

<Esta versión del Catálogo General de Cuentas, Descripciones y Dinámicas corresponde a la versión preparada por la Contaduría General de la Nación hasta las modificaciones introducidas por la Resolución 12 de 2005; el Editor incluye las modificaciones emitidas con posterioridad>

INTRODUCCIÓN.

1. LA CONTABILIDAD PÚBLICA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La historia de la contabilidad pública en Colombia señala la era republicana como punto de partida; en 1819 se crea la oficina del Tribunal Superior de Cuentas con la misión de examinar la cuenta de los funcionarios encargados del manejo de los fondos y bienes públicos. Oficina sustituida por la de Contaduría de Hacienda, y ésta a su vez reemplazada por la Dirección General de Hacienda, la cual tenía en cada departamento, Contadurías Seccionales de Hacienda, investidas con facultades de jurisdicción coactiva.

En 1832 se estableció la rendición de cuentas anuales sobre las operaciones realizadas por los entes públicos a la oficina de Contaduría General de Hacienda. En 1843 se reglamentó el sistema, y se dispuso para las oficinas subalternas la rendición de cuentas de manejo a la principal, que debía consolidar el movimiento y presentar la cuenta global; posteriormente, se definieron funciones de control fiscal.

El primer Código Fiscal, expedido en 1873, dispuso la rendición anual del presupuesto y del tesoro por el Ministerio del Tesoro, con destino a las Cámaras Legislativas para su respectivo estudio y aprobación, tiempo en el cual aparece el concepto de "contabilidad presupuestal".

Desde 1873, se advierte la asociación conceptual entre la obligatoriedad constitucional de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo al pueblo representado en el Congreso y el llamado régimen presupuestal.

Con la Ley [42](#) de 1923, se crea el Departamento de Contraloría, para ejercer las funciones de control fiscal, y con ello se estableció la sección del Contador en Jefe, para llevar las cuentas generales de la Nación y prescribir los métodos de contabilidad oficial, hecho que originó problemas de índole política y administrativa derivado de la coexistencia, en un mismo ente, de las funciones de registro y control de las operaciones financieras del Estado.

Sólo en 1968, el presidente Lleras Restrepo propone al Constituyente de la época, una reforma con el propósito de eliminar de las funciones del entonces Contralor General de la República, la de llevar las cuentas generales de la Nación, limitándolo a prescribir los métodos de contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas.

La función de llevar las cuentas generales se asignó temporal y provisionalmente a la misma Contraloría, mientras el legislador decidía la entidad encargada de llevarlas en forma definitiva, proceso que no se cristalizó hasta la Reforma Constitucional de 1991.

Hasta entrado el año 1995, los procesos de obtención, registro y control de la información financiera generada por los entes públicos, se han venido desarrollando, conceptual y normativamente, con fundamento en el proceso presupuestal y en concordancia con la propuesta constitucional de gestionar el Estado, en un contexto de descentralización política y administrativa con autonomía en la ejecución.

El enfoque legalista de registro y control de los actos administrativos en el sector público se orienta entonces, a verificar la aplicación de las normas vigentes en materia del proceso operativo de los presupuestos públicos, así como también a determinar las responsabilidades de los diferentes agentes administradores en procura de alcanzar la mayor eficiencia, eficacia y transparencia de su gestión.

En consecuencia, durante este prolongado período la administración pública, motivada por cumplir con la rendición de cuentas y justificar sus gastos conforme a la normativa existente, adopta el registro presupuestal o sistema de caja, para determinar su estado de tesorería. Sin embargo, no le permitió establecer sistemas de información confiables a la hora de tomar decisiones, o para apreciar objetivamente la gestión financiera, ni el control de los recursos monetarios por autoridades fiscales.

En adición, no debe obviarse lo limitado que resulta operativamente el registro presupuestal implementado anteriormente, aspectos como la insuficiente técnica contable empleada y la precaria infraestructura disponible para obtener y registrar la información, requieren atención prioritaria y desarrollo de dispositivos tecnológicos adecuados.

2. LA CREACIÓN DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EL AVANCE DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

La Constitución Nacional de 1991 señala como funciones para el Contador General de la Nación las de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país.

Estas funciones referidas a la preparación y presentación de un balance, pretenden además de generar la información básica para la gestión de los entes públicos, asegurar la coordinación de la política macroeconómica en un contexto administrativo, definido por la coexistencia de un plan nacional de desarrollo plurianual, con una ejecución presupuestal anual, descentralizada y autónoma; con ello, constituyen un reto que proyecta la profesión contable en un contexto de responsabilidad social.

En 1995, el Presidente Ernesto Samper, consciente de lo imperativo que resultaba para el Estado alcanzar la transparencia en la obtención, registro y revelación de la información contable de los hechos y actividades de la administración pública y con ello enfrentar el creciente estado de corrupción política, da vida a la Dirección General de la Contabilidad Pública, designando como primer Contador General de la Nación, al Contador Público Édgar Fernando Nieto Sánchez.

En desarrollo del Art. [354](#) de la Constitución Política, el 23 de julio de 1996 se expide la Ley [298](#), que crea la Contaduría General de la Nación como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones.

Dicha Ley fija los requisitos y funciones del Contador General de la Nación, las funciones de la Contaduría General de la Nación -CGN-, estructura orgánica, la obligación de las entidades públicas de reestructurar las áreas financieras y contables, se definen conceptos especiales, y se dictan disposiciones en materia presupuestal y organización interna.

3. EL SENDERO DE LA PLANIFICACIÓN CONTABLE EN EL SECTOR PÚBLICO

El sector público como responsable frente a la colectividad por el manejo y control de ciertos recursos, debe asumir retos y renovar sus estructuras comunicativas con el fin de informar a la sociedad sobre el cumplimiento de sus funciones. Los Planes Generales de Contabilidad Pública –PGCP– son una respuesta a estos retos, y para abordarlos, se debe tener en cuenta que su presencia no es ajena a un proceso de normalización contable, que se manifiesta de diferentes formas dependiendo del país en el cual se desarrolla.

Los procesos de normalización tienen como objetivo elaborar y emitir normas destinadas a homogeneizar la contabilidad de los entes, lo cual no es ajeno al sector público; por tal razón, es necesario hacer referencia a dichos procesos antes de entrar a reseñar su devenir en los entes públicos colombianos.

La normalización contable tiene tres fases identificables: Regulación, Planificación y Armonización. Mientras que la primera hace referencia a la emisión de normas –macrorreglas o principios contables y reglas específicas para el proceder contable–, la segunda tiene que ver con la elaboración de catálogos de cuentas, y la tercera con procesos de armonización u homogeneización de criterios, conceptos y normas que pueden darse en el ámbito nacional, regional y mundial⁽¹⁾.

La regulación y planificación contable tienen como objetivo establecer sistemas contables; la emisión de catálogos –planificación– es consecuencia del alcance del sistema, es decir en primera instancia se determinan los objetivos que persigue éste, y los principios y normas que deben orientar el proceder contable, y finalmente se diseña el modelo instrumental en el cual se establecen las relaciones entre las diferentes variables involucradas en el proceso.

Independientemente del camino a seguir en el proceso de normalización, lo cierto es que este no es solamente la emisión de catálogos de cuentas o manuales de procedimientos, sino que abarca la construcción de un marco teórico y metodológico que permite formular sistemas contables a partir de verdaderos Planes Contables, que deben involucrar reglas del actuar, catálogos de cuentas y criterios de estandarización u homogeneización en un contexto de globalización e internacionalización económica.

Teniendo como referente el contexto anteriormente señalado, hay que afirmar en primera instancia, que el PGCP para Colombia se inserta dentro de un proceso de normalización contable abordado por diversos países; y en segundo lugar, constituye el documento a través del cual se señala la estrategia teórica, metodológica y procedimental del sistema de información denominado contabilidad pública; en este sentido, el plan tiene como objetivos fundamentales:

- Establecer el modelo de contabilidad que rige para el sector público, determinando las pautas que se deben seguir para la elaboración y comunicación de información contable pública.
- Identificar los criterios que deben orientar los procesos de regulación y planificación contable en el sector público colombiano.
- Armonizar la contabilidad de los entes públicos, permitiendo que estos observen estándares homogéneos en el proceso de elaboración de la información.⁽¹⁾

El proceso de normalización contable para el sector público en Colombia, se inicia con la expedición de la resolución 4444 del 21 de noviembre de 1995, que estableció el PGCP, el cual se constituía por primera vez en la carta de navegación de la Contabilidad en este sector. Y con esto se puede afirmar que el sector avanzó adecuadamente durante cinco años.

Pero como en cualquier otra disciplina científica, la contabilidad y, en este caso, la contabilidad pública, no es conocimiento absoluto y acabado, fue necesario mejorar los procesos de elaboración y comunicación de la información, atendiendo los cambios y sinergias suscitadas en las entidades y sus aportes al funcionamiento del modelo inicial.

Producto de lo anterior, la CGN ha realizado además de los ajustes normales, dos grandes actualizaciones a dicho plan durante sus cinco años de vigencia.

En 1997 con la Resolución 274 del 25 de septiembre, se incorporaron instrucciones acerca de reconocimiento y valuación de activos, depreciación, amortización y agotamiento; proceso de causación, recaudo y consignación de los ingresos de la Nación y conciliación de operaciones recíprocas; reconocimiento, valuación y revelación de operaciones financieras, económicas y sociales; notas a los estados contables; cuentas clase cero y creación de las cuentas de ingresos extrapresupuestarios y disponibilidad inicial, dentro de la cuenta Presupuesto de Ingresos, y aplicación de ajustes por inflación utilizando índices que reflejen la variación del poder adquisitivo de la moneda.

El trabajo de la CGN durante los dos años subsiguientes se consolidó con la resolución 040 de marzo de 1999, por medio de la cual se incorporaron nuevas adiciones y modificaciones al marco conceptual y al modelo instrumental, constituyendo el segundo hito normalizador de carácter contable ocurrido en el sector público colombiano. Las circulares sobre valoración de inversiones a precios de mercado; reconocimiento de los recursos naturales y del ambiente; pasivos pensionales; sistemas de información contable Año 2000; estructura del informe de control interno contable; identificación de los bienes inmuebles que poseen las entidades públicas; plazos para la presentación de información a la CGN y tratamiento contable de las reservas probadas de hidrocarburos, entre otras normas que dieron una estructura más precisa y acorde a los distintos tipos de operaciones del sector público.

Paralelamente, la Contaduría General de la Nación ha venido realizando estudios conjuntos con entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS-, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, y Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional –FMI-, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y la Comisión de Estadísticas de las Finanzas Públicas, con el objeto de optimizar la base de datos contable que permita a nivel macroeconómico alimentar otros sistemas de información; de igual modo, ha venido adelantando intercambios institucionales con otros sectores y entidades, tendientes a facilitar sus procesos contables para mejorar la confiabilidad, utilidad y oportunidad de la información.

Ante esta nueva dimensión y consciente que los cambios en el PGCP deben ser concebidos integralmente, de forma tal que la estrategia teórica, metodológica y procedimental sea consistente, la Contaduría General de la Nación inició una revisión tendiente a armonizar el modelo, desde su concepción filosófica hasta los instrumentos que permiten la operacionalización del mismo.

A continuación se resumen los principales cambios que se presentaron en el nuevo trabajo.

4. EL PLAN DE CONTABILIDAD PÚBLICA PARA EL NUEVO MILENIO

El modelo contable público es consecuente con el entorno del cual emerge. De esta manera los cambios en éste inciden necesariamente en el primero; lo cierto es que como se pudo observar,

desde las iniciales regulaciones y adopción de pautas de acción, se ha venido reacondicionando la metodización, pues las entidades evolucionan y sus necesidades de información también cambian en el tiempo.

De este modo, resulta imperativo adecuar el modelo a las exigencias institucionales de gestión, control, toma de decisiones y rendición de cuentas, para lo cual se precisa contar con el concurso de todos los miembros de la sociedad. Por ende, este producto incorporó un esfuerzo humano y técnico, con el objeto de suplir todo un conjunto de necesidades y abre la posibilidad a la elevación del pensamiento contable a través del desarrollo permanente de nuevas ideas, fórmulas y aportes.

Con esta actualización se busca evaluar el entramado teórico vigente, determinando la congruencia interna entre Postulados–Principios–Normas, para determinar la incidencia de los cambios efectuados en el modelo instrumental y en los procedimientos de contabilidad.

El primer cambio entonces, se refiere a la utilización de una metodología lógico deductiva en tres fases sucesivas y encadenadas, para la evaluación del sistema de información contable público.

Dicho itinerario consiste en:

- Descripción de los rasgos del entorno en que va a operar el sistema para definir el sector público y sus particularidades a través del concepto de ente contable público, la medida de sus transacciones y el horizonte temporal en que debe reportar a las instancias superiores.
- Descripción de las características, requisitos y usuarios del sistema de información denominado Contabilidad Pública para orientarlo a fines y objetivos.

Derivación de principios y normas técnicas congruentes con las anteriores fases.

Este itinerario fortaleció teórica y metodológicamente el modelo contable, lo cual permitió, entre otros aspectos, aclarar las relaciones existentes entre el PGCP y la Contabilidad Pública como sistema de información, precisando que esta es el eje fundamental del plan y que su producto lo constituye la información, elaborada bajo criterios teleológicos.

En esta revisión se logró también realizar algunas precisiones en cuanto a los atributos del sistema; así, se distinguen claramente las características de los requisitos de la información, se concluye que la línea que delimita los principios de normas generales es exigua, y se enuncian normas técnicas que se diferencian de los procedimientos contables.

En cuanto al modelo instrumental, y atendiendo a los requerimientos efectuados por los usuarios de la información, se habilitaron los grupos 56 y 64, en donde se da la posibilidad de contabilizar gastos de inversión social y costos de operación de servicios respectivamente; de igual forma, el grupo 52 relacionado con gastos de operación queda habilitado para diferentes entes y actividades.

En cuanto a estados contables, los de naturaleza cuantitativa se reclasifican atendiendo a criterios generales, fiscales y económicos, con el objeto de satisfacer necesidades informativas de usuarios a nivel institucional y como insumo para alimentar a otros sistemas estadísticos.

En este aspecto, la inclusión de los conceptos de estados de flujo de efectivo, estado de operaciones efectivas de caja, el estado de ahorro, inversión y financiamiento, el estado de valor

agregado, el estado de usos y fuentes de ingresos y el estado de variación patrimonial, los cuales son producto de concertaciones interinstitucionales y vienen a cumplir un papel fundamental para los objetivos del sistema como herramienta de gestión económica y fiscal.

Con los anteriores cambios, muy seguramente el PGCP no soluciona todos los interrogantes que se plantearon en el proceso de reflexión previo a su expedición, y tampoco será la panacea que dé respuesta a toda la problemática contable y financiera del sector público colombiano, que es amplio, complejo y heterogéneo; sin embargo, el trabajo realizado fortalece conceptual y metodológicamente el sistema nacional de Contabilidad Pública, permitiendo identificar el hilo conductor que relaciona el marco conceptual y el modelo instrumental.

No obstante los anteriores cambios de que ha sido objeto el sistema nacional de contabilidad pública, se plantea en la actualidad un reto adicional no menos importante para la Contaduría General de la Nación.

La internacionalización de la economía evidenciada en la comercialización de bienes, servicios y valores en forma permanente y creciente entre los países, la consecuente dinámica del sistema financiero, las relaciones cada vez más estrechas entre los gobiernos para solucionar problemas estructurales, el crecimiento de los préstamos intergubernamentales, la necesidad de lograr recursos financieros de la banca internacional, la influencia de organismos como el FMI, BID y el BM en el desarrollo nacional, y, más concretamente, la causación reconocida por el FMI como nueva base para construir las estadísticas de las finanzas públicas, etc., son hechos que hacen evidente y necesario un reacomodamiento de los sistemas de información contable.

Es por lo anterior que la Contaduría General de la Nación desarrolla en la actualidad un proyecto de investigación, con el objetivo de armonizar sus normas con los estándares internacionales de contabilidad pública emitidos por la Comisión del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores – PSC-IFAC.

El beneficio de implementar estos estándares se explica esencialmente por el fortalecimiento del modelo contable público del país en términos de la satisfacción de necesidades de información para los diferentes usuarios, tanto nacionales como de otros países, en la confiabilidad y comparabilidad de la información. Todo con el propósito de poder hacer de la contabilidad un instrumento eficaz y verdaderamente útil para la administración y gestión de los recursos públicos.

(1) El ámbito del proceso armonizador ha venido estudiándose de acuerdo a la terminología propia de las vertientes anglosajona, francesa, alemana. Así en la terminología anglosajona es frecuente el uso del término “uniform systems”; en Francia la expresión “plan comptable o normalisation comptable”, al igual que en Alemania se observa con frecuencia normalización o “Einheitliche Buchform”.



ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

