

**PRESUPUESTO PÚBLICO
Y CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL**

ENRIQUE ROMERO ROMERO

SÉPTIMA EDICIÓN

Romero Romero, Enrique

Presupuesto público y contabilidad gubernamental / Enrique Romero Romero. -- 7a ed.
-- Bogotá : Ecoe Ediciones, 2022.
246 p.

Contiene datos del autor en la pasta. -- Contiene referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-503-262-0 -- 978-958-503-263-7 (e-book)

1. Hacienda pública - Contabilidad - Colombia 2. Presupuesto - Colombia 3. Auditoría fiscal - Colombia 4. Estado - Organización - Colombia I. Título

CDD: 657.835009861 ed. 23

CO-BoBN- a1089001



Área: Ciencias empresariales

Subárea: Contabilidad y finanzas

ECOE
EDICIONES



© Enrique Romero Romero

► Ecoe Ediciones S.A.S.
info@ecoeediciones.com
www.ecoeediciones.com
Carrera 19 # 63C 32, Tel.: 919 80 02
Bogotá, Colombia

Séptima edición: Bogotá, febrero del 2022

ISBN: 978-958-503-262-0
e-ISBN: 978-958-503-263-7

Directora editorial: Claudia Garay Castro
Coordinadora editorial: Paula Bermúdez B.
Corrección de estilo: Andrés Caro Garzón
Diagramación: Denise Rodríguez Ríos
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.*

Impreso y hecho en Colombia - Todos los derechos reservados

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, a Dios con agradecimiento.

A la memoria de mis padres y hermano, quienes con su esfuerzo han sacado adelante una gran familia responsable, comprometida y honesta.

A mi esposa y a mis hijos, quienes engalanan mi hogar como principio de unión familiar.

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	XVII
INTRODUCCIÓN	XIX
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	10
1.1.3. Estado democrático y participativo	11
1.2. Ramas y órganos del poder público.....	15
1.3. Fines esenciales del Estado	20
1.4. Competencias y recursos del Estado	21
1.5 La descentralización del Estado	22
1.5.1. Ventajas de la descentralización	24
1.5.2. Riesgos de la descentralización.....	25
1.5.3. Proceso de descentralización.....	25
Cuestionario de aplicación	27
Ejercicios de evaluación.....	38

CAPÍTULO 2. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PÚBLICO.....	41
2.1. Generalidades	41
2.2. Plan Nacional de Desarrollo, PND (artículos del 339 al 344, C.N., Ley 152 de 1994)	42
2.2.1. ¿Cómo hacer el Plan de Desarrollo?	43
2.2.2. ¿Cómo nace el Plan de Desarrollo?.....	48
2.3. Presupuesto público (artículos del 345 al 355, CN. decreto 111 de 1996)	50
2.3.1. Definiciones básicas	50
2.3.2. Sistema presupuestal colombiano	51
2.3.3. Estructura del presupuesto público.....	54
2.3.4. Conformación del sistema presupuestal.....	55
2.3.5. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC	55
2.3.6. Principios presupuestales	56
2.3.7. Proceso presupuestal.....	57
2.3.8. Definición y clasificación de los ingresos y gastos.....	60
2.3.9. Ejecución presupuestal	64
2.3.10. Modelo de la ejecución presupuestal.....	65
2.3.11. Control y seguimiento presupuestal	74
2.3.12. Indicadores presupuestales	75
2.3.13. Indicadores de la modificación presupuestal	76
2.3.14. Indicadores de presupuesto de ingresos.....	76
2.3.15. Indicadores del presupuesto de gastos.....	76
2.3.16. Indicadores del PAC.....	77
2.3.17. Relación del presupuesto con la contabilidad pública.....	77
Cuestionario de aplicación	80
Para resolver	85
Para reflexionar.....	86
 CAPÍTULO 3. SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA	 89
3.1. Aspectos generales	89
¿Cuál o cuáles maneras de entender lo público están relacionadas con la contaduría?.....	90
3.1.1. Diferencias entre contabilidad pública y privada.....	92
3.1.2. Proceso histórico de la contabilidad pública	94
3.2. Contaduría General de la Nación	95
3.2.1. Funciones	96
3.2.2. Requisitos para ser contador general de la nación.....	98
3.2.3. Estructura orgánica de la Contaduría General.....	100
3.3. Régimen de contabilidad pública.....	101
3.3.1. Plan General de Contabilidad Pública (PGCP)	102
3.3.2. Marco conceptual de la contabilidad pública	104

3.3.3. Normas técnicas de contabilidad pública.....	111
3.3.4. Normas técnicas relativas a los hechos posteriores al cierre	145
3.4. Manual de procedimientos	146
3.4.1. Estructura y descripciones de las clases	147
3.4.2. Preparación de informes	151
3.4.3. Certificación de la información	151
3.4.4. Entidades que integran el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP	152
3.4.5. Formulario CGN2005 001 SALDOS Y MOVIMIENTOS.....	155
3.4.6. Formulario GN2005_002 OPERACIONES RECÍPROCAS.....	157
3.4.7. Formulario CGN2005ne-003: NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO.....	159
3.5. Proceso de consolidación de la información contable pública- Fuente CGN.....	161
3.5.1. Normas internacionales de Contabilidad para el sector público NIC-SP	163
Cuestionario de aplicación	174
Ejercicios propuestos	175
 CAPÍTULO 4. EL CONTROL DEL ESTADO	 179
4.1. Generalidades	179
4.1.1. Reglamentación legal del control en Colombia.....	180
4.2. Sistema nacional de control fiscal.....	181
4.2.1. Control fiscal.....	181
4.2.2. Sistemas de control fiscal.....	182
4.2.3. Principios de control fiscal.....	183
4.2.4. El control fiscal y la contabilidad pública	184
4.2.5. Funciones de las contralorías.....	185
4.3. Control interno.....	186
4.3.1. Generalidades	186
4.3.2. Aspectos legales	187
4.3.3. Definiciones de los principios de la función administrativa	188
4.3.4. Objetivos.....	189
4.3.5. Características.....	190
4.3.6. Elementos del sistema de control interno	190
4.3.7. Responsabilidad del control interno.....	191
4.3.8. Evaluación del control	191
4.3.9. Sistema nacional de control interno	192
4.3.10. El control interno y la contabilidad pública	196
4.3.11. Fortalecimiento del control interno.....	196
4.3.12. Informes del control interno	199
4.4. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión.....	202
4.4.1. ¿Qué es el MIPG?	203

4.4.2. Actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.....	204
4.4.3. ¿Cuáles son los objetivos del MIPG?	205
4.4.4. ¿A quién aplica el MIPG?.....	205
4.4.5. ¿Cuáles son los propósitos del MIPG?	205
4.4.6. ¿Cuál es la estructura del MIPG?	206
4.4.7. Institucionalidad.....	206
4.4.8. Operación.....	207
4.4.9. Medición.....	208
4.4.10 Dimensión 1. Talento humano	210
4.4.11. Dimensión 2. Direccionamiento estratégico y planeación	211
4.4.12. Dimensión 3. Gestión con valores para resultados.....	213
4.4.13. Dimensión 4. Evaluación de resultados	214
4.4.14. Dimensión 5. Información y comunicación.....	215
4.4.15. Dimensión 6. Gestión del conocimiento y la innovación.....	217
4.4.16. Dimension 7. Control interno	217
TERMINOLOGÍA TÉCNICA DE APOYO	219
SIGLAS UTILIZADAS.....	243
REFERENCIAS	245

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Constitución política	4
Figura 2. Pirámide de Kelsen	5
Figura 3. Estructura de la Constitución de 1991	6
Figura 4. Glosario constitucional.....	9
Figura 5. Estado	9
Figura 6. De los principios fundamentales.....	10
Figura 7. Unitario	10
Figura 8. Derechos.....	11
Figura 9. Derechos.....	12
Figura 10. Deberes y obligaciones	13
Figura 11. Organización del Estado colombiano.....	13
Figura 12. Estructura del Estado colombiano.....	14
Figura 13. Funciones presidenciales.....	16
Figura 14. Los ministerios	17
Figura 15. Los departamentos administrativos.....	18
Figura 16. Establecimientos públicos.....	18
Figura 17. La descentralización del Estado	22
Figura 18. Despliegue de la planeación.....	42

Figura 19. Plan Nacional de Desarrollo	47
Figura 20. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo	49
Figura 21. Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP.....	51
Figura 22. Estructura del presupuesto público	54
Figura 23. Cronograma del presupuesto.....	58
Figura 24. Relación del presupuesto con la contabilidad pública.....	78
Figura 25. Relación de cuentas de planeación y presupuesto con la contabilidad pública.....	79
Figura 26. Estructura orgánica de la Contaduría General de la Nación, Decreto 143 del 2004	101
Figura 27. Entorno del sector público.....	102
Figura 28. Sistemas y usuarios de la información contable pública.....	105
Figura 29. Sistema integrado de información financiera	111
Figura 30. Clasificación de Ingresos.....	128
Figura 31. Ingresos fiscales	129
Figura 32. Costos de ventas	133
Figura 33. Costos de operación.....	134
Figura 34. Reconocimiento de costo	135
Figura 35. Revelación de datos.....	136
Figura 36. Actividades del proceso público.....	138
Figura 37. Estados financieros	143
Figura 38. Generalidades y conceptos básicos.....	152
Figura 39. Consolidación de la información.....	162
Figura 40. IFAC - Federación Internacional de Contadores	165
Figura 41. Reglamentación legal del control en Colombia	181
Figura 42. Sistema Nacional del Control Fiscal	182
Figura 43. Procesos administrativos.....	184
Figura 44. Fases del control interno	192
Figura 45. Modelo Integrado de Planeación y Gestión	201
Figura 46. Las siete dimensiones de MIPG	210

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Veamos un resumen de las constituciones desde 1810	2
Tabla 2.	Títulos constitucionales.....	6
Tabla 3.	Estructura general de la Constitución Política de Colombia de 1991	8
Tabla 4.	Mecanismos de participación ciudadana y política.....	12
Tabla 5.	Ramas del poder	15
Tabla 6.	Órganos del Estado	19
Tabla 7.	Fines esenciales del Estado	20
Tabla 8.	Competencias y recursos del Estado: la Nación.....	21
Tabla 9.	Competencias y recursos del Estado: los departamentos	21
Tabla 10.	Competencias y recursos del Estado: los municipios.....	22
Tabla 11.	Modalidades de descentralización	23
Tabla 12.	Proceso de descentralización.....	25
Tabla 13.	Características de las entidades descentralizadas	26
Tabla 14.	Planes de desarrollo	44
Tabla 15.	Objetivo de la inversión.....	51
Tabla 16.	Diferencias entre presupuestos en entidades públicas y privadas	52
Tabla 17.	Cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP	53

Tabla 18.	Conformación del sistema presupuestal colombiano	55
Tabla 19.	Principios presupuestales	56
Tabla 20.	Preparación del proyecto de presupuesto	57
Tabla 21.	Programación del Presupuesto General de la Nación	59
Tabla 22.	Recorrido del Presupuesto General de la Nación	60
Tabla 23.	Definición y clasificación de los ingresos públicos.....	61
Tabla 24.	Definición y clasificación de los gastos públicos	63
Tabla 25.	Etapas de la ejecución presupuestal.....	64
Tabla 26.	Ejecución de ingresos presupuestados	67
Tabla 27.	Ejecución de gastos presupuestados	70
Tabla 28.	Operaciones efectivas de tesorería mes.....	71
Tabla 29.	Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC	73
Tabla 30.	Diferencias entre contabilidad pública y privada.....	92
Tabla 31.	Tipos de entidades públicas.....	94
Tabla 32.	Evolución de la contabilidad pública en Colombia	94
Tabla 33.	Requisitos para ser Contador General de la Nación	98
Tabla 34.	Estructura del Régimen de Contabilidad Pública 2007.	103
Tabla 35.	Criterios de actualización del costo histórico.....	112
Tabla 36.	Años de vida útil para activos depreciables.....	116
Tabla 37.	Factores en el comportamiento patrimonial	125
Tabla 38.	Patrimonio institucional	126
Tabla 39.	Estados financieros	144
Tabla 40.	Niveles de clasificación del catálogo general de cuentas.....	147
Tabla 41.	Presentación de las cuentas principales del Régimen de contabilidad pública que aplica a partir de enero de 2007	149
Tabla 42.	Plazos para presentar informes	151
Tabla 43.	Estructura del formulario del CGN2005-1.....	157
Tabla 44.	Estructura del formulario del CGN2005-2.....	158
Tabla 45.	Notas específicas	159
Tabla 46.	Notas generales.....	160
Tabla 47.	Normas Internacionales de Contabilidad, NIC, para el sector público.....	170
Tabla 48.	Reglamento legal del control en Colombia.....	180
Tabla 49.	Los principios del control fiscal	183
Tabla 50.	Informe ejecutivo anual.....	200

Sistema de Información en Línea



Al final del libro encontrará el código para ingresar al **Sistema de información en Línea** - SIL - donde podrá descargar el catálogo general de cuentas, la clasificación presupuestal y una presentación por cada uno de los capítulos desarrollados.

PRÓLOGO

La séptima 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*, 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, incorporando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

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, postpandemia y 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