

**Propuesta de optimización de la información contable y financiera del Instituto
Nacional de Vías -Invías- territorial Cauca, Popayán.**

Proyecto de práctica profesional

Juan José Sánchez

Director:

Mg. Juan Ignacio Oviedo

Universidad del Cauca

Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas

Contaduría Pública

Popayán

2022

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. Marco teórico.....	6
3. Marco referencial	9
4. Estado actual del proceso	16
4.1 Conceptos generales.....	24
4.1.1 P.A.A.	24
4.1.2 La contratación	26
4.1.3 La Interventoría	26
4.1.3.1 Formatos de interventoría	31
4.2 Principios presupuestales	35
4.2.1 El presupuesto	35
4.2.2 Los C.D.P.	35
4.2.3 La obligación presupuestal	36
4.2.4 La reserva presupuestal	36
4.2.5 Las vigencias futuras	36
4.2.6 P.A.C.	36
4.3 El sistema presupuestal	37
4.3.1 El plan financiero	37
4.3.2 El plan operativo	37
4.3.3 Marco de gasto de mediano plazo	38
4.4 El presupuesto general de la nación	39
4.4.1 El presupuesto de rentas	39
4.4.2 Los recursos de capital	40
4.4.3 Los ingresos públicos	40
4.4.4 Los aportes de la nación	41

4.4.5 Los gastos de funcionamiento	41
4.5 El SIF Nación	43
5. Contribución del trabajo	47
6. Referencias	61

1. Introducción

El Invías como entidad territorial encargada del control de la ejecución de las obras de infraestructura vial, procesa información contable y financiera de un rubro específico del presupuesto nacional y por tanto, en el transcurso de sus labores, se ha depurado esta información en el hecho de la acumulación de cuentas en la entidad encargada de la consolidación general.

El manejo de la ejecución presupuestal en entidades territoriales favorece aún más el filtrado de la información para la toma de decisiones, debido a que estas mismas entidades fiscalizan cada obra y subdividen las ejecuciones por montos y actividades.

En este punto se hace necesaria una correcta estandarización de los procesos contables, adaptados a la dinámica y la naturaleza de la entidad, a la correcta ejecución de los presupuestos públicos y a la implementación adecuada de los principios contables que lleven a estructurar correctamente este tipo de información para optimizar los modelos de operatividad contable.

Debido a esto, el enfoque a desarrollar en esta práctica apunta al desarrollo teórico de una propuesta de mejoramiento del flujo de información contable y financiera desde la territorial hacia la entidad encargada de la consolidación de la información general, con el propósito de fortalecer las herramientas que alimentan las cifras para la toma de decisiones en el orden nacional.

Este propósito se puede desarrollar inicialmente estableciendo un diagnóstico del flujo de información contable en los procesos de consolidación de la información presupuestal nacional y de los métodos y requisitos requeridos para la presentación de los informes.

Adicionalmente la normatividad y la información de tipo legal aplicada a esta entidad brindan puntos de partida para identificar como se conjuga la operatividad de esta entidad con la ejecución presupuestal.

La identificación de las estructuras operativas en materia contable y financiera, hace posible proponer mejoras en los procesos operativos para la consolidación de la información, el control presupuestal y la optimización de procesos contables en entidades públicas como el Invías.

2. Marco teórico

Las entidades públicas al rendir cuentas, proporcionan la información a los usuarios de la información financiera para que puedan tomar decisiones, por esto el objetivo de esta información no es su propia estructuración sino su utilidad para el posterior análisis y satisfacción de necesidades de información para la ejecución presupuestal (IFAC, 2018).

El gobierno como receptor de recursos de los ciudadanos para la posterior prestación de los servicios a su cargo, debe ser diligente con la información financiera y ajustarse a los procedimientos requeridos para hacerla efectiva para los contribuyentes como principales usuarios de la información financiera (IFAC, 2018).

Los informes financieros de propósito general emitidos por los entes públicos tienen como finalidad describir la situación financiera de la entidad, la gestión, disponibilidad del recurso, y análisis del crédito. Además informan a cerca de los rendimientos financieros, si se ha hecho un uso eficiente de los recursos, al igual que los flujos de efectivo que determinan la liquidez y la solvencia de la entidad (IFAC, 2018).

La contaduría General de la Nación como entidad encargada de la consolidación de la información contable y financiera de las entidades del gobierno, a través del sistema contable nacional ha contribuido a dar mayor veracidad de esta información en tanto que se disponen de los recursos y de los instrumentos técnicos para esta medición, permitiendo conocer “*el desempeño económico y financiero de las entidades territoriales*” (CGN6, 2011, p.124).

Los principales discordias entre la normatividad expedida por la Contaduría General de la Nación y la aplicación de estas normas en las entidades territoriales, lo cual es evidenciado por la Contraloría General de la Nación, es lo relacionado al “inventario de bienes, el registro de las deudas, en especial la pensional, la depuración y conciliación de saldos antiguos, entre otros”. Afectando “el balance general consolidado del sector público” (CGN6, 2011, p.124).

El plan General de Contabilidad Publica brinda la base para que la contaduría general de la nación fortalezca la conceptualización en materia de control interno con el fin de aumentar la

calidad de la información financiera de los entes públicos. Entre estas permite evaluar, controlar, dar oportunidad, veracidad a la información contable (CGN6, 2011).

El régimen de Contabilidad Pública adoptado por la Contaduría General de la Nación a través de la Resolución 222 de 2006, está conformado el Plan General de Contabilidad Pública, que a su vez contiene el marco conceptual, y la estructura y descripciones de las clases. Y en su manual de procedimientos por el catálogo de cuentas, los procedimientos contables y los instructivos contables. Este plan enmarca el análisis de la gestión contable en toda entidad pública.

En el sector público las estadísticas se gestionan desde el gobierno general y de las corporaciones públicas y existe una estrecha relación entre ambas pues se requieren y alimentan mutuamente (FMI, 2001).

En el sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas y el de Sistema de Cuentas Nacionales se registran continuamente flujos y saldos, sin embargo en la práctica muchos países usan sistemas de estadísticas para compilar cuentas nacionales y así generar nuevas estadísticas en las cuentas del gobierno (FMI, 2001).

La Gestión Pública esta direccionada a que la entidad pública que produce su información pueda servirse de ella y que esta información consolidada sirva a los sectores de los cuales se deriva. La contabilidad producida logra determinar el patrimonio público, toma de decisiones, capacidad de pago y manejo eficiente de ingresos entre otros (CGN3, 2011).

Los objetivos de la información contable pública a nivel:

micro se plantean en razón a las necesidades de información que se satisfacen en cada una de las entidades públicas” y a nivel macro para que el contador general de la nación pueda “elaborar el Balance General de la Nación, pues esta información resulta fundamental y estratégica para efectos de tomar decisiones de política económica por parte del Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística etcétera)

y demás autoridades económicas, entre ellas el Fondo Monetario Internacional, el Banco de la República y la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes. (CGN3, 2011, p. 28)

Las economías tienden a internacionalizarse y esto llega al nivel gubernamental por lo cual las relaciones productivas, contractuales y de regulación requieren ser renovadas y la información financiera adquiere un importante papel en esta nueva dinámica (CGN8, 2011).

Un importante avance teórico y técnico se realizó desde el 2007, cuando con el régimen de contabilidad pública RCP, se renovó el plan general de contabilidad pública, adoptando principios contenidos en las normas internacionales de contabilidad para el sector público IPSAS (CGN8, 2011).

Una metodología nueva adaptable a las entidades públicas propone permanentemente un análisis y la evaluación de la política fiscal la medición de la rentabilidad media de los activos financieros y no financieros, y la sostenibilidad fiscal entre otros, lo cual incentiva la retroalimentación de sistemas estadísticos nacionales (FMI, 2001).

Un sistema de información contable adecuado permite que en las entidades, los procesos de presupuestación, además de las proyecciones del gasto; también se relacione el costeo asociado al consumo de estos recursos. Esto incide en la supresión de etapas innecesarias, ayuda a una “mejor utilización de los recursos, facilita la medición y control de resultados y obliga a ejecutar autoanálisis y evaluación permanentes” (CGN4, 2011, p.66).

A partir de la definición de los componentes individuales de las entidades del sector público se puede construir un modelo de recolección de información contable y financiera que:

(...) en vez de llevar cuentas de registro o control de cada transacción pone énfasis en el resumen y organización de estadísticas apropiadas para el análisis, planificación y formulación de políticas; un modelo que sirva para brindar una visión global de las operaciones del gobierno y sus necesidades financieras, las repercusiones de las

operaciones del mismo en el ingreso, situación financiera y la balanza de pagos de la economía. (González, 2003, p.20)

La visión de reconocer las entidades públicas de forma heterogénea y no estructurar las metodologías de recolección de información contable y financiera como una unidad indivisible, favorece la información estadística para la toma de decisiones, al separar al gobierno del sector financiero, en tanto que:

Los gobiernos construyen sistemas de información de base contable para contar con datos sobre los pagos realizados en cumplimiento de sus funciones de administrador de los recursos como lo hace la mayoría de los gobiernos en el mundo, mostrando las cifras más fiables y aproximadas a los valores reales de los bienes y servicios que se contabilizan evitando las estimaciones sobre aprovisionamientos en ausencia de datos sobre las cantidades recibidas efectivamente. (González, 2003, p.21)

3. Marco referencial

Respecto al marco referencial del Invías se tiene que:

Mediante el Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, que creó un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte, que tuviera como objetivo ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación, se creó el Instituto Nacional de Vías, que inició labores el primero de enero de 1994.

Durante el fortalecimiento del sector transporte INVÍAS también asumió nuevas funciones y su estructura interna cambió con los Decretos N° 2056 y 2067 del 24 de julio de 2003.

Además de esto, mediante el Decreto 2618 del 20 de noviembre de 2013: Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, se determinaron las demás funciones de sus dependencias.

Como organismo adscrito al Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías pertenece a la Rama Ejecutiva. Los cerca de 13.000 kilómetros de extensión que tiene la infraestructura vial del país son, en síntesis, nuestra razón de ser. Por ello cuidamos día a día de las 7 troncales, que recorren nuestro territorio de Norte a Sur, y de las 8 transversales que unen a dichas troncales en su tránsito Oriente - Occidente.

El Instituto Nacional de Vías, Invías, tiene como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.

(Invías, 2022)

Entre sus funciones se encuentran las de:

Ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte.

Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia.

Coordinar con el Ministerio de Transporte la ejecución de los planes y programas de su competencia.

Adelantar investigaciones, estudios, y supervisar la ejecución de las obras de su competencia conforme a los planes y prioridades nacionales.

Asesorar y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento y atención de emergencias en las infraestructuras a su cargo, cuando ellas lo soliciten.

Recaudar los peajes y demás cobros sobre el uso de la infraestructura vial de su competencia.

Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieran para el cumplimiento de su objetivo.

Elaborar, conforme a los planes del sector, la programación de compra de terrenos y adquirir los que se consideren prioritarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Adelantar, directamente o mediante contratación, los estudios pertinentes para determinar los proyectos que causen la contribución nacional por valorización en relación con la infraestructura de su competencia, revisarlos y emitir concepto para su presentación al Ministro de Transporte, de conformidad con la ley.

Dirigir y supervisar la elaboración de los proyectos para el análisis, liquidación, distribución y cobro de la contribución nacional de valorización, causada por la construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte de su competencia.

Prestar asesoría en materia de valorización, a los entes territoriales y entidades del Estado que lo requieran.

Proponer los cambios que considere convenientes para mejorar la gestión administrativa.

Definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso.

Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.

Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.

Definir la regulación técnica relacionada con la infraestructura de los modos de transporte carretero, fluvial, férreo y marítimo.

Coordinar con la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, la entrega, mediante acto administrativo, de la infraestructura de transporte, en desarrollo de los contratos de concesión. (Invías, 2022)

El marco legal que rige los procesos de contratación del Invías, referenciado en el manual de contratación se define a continuación:

- Constitución Política
- Código Civil
- Código de Comercio
- Código General del Proceso.

- Ley 9 de 1989. “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Ley 388 de 1997.
- Decreto 591 de 1991 “por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas”
- Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, modificada por la Ley 1150 de 2007.
- Decreto ley 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”
- Ley 361 de 1997. “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 446 de 1998. “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.
- Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 842 de 2003. “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”

- Ley 905 de 2004. “Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.
- Decreto 1716 de 2009. “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”.
- Ley 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”
- Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”
- Decreto 4170 de 2011” por el cual se crea la Agencia Nacional Para La Contratación Estatal”
- Decreto 4836 de 2011. “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia”.
- Ley 1551 DE 2012. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.
- Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 019 de 2012. “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

- Ley 816 de 2003. “Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.”
- Tratados de Libre Comercio suscritos por Colombia
- Decreto 1510 de 2013 “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”.
- Ley del Plan Nacional de Desarrollo. (Invías, 2015, p.15)

4. Estado actual del proceso

El flujo de información contable desarrollado en la territorial Cauca, se delimita al seguimiento a la ejecución presupuestal de los contratos adjudicados. Después de que los proponentes han sido elegidos y luego de que cada documento reposa correctamente diligenciado en el SECOP II, plataforma que por mandato del Ministerio de Hacienda debe ser llevada por todas aquellas entidades que reciben recursos públicos (Invías, 2015).

Actualmente en la territorial Cauca se está haciendo el seguimiento de 45 contratos, 7 contratos de administradores viales y 38 de mantenimiento rutinario. Estos repartidas entre 7 funcionarios que ejercen como supervisores de los contratos que les han sido asignados. El mantenimiento rutinario se refiere a las actividades de limpiar, guadañar, limpiar cunetas y alcantarillas, tapado de huecos y demás actividades de mantenimiento realizados por los equipos de obreros uniformados con trajes de color naranja que se encuentran en las vías realizando este tipo de obras. Los contratos con estas microempresas tienen vigencia hasta el 31 de Julio del 2022. Los administradores viales realizan apoyo o interventoría a cooperativas para supervisar que cumplan con las obras objeto del contrato y de presentar la documentación y las actas respectivas (Invías, 2015).

Estas 45 cuentas mensuales, se deberán revisar mensualmente, ya que cada cuenta también es ejecutada de forma mensual (Invías, 2015). En ese sentido el área contable da un apoyo al cargue de las cuentas en el SIIF nación, plataforma en la cual se maneja todo el tema presupuestal del Invías, así como la revisión de facturación electrónica y demás documentos (Invías, 2017)

Cada cuenta tiene una serie de actas, fichas, listas y documentos que deben ser revisados desde la territorial y ser aprobados por cada supervisor encargado y el director territorial. Ente estas se encuentran la Hoja de ruta FR 07-1, hoja de ruta y orden pago de actas de costos FR-11.2, la información financiera del contrato de interventoría FR 22.4.1, control parafiscales obra FR-22.8, control aportes seguridad social interventoría FR-22.9 (Equipo Técnico Invías, 2010).

El seguimiento presupuestal, se hace mensualmente. El apoyo al cargue de las cuentas al SIIF nación se hacen los primeros cinco días de cada mes, ya que finalizando cada mes anterior comienzan a llegar toda las solicitudes para la autorización de las cuentas. La revisión de la facturación electrónica va ligada al cargue de las cuentas, realizándose también los cinco primero día de cada mes, incluyendo el CUFE (código único de facturación electrónica), incluido en estas actas, lo que indica que ya está registrada en el SIIF nación y adicionalmente se debe presentar un cronograma de esas actividades (Invías, 2017).

En la territorial cauca se supervisan proyectos de mínima cuantía y de selección abreviada (Decreto 1510, 2013). Mientras que los procesos de licitación pública son realizados desde la dirección central de Bogotá. En los procesos de mínima cuantía pueden concursar tantos como se quiera, sin embargo es escogida la propuesta de menor valor. En los procesos de selección abreviada también pueden participar cualquier cantidad, y entre estos se preseleccionan 10, para ambos Invías, 2015).

Para poder publicar y cada proceso de contratación la entidad debe expedir un certificado de disponibilidad presupuestal que incide en el presupuesto de la apropiación correspondiente al contrato. Estos pueden involucrar vigencias fututas, es decir Extensiones presupuestales de años posteriores al plazo normal del contrato (Invías, 2015).

Ejemplo, se adelanta un proceso de contratación y se lo gana la cooperativa "XYZ", entonces esta envía todos los documentos requeridos en el contrato como pólizas y demás formatos y actas hacia Bogotá. Allí le expiden el Registro Presupuestal RP. Del CDP de 1.800'000.000, la cooperativa se lo ganó por 1.700'. Bogotá hace un RP de 1.700' para que la cooperativa ejecute el contrato # 1520 del 2022.

Con los formatos del registro presupuestal se hace el control de la cuenta de ese contrato, es decir cuánto se va gastando mes a mes, debitando las apropiaciones autorizadas y pagadas, y calculando el nuevo saldo, para la dirección nacional en Bogotá, a través del SIIF NACION,

pueda disponer de la información del saldo de esa cuenta, para conocer cuánto se necesitara y cuanto recurso queda disponible (Invías, 2010).

En algunas ocasiones sobran recursos debido a que, por ejemplo para el año 2021 se había proyectado que esos contratos iniciarían con un plazo de dos meses, sin embargo por cuestiones de presupuesto u otras contingencias, no se pudo cumplir con ese cronograma y no hubo recurso para hacer un plazo inicial de dos meses sino de menos tiempo. Entonces únicamente se pagaron 8 días de dos meses que se tenían (Invías, 2017).

Sin embargo ese dinero no se pierde, sino que esos recursos que debían gastarse en el 2021, se dejan pasar como una reserva. Esa reserva se puede gastar en el 2022 dentro de los primeros meses (se pagó unos días de diciembre y el resto enero y parte de febrero) Los recursos que se tenían para el 2022, por ende también sobraría lo de algunos meses pues se van corriendo los saldos (Invías, 2017).

Si la dirección general de Bogotá determina que no hay disponibilidad suficiente de recursos para sacar otro proceso de contratación, entonces realizan adiciones del valor faltante para terminar el año, esto se da debido a que un contrato se puede adicionar hasta el 50% del valor del mismo (Invías, 2019).

En Bogotá un funcionario toma esa cuenta registrada en el SIIF Nación, y luego la pasará a tesorería para posteriormente girar el dinero a la cuenta relacionada en la documentación y el contrato (Invías, 2017).

Para los contratos de mantenimiento periódico que por su naturaleza, se realizan esporádicamente, dependen de la disponibilidad de los recursos y de la urgencia que se requiera del mantenimiento. Si es aprobado entonces envían un CDP. Los administradores viales ayudan con los presupuestos, estos se encargan de diagnosticar que necesita la vía, hacen el presupuesto y ayudan con los documentos. Estos documentos la territorial los sube al SECOP II y adelanta el proceso (Invías, 2015).

Para el área contable de la territorial Cauca, las cuentas luego de ser aprobadas por el director, pasan a la secretaria quien a través de un memorando a la subdirección financiera de Bogotá y luego ellos las radicarán en el SIIF Nación. De lo contrario si hay contador encargado entonces la radicación se realizara desde la territorial, disminuyendo tiempo en los procesos, en tanto que si esta cuenta no esta subida en el SIIF Nación, tendrá un tiempo de espera por parte de ellos para ser subida, y por ende habrá más demora en el pago (Invías, 2017).

Para las licitaciones públicas hechas desde la dirección nacional, también se revisan las cuentas desde cada territorial, (documentación, actas, etc.) sin embargo estas se tramitan desde Bogotá. Para estas cuentas mayores, adicionalmente al supervisor de contrato de la territorial, hay un supervisor de proyecto que desde la dirección nacional revisa nuevamente las cuentas. Estos contratos deben tener interventoría, quienes también son contratados desde Bogotá (Invías, 2019).

Anteriormente se enviaba dinero hacia la territorial para gastos menores, siendo el área contable quien se encargaba de realizar pagos como servicios públicos u otros gastos menores. Ahora se debe hacer una cuenta de cobro y enviarla a Bogotá quien directamente consignara a las empresas operadoras de los servicios públicos (Invías, 2019).

En lo que respecta a la facturación electrónica. Esta primero es aprobada por el ministerio de hacienda, quien luego la envían al Invias. En el Invias es revisado su diligenciamiento, que el valor corresponda al valor del acta, el monto del valor del IVA correcto, que traiga el CUFE (código único de facturación electrónica), luego el supervisor encargado podrá aprobar esa factura (Invías, 2017).

El manual de contratación explica, respecto a naturaleza jurídica del Invías que:

El Instituto Nacional de Vías, es un establecimiento público del orden Nacional, adscrito al Ministerio de Transporte, que tiene por objeto, la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura

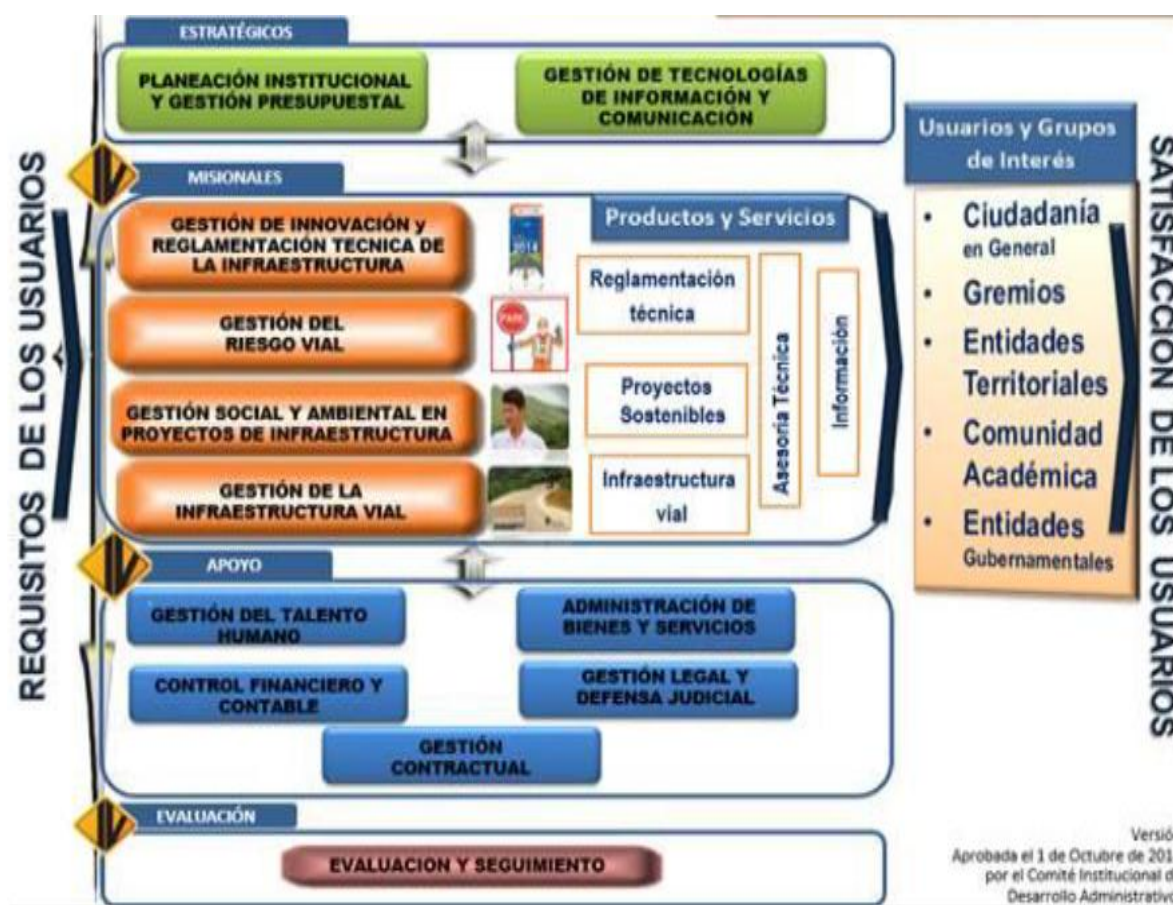
marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.

(Invías, 2015, p. 9)

El representante legal del Invías es el director general, quien podrá celebrar contratos o delegar esta función, además de administrar las actividades concernientes a las actividades propias de la gestión contractual (Invías, 2015)

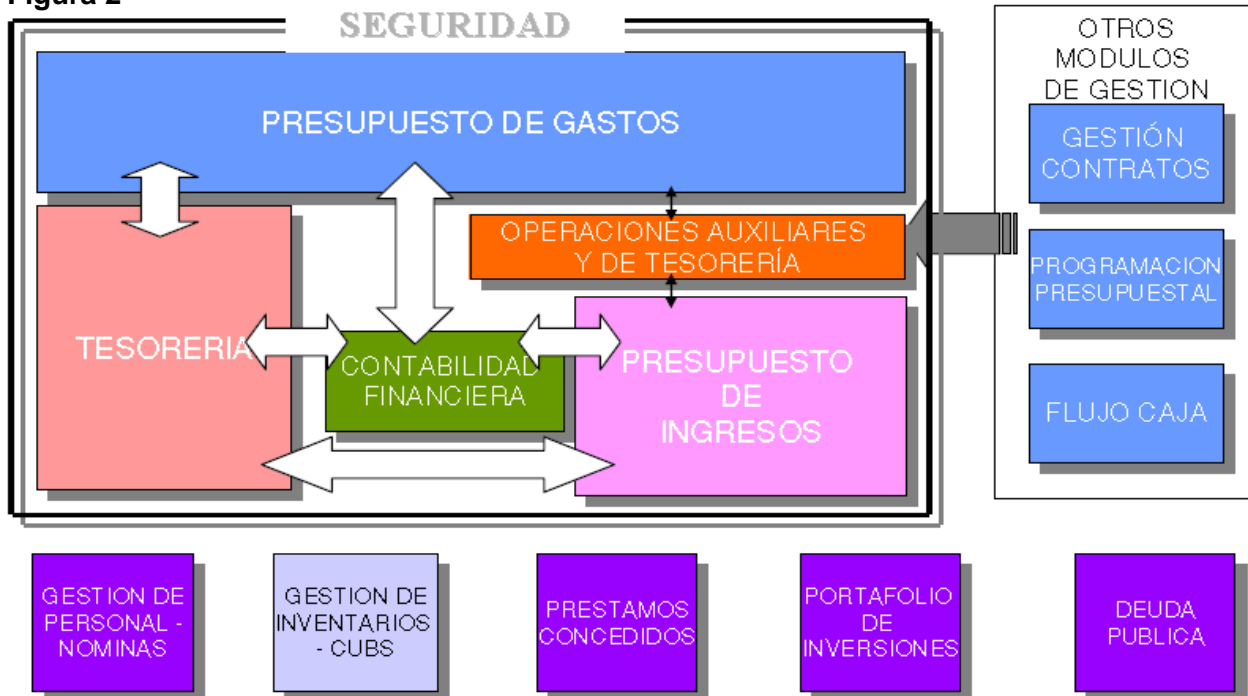
Referente al modelo integrado de gestión, el manual de contratación explica que este “se encuentra basado en 4 ejes temáticos: Gestión de Calidad, Gestión Ambiental ISO 14001, Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional OHSAS 18001 y Gestión en Seguridad de la Información e ISO 27001” (p. 16).

Figura 1



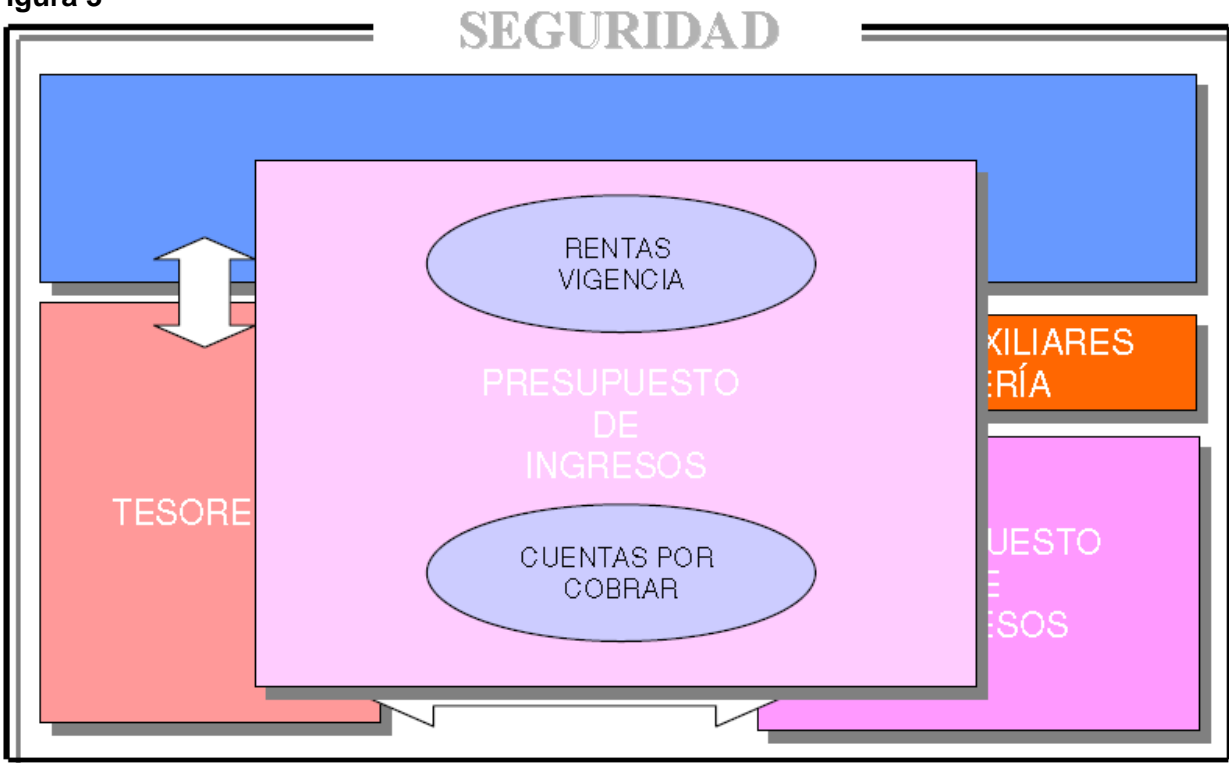
Nota. Mapa de procesos en la contratación. Fuente: Invías (2015).

Figura 2



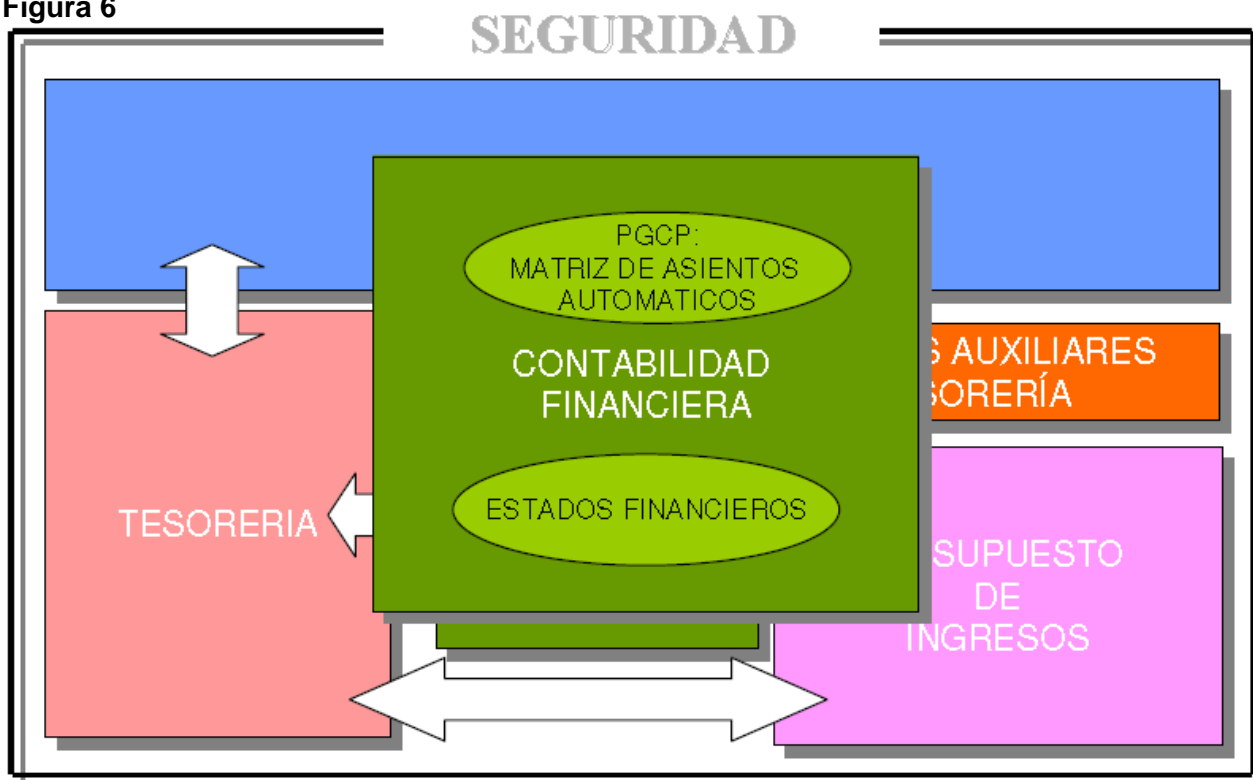
Nota. Diagrama de flujo de procesos contables y su relación con otros módulos de gestión.
Fuente: Min. Hacienda (s.f.)

Figura 3



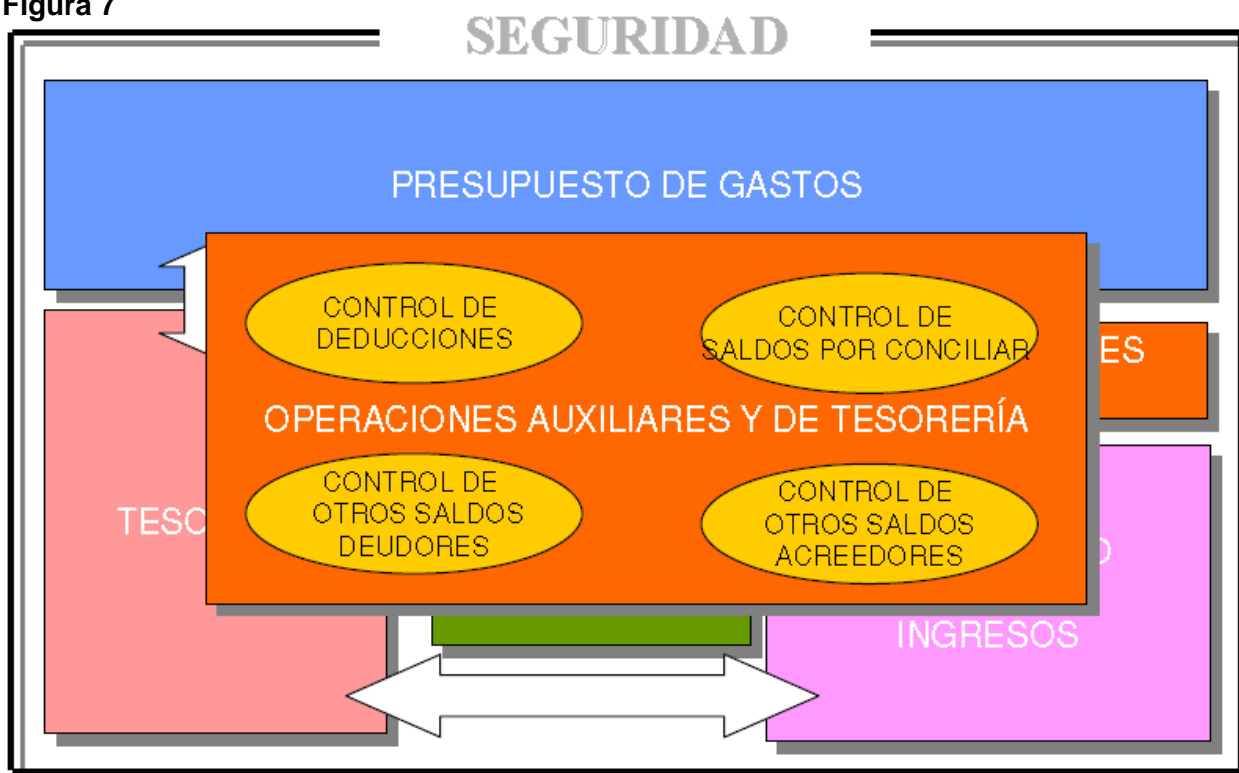
Nota. Diagrama de presupuesto de ingresos. Fuente: Min. Hacienda (s.f.)

Figura 6



Nota. Diagrama de contabilidad financiera. Fuente: Min. Hacienda (s.f.)

Figura 7



Nota. Diagrama de operaciones auxiliares y de tesorería. Fuente: Min. Hacienda (s.f.)

4.1 Conceptos generales

4.1.1 P.A.A:

Durante la etapa de planeación, el Invías deberá solicitar la inclusión de sus requerimientos objetos de contratación en el plan nacional de adquisiciones con correspondencia a los planteamientos previos del plan nacional de desarrollo:

El Invías deberá elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que se pretendan adquirir durante la respectiva vigencia. En éste debe señalarse la necesidad y se debe identificar utilizando el clasificador de bienes y servicios, e indicar el valor estimado del contrato, la clase de recursos con cargo a los cuales se pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista y la fecha aproximada en la que se iniciará el proceso de contratación (Invías, 2015, p. 17)

Según lo indicado en el manual de contratación, las etapas que se deben efectuar para realizar el plan anual de adquisiciones son las siguientes:

- a) El Director del INVIAS mediante comunicación conformará a más tardar el 30 de octubre de cada año un equipo interdisciplinario que apoyará la elaboración y actualización del PAA, el cual debe estar integrado por funcionarios de cada una de la unidades ejecutoras de la entidad, quienes serán responsables del PAA de su respectiva área. En el acto administrativo se designará un funcionario de la Dirección de Contratación que se encargará de la organización y consolidación del PAA y su publicación en el SECOP.
- b) El funcionario designado por la Dirección de Contratación, convocará en los primeros días del mes de noviembre a los responsables de la elaboración y actualización del PAA del INVIAS de la vigencia fiscal que

corresponda, el cual debe mostrar en detalle las etapas de planeación, diligenciamiento y modificación del PAA, así como especificar las actividades por él coordinadas, señalando el tiempo para cada una de ellas.

c) El funcionario responsable de cada unidad ejecutora deberá elaborar el PAA de su respectiva oficina, secretaría, dirección o subdirección, cumpliendo los requisitos establecidos en la normatividad vigente, los lineamientos y formatos que para el efecto expida la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– y el cronograma establecido por el funcionario designado de la Dirección de Contratación, lo cual someterá a aprobación de su superior jerárquico.

Para el efecto, el funcionario coordinará que todas las actividades involucradas en el proceso de compra del bien o servicio tengan asignado el código que se encuentra en el Sistema de Codificación Estándar de Naciones Unidas.

d) El funcionario responsable de la unidad ejecutora enviará a la Dirección de Contratación vía electrónica en la fecha establecida en el cronograma y en el formato que determine la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, el Plan Anual de Adquisiciones de su dependencia.

e) El funcionario designado de la Dirección de Contratación organizará y consolidará el Plan Anual de Adquisiciones del INVIAS, el cual debe contener la identificación y caracterización de las necesidades de bienes, obras y servicios que requiere la entidad, con cargo a los recursos de funcionamiento y de inversión en el marco de los proyectos para ser adquiridos durante la vigencia fiscal, de conformidad con el presupuesto proyectado.

f) El Director de Contratación remitirá al Director General del INVIAS el PAA consolidado para su respectiva aprobación.

g) Una vez aprobado el PAA el funcionario designado por la Dirección de Contratación lo publicará en el SECOP, de conformidad con los lineamientos que para el efecto

determine la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– y el cronograma establecido en el literal b) del presente numeral. (Invías, 2015, pp. 17-18)

4.1.2 La contratación:

En la etapa de selección de las empresas contratistas, se abren los trámites necesarios para encontrar la empresa con la oferta más favorable que ejecutará el contrato licitado, y otorgar la respectiva adjudicación del mismo. Esta oferta será publicada en el SECOP y los interesados responderán por el mismo sistema (Invías, 2015).

Después de que el comité encargado del estudio de las propuestas y los requerimientos posteriores a los que se haya dado lugar, adjudica el contrato a la entidad seleccionada, se procede al trámite de los requisitos previos a la gestión contractual correspondiente. Estos procedimientos aplican para las licitaciones públicas, los procesos de selección abreviada y el concurso de méritos (Invías, 2015).

Otras modalidades de contratación están catalogadas como de mínima cuantía, de contratación directa y de urgencia manifiesta como está establecido en el decreto 1510 de 2013. “La comunicación con los oferentes será la establecida en los pliegos de condiciones para cada proceso de contratación y a través de la Página del SECOP, en la cual el INVÍAS publicará los documentos y los actos administrativos del proceso de contratación” (Invías, 2015, p.34).

Después de adjudicado el contrato, como lo dicta el artículo 14 de la ley 80 de 1993, en su párrafo primero, las entidades estatales: “Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato” (p. 6). Para esto, la entidad contratante supervisará las funciones de auditoría de la entidad contratada para tal fin (Ley 1474, 2011, p. 23).

4.1.3 La Interventoría

El artículo 32 del estatuto de contratación pública contenido en la ley 80 de 1993, establece en su numeral primero que “en los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado

de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista” (p. 19).

Estos contratos de interventoría deberán tener un supervisor por parte del Invías quién controlará la ejecución, documentación, aprobación y autorización de actas y demás funciones y responsabilidades contenidas en el manual de contratación:

1. Requerir al Gestor Técnico de Proyecto los documentos necesarios del contrato de interventoría.
2. Ejercer el control sobre el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales inherentes al contrato de interventoría, de acuerdo a lo establecido en la Ley, en el Manual de Interventoría y en los demás manuales internos que adopte la entidad
3. Preparar los informes que sean requeridos por las autoridades competentes.
4. Revisar y aprobar las actas de costos, modificaciones y los informes de interventoría obligatorios para el pago de las actas de costos de personal con base en lo pactado contractualmente y adjuntando su constancia sobre el cumplimiento, acorde con lo establecido en el Manual de Interventoría y en los demás manuales internos que adopte la entidad.
5. Revisar y controlar mensualmente el cumplimiento por parte del Interventor del pago de aportes legales y seguridad social en desarrollo del contrato de interventoría, como soporte para los distintos pagos que deban efectuarse durante su ejecución y para su liquidación.
6. Enviar a la Unidad Ejecutora copia del acta de la visita previa y el acta de recibo definitivo con sus respectivos soportes, incluyendo la certificación en la cual conste la verificación realizada por el interventor de los pagos efectuados por el contratista por concepto de aportes legales y seguridad social.
7. Emitir para la liquidación del contrato constancia del pago de aportes parafiscales y seguridad social.

8. Verificar que el interventor tenga dispuesto el personal y el equipo e implementos requeridos para la ejecución del contrato, de acuerdo con el programa de distribución de recursos aprobado. Proponer si es del caso a la unidad ejecutora los cambios que sean necesarios.
9. Emitir concepto y refrendar la respectiva acta de suspensión para los contratos de Interventoría.
10. En caso de solicitudes y reclamaciones efectuadas por el interventor, emitir su concepto.
11. Exigir la presentación oportuna de la facturación de la interventoría para asegurar un Flujo de Caja que permita dar cumplimiento al Programa anual de Caja PAC de los contratos a su cargo.
12. Controlar la correcta inversión del anticipo del contrato de Interventoría, de conformidad con el plan de inversión mensualizado del anticipo aprobado.
13. Hacer seguimiento al proceso de la visita previa y participar en el recibo final de obra y de interventoría.
14. Colaborar y apoyar a la Oficina Asesora jurídica aportando la información necesaria para atender los procesos administrativos y judiciales que surjan como consecuencia de la ejecución de los contratos de interventoría.
15. Conceptuar sobre los presuntos incumplimientos respecto a las obligaciones del contrato de interventoría y proyectar las respuestas a las reclamaciones interpuestas por las firmas interventoras a su cargo.
16. Elaborar y presentar un informe mensual a la Unidad Ejecutora sobre el estado de los proyectos a su cargo.
17. Cuando por necesidades del servido fuese remplazado por otro funcionario deberá hacer entrega del archivo actualizado, foliado, con los documentos propios del contrato

de acuerdo con la Ley General de Archivo No. 594 de 2000 y el Manual de Archivo del Instituto Nacional Vías, adjuntando el acta de entrega y recibo correspondiente.

18. Dar Visto Bueno a las solicitudes de adiciones, prórrogas y modificaciones de los contratos de interventoría a su cargo y remitirlas oportunamente a la unidad Ejecutora, para aprobación del Comité de adiciones y Prórrogas.

19. Efectuar el seguimiento de las garantías de los contratos de interventoría a su cargo durante su ejecución y hasta su liquidación.

20. Exigir a través de informe de interventoría el seguimiento por parte de esta de la vigencia de los amparos de las garantías y modificaciones del contrato objeto de interventoría.

21. Elaborar, gestionar, revisar y dar visto bueno al proyecto de acta de liquidación de los contratos de interventoría a su cargo.

22. Realizar todas las demás funciones u obligaciones que le sean asignadas y que no sean contrarias a la naturaleza del cargo. (Invías, 2015, pp.47-49)

Aquellos contratos que por su cuantía o su naturaleza técnica no requieran de interventoría tendrán directamente un supervisor de planta del Invías. Sus funciones y las que la entidad le asigne, igualmente están contenidas en el manual de contratación:

1. Ejercer el control sobre el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales inherentes al contrato objeto de supervisión, de acuerdo a lo establecido en la Ley, en el Manual de Interventoría y en los distintos manuales internos que adopte la entidad.
2. Preparar los informes que sean requeridos por las autoridades competentes.
3. Revisar y aprobar las actas de costos, actas de obra o cuentas de cobro, según el caso, con base en lo pactado contractualmente y adjuntando su constancia sobre el cumplimiento.

4. Revisar y controlar mensualmente el cumplimiento del pago de aportes legales y seguridad social en desarrollo del contrato objeto de supervisión, como soporte para los distintos pagos que deban efectuarse durante su ejecución y para su liquidación.
5. Emitir concepto y refrendar la respectiva acta de suspensión cuando se requiera.
6. En caso de solicitudes y reclamaciones efectuadas por los contratistas, emitir su concepto.
7. Exigir la presentación oportuna de la facturación para asegurar un Flujo de Caja que permita dar cumplimiento al Programa anual de Caja PAC de los contratos a su cargo.
8. Controlar la correcta inversión del anticipo de conformidad con el plan de inversión mensualizado del anticipo aprobado.
9. Colaborar y apoyar a la Oficina Asesora jurídica aportando la información necesaria para atender los procesos administrativos y judiciales que surjan como consecuencia de la ejecución de los contratos a su cargo.
10. Conceptuar sobre los presuntos incumplimientos respecto a las obligaciones asumidas por los contratistas.
11. Elaborar y presentar un informe mensual a la Unidad Ejecutora sobre el estado de los proyectos a su cargo.
12. Cuando por necesidades del servido fuese remplazado por otro funcionario, deberá hacer entrega del archivo actualizado, foliado, con los documentos propios del contrato de acuerdo con la Ley General de Archivo No. 594 de 2000 y el Manual de Archivo del instituto Nacional Vías, adjuntando el acta de entrega y recibo correspondiente.
13. Dar Visto Bueno a las solicitudes de adiciones, prórrogas y modificaciones de los contratos a su cargo y remitirlas oportunamente a la unidad Ejecutora, para aprobación del Comité de adiciones y Prórrogas.
14. Efectuar el seguimiento de las garantías de los contratos a su cargo durante su ejecución y hasta su liquidación.

15. Elaborar, gestionar, revisar y dar visto bueno al proyecto de acta de liquidación de los contratos a su cargo.

16. Realizar todas las demás funciones u obligaciones que le sean asignadas y que no sean contrarias a la naturaleza del cargo. (Invías, 2015, pp. 49-50)

La interventoría “es el proceso de supervisión, coordinación y control que deben hacer las entidades estatales sobre aquellas funciones y competencias que les asigna la normatividad vigente cuando las realizan mediante una relación contractual a través de interventores” (Invías, 2010)

Como se mencionó, los procesos de interventoría son supervisados por los funcionarios del Invías, ante la entidad interventora, en el caso de los contratos por concurso público; o en los contratos que no requieren entidad interventora debido a la cuantía o naturaleza técnica del contrato, por dicho funcionario que ejerce directamente esa función ante la empresa contratista.

4.1.3.1 Formatos de interventoría

Estos procesos de interventoría se tramitan a través de los siguientes formatos e instructivos contenidos en el manual de interventoría del Invías (Invías, 2010).

1 mse-in-01 instructivo para acta de reunión técnica inicial formatos: mse-fr -01; mse-fr-01-1; mse-fr -02; mse-fr-03 y mse-fr-04

2 mse-in-01-2 instructivo para anticipo y/o pago anticipado contrato de interventoria formato mse-fr- 05-2 y formato mse-fr-06-2

3 mse-in-02 instructivo para anticipo y/o pago anticipado contrato de obra formato mse-fr- 05-1 y formato mse-fr- 06-1

4 mse-in-03 instructivo para acta de recibo parcial de obra formato mse-fr- 07 y orden de pago mse-fr-07-1

5 mse-in-04 instructivo para acta de ajuste formato mse-fr-08 y mse-fr-08-1

6 mse-in-05 instructivo programa de inversiones formato mse-fr-09

7 mse-in-06 instructivo acta de modificación de cantidades de obra formato mse-fr-10

- 8 mse-in-07 instructivo acta de costos de interventoría formato mse-fr-11 y mse-fr-11-1
- 9 mse-in-08 instructivo acta de modificación de costos de interventoría formato mse-fr-12 y mse-fr-12-1
- 10 mse-in-09 instructivo para aprobación de ítem no previstos – formatos mse-mn-fr - 013, mse-mn-fr - 014, mse-fr- 15 y mse-fr-16
- 11 mse-in-10 instructivo suspensión, ampliación y reanudación formato mse-fr-17; mse-fr-17-1 y formato mse-fr- 18; mse-fr-18-1
- 12 mse-in-11 instructivo solicitud de adición y prórroga- obra formato mse-fr-19
- 13 mse-in-11-1 instructivo solicitud de adición y prórroga interventoría formato mse-mn-fr-19-1
- 14 mse-in-12 instructivo acta de comité técnico formato mse-fr-20
- 15 mse-in-13 instructivo informe mensual de interventoría formato mse-fr-21 y mse-fr-22 (series 1-12)
- 16 mse-in-14 instructivo visita previa y entrega y recibo definitivo de obra formatos mse-fr-23 y mse-fr-24
- 17 mse-in-15 instructivo cierre ambiental formato mse-fr-25
- 18 mse-in-16 instructivo entrega y recibo definitivo de interventoría formato mse-fr-26
- 19 mse-in-17 instructivo acta de liquidación contrato de obra y contrato de interventoría formato mse-fr-27; mse-fr-27-1
- 20 mse-in-18 radicación ambiental de proyectos e informe trimestral social y ambiental formatos mse-fr-28, mse-fr-29 y mse-fr-30
- 21 mse-fr-01 entrega de documentos de Invías al interventor
- 22 mse-fr-01-1 entrega de documentos del contratista al interventor
- 23 mse-fr-02 orden de iniciación
- 24 mse-fr-03 acta de reunión técnica inicial
- 25 mse-fr-04 acta de aprobación de estudios y diseños

- 26 mse-fr-05 plan de inversión mensualizado del anticipo del contrato de obra
- 27 mse-fr-05-1 informe de inversión y buen manejo del anticipo y/o pago anticipado del contrato de obra
- 28 mse-fr-06 plan de inversión mensualizado del anticipo del contrato de interventoría
- 29 mse-fr-07 acta de recibo parcial de obra
- 30 mse-fr-07-1 hoja de ruta y orden pago de acta parcial de obra () acta de ajuste ()
- 31 mse-fr-08 acta de ajustes
- 32 mse-fr-08-1 acta de ajustes
- 33 mse-fr-09 seguimiento al programa de inversiones
- 35 mse-fr-09-1 reprogramación al programa de inversiones
- 36 mse-fr-10 acta de modificación de cantidades de obra
- 37 mse-fr-11 acta de costos de interventoría
- 38 mse-fr-11-1 acta de costos de interventoría por recursos
- 39 mse-fr-12 acta de modificación de costos de interventoría
- 40 mse-fr-12-1 acta de modificación de costos de personal de interventoría por avance de obra
- 41 mse-fr-13 acta de fijación de ítems no previstos
- 42 mse-fr-14 análisis de precios unitarios para ítems no previstos
- 43 mse-fr-15 reversión de precios no previstos
- 44 mse-fr-16 comparación de precios unitarios de ítem no previstos
- 45 mse-fr-17 acta de suspensión No. o ampliación de la suspensión del contrato de obra
- 46 mse-fr-17-1 acta de suspensión No. o ampliación de la suspensión contrato de interventoría
- 47 mse-fr-18 acta de reanudación del contrato de obra
- 48 mse-fr-18-1 acta de reanudación del contrato de interventoría
- 49 mse-fr-19 contratos de obra solicitud de adición y/ o prórroga

- 50 mse-fr-19-1 contrato de interventoría solicitud de adición y/ o prorroga
- 51 mse-fr-20 acta de comité técnico no.
- 52 mse-fr-21 Informe semanal de interventoría
- 53 mse-fr-22-1 avance físico
- 54 mse-fr-22-2 equipo de obra
- 55 mse-fr-22-2-1 equipo de interventoría
- 56 mse-fr-22-3 personal del contratista de obra
- 57 mse-fr-22-3-1 control diario del personal de interventoría
- 58 mse-fr-22-4 informe financiero de la obra
- 59 mse-fr-22-4-1 información financiera del contrato de interventoría
- 60 mse-fr-22-5 estado general del tiempo
- 61 mse-fr-22-6 resumen ensayos de laboratorio
- 62 mse-fr-22-8 control parafiscales obra
- 63 mse-fr-22-9 control de aportes para la seguridad social integral y parafiscales de la interventoría según relación de nómina del formulario no.1
- 64 mse-fr-22-10 cuadro resumen (avance físico-financiero)
- 65 mse-fr-22-11 seguimiento a las garantías contractuales obra
- 66 mse-fr-22-11-1 seguimiento a las garantías contractuales interventoría
- 67 mse-fr-22-12 lista de chequeo informe mensual de interventoría instructivo mse-in-13
- 68 mse-fr-23 acta de visita previa para recibo definitivo de obra
- 69 mse-fr-24 acta de entrega y recibo definitivo de obra
- 70 mse-fr-25 cierre ambiental
- 71 mse-fr-26 acta de entrega y recibo definitivo de interventoría
- 72 mse-fr-27 acta de liquidación contrato de obra no:
- 73 mse-fr-27-1 acta de liquidación contrato de interventoría no:

74 mse-fr-28 acta de radicación ambiental de proyectos a la subdirección de medio ambiente y gestión social

75 mse-fr-29 programa de adaptación de la guía ambiental formato no. 2a: presupuesto ejecución programa de manejo social y ambiental

76 mse-fr-30 informe trimestral estado socio ambiental de proyectos no licenciados (Invías, 2010, pp.31-33).

4.2 Principios presupuestales

4.2.1 El presupuesto:

Dentro del marco teórico correspondiente al manual operativo del presupuesto, encontramos que el presupuesto de la nación es definido como:

(...) “la estimación formal de las fuentes de financiamiento (Ingresos o Rentas) y la definición de la respectiva aplicación (Gastos) para un periodo determinado. En el caso del Presupuesto Público, puede identificarse como un acto de autoridad (Ley, Ordenanza, Acuerdo, etc.), mediante el cual, en desarrollo del Plan de Desarrollo correspondiente, se fijan los ingresos y se autorizan los gastos que se ejecutaran en el curso de una vigencia fiscal determinada”. (Invías, 2016, p. 8)

4.2.3 Los C.D.P.:

El CDP o certificado de disponibilidad presupuestal utilizado en la etapa contractual por el administrador del gasto, en este caso la territorial cauca, para avanzar en el proceso de asignación y autorización de recursos:

Es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la expedición de compromisos.

Con el CDP se cumple una primera etapa previa a la firma del Compromiso Presupuestal, estos deberán ser registrados con el fin de consolidar la información de los saldos disponibles para generar nuevos CDP (Invías, 2016)

Después de expedido el CDP, con el Compromiso Presupuestal se formaliza la destinación del recurso “y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin” (Invías, 2016, p. 8)

4.2.3 La obligación presupuestal

La obligación presupuestal se refiere a los montos que se adeudan a partir del compromiso adquirido por la obra a ejecutar. “Corresponde al valor equivalente de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos no pagados, que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa” (Invías, 2016, p. 9).

4.2.4 La reserva presupuestal

La reserva presupuestal “corresponde a los saldos presupuestales de los compromisos no cumplidos a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, siempre y cuando se estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de cada una de las apropiaciones del presupuesto de gastos” (Invías, 2016, p. 9).

4.2.5 Las vigencias futuras

Cuando la obra se prorrogue a otro periodo fiscal se deberá expedir una vigencia futura con el fin de asegurar los recursos requeridos para concluir la obra, estas “son autorizaciones para asumir compromisos que afecten presupuestos de vigencias posteriores, garantizando la inclusión de las apropiaciones presupuestales correspondientes en el presupuesto de cada una de las vigencias objeto de la autorización” (Invías, 2016, p. 9).

4.2.6 P.A.C.

El artículo 73 del decreto 111 de 1996, también llamado Estatuto orgánico del presupuesto; establece del programa anual mensualizado de caja (PAC) que:

La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional,

para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.

En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él (...) El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto d ese período.(p. 10)

4.3 El sistema presupuestal

El sistema presupuestal colombiano desarrollado en el subartículo sexto del artículo primero del decreto 111 de 1996, en su artículo 6, define que el sistema presupuestal colombiano “está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación” (Decreto 111 de 1996, p. 2).

4.3.1 El plan financiero:

El decreto 111 de 1996 en su artículo 7 define el plan financiero como:

Un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene 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. (p. 2)

4.3.2 El plan operativo:

En el artículo 8 del mismo decreto 111 de 1996, se explica que el:

Plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes. (p. 2)

Respecto al presupuesto anual de la nación, el artículo 10 menciona que “La ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social” (Decreto 111 de 1996, p. 2).

4.3.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo

En relación a la reglamentación de la programación presupuestal la ley 819 del 2003, expresada en el artículo 8 indica que:

La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. (p. 3)

En cuanto a la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo el Decreto 1957 de 2007, en su artículo 4 menciona que:

Antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, sesión a la cual deberán asistir todos los Ministros del Despacho.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.
(p.1)

4.4 El presupuesto general de la Nación

El Decreto 111 de 1996 establece en el artículo 11 que el presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;
- b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y
- c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. (p. 2)

4.4.1 El presupuesto de rentas

El artículo 11 del decreto 111 de 1996 menciona que el presupuesto de rentas de la nación se compone del presupuesto de rentas y del presupuesto de gastos. El presupuesto de rentas:

Contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. (p.2)

El mismo decreto 111 de 1996 establece en el artículo 27 que “Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas” (p. 4)

4.4.2 Los recursos de capital

Los recursos de capital, según el artículo 31 del estatuto orgánico del presupuesto, están comprendidos por:

Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria. (p.5)

4.4.3 Los ingresos públicos

Los ingresos de los establecimientos públicos están divididos según el artículo 34 del EOP como:

- a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, y
- b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones. (p.13)

El Invías, como establecimiento público obtiene su presupuesto de rentas e ingresos a través de recursos propios y de aportes de la nación:

Los recursos propios se componen de ingresos corrientes que a su vez se dividen en ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son los relativos a la contribución anual de valorización cobrados por las construcciones para el beneficio público como las carreteras o los puentes. Los ingresos no tributarios son los recaudados en peajes y se destinan en las obras de mantenimiento de las obras de infraestructura vial. (Invías, 2016)

Los recursos de capital se componen de “los Rendimientos Financieros generados por la colocación de recursos en el mercado de capitales a través de títulos valores (TES), la Venta de Activos y los Excedentes Financieros liquidados en la anterior vigencia fiscal” (Invías, 2016, p. 13).

4.4.4 Los aportes de la nación

Los aportes de la nación corresponden al volumen de recursos más relevantes disponibles en el presupuesto del Invías para el cumplimiento de sus obras y es asignado por el gobierno a todos los entes descentralizados como el Invías (Invías, 2016).

Estos aportes se usan para cubrir el presupuesto de gastos y se destinan al cubrimiento de los gastos de funcionamiento, deuda pública e inversión (Invías, 2016). Estas apropiaciones son “autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva” (Invías, 2016, p. 15).

4.4.5 Los gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento “tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la ley (...) se desagregan en Gastos de Personal, Gastos Generales y Transferencias Corrientes” (Invías, 2016, p. 16).

Los Gastos de Personal se subdividen en: Servicios Personales Asociados a la Nómina (sueldos, horas extras, indemnización por vacaciones, prima técnica y otros), Servicios Personales Indirectos (honorarios, remuneración servicios técnicos, etc.),

Contribuciones Inherentes a la Nómina del Sector Público y Contribuciones Inherentes a la Nómina del Sector Privado.

Los Gastos Generales comprenden la Adquisición de Bienes y Servicios (compra de equipo, materiales y suministros, gastos imprevistos, capacitación, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, imprevistos, capacitación, bienestar social y otros) e Impuestos y Multas.

Las Transferencias Corrientes incluidas en el Presupuesto de Gastos del Instituto Nacional de Vías corresponden, entre otros a la cuota de auditaje a favor de la Contraloría General de la República y las pensiones y los servicios médicos convencionales del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Igualmente, el rubro de Transferencias Corrientes incluye la asignación presupuestal para atender el pago de sentencias y conciliaciones (Invías, 2016, p. 16).

El servicio de la deuda busca “atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos originados en operaciones de crédito público” (Invías, 2016, p. 16).

Los gastos de inversión hacen referencia a aquellos que cubren la construcción de “bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de Funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse en su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear Infraestructura Social” (Invías, 2016, p. 16).

Según el artículo 354 de la constitución el contador público de la nación es el encargado de consolidar la información contable y financiera de los entes nacionales que dependen del presupuesto de la nación

Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta 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.

Corresponden al Contador General 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 como lo menciona el artículo 354 (Constitución Política de Colombia, 1991).

Este artículo es desarrollado en la ley 298 de 1996 en el cual se crea la contaduría general de la nación, en tanto que en su artículo 8 se define la creación del sistema integrado de información financiera SIIF.

4.5 El SIIF Nación

El artículo 8 de la ley 298 de 1996 señala que el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF “es un conjunto integrado de procesos automatizados, de base contable, que permite la producción de información para la gestión financiera pública” (Ley 298, 1996).

Mediante el decreto 2674 de 2012 se reglamenta la creación del SIIF y se estructuran las bases legales para su desarrollo e implementación.

El SIIF Nación reflejará el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto; la programación, modificación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), la gestión contable y los recaudos y pagos realizados por la Cuenta Única Nacional y demás tesorerías (p. 2)

Esto permitiría ejercer control sobre los recursos públicos a través de la disponibilidad, confiabilidad y oportunidad de los recursos públicos a cargo del ministerio de hacienda y crédito

público. “En el año 2010, el Instituto Nacional de Vías inició el registro de operaciones financieras en el aplicativo SIIF NACIÓN” (Invías, 2016, p.7).

La disponibilidad de la información contable de la entidad encontrada en el Sistema de información integral financiera tiene como eje principal el manual operativo de presupuesto, que permite que los funcionarios encargados del seguimiento contractual en las obras publicas del Invías, logren dilucidar tanto la operatividad del SIIF, como la teoría presupuestal enfocada al tipo de actividad propio del Invías (Invías, 2016).

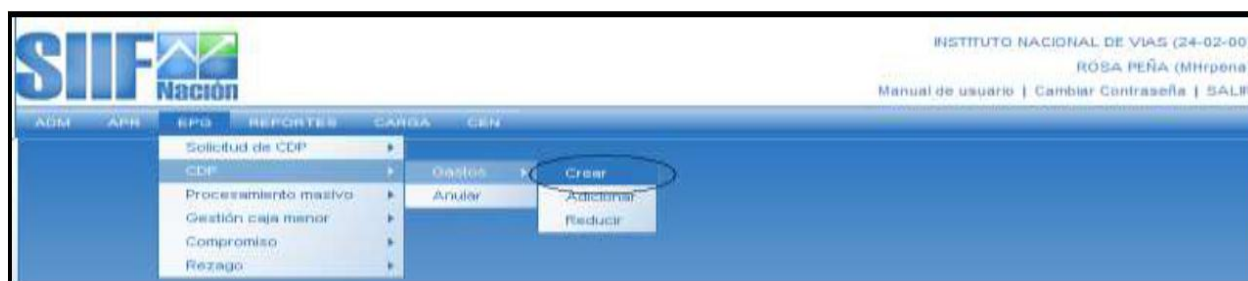
Los registros contables en una de las cuentas como la caja menor, que se toma como muestra para evidenciar los procedimientos relacionados con la correcta gestión de los presupuestos y registros de los movimientos contables en el SIIF, se ejemplifica a continuación, la ruta inicial para encontrar los principales trámites requeridos para esta cuenta:

Figura 8



Nota. Imagen de ruta de creación solicitud de CDP de Caja Menor. Fuente: Invías (2016).

Figura 9



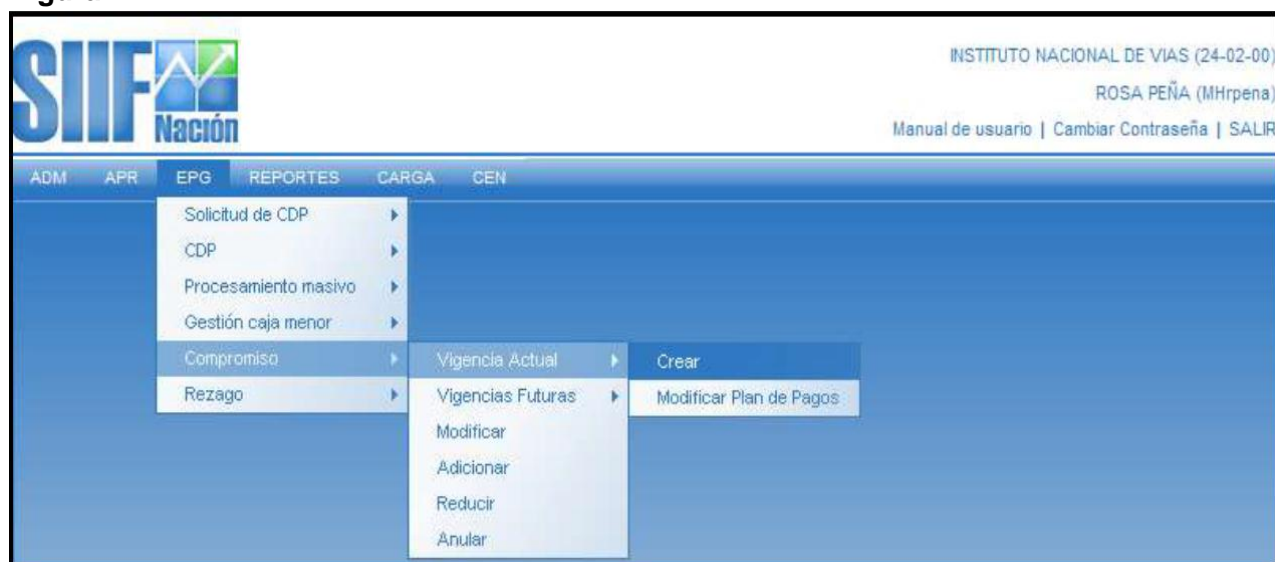
Nota. Imagen de ruta de creación de CDP de Caja Menor. Fuente: Invías (2016).

Figura 10



Nota. Imagen de ruta de ingreso de apertura de Caja Menor. Fuente: Invías (2016).

Figura 11



Nota. Imagen de ruta de Creación Compromiso Presupuestal de Caja Menor. Fuente: Invías (2016).

Figura 12



Nota. Imagen de ruta de solicitud de reembolso de Caja Menor. Fuente: Invías (2016).

Para la creación de un CDP para Reembolso de Caja Menor se ingresa a través de la siguiente ruta:

EPG/CDP/Gastos / Crear

- Seleccionar la fecha de registro, registrar el número de la solicitud de CDP y dar clic en el botón (...)

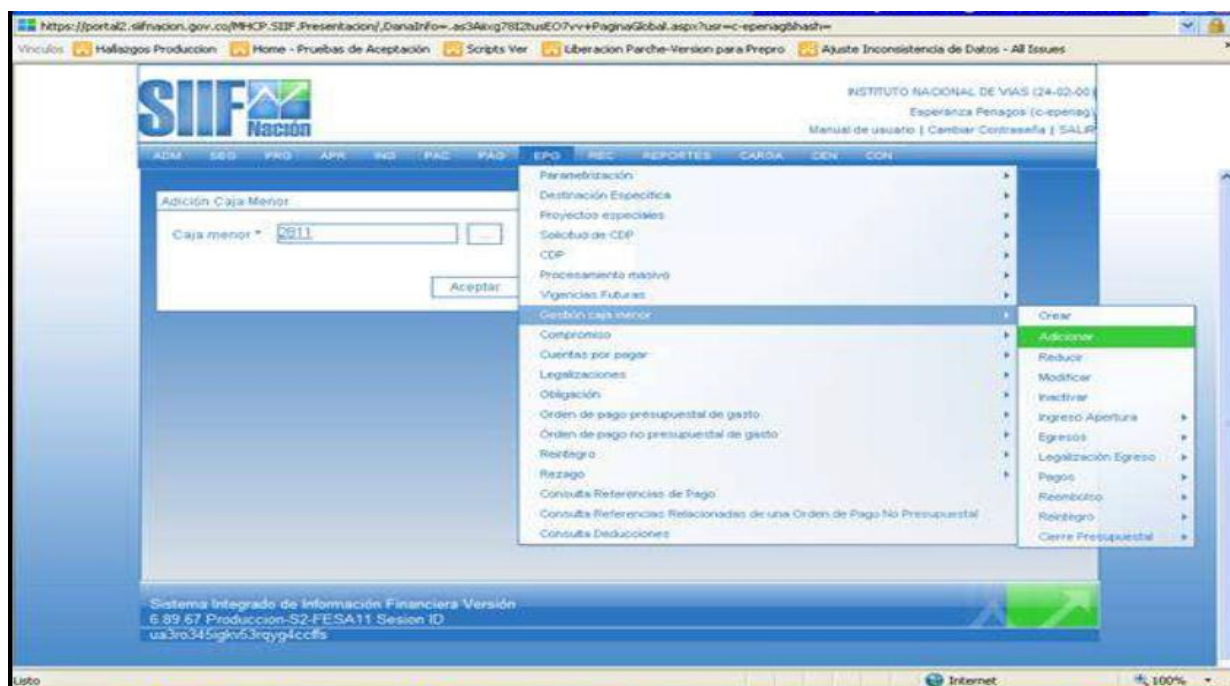
Verificar la información de los ítems de afectación y registrar el texto justificativo del CDP.

- Al momento de guardar el sistema valida que exista apropiación disponible en los rubros a reembolsar.
- Guardar para generar el CDP.

Una vez expedido el CDP para el reembolso el área responsable expide el acto administrativo para reembolsar los gastos.

Con el acto administrativo en firme el proceso continúa. (Invías, 2016, p. 193)

Figura 13



Nota. Imagen de ruta de Registro de Compromiso Presupuestal para Reembolso de Caja Menor. Fuente: Invías (2016).

5. Contribución del trabajo

Los flujos de información contable en el sector público, no solamente tienen como función principal la de llevar organizadamente registros de hechos económicos, sino también de estructurar estadísticas a partir de esta información, con el propósito de apoyar el marco conceptual requerido para ampliar el espectro de información que permita reelaborar e innovar en políticas y con esto en mejores operaciones financieras (FMI, 2001).

Cada entidad del sector público esta diferenciada de las demás de acuerdo a las actividades que desarrolla y así mismo sus regulaciones, normas, forma de ejecución de dichas actividades, incluso están separadas de las instituciones financieras públicas, ya que las entidades gubernamentales también reciben financiamiento de estas instituciones (FMI, 2001). Integrar a las entidades del gobierno y las instituciones financieras en un solo sector contable imposibilitaría la identificación estadística de las transacciones entre ambos, lo que disminuye la fiabilidad y cantidad de información estadística. Al registrar las entidades financieras y no financieras se abarca mayor información para luego consolidarla y relacionarla con información financiera macroeconómica (FMI, 2001).

Con este propósito, los gobiernos construyen sistemas de información de base contable para contar con datos sobre los pagos realizados en cumplimiento de sus funciones de administrador de los recursos como lo hace la mayoría de los gobiernos en el mundo, mostrando las cifras más fiables y aproximadas a los valores reales de los bienes y servicios que se contabilizan evitando las estimaciones sobre aprovisionamientos en ausencia de datos sobre las cantidades recibidas efectivamente. (Gonzales, L. A. 2003, p. 21).

En el sector de la contabilidad gubernamental, los estados financieros tradicionales de la contabilidad pública requieren de la optimización de sus métodos, en tanto que la complejidad de la dinámica de los presupuestos gubernamentales abarca además de la información

cuantitativa, la conexión con factores presupuestales contenidos en el plan de desarrollo y adaptables a las lecturas internacionales de gestión administrativa (Gonzales, 2003).

De esta manera las políticas previstas en concordancia con los presupuestos establecidos tendrán correspondencia con las carencias que el gobierno debe satisfacer en cuanto a obras públicas y respecto a la proyección de obras de inversión social para periodos de gobierno posterior al de la vigencia en la cual se ejecutan (Gonzales, 2003).

Adicionalmente a la contabilidad del sector público, las estadísticas públicas juegan un papel vital en la construcción de políticas, y como medio de control de la optimización de los recursos, así como la gestión de los recursos públicos en las diferentes etapas en las que se gasta el presupuesto asignado para cada obra requerida (Gonzales, 2003).

La función social del estado, en contravía del objetivo de la maximización de utilidades que persigue la empresa privada y por ende la contabilidad propia de este tipo de empresas; requiere que la contabilidad gubernamental, además de las rutinas relacionadas con los registros contables o la presentación de estados financieros, adopte modelos de medición presupuestal permanente en función de la satisfacción de necesidades sociales que se estén supliendo a través de la construcción o ejecución de este tipo de obras públicas (Gonzales, 2003).

Esto toma importancia al momento de la asignación de recursos al gasto público, el cual es clasificado indistintamente de la actividad que desempeña cada ente público, lo que dificulta la comparación de la gestión de cada entidad con otra. Las estadísticas relacionadas con la gestión de cada entidad gubernamental deben estar acordes a la satisfacción de las demandas sociales y no a la estricta medición de indicadores macroeconómicos, que no corresponden a la heterogeneidad de funciones que el gobierno cumple (Gonzales, 2003).

Se pretende entonces que cada unidad gubernamental trate su información de acuerdo a criterios propios de la actividad que desarrolla para optimizar los flujos de recursos o las transacciones entre los actores que participan en el:

Las transacciones son una combinación de flujos, uno hacia el gobierno y otro proveniente del gobierno y pueden ser por bienes y servicios, dinero, nada o pasivos. Estos últimos, pueden ser devengados si se generan cuando existe una obligación de pagar a futuro o contractuales a plazo fijo como letras, bonos y préstamos como aprovisionamiento o traspaso de títulos, todos se finiquitan mediante el pago. La clasificación de los flujos en sentido contrario que se generan, precisa un proceso intermedio donde se devengan y finiquitan y clasificar los flujos de dinero en función de los flujos para los cuales se generaron los pasivos que se devengan y finiquitan. (Gonzales, 2003, p. 24)

La contabilidad gubernamental a lo largo de la historia ha estado condicionada al contexto político e histórico del país. En algunos países se hace distinción entre la contabilidad gubernamental y la contabilidad pública, y en otros la contabilidad pública hace parte de la contabilidad del sector público (Ardila, 2008).

En Norteamérica se “incluye la contabilidad pública dentro de la contabilidad de las organizaciones sin ánimo de lucro; distingue entre la contabilidad gubernamental, contabilidad municipal y contabilidad del gobierno federal” (Ardila, 2008, p. 18).

Para los ingleses, la contabilidad pública se encuentra inmersa en la contabilidad del sector público. Es decir, se habla de la contabilidad de los organismos de dicho sector en los diferentes niveles que está estructurado el sector público: contabilidad del gobierno central, del gobierno local, de la seguridad social y, como una división adicional la contabilidad de las empresas públicas, contabilidad de los organismos autónomos estatales. (Ardila, 2008, p. 18).

Los franceses e italianos diferencian claramente entre la contabilidad pública y la contabilidad gubernamental, “con un régimen legal específico y un ordenamiento jurídico a todos los niveles” (Ardila, 2008, p. 18). La contabilidad gubernamental en Colombia “a partir de la Constitución Política y de conformidad con un ordenamiento jurídico es totalmente regulada por el Estado y

reconocida como un instrumento para administración pública y el control de la gestión” (Ardila, 2008, p. 18).

Las diferencias relacionadas con la concepción de la contabilidad gubernamental entre varios países y la incidencia de estas diferencias en cada tipo de principios contables y en consecuencia en la gestión que dichos países realizan sobre los presupuestos públicos se ilustra a continuación:

Tabla 1

Comparativo de conceptos y principios contables en países de Latinoamérica.

PAÍS / ÁMBITO DE APLICACIÓN	CONCEPTOS	PRINCIPIOS CONTABLES
<p>BOLIVIA</p> <p>Se aplican sin excepción en todas las entidades del sector público señaladas por la ley. Administración central, Instituciones descentralizadas, Empresas Públicas no Financieras e Instituciones Públicas Financieras.</p>	<p>Contabilidad del Estado. Conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten el registro sistemático de los hechos económicos y financieros de las organizaciones con el objeto de satisfacer las necesidades de información destinada al control y apoyo del proceso de toma de decisiones de los administradores como también para el conocimiento de terceros interesados en la gestión.</p> <p><u>Plan de Cuentas:</u> El Catálogo o plan de cuentas administrado por la Contaduría General del Estado se estructurará en diferentes niveles de desagregación de acuerdo con el método de codificación y en coordinación de las subsecretarías de Presupuesto Tesoro y Tributación.</p> <p><u>Requisitos de la Información:</u> La información de las entidades gubernamentales tiene que ser útil y beneficiosa para los usuarios y para quienes administran las instituciones del Sector Público. De ahí que deberá reunir ciertas cualidades: oportunidad, claridad, comparabilidad, verificabilidad, representatividad, confiabilidad.</p>	<p>El principio fundamental, el de equidad: La contabilidad y la información gubernamental deben fundamentarse en la equidad, de tal manera que el registro de las operaciones económicas y financieras se efectúe imparcialmente en los organismos y entidades públicas.</p> <p><u>Otros principios:</u></p> <p>Integridad, devengado, partida doble, registro, ente, bienes económicos, entidad en marcha, ejercicio, unidad monetaria, uniformidad, objetividad, prudencia, costo histórico, materialidad</p>
<p>ESTADOS UNIDOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondos gubernamentales: <ul style="list-style-type: none"> - Fondo general - Fondos Especiales • Fondo para proyectos de Inversión <ul style="list-style-type: none"> - Fondos para la deuda - Fondos de Valoración especial • Fondos de Explotación comercial: <ul style="list-style-type: none"> - Fondos de empresa - Fondos de servicios internos • Fondos Fiduciarios <ul style="list-style-type: none"> - Fondos Fiduciarios 	<p>En este país el ámbito público es característica la contabilidad de Fondos, en razón de que las entidades públicas y no lucrativas reciben recursos financieros que son usados de acuerdo a restricciones legales y se considera como un objetivo principal del sistema el seguimiento de los fondos y el cumplimiento de las diferentes restricciones que son impuestas. Entonces, la contabilidad de fondos tiene como propósito controlar el destino de cada fondo</p>	<p>El criterio de registro de ingresos y gastos varía de acuerdo a la naturaleza de los fondos.</p> <p>Por tanto la contabilidad de fondos permite el uso de diversos principios contables en distintas operaciones realizadas por la misma entidad gubernamental.</p>

<p>CHILE</p> <p>Niveles institucional, sectorial y nacional</p>	<p>La contabilidad pública mide e informa sobre el comportamiento de las transacciones del Sector Público y de los organismos que lo integran para apoyar el proceso de toma de decisiones del Gobierno. Además debe respaldar las acciones de control interno institucional, así como el control externo que ejerce la Contraloría General y otros organismos sectoriales de control.</p> <p><u>Requisitos de la información:</u> Pertinencia, Verificabilidad, imparcialidad, cuantificabilidad.</p>	<p>Entidad, período contable, devengado, realización, bienes económico, dualidad económico, unidad de medida, entidad en marcha, costos como base de valuación, exposición, objetividad, equidad, prudencia, uniformidad, e importancia relativa.</p>
<p>ESPAÑA</p>	<p>Es la parte de la microcontabilidad constituida por un conjunto de principios y normas aplicables a aquellos entes del sector público que desarrollan su actividad en el entorno de la misma.</p> <p>El objetivo de la contabilidad pública es proporcionar información para la toma de decisiones. Debe reflejar la imagen fiel, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y de los resultados de la entidad a que se refiera.</p> <p>Las cuentas que las sociedades públicas deben rendir al tribunal de cuentas constan de balance, cuenta de pérdidas y ganancias y memoria.</p>	<p>Entidad contable, gestión continuada, uniformidad, importancia relativa, registro, prudencia, devengo, imputación de la transacción, precio de adquisición, correlación de ingresos y gastos, no compensación, desafectación.</p> <p>La aplicación de los principios esta dirigida a la obtención de la imagen fiel de l patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de las operaciones.</p>
<p>COLOMBIA</p> <p>Será de aplicación para todos los entes públicos. Estos son los que integran las ramas del poder público en sus diferentes niveles y sectores.</p> <p>También por los órganos autónomos e independientes creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.</p> <p>Además a los Fondos de origen presupuestas, entidades de economía mixta y las que se asimilen.</p>	<p>La contabilidad pública es una rama especializada de la contabilidad que permite desarrollar los diversos procesos de medición, información y control en la actividad económica de la administración pública.</p> <p>Plan de Cuentas: Hace parte del sistema integral de información financiera definido por los funcionarios de la Contaduría General de la nación y su implantación es responsabilidad de todos los entes públicos</p> <p>Los requisitos de las información integridad, verificabilidad, economía y relevancia. Fines:</p> <p><u>De gestión:</u> Toma de decisiones financieras, administrativa, planificación, presupuestación.</p> <p><u>De control:</u> Facilita el ejercicio del control interno y externo de la administración pública, para asegurar la utilidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y confiabilidad de la información y sus registros, estableciendo controles de legalidad, financiero, gestión y resultados.</p> <p><u>De análisis y divulgación:</u> posibilita el desarrollo de propósitos de investigación y asesoría de conformidad con los requerimientos de los usuarios de la información contable pública.</p>	<p>Principio de equidad, universalidad, esencia sobre la forma, control y cumplimiento de normas legales.</p> <p>El principio de control considera que el proceso contable público visto integralmente, permite suministrar, en forma eficaz, evidencias de los hechos financieros, económicos y sociales, para ejercer el control, en todas sus manifestaciones.</p> <p>Postulados básicos:</p> <p>Confianza ciudadana</p> <p>Confiabilidad</p> <p>Utilidad</p>

<p>MEXICO</p> <p>Se aplica por las instituciones que integran los poderes de la Unión constituidos por el poder legislativo, judicial y ejecutivo, este último integrado por las Secretarías y Dependencias del Gobierno Federal y por el sector paraestatal conformado por los organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>Las empresas de participación estatal mayoritarias, las instituciones nacionales de crédito. Las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.</p>	<p>La contabilidad gubernamental es considerada como un conjunto homogéneo de normas, sistemas, criterios, procedimientos, métodos y conceptos, destinados a captar, clasificar, resumir, interpretar e informar sobre la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del sector público federal.</p> <p>En el sector central el Catálogo de cuentas (Plan de cuentas) es el instrumento básico que permite la operatividad del sistema de contabilidad gubernamental y se define como el conjunto de conceptos generales y homogéneos cuya ordenación hace posible distinguir y formar subagrupaciones de conceptos de orden particular. Su finalidad es convertirse en un clasificador, ordenado y pomenorizado de las cuentas de mayor que se utilizaran para el registro de las operaciones del Gobierno Federal. Se conforma de cuatro niveles de clasificación y cinco dígitos.</p>	<p>Principio de ente, existencia permanente, cuantificación monetaria, periodo contable, costo histórico, importancia relativa, consistencia, base de registro, revelación suficiente, cumplimiento de disposiciones legales, control presupuestario e integración de la información.</p>
<p>ARGENTINA</p> <p>El ámbito de aplicación comprende a todo el sector público nacional integrado por la Administración nacional conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo estos últimos a las instituciones de seguridad social, empresas y sociedades del estado.</p>	<p>La contabilidad gubernamental se concibe como un sistema integrado de información inherente al proceso económico financiero de los entes públicos que requiere el aporte conceptual de la teoría de sistemas y de la teoría contable.</p> <p>Fines:</p> <p>Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera para la adopción de decisiones por partes de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.</p> <p>Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría.</p> <p>Permitir que la información que se procese y produzca en el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.</p> <p>La información contable debe exponer la ejecución presupuestaria, los movimientos de situación del tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas.</p>	<p>El postulado básico es el principio de equidad, el cual establece que la incidencia en el patrimonio del ente respecto de las transacciones y consecuentemente, el registro de los hechos económicos y financieros, debe ser determinada conforme a un criterio ecuánime con relación a las partes interesadas.</p> <p><u>Otros Principios:</u></p> <p>Ente, ente en actividad, ejercicio contable, devengo, moneda de cuenta, valuación al costo, exposición, universalidad, importancia relativa, uniformidad, prudencia.</p>

Nota. Similitudes y diferencias de modelos internacionales de contabilidad pública. Fuente: Ardila (2008).

Como se evidencia en el cuadro comparativo, “Colombia se conoce como uno de los pocos países que presenta información Contable a nivel macro en el Balance General de Nación”

(Ardila, 2008, p. 18). La contabilidad norteamericana tiene como finalidad “el seguimiento de los fondos que reciben las entidades públicas sin que se condicione la aplicación de los principios. Éstos dependerán de las distintas operaciones que lleva la entidad pública, a partir de su destinación” (Ardila, 2008, p. 19).

La función social del gobierno hace que el manejo de los recursos públicos tenga la responsabilidad de ejercer influencia directa en los indicadores de gestión estadísticos. La exactitud y la disponibilidad de la información permite una constante evaluación de la gestión pública para la corrección oportuna que promueva el cumplimiento de las metas estatales en materia presupuestal y social (CGN, 2011).

Estas demandas de información enfocadas en una gestión eficiente de los recursos públicos basados en la maximización del bien común requiere de nuevas metodologías y principios de recolección de información contable y de análisis estadístico, en el cual la academia debe profundizar (CGN, 2011).

Tradicionalmente, los analistas de las finanzas públicas han utilizado las estadísticas fiscales para analizar el tamaño del sector público; su contribución a la demanda agregada, la inversión y el ahorro; la repercusión de la política fiscal en la economía, incluidos el uso de recursos, las condiciones monetarias y el endeudamiento nacional; la presión tributaria; la protección arancelaria y la red de protección social. Asimismo, los analistas han mostrado cada vez mayor interés en evaluar la eficacia del gasto en el alivio de la pobreza, la viabilidad de las políticas fiscales, la deuda neta, la riqueza neta y los pasivos contingentes del Gobierno, incluidas las obligaciones por pensiones de seguridad social. (FMI, 2001, p.13)

La adopción a los estándares internacionales de contabilidad fue un primer paso en la construcción de información contable cualificada y apta para el análisis de indicadores internacionales y como estrategia de gestión pública eficiente (CGN, 2011). Por lo tanto el Régimen de Contabilidad Pública es útil como “un instrumento valioso por la estandarización

conceptual y técnica a criterios aprobados internacionalmente, con los que se obtiene información de gran utilidad para sistemas estadísticos como: Cuentas nacional, Finanzas públicas y Deuda pública, entre otros” (CGN, 2011, p. 35).

Estas normas internacionales condujo a que el enfoque contable de las entidades del sector público asumiera principios presupuestales basados en la caja, donde “la valoración de las transacciones del Gobierno en relación con los ingresos, los egresos, la acumulación de capital y el financiamiento, reconocidas, registradas y reveladas en el momento en que se da la corriente del efectivo” (CGN, 2011, p. 36).

La separación entre la causación y los hechos económicos relativos al flujo de efectivo o de caja en la contabilidad gubernamental, han acercado la medición de las políticas fiscales a la realidad financiera “a partir de la evaluación del patrimonio neto, definido como la diferencia entre el total de los activos y el total de los pasivos y, los ingresos y gastos del período correspondiente” (CGN, 2011, p. 35)

El manual de estadísticas públicas contiene una metodología que trasciende de la base de caja a la base de devengo, en esta se establece que el objetivo principal del manual es “proporcionar un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal, particularmente en lo que se refiere al desempeño del sector gobierno general, y en forma más amplia del sector público de cualquier país” (FMI. 2011, p. 1).

Los cambios relacionados a este nuevo enfoque se definen como:

- El reemplazo de la base caja por la base devengo.
- La armonización de las distintas variables estadísticas con los conceptos económicos.
- La integración de los flujos con los saldos bajo un enfoque analítico de la variación patrimonial.
- La revaluación del concepto de Gasto de capital para tratarse como un activo no financiero.

- La redefinición del Estado de operaciones del Gobierno de manera similar a un Estado de resultados del sector privado.
- La construcción de nuevos estados como el de Otros flujos económicos. (CGN, 2011, p. 37)

La metodología propuesta en el manual de estadísticas de finanzas públicas MEFP-2001 incentiva a cada ente gubernamental a disponer de la información de los saldos de sus cuentas en forma oportuna para la construcción permanente de las estadísticas que consoliden en cada etapa de la ejecución presupuestal, indicadores de gestión gubernamental (CGN, 2011).

La información contable sugerida en la metodología del MEFP-2001 accede a que “las particularidades de la información contable como son: la base devengo, la partida doble, la revelación de manera separada de hechos económicos transaccionales y no transaccionales, los pasivos reales y estimados” de los entes gubernamentales pueda consolidarse en la revelación de una información acorde a la dinámica financiera y a la variedad de estos entes. El principio de causación y devengo que reemplaza a la base de caja, fidelizando la información al periodo en el cual pertenecen como los movimientos de los ingresos y gastos, y no al periodo en el que el flujo de caja realiza el movimiento, aporta a la información contable mayor transparencia y veracidad para construir estadísticas más útiles para la gestión social gubernamental (CGN, 2011).

Esta metodología hace una clara diferencia entre los “flujos y saldos de los hechos transaccionales y no transaccionales; así como las partidas reales o ciertas de las estimadas” (CGN, 2011, p. 36).

Al respecto, es importante anotar que se tratan de manera separada, los hechos transaccionales, de los no transaccionales. Los primeros hacen parte de las Operaciones del Gobierno, en tanto que los segundos corresponden a transacciones no

monetarias, cuyo valor se determina mediante estimaciones y se revela como Otros flujos económicos. (CGN, 2011, p. 37)

La diferenciación de estos hechos hace que se identifiquen los cambios en la información contable de los periodos fiscales a causa de valorizaciones y devaluaciones de activos y pasivos, y la incidencia de acontecimientos eventuales como “descubrimientos de pozos de petróleo, una catástrofe natural, etc.” (CGN, 2011, p. 37).

La toma de decisiones y la adopción de políticas más coherentes a las necesidades sociales se facilita con una información más congruente:

Se incluyen solo partidas ciertas de las cuales se tiene la certeza absoluta de que en un tiempo futuro, se va a producir una entrada o salida de recursos; por lo anterior, no se consideran las provisiones y los pasivos estimados o contingentes, que se revelan como partidas informativas que no afectan las operaciones del Gobierno. (CGN, 2011, p. 38)

De igual manera, este modelo ayuda a determinar, en los casos en los que se obtiene:

Un resultado superavitario, a través de qué mecanismo se dio la inyección de recursos del Gobierno a la economía, enfatizando en la adquisición de bonos, acciones, derivados financieros, préstamos, entre otros y a su vez si el resultado fue deficitario, mediante que mecanismo obtuvo los recursos, tanto internos como externos, revelados bajo los conceptos anteriormente mencionados. Asimismo, muestra la interrelación que se da entre los ingresos y gastos de un período determinado y las variaciones de los activos y pasivos financieros y no financieros en el mismo período. (CGN, 2011, p. 38)

En este sentido el sistema integrado de información financiera SIIF reúne la información contable de las entidades públicas a través de métodos de registro basado en los macroprocesos, el cual:

Contempla los macroprocesos que vienen desde su inicio y operan de manera integrada, facilitándose entre unos y otros, información para la gestión, la cual es tomada conforme a las necesidades de cada proceso. Estos macroprocesos se

deinieron para la administración de las apropiaciones y del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), la ejecución de ingresos y gastos presupuestales, la gestión del recaudo de los recursos, la clasificación de los recaudos, la gestión de los pagos presupuestales y de las operaciones auxiliares de tesorería (Hoy posiciones de pago no presupuestal), además para la gestión contable. También incorpora nuevos macroprocesos: Facturación y cartera, obtención de bienes y servicios, programación presupuestal y gestión de bienes y servicios. (CGN, 2011, p. 42)

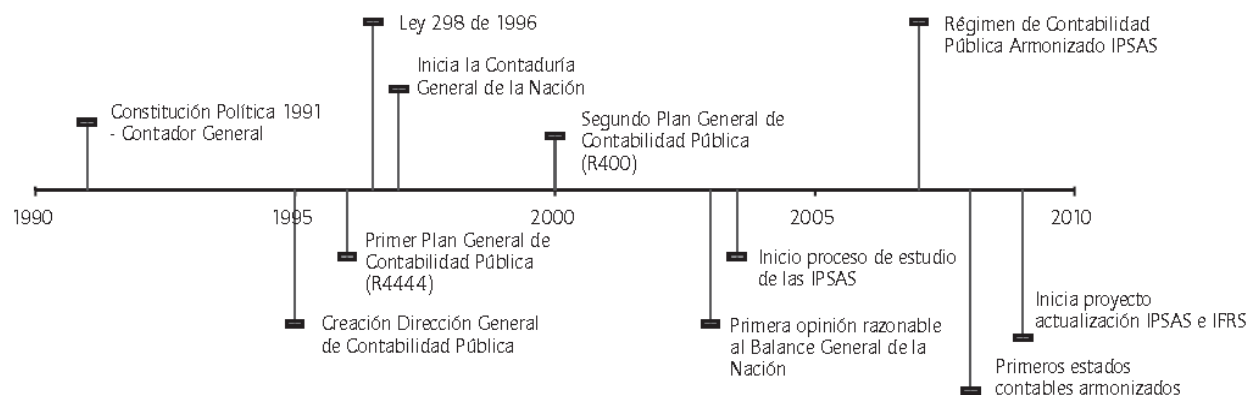
Este modelo de macroprocesos recolecta la información basado en:

El manejo de tablas de información presupuestal, contable y no presupuestal relacionadas con cada negocio, utilizando los diferentes catálogos definidos para cada propósito y tablas de parámetros contables, las que interactuando mediante un software denominado "Motor" generan los diferentes registros contables automáticos, que surgen de los distintos tipos de operaciones de cada negocio. (CGN, 2011, p. 43)

Estas innovaciones metodológicas en materia contable han sido producto de la demanda de información cualitativa que requieren los modelos erosionados por conductas presupuestales rígidas que no responden al cambiante entorno de responsabilidad social que el gobierno debe asumir. "La incorporación de la contabilidad con base en el devengo reclama nuevas competencias de los productores de la información, de los gestores públicos y de los auditores" (Gómez, 2012)

Como lo indica Gómez (2012), la innovación en contabilidad gubernamental en el caso colombiano:

Está modificando los procesos organizacionales, y lentamente incorpora una racionalidad más técnica y dirigida hacia el cumplimiento de objetivos en la administración pública. Por consiguiente, se puede plantear que el proceso de reforma en Colombia es una innovación en contabilidad gubernamental. (p.30)

Figura 14

Nota: Contabilidad gubernamental en Colombia (1990-2010) Fuente: Gómez (2012)

La literatura referente al estudio de la contabilidad gubernamental en Colombia es escaso, las innovaciones en este sentido tienen como punto de partida los hechos legales que históricamente se han introducido y la exigencia de armonizar la contabilidad con los estándares internacionales (Gómez, 2012).

Por el contrario:

Las variables que más han contribuido a disminuir el ritmo de las reformas son la cultura política y administrativa, los funcionarios públicos y los problemas de estructura administrativa, fruto de la descentralización. El diferente grado de desarrollo regional también ha participado como freno a las reformas. (Gómez, 2012, p.33)

Existen algunos referentes internacionales como el caso de Arabia Saudita, cuya información contable ha sido adoptada por los referentes internacionales de contabilidad gubernamental quienes argumentan que el desarrollo está directamente relacionado con su nivel de presentación de la información (Gómez, 2012).

Esto lo explican, entre otras, a una variable de comportamiento, ya que:

Las asociaciones profesionales, las instituciones de auditoría y empresas consultoras se consideran impulsores de la reforma y favorecen la innovación en el sistema de contabilidad gubernamental. Por otro lado, los promotores de la reforma política y los

grupos de interés se pueden considerar desfavorables para la innovación y la reforma.

(Gómez, 2012, p.127)

Se hace necesario que dentro de los currículos universitarios, especialmente en el programa de contaduría pública, se amplíe la formación o cursos relacionados el área de la contabilidad gubernamental, tanto como se enfatiza en la empresa privada. Esto se aplica en las dinámicas y modelos contables, así como en el manejo del sistema de información financiera gubernamental (Díaz, 2021).

Para el contador público, la enseñanza de la contabilidad del gubernamental en el entorno universitario, requiere de una mayor profundización, como una forma de asumir una actitud activa sobre los recursos estatales y el gasto, para el fortalecimiento de las redes de control público (Aldana, 2019).

Promover en los contadores públicos la adquisición de un mayor conocimiento en el área contable de las entidades del gobierno, otorga una mayor producción en los aportes académicos que puedan generar sobre la contabilidad gubernamental, esto incide en el fortalecimiento de la cultura del control y estructura la información para que los ciudadanos logren participar en el seguimiento de las operaciones de los recursos públicos (Machado, 2017).

Existe una dificultad causante del desconocimiento generalizado en temas de contabilidad gubernamental. Los programas de maestría en contabilidad y finanzas ofertados en Colombia no contienen dentro de sus currículos, en su mayoría, materias obligatorias referentes a la contabilidad gubernamental, lo que ratifica que en los programas de contaduría pública, existe la necesidad de incluir la enseñanza de esta área específica, así como se evidencia la carencia del conocimiento a profundidad en este tema (Cerón, 2012).

En las clases donde se imparte esta área, el marco teórico se limita a la normatividad legal y no se hace uso de ningún software que complemente la aplicación práctica de esta contabilidad.

Como lo señala Díaz Jimenez & Rico Bonilla (2021):

En relación con las estrategias pedagógicas se halló que lo más común es el desarrollo de clases magistrales, seguido de Lecturas previas, discusión analítica y reflexiva, Estudios de caso y Talleres teórico-prácticos. En cuanto a las referencias bibliográficas, se encontró que más del 60 % de las fuentes utilizadas son pronunciamientos normativos, particularmente los emitidos por la CGN, lo que denota la importancia de aprovechar el empleo de recursos tecnológicos enfocados en el área y la consulta de artículos científicos y diferentes estándares y guías internacionales como una herramienta didáctica complementaria. (p.136)

6. Referencias

Abushamsieh, K. (2013). Comparación de sistemas de contabilidad gubernamental de países árabes [Tesis de doctorado, Universidad de Granada] Editorial de la Universidad de Granada. [http:// https://digibug.ugr.es/handle/10481/30843](http://https://digibug.ugr.es/handle/10481/30843)

Agudelo Rodríguez, L. A.; Flores Londoño, A.; Correa Mejía, D. A. Efectos de la aplicación del marco normativo para entidades de gobierno en los indicadores financieros. En: *Entramado*. Julio - Diciembre, 2020. vol. 16, no. 2, p. 90-110. <https://doi.org/10.18041/19003803/entramado.2.6545>

Aldana, K., Alonso, H. y Albarracín, M. (2019). Influencia de los índices asociados a la corrupción en el desarrollo económico departamental en Colombia. *Apuntes Contables*, 25-37. <https://doi.org/10.18601/16577175.n23.03>

Almache, D. (2020). La Contabilidad Gubernamental Armonizada y la Gestión del Gasto Público Eco-eficiente en el Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 5(4-1), 56-69. <https://doi.org/10.33386/593dp.2020.4-1.281>

Araya Leandro, C.; Caba Pérez, C. & López Hernández, A. (2012). Comparación descriptiva de los sistemas de información financiera gubernamental de los países centroamericanos. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 60, 55-79.

Ardila Chaparro, Y. (2008) "Contabilidad Gubernamental, Programa Administración Publica Territorial" - Escuela superior de Administración Pública. <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/6-Contabilidad-Gubernamental.pdf>

Cerón, H. (2012). Estudio de la oferta académica de maestrías en contabilidad en América Latina. *Revista Internacional de Contabilidad y Auditoría Legis*, (51), 71-100.

Constitución Política de Colombia. Art. 354. Julio 4 de 1991 (Colombia). 2da Ed. Editorial Legis.

Contaduría General de la Nación (2011), "Contabilidad Pública. Salvaguarda del Patrimonio Público". CGN6. <https://www.contaduria.gov.co/textos-de-contabilidad>

- Contaduría General de la Nación, (2011). “Evolución del Proceso de Planificación Contable en Colombia” CGN5. <https://www.contaduria.gov.co/textos-de-contabilidad>
- Contaduría General de la Nación, (2011) “Avances en Contabilidad Pública”. CGN8. <https://www.contaduria.gov.co/textos-de-contabilidad>
- Contaduría General de la Nación, (2011) “La Contabilidad y su Utilidad en el Sector Público”. CGN3. <https://www.contaduria.gov.co/textos-de-contabilidad>
- Contaduría General de la Nación, (2011) “Marco de Referencia para la Implantación del Sistema de Costos en las Entidades del Sector Público”. CGN4. <https://www.contaduria.gov.co/textos-de-contabilidad>
- Decreto 111 de 1996 (1996, 15 de Enero). Presidencia de la Republica. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Decreto 1510 de 2013 (2013, 17 de Julio). Presidencia de la Republica. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>
- Decreto 1957 de 2007 (2007, 30 de mayo). Presidencia de la Republica. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25356>
- Decreto 2171 de 1992 (1992, 30 de Diciembre). Presidencia de la Republica. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76234>
- Decreto 2674 de 2012 (2012, 21 de Diciembre). Presidencia de la Republica. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51199>
- Díaz Jiménez, M. A. & Rico Bonilla, C. O. (2021) Educación sobre contabilidad gubernamental en Colombia: tendencias y retos. Apuntes Contables n.º 29 – enero-junio de 2022 – pp. 117-140. <https://doi.org/10.18601/16577175.n29.08>
- Fondo Monetario Internacional (2001). Manual de estadísticas de finanzas públicas. (Donadi, R. & Mareque, M. Trad.; 2. ed.) (trabajo original publicado en 1986)
- Gómez Villegas, M. & Montesinos Julve, V. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: el caso de Colombia. *Innovar*, 22(45), 17-35.

Gonzales, L. A. (2003, del 14 al 16 de agosto). Contabilidad gubernamental: Propuesta para elaborar estados fiscales y económicos. XIV Congreso Colombiano de Contadores Públicos, Armenia, Colombia.

https://www.academia.edu/3343270/Propuesta_para_elaborar_los_Estados_Fiscales_y_Economicos

Instituto Nacional de Vías, (2019) “Apoyo logístico para el fortalecimiento de las actividades institucionales en el Invías relacionados con el modelo integrado de planeación y gestión mipg. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/>

Instituto Nacional de Vías, (2017) “Manual operativo de presupuesto”, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de vías. Equipo Técnico Invías. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/>

Instituto Nacional de Vías, (2015) “Manual de contratación, gestión contractual”, Ministerio de Transporte, Equipo Técnico Invías. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/>

Instituto Nacional de Vías (2014). “Plan Institucional de Archivos PINAR” Grupo de Administración Documental. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/>

Instituto Nacional de Vías, (2010) “Manual de interventoría obra pública. Proceso supervisión, ejecución y seguimiento a proyectos”, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de vías. Equipo Técnico Invías. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/>

Instituto Nacional de Vías, (2022). Objetivos y funciones. <http://invias.gov.co>. <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/objetivos-y-funciones>

International Federation of Accountants IFAC (2018). “Manual de pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Publico”. Volumen 1.

Ley 80 de 1993 (2013, 28 de Octubre). Congreso de la Republica. <https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/decreto-1170-2015/Ley-80-de-1993.pdf>

Ley 298 de 1996 (1996, 23 de Julio). Congreso de la Republica.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15071>

Ley 819 de 2003. (2003, 9 de Julio). Congreso de la Republica.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>

Ley 594 de 2000. (2000, 14 de Julio). Congreso de la Republica.

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ley-594-14-julio-2000.pdf>

Machado, M. (2017). Mejoramiento de la gestión en el sector público: disminuir el riesgo de corrupción a partir de la cultura contable ciudadana. Contaduría Universidad de Antioquia, 71, 31-50.

Ministerio de Hacienda (s.f.), SIIF Nación. Grupo de Administración del Sistema Integrado de Información Financiera. Viceministerio General.