erogaciones susceptibles de causar créditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización

perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo.

Gastos de operación: cuentas representativas de los valores que se causen o se paguen como resultado del desarrollo directo de la operación básica o cometido estatal del ente público en su actividad de servicio a la comunidad.

Gastos presupuestarios o de capital: gastos de inversión. Erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

Gastos servicios personales: cuenta que representa el valor de la remuneración causada o pagada a los servidores públicos que desarrollan funciones de la operación que constituye el cometido estatal del ente público, como redistribución por la prestación de sus servicios.

Gestión pública: dirección administrativa, financiera y social de las entidades que administran recursos públicos.

H

Hacienda pública: agrupación de las cuentas representativas de la diferencia entre el activo y el pasivo; incluye la diferencia neta entre los ingresos y los gastos causados durante el período contable, el superávit por valorización de activos, el valor del patrimonio público incorporado y el superávit por activos donados.

Aportes presupuestales otorgados y desembolsados para la creación y desarrollo de los entes públicos de los sectores central, nacional, departamental, distrital, municipal y demás entes territoriales; las valorizaciones o incrementos de valor de los activos, los bienes donados y demás bienes debidamente legalizados, el patrimonio público incorporado y las diferencias netas generadas en la operación de ingresos y gastos, como resultado de la actividad financiera, económica y social.

Los aportes asignados en los presupuestos de la Nación, departamentos, distritos, municipios, o cualquier otro ente territorial, deben reconocerse y registrarse en el momento en que haya sido aprobada la correspondiente apropiación.

Hechos posteriores al cierre: informaciones conocidas antes de la fecha de cierre y de la emisión de los estados contables, que proporcionan evidencia adicional sobre condiciones que existían con posterioridad a dicha fecha; deben reconocerse en el mismo período.

Impuestos: tributo obligatorio que exige el Estado u otra autoridad a los individuos y empresas que la ley señale como contribuyentes, con el fin de financiar sus propios gastos y la provisión de bienes y servicios públicos.

Información contable pública: producto final de la ejecución del proceso contable público, que, basado en postulados, posee características propias que le permiten lograr un objetivo. El marco conceptual desarrolla postulados, fines, usuarios y características de esta información.

Informe de ejecución presupuestal: documento que revela los ingresos efectivamente recaudados y los gastos incurridos o causados por el ente público frente a los respectivos montos presupuestados durante la vigencia fiscal.

Informe de endeudamiento: documento que representa las obligaciones, las amortizaciones, las refinanciaciones y los costos asociados con el servicio de la deuda del ente público, contraída con la Nación, los entes y organismos nacionales e internacionales y terceros en general, en moneda nacional o extranjera, clasificada por plazos durante un período determinado, con indicación de sus variaciones.

Informe de inversión económica social: documento que revela el valor de los recursos empleados en la adquisición de propiedades, planta y equipo, bienes de beneficio y uso público y bienes en construcción, y otras inversiones, como resultado del desarrollo de la actividad económica y social del ente público durante un período determinado, con indicación de las variaciones por amortizaciones, depreciaciones, nuevas inversiones y costos capitalizados.

Informe de Hacienda: documento que revela los bienes y derechos de poca liquidez y limitada negociabilidad frente a las obligaciones que son exigibles a mediano y corto plazo, con el propósito de establecer la situación del patrimonio público.

Informe del Tesoro: documento que revela la situación de liquidez del ente público, representada por las disponibilidades de efectivo y los derechos de cobro, frente a las obligaciones de exigibilidad inmediata.

Ingreso fiscal: recaudación del fisco que proviene de los pagos de impuestos de los contribuyentes, venta de servicios y utilidades de empresas públicas. Los ingresos fiscales deben reconocerse cuando surja el derecho cierto de cobro de las rentas por cobrar.

Ingresos corrientes de la nación: recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas o por la celebración de contratos o convenios.

Ingresos extrapresupuestarios: cuenta que representa el valor de los recursos percibidos que no se tenían presupuestados, o los mayores valores recaudados no adicionados al presupuesto.

Inversiones ambientales: erogaciones efectuadas en cada uno de los recursos naturales y del ambiente, consideradas como costo del proceso, con el fin de preservar, mantener y sostener la biodiversidad.

Investigación fiscal: etapa de información en los procesos fiscales en donde se reúnen y practican las pruebas que han de servir de fundamento en la etapa del juicio. En ella, se pueden tomar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de faltantes de recursos públicos.

L

Legalidad: en el presupuesto de cada vigencia fiscal no podrán incluirse ingresos o gastos que no estén autorizados previamente, por norma legal o las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, ni podrán incluirse partidas que no correspondan a las propuestas por el representante legal, para atender el funcionamiento de las empresas y el servicio de la deuda.

Ley Anual del Presupuesto de la Nación: herramienta utilizada por el Gobierno para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y del país.

Ley Orgánica: ley jerárquica que determina superioridad a la ley ordinaria y reguladora de esta. Las leyes ordinarias deben acatar lo dispuesto por las leyes orgánicas o del contrario incurrir en inconstitucionalidad.

Ley Orgánica de Planeación: instrumento central que determina los procedimientos de elaboración, aprobación, modificación y ejecución de los planes de desarrollo y los mecanismos para asegurar la armonización entre estos, y los presupuestos anuales. Hace referencia también a los principios generales, a la conformación del plan, al *Sistema Nacional de Planeación*, a los procedimientos para la elaboración del *Plan de Desarrollo Nacional y Territorial*.

Ley Orgánica de Presupuesto: norma que regula la programación, la aprobación, la modificación y la ejecución de los presupuestos de la Nación, las entidades territoriales, los entes descentralizados de cualquier nivel y su coordinación con el *Plan Nacional de Desarrollo*. Además, esta ley regula la programación y ejecución presupuestal y la armonización del mismo con el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Liquidación del presupuesto: desagregación o distribución detallada de las partidas del presupuesto ya aprobado entre los distintos destinos específicos. El decreto de liquidación puede contener la desagregación de las partidas en rubros

más discriminados. Los gobernadores y los alcaldes tienen la facultad de liquidar el presupuesto.

M

Ministerio Público: organismo constituido con el fin de hacer cumplir las leyes expuestas por el Estado, velar por la defensa de los intereses de la sociedad y vigilar la actividad de la administración pública y de la administración de justicia. Está constituido por el procurador general de la Nación, los fiscales de los tribunales superiores y de los administrativos, los fiscales de los juzgados superiores y de circuito, los procuradores de distrito y los personeros municipales.

Modificaciones presupuestales: variaciones al presupuesto cuando suceden cambios en el contorno económico que impliquen modificaciones a las partidas de ingresos o de gastos del presupuesto inicial; habrá modificación cuando sea necesario reducir o aplazar totalmente las apropiaciones presupuestales o cuando durante la ejecución del presupuesto se haga indispensable aumentar el monto de las apropiaciones iniciales.

N

Normas generales contabilidad pública: constituyen conceptos fundamentales que precisan y delimitan el proceso contable, definen parámetros y criterios generales, tanto para la cuantificación de los hechos financieros, económicos y sociales, como para la presentación de estados contables e informes complementarios de los entes públicos, entre los cuales están: ente público, gestión continuada, unidad de medida, valuación, causación, prudencia, revelación plena y período contable.

Normas técnicas de contabilidad pública: conceptos fundamentales que regulan la operatividad de los procesos de identificación clasificación, registro y valoración de los hechos financieros, económicos y sociales, y disponen los criterios de revelación de la información de los entes públicos.

Dentro de estas se encuentran las relativas a los estados contables e informes complementarios, al reconocimiento, registro y valuación y las relacionadas con los libros de contabilidad.

Normas técnicas relativas a las cuentas de actividad financiera económica y social: los ingresos, costos y gastos deben registrarse de acuerdo con las normas generales de contabilidad pública, reconocerse en el período correspondiente y clasificarse según la naturaleza de la actividad o cometido estatal del ente público.

O

Operaciones de enlace: valores que por ley están administrados por un ente público responsable de su acusación. Este recibe recursos monetarios de la *Dirección General del Tesoro Nacional*, de las tesorerías del nivel territorial o de los entes públicos autorizados para recaudar ingresos corrientes, contribuciones y otros recursos.

Operaciones de traspaso de bienes: bienes transferidos entre entes públicos del mismo nivel, exceptuando las donaciones de bienes y derechos que realicen los entes públicos con terceros y los entes públicos del nivel nacional con otros entes públicos del nivel territorial o viceversa.

Operaciones recíprocas: actividades entre entidades públicas de cualquier orden o nivel que se desarrollan por conceptos financieros como son los activos, los pasivos, el patrimonio, los ingresos, los gastos y los costos.

Organismos de control: conjunto de usuarios de la información contable pública, el cual está conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, las contralorías y personerías departamentales y municipales.

Organismos de gestión del nivel nacional: usuarios de la información contable pública, entre los cuales están la Presidencia de la República, la vicepresidencia, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del nivel nacional.

Organismos de gestión del nivel territorial: usuarios de la información contable pública, entre los cuales están las gobernaciones, las alcaldías, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del nivel territorial.

P

Patrimonio público: comprende los recursos aportados o los bienes incorporados, los percibidos por la valorización de los activos, por el resultado del ejercicio y los excedentes o déficit de los ejercicios anteriores, que se generan en el desarrollo de la actividad económica, financiera o social del ente público y resulta de deducir, del valor de los activos, el valor de los pasivos.

Patrimonio público incorporado: valor neto de la *Hacienda Pública* por concepto de la incorporación de activos y pasivos inventariados al inicio de las opera-

ciones contables, que corresponden a bienes, derechos y obligaciones de los entes públicos que no llevan contabilidad a 31 de diciembre de 1995.

Por su parte deben registrarse los bienes, derechos y obligaciones que se incorporen con posterioridad al 1 de enero de 1996, que por situaciones de legalidad, trámite, valoración, medición o cualquier otra causa especial, no habían sido incluidas.

Patrimonio público institucional: aportes efectuados por los entes públicos del nivel central, nacional y territorial; así como los aportes interinstitucionales de entes públicos o privados para la constitución de entes descentralizados, incluyendo el valor de las reservas, superávit, revalorización del patrimonio y resultados del ejercicio.

El capital pagado de los entes públicos debe reconocerse y registrarse con ocasión de la recepción del valor de los aportes, de conformidad con la disposición legal o la constitución de la Escritura Pública, cuando a ello hubiere lugar.

Los criterios técnicos sobre reservas, superávit y revalorización del patrimonio, se tratarán de conformidad con las normas vigentes que le sean aplicables a los entes públicos, de acuerdo con su naturaleza jurídica, salvo que por disposición legal especial se determine lo contrario.

Plan de desarrollo: instrumento rector de la planeación nacional para el desarrollo, el cual estará conformado por una parte general en donde se señalarán los objetivos y los propósitos nacionales de largo plazo, las metas y las prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno y, por otra, de un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Plan financiero: contiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria.

Plan general de contabilidad pública: conjunto interrelacionado de conceptos, normas, procedimientos e instrumentos contables que, considerados integralmente, permiten producir información de carácter financiero, económico y social; cuyo propósito es promover y generar toda una moderna cultura organizacional contable para la gestión y control de la administración pública.

Política fiscal: administración, reorientación y reglamentación de las finanzas hacia una economía globalizada del Estado.

Presupuesto: cálculo o estudio anticipado de los ingresos probables y del nivel a que podrían llegar los egresos o gastos que con cargo a ellos deben efectuarse

dentro de un período determinado, denominado ejercicio presupuestario, y que generalmente es de un año.

Principios de contabilidad pública: conceptos básicos y pautas generales que orientan e ilustran el proceso contable para el análisis e interpretación de la información relativa a los asuntos y actividades del ente público. Se consideran como tales el control, el cumplimiento de las normas, la equidad, la esencia sobre forma y la universalidad.

Proceso contable público: sistema ordenado de pasos que permiten validar una serie de datos de tipo financiero, económico, social y ambiental, y que suministra información contable pública útil para la toma de decisiones.

R

Recursos renovables en explotación: valor del bien más las inversiones realizadas en los recursos naturales renovables, cuyo objetivo sea la obtención de beneficio económico.

Recursos no renovables en explotación: valor estimado, mediante estudio técnico, de las reservas probables de explotación en minas, canteras, yacimientos y otros.

Recursos naturales del ambiente: valor de los recursos existentes, más todas aquellas inversiones adelantadas y orientadas, entre otras, a conservar, recuperar, mitigar, prevenir, sostener, mantener, proteger y administrar, los recursos naturales y del ambiente, así como el costo de ejecutar cualquier actividad conexas con la conservación del ambiente.

Los recursos naturales y del ambiente deben clasificarse como renovables y no renovables, teniendo, además, como parámetro para su contabilización la finalidad de dicha inversión, ya sea que se trate de actividades para conservación o explotación.

Recursos no renovables: representa el valor estimado mediante estudio técnico de las reservas explotables en minas, canteras, yacimientos y otros.

Recursos renovables: representa el costo de las inversiones realizadas con el fin de recuperar, proteger, fomentar o mantener el ambiente y crear reservas naturales.

Regalía: participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo.

Beneficio, valor o suma de dinero pagado por el uso o por el privilegio de usar derechos de autor, patentes, dibujos o modelos industriales, procedimientos o fórmulas exclusivas de marcas u otros bienes intangibles de similar naturaleza.

Rentas por cobrar: ingresos tributarios y no tributarios, de derecho público, exigidos sin contraprestación directa, y determinados con base en la capacidad económica de ingreso o de consumo del sujeto pasivo.

El reconocimiento de estas rentas debe efectuarse cuando surjan los derechos de cobro que las originan, con base en las liquidaciones privadas de los contribuyentes, las liquidaciones oficiales en firme, o las operaciones de compra y venta de servicios y bienes gravados.

Rentas propias: ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

Reserva presupuestal: cuenta que representa el valor de las reservas constituidas por los entes públicos, originadas en compromisos adquiridos que al finalizar la vigencia no se han cumplido, pero que están legalmente contraídos y desarrollan el objeto de la apropiación.

Responsabilidad fiscal: obligación de los servidores públicos y las personas naturales que tiene acceso a los bienes y fondos de la Nación; estos deben responder de manera pecuniaria por su respectivo manejo.

Revalorización de Hacienda Pública: valor del incremento en la *Hacienda Pública* por concepto de la aplicación de los ajustes por inflación de acuerdo con las normas que se expidan.

Revelación contable: norma básica de la contabilidad gubernamental que señala la obligación de incluir la información suficiente para mostrar clara y completamente la situación financiera, presupuestaria y patrimonial del ente público en los estados financieros correspondientes.

Revelación plena: norma básica de la contabilidad pública que hace referencia a que el ente económico debe informar en forma completa y resumida todo lo que sea necesario para comprender y evaluar correctamente su situación financiera, los cambios que esta hubiere experimentado, los cambios en el patrimonio, el resultado de sus operaciones y su capacidad para generar flujos futuros de efectivo.

Rezago presupuestal: resultado de la diferencia que surge cuando las apropiaciones presupuestales resultan superiores a las metas financieras en un período.

Riesgo de índole contable y financiero: posibilidad de ocurrencia de un hecho económico o acto no deseado que afecta significativamente el proceso de la gestión financiera de una entidad u organismo, tales como errores, fraudes y pérdida de información, entre otros.

S

Sector público: segmento de la economía que incluye todos los niveles de la administración pública, excluyendo empresas y familias.

Sistema Nacional de Contabilidad: conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente, que al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrollados por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones de la administración pública.

Situado fiscal: porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Subsidio: transferencia que hace el Estado a ciertos agentes económicos o a ciertas actividades productivas que consisten en erogaciones de dinero o bienes, o en prestaciones gratuitas de servicios.

T

Títulos emitidos por el Tesoro Nacional: valor de las obligaciones generadas en la colocación de títulos emitidos por la Dirección General del Tesoro Nacional.

Transferencias: erogaciones que efectúa el ente público, de acuerdo con la asignación establecida en el presupuesto, que no exigen contraprestación en bienes y servicios.

Transferencias corrientes giradas al sector público: cuenta que representa los recursos que se transfieren a los entes públicos, con fundamento en un mandato legal, que no constituyen una contraprestación en bienes y servicios, recibidos por el ente público para financiar la inversión social y los servicios que les asigne la ley.

Transferencias de capital recibidas por participación en los ingresos corrientes de la Nación: cuenta que representa el porcentaje de participación de los municipios en el ingreso corriente de la Nación, de acuerdo con la definición de las áreas prioritarias de inversión social en los diferentes sectores, determinadas en la ley.

U

Usuarios de la información contable pública: en consideración a la naturaleza de su actividad administrativa, cometido estatal, función realizada y área territorial de operación, se agrupan en: autoridades económicas, organismos de control,

organismos de gestión del nivel nacional, organismos de gestión del nivel territorial, organismos de representación política, organismos electorales, organismos jurisdiccionales, otros organismos que manejan o administran recursos públicos y personas naturales o jurídicas.

V

Valoración: establecimiento del precio o valor económico de alguna cosa. Fijación del precio de un bien o derecho patrimonial que efectúa un experto, un perito o el propio mercado.

Valoración de riesgos contables y financieros: proceso mediante el cual los responsables de la información financiera y contable elaboran la identificación, la medición y la neutralización de los riesgos propios de la gestión contable y financiera, mediante la utilización de métodos de general aceptación, con el propósito de mejorar las actividades de control formal e informal.

Verificabilidad: estado de la información contable pública según el cual, esta debe ser capaz de recibir modificación y comprobación exhaustiva con el fin de comprobar y acreditar su procedencia.

Viabilidad presupuestal: metas y tiempos de posible realización con que cuentan los planes de desarrollo, los programas y los proyectos de los entes públicos, evitando el comportamiento de los elementos que intervienen en su ejecución.

Siglas utilizadas



CGN: Contaduría General de la Nación.

CINIIF: Comité de Interpretaciones de Normas Internacionales de Información Financiera.

CTCP: Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

IAS: *International Accounting Standard* (Normas Internacionales de Contabilidad) son las normas emitidas previamente cuya secuencia fue del número 1 al 41.

IASB: Junta de Normas Internacionales de Contabilidad.

IFAC: International Federation of Accountants .

IFAC-PSC: Federación Internacional de Contadores, Comité para el Sector Público.

IFRIC: *International Financial Reporting Interpretation Committee* (Comité Internacional de Reportes Financieros) son las interpretaciones actuales; no todas las NIC/IAS y las SIC están vigentes.

IFRS: *International Financial Reporting Standards* (nuevas normas que iniciaron su secuencia en el 2003).

INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
SIC: Interpretaciones anteriores cuya secuencia llegó hasta el número 32.

IPSASB: International Public Sector Accounting Standards Board.

NIAS: Normas Internacionales de Auditoría emitidas por el Consejo Internacional de Normas de Auditoría y Aseguramiento de la IFAC. **NICS:** Normas Internacionales de Contabilidad emitidas por el IASB.

NICSP: Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público — emitidas—por IFAC-PSC.

NIIF: Normas Internacionales de Información Financiera emitidas por el IASB.

OCED-CAD: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo – Comité de Ayuda para el Desarrollo.

PCC: *Private Company Council*.

PPF: Instrumento de Preparación de Proyectos.

RCP: Régimen de Contabilidad Pública.

SNCP: Sistema Nacional de Contabilidad Pública.

Bibliografía



- Aspen Institute (1998). *The Global Advance of Electronic Commerce. Reinventing Markets, Management and National Sovereignty, A Report of The Sixth Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology*. Aspen, Colorado: Aspen Institute for Humanistic Studies.
- Bollier, D. (2003). *THE RISE OF NETPOLITIK. How the Internet Is Changing International Politics and Diplomacy*. Washington, D.C.: The Aspen Institute Communications.
- Calderón, R. C. (2000). *Planeación estatal y presupuesto público*. Bogotá: Legis.
- Cano P., J. A.; Pulgarín G., H.; Colmenares R., L. A. y Cardona A., F. J. (2005). *Contabilidad pública*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Casals y Asociados Inc. (2004) *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI)*. Primera edición. Bogotá: USAID.
- Cepal. (2003). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Comité para el Sector Público IFAC. NICSP 06. (2000). *Estados financieros consolidados y contabilidad de entidades controladas. Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público*. New York: IASC.
- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Nacional de Colombia*. Bogotá: Editorial del Congreso de la República.
- Contaduría General de la Nación. (1998). *La contabilidad pública: Una estrategia de modernización y control*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contaduría General de la Nación (2000). *La contabilidad pública y los controles político y social*. (1ª edición). Bogotá: Imprenta nacional de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2000). *El ciudadano accionista del Estado*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Resolución N° 222 de junio 5, *Régimen de Contabilidad Pública*. (2006). Bogotá: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2008). *Régimen de contabilidad pública 2007*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2010). *Diccionario de términos de contabilidad pública*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contraloría Municipio de Medellín. (1999). *Documentos de diseño y evaluación del control interno*. Bogotá: Revista.

- Contraloría General de la Nación. (2002). *Manual de control interno*. Bogotá: Imprenta Nacional de Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. (2002). *Manuales de control interno, financiero y de legalidad y normas sobre revisión y rendición de cuentas*. Bogotá: Imprenta Nacional de Bogotá.
- Contraloría General de Cundinamarca (2005). *Resolución 0984 de 2005*. Bogotá: Imprenta Nacional de Bogotá.
- Contraloría General de la República (1999). *Resolución 4727 de 1999*. Bogotá: Imprenta Nacional de Bogotá.
- Córdoba Padilla, M. (2009). *Finanzas públicas*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2005). Decreto 1599 de mayo 20 de 2005, Modelo estándar de control interno para las entidades del Estado. Bogotá.
- Diario Oficial 42692. (1996). *Decreto 111 de 1996. Estatuto orgánico de presupuesto*. Bogotá: Imprenta Nacional de Bogotá.
- Escuela Superior de Administración Pública, ESAP (2000). *Fundamentos del control fiscal*. Bogotá.
- Gómez Ricardo, J. (1998). *Presupuesto público colombiano*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Legis. (2006). *Contabilidad y Auditoría*. Revista Internacional N° 027. septiembre del 2006. Bogotá: Legis.
- Ley 716 de 2001. Saneamiento contable.
- Ley 80 de 1993. Contratación estatal.
- Ley 42 de 1993. Control Fiscal.
- Ley 152 de 1994. Planes de desarrollo.
- Ley 734 de 2002. Código Disciplinario del Servidor Público.
- Ley 87 de 1993. Control Interno.
- López Garavito, L. F. (2001). *Pensamiento económico y fiscal colombiano*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Low Murtra, E. y Gómez, R. J. (1986). *Política fiscal*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Mantilla, S. A. (2001). *Control Interno*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1998). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Bogotá: Impreandes Presencia S.A.
- Rodríguez, L. (2012). *Estructura del poder público en Colombia*. Editorial Temis S.A.: Bogotá.
- Romero, E. (2013). *Presupuesto y contabilidad gubernamental*. (5ta ed). Bogotá: Ecoe ediciones.

- Romero, E. (2015). *Administración y finanzas públicas*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Ortega C., A. y García A., H. (2000). *Hacienda pública*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Pachón, C. (2000). *Presupuesto público y tesorería*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Peña Bermúdez, J. M. (2000). *Control, auditoría y revisoría fiscal*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Peña, R. (2008). *Constitución Política de Colombia*. (5ª ed). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- República de Colombia, Ley 489 de 1998.
- Romero, E. (2008). *Presupuesto y contabilidad pública*. (3ª ed). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Velasco Ulloa, O. (2002). *Finanzas Públicas: el presupuesto y la Ley 715 de 2001*. Medellín: Biblioteca Jurídica.

Consultas web

- Contaduría General de la Nación. (2008). Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP. Recuperado de: www.chip.gov.co
- Contaduría General de la Nación. (2016). Contaduría General de la Nación. Recuperado de: <http://www.contaduria.gov.co/>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2003). Indicadores de Gestión Municipal. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2003). Normatividad de controles interno y fiscal. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental>
- Financial Accounting Foundation (2012). Private Company Council: Financial Accounting Foundation. Recuperado el 21 de junio del 2016, de Financial Accounting Foundation: <http://www.fasb.org/pcc>
- IFAC, Consejo de la Federación Internacional de Contadores. Normas internacionales de contabilidad para el sector público (en línea), recuperado de: www.ifac.org
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). MinHacienda. Recuperado de: www.minhacienda.gov.co
- The Australian Accounting Standards Board (2010). *Interpretation of Standards*. Recuperado el 27 de junio del 2012, de: http://www.aasb.gov.au/admin/file/content105/c9/AASB1048_06-10.pdf
- Unión Europea. (2012). Directiva 2012/6/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Recuperado el 19 de junio del 2016, de: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ>

Bienvenido

Estimado lector, en esta página se encuentra el serial de registro al ***Sistema de Información en Línea (SIL)*** de Ecoe Ediciones.

Si ingresa al sistema usted podrá:

- Obtener información adicional sobre los libros adquiridos de nuestro fondo.
- Consultar y descargar actualizaciones de los textos.

Instrucciones para registrarse en el ***Sistema de Información en Línea - SIL*** - de Ecoe Ediciones.

1. Ingrese a www.ecoedediciones.com y haga clic en - SIL-
2. Regístrese en el SIL completando la información solicitada.
3. El sistema le enviará un correo electrónico para que confirme su registro.
4. Una vez registrado, el usuario siempre será su e-mail y tenga en cuenta la clave de acceso para futuras consultas. Solo puede registrarse una vez.

Serial de registro:

Este libro fue compuesto en caracteres *Minion* a 11 puntos, impreso sobre papel Bond de 75 gramos y encuadernado con el método *hot melt*, en diciembre del 2020, en Bogotá, Colombia.

PRESUPUESTO PÚBLICO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El Estado es una gran empresa organizada para administrar recursos, igual que cualquier empresa del sector privado. A partir del presupuesto público las tres ramas del poder –legislativa, ejecutiva y judicial– trabajan para cumplir con los objetivos de mejoramiento social y de calidad de vida de la sociedad.

Esta nueva edición recoge la más reciente legislación colombiana sobre presupuesto y contabilidad estatal alrededor de cuatro grandes temas: la estructura administrativa del Estado, la planeación y el presupuesto público, el sistema nacional de contabilidad pública y el control del Estado. Incluye descripciones de los más recientes planes de desarrollo y de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). Cada capítulo contiene ejercicios de evaluación y cuestionarios.

Estudiantes de Contaduría Pública, Administración Pública y Economía, así como funcionarios públicos, asesores financieros y la comunidad académica tienen aquí una obra de referencia útil para entender la “cosa pública” en Colombia bajo el marco de la Constitución Política de 1991.

Colección: Ciencias empresariales
Área: Contabilidad y finanzas

ECOE
EDICIONES

www.ecoediciones.com

Incluye

- Estructura del Estado Colombiano: ramas del poder público, recursos del Estado y la descentralización.
- La planeación y el presupuesto público: el Plan Nacional de Desarrollo y el sistema presupuestal colombiano.
- El Sistema Nacional de Contabilidad Pública y sus elementos: Contaduría General de la República, Plan General de la Contabilidad Pública y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).
- El control del Estado: Sistema Nacional de Control Fiscal y el Modelo Estándar del Control Interno (MECI).

Enrique Romero Romero

Contador Público de la Universidad Central (Colombia), Magister en Tributación, y Especialista en Administración y Gerencia de Sistemas de Gestión de la Calidad, Revisoría Fiscal y Contraloría, entre otros estudios. Tiene una larga experiencia como asesor en los sectores público y privado en temas administrativos, financieros, presupuestales, fiscales y de control. Ha sido docente, conferencista e investigador en temas de administración pública en varias universidades colombianas. Autor de los libros Administración y finanzas públicas y Plan Único de Cuentas (tres ediciones), entre otras obras.

ISBN 978-958-771-457-9



e-ISBN 978-958-771-458-6