



Contaduría General de la Nación

Estrategia de **Convergencia** de la Regulación Contable Pública **hacia Normas Internacionales** de Información Financiera (**NIIF**) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (**NICSP**)

Anexo 1: Competencias del Contador General de la Nación y de la Contaduría General de la Nación

Junio de 2013

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	2
2. REFERENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES	3
2.1. COMPETENCIAS DEL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN Y DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN RELACIONADAS CON LA CONTABILIDAD	3
2.1.1. Constitución Política.....	3
2.1.2. Ley 298 de 1996	4
2.1.3. Decreto 143 de 2004.....	6
2.1.4. Sentencias de la Corte Constitucional.....	6
2.1.4.1. Sentencia C-487 de 1997.....	7
2.1.4.2. Sentencia C-1190 de 2000.....	7
2.1.4.3. Sentencia C-452 de 2003.....	8
2.1.4.4. Sentencia C-557 de 2009.....	8
2.1.4.5. Sentencia 25800 de 2012 expedida por el Consejo de Estado	9
2.2. OTRAS COMPETENCIAS DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	9
2.2.1. Refrendación – Ley 715 de 2001.....	9
2.2.2. Categorización – Ley 617 de 2000.....	10
2.2.3. Consolidación del Boletín de Deudores Morosos del Estado – Ley 901 de 2004	11
3. CONCLUSIONES	12

Anexo 1: Competencias del Contador General de la Nación y de la Contaduría General de la Nación

1. INTRODUCCIÓN

Los marcos de actuación del Contador General de la Nación se encuentran esencialmente fijados en la Constitución Política y la Ley.

En el presente documento, se pretende precisar algunos aspectos relacionados con la competencia que, en materia de contabilidad pública, tiene este funcionario. Para esto, se cita el artículo 354 de la Constitución Política, además de los principales fragmentos de las leyes, y sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en las que se precisa, y ratifica la competencia y alcance de la regulación contable expedida por el Contador General de la Nación.

En aras de sistematizar las mencionadas competencias, se referencian también, otras normas donde se describen funciones adicionales que han sido conferidas al Contador General de la Nación.

2. REFERENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

2.1. COMPETENCIAS DEL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN Y DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN RELACIONADAS CON LA CONTABILIDAD

Es pertinente precisar que el Contador General de la Nación tuvo vida jurídica a partir del artículo 354 de la Constitución Política de 1991, en tanto que la Contaduría General de la Nación (a cargo del Contador General de la Nación) nació con la Ley 298 de 1996. No obstante esta precisión, también es necesario señalar que la Corte Constitucional ha expresado que:

(...) es viable identificar los conceptos de Contador General de la Nación y Contaduría General de la Nación, pues es obvio que el funcionario por sí solo, sin la infraestructura que soporta la institución no podría realizar las funciones a ella encomendadas; desde luego la responsabilidad sobre las actuaciones de la entidad recae sobre el funcionario como director de la misma, (...) para lo cual tendrá como soporte el trabajo que adelante la institución a su cargo (...). [En este sentido, como lo indica la Corte, distinguir entre la Contaduría General de la Nación y el Contador General de la Nación] (...) desliga al funcionario encargado de dirigir una entidad pública de la entidad misma, como si no existiera entre ellos una relación orgánica, directa y necesaria.

2.1.1. Constitución Política

Como antes se indicó, mediante el artículo 354 de la Constitución Política de 1991, se creó el cargo de Contador General de la Nación, y al respecto se dispuso:

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.

PARAGRAFO. 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. (Subrayado fuera de texto).

Obsérvese que la Constitución Política no delimitó expresamente el ámbito de regulación del Contador General de la Nación, pues indicó que este funcionario tiene, entre otras responsabilidades, la de “determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley”. Esto quiere decir que el Contador General de la Nación tiene, en el marco de la Constitución Política, la competencia para regular la contabilidad de las entidades en el

país, independiente del sector (público o privado) al que pertenezcan. Sin embargo, se resalta que, con ocasión de lo dispuesto en la Constitución, la Ley 298 de 1996 delimitó el ámbito de regulación del Contador General a las entidades públicas, lo cual se describe con mayor profundidad en el siguiente numeral.

2.1.2. Ley 298 de 1996

Por medio de la Ley 298 de 1996, se desarrolló el artículo 354 de la Constitución Política con el cual se creó la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictaron otras disposiciones sobre la materia.

El artículo 1 de esta Ley dispuso lo siguiente:

A cargo del Contador General de la Nación, créase la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Personería Jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones.

En su artículo 4, dicha Ley contempla las siguientes funciones para la Contaduría General de la Nación:

- a) Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público;
- b) Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública;
- c) Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional;
- d) Conceptuar sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación, para garantizar su correspondencia con el Plan General de la Contabilidad Pública. En relación con el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF-, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará el desarrollo de las aplicaciones y el acceso y uso de la información que requiera el Contador General de la Nación para el cumplimiento de sus funciones;
- e) Señalar y definir los estados financieros e informes que deben elaborar y presentar las entidades y organismos del sector público, en su conjunto, con sus anexos y notas explicativas, estableciendo la periodicidad, estructura y características que deben cumplir;

- f) Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política;
- g) Establecer los libros de contabilidad que deben llevar las entidades y organismos del sector público, los documentos que deben soportar legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas y los requisitos que éstos deben cumplir;
- h) Expedir las normas para la contabilización de las obligaciones contingentes de terceros que sean asumidas por la Nación, de acuerdo con el riesgo probable conocido de la misma, cualquiera sea la clase o modalidad de tales obligaciones, sin perjuicio de mantener de pleno derecho, idéntica la situación jurídica vigente entre las partes, en el momento de asumirlas;
- i) Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación;
- j) La Contaduría General de la Nación, será la autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas contables y sobre los demás temas que son objeto de su función normativa;
- k) Expedir las normas para la contabilización de los bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, que entidades u organismos tengan bajo su custodia, así como para dar de baja los derechos incobrables, bienes perdidos y otros activos, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar;
- l) Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado;
- m) Expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las entidades u organismos, así como cualquiera otra información que resulte de los mismos;
- n) Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción;
- o) Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable;
- p) Realizar estudios económicos-financieros, a través de la contabilidad aplicada, para los diferentes sectores económicos;
- q) Ejercer inspecciones sobre el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación;

r) Coordinar con los responsables del control interno y externo de las entidades señaladas en la ley, el cabal cumplimiento de las disposiciones contables;

s) Determinar las entidades públicas y los servidores de la misma responsables de producir, consolidar y enviar la información requerida por la Contaduría General de la Nación;

t) Imponer a las entidades a que se refiere la presente ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación;

u) Las demás que le asigne la ley". (Subrayado fuera de texto).

Se observa que las competencias conferidas a la Contaduría General de la Nación tienen el propósito de complementar las funciones constitucionales del Contador General de la Nación que están relacionadas con la reglamentación de elementos específicos de la contabilidad pública. Esta última fue definida en el artículo 10 como aquella que "(...) comprende, además de la Contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con éstos".

2.1.3. Decreto 143 de 2004

Por medio de este decreto, se modificó la estructura de la Contaduría General de la Nación y se determinaron las funciones de sus dependencias.

El artículo 2 del Decreto reitera las funciones de la Contaduría General de la Nación a que se refiere el artículo 4 de la Ley 298 de 1996, aunque incorpora, en el numeral 21 del artículo 2, la siguiente función adicional: "Establecer y desarrollar programas de capacitación, asesoría y divulgación, de las normas, procedimientos y avances de los estudios sobre contabilidad pública y temas relacionados".

Las mencionadas funciones son sistematizadas y asignadas a las diferentes áreas misionales que hacen parte de la estructura de la Contaduría General de la Nación, la cual se definió en el Decreto así: Despacho del Contador General de la Nación, Subcontaduría General y de Investigación, Subcontaduría de Centralización de la Información, y Subcontaduría de Consolidación de la Información. Ahora, discriminar las funciones que cumplen cada una de las áreas no resulta relevante para los propósitos del presente documento.

2.1.4. Sentencias de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha expedido varias sentencias relacionadas con la contabilidad pública, la mayoría de las cuales están relacionadas con las competencias del Contador General de la

Nación. Sin embargo, para los efectos del presente documento, es pertinente citar sólo las siguientes: C-487 de 1997, C-452 de 2003 y C-557 de 2009.

2.1.4.1. Sentencia C-487 de 1997

Respecto de la competencia del Contador General de la Nación y de la Contaduría General de la Nación, la Corte Constitucional expresa que:

Se advierte claramente en el texto del artículo 354 de la Constitución, que la institución rectora y máxima autoridad administrativa a nivel nacional en materia contable son respectivamente la Contaduría y el Contador General de la Nación, siendo sus subordinadas, en esa materia, todas las entidades públicas; a ella le corresponde, dice la citada norma superior, (...) determinar las normas contables que deben regir el país, conforme a la ley (...).

Así mismo, esa institución, según lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 354, es responsable de:

(...) uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, [y] elaborar el balance general (...), funciones todas, que dadas sus características, entrañan con carácter esencial, la posibilidad de ejercer poder de mando e imposición sobre las entidades públicas supeditadas para esos efectos a la institución del Contador, independientemente del nivel al que pertenezcan.

En esa perspectiva, las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los "productos finales", entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior es señalado por la Corte Constitucional a propósito de una demanda de inconstitucionalidad. En dicha petición, se indagó por las facultades que tiene la Contaduría General de la Nación para ejercer inspecciones a las entidades públicas, así como para proceder a la respetiva sanción en caso de incumplimiento de las normas contables expedidas conforme lo consagran los literales q) y t), respectivamente, del citado artículo 4 de la Ley 298 de 1996.

2.1.4.2. Sentencia C-1190 de 2000

En el numeral 10 de esta sentencia de la Corte Constitucional, se dispone:

(...) los organismos de vigilancia e inspección deben aplicar las políticas, principios y normas que determine la Contaduría General de la República y en los términos y condiciones que ésta establezca.

2.1.4.3. Sentencia C-452 de 2003

La Corte Constitucional dispone en el numeral 4.2.2. de la sentencia 452 de 2003 lo siguiente:

En estas circunstancias, al ejercer la atribución dada por el Legislador para expedir reglas generales en materia contable, las superintendencias y órganos de control deberán considerar el mandato contenido en el artículo 354 de la Constitución y las disposiciones que desarrollen este precepto Superior. Así entonces, estos organismos especializados estarán vinculados de una doble manera frente a las normas superiores de carácter contable. De una parte, en lo referente a su propia organización y funcionamiento, acatarán las normas que en esta materia fije la Constitución, la ley y el Contador General de la Nación. Ello obedece a su naturaleza jurídica como entidades de carácter público. De otra parte, la expedición de normas generales en materia contable frente a las entidades vigiladas, estará condicionada por el ámbito de regulación que corresponda al Contador General de la Nación, de acuerdo con la autorización legislativa dada a este funcionario. Esta condición se fundamenta en la relación funcional que en materia contable consagra la Constitución Política, en particular por lo dispuesto en su artículo 354. (Subrayado fuera de texto).

2.1.4.4. Sentencia C-557 de 2009

La Corte Constitucional ha analizado, en esta sentencia, las competencias del Contador General de la Nación y del Contralor General de la República, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad en la que se expuso que el Contralor General de la República no era competente para uniformar y centralizar la contabilidad del presupuesto, y que sólo era competente para consolidar el presupuesto conforme a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En esta sentencia, la Corte "(...) analizó la diferenciación entre las funciones del Contralor General de la República y las del Contador General de la Nación, concluyendo que de acuerdo con las normas constitucionales, especialmente lo consagrado en el artículo 354, la Constitución hace relación a dos contabilidades distintas: a la contabilidad financiera que le corresponde llevar al Contador General de la Nación, y a la contabilidad de ejecución del presupuesto cuya competencia radica en cabeza del Contralor General de la República.

De este modo, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que la contabilidad financiera "es aquella relativa al registro e información de los ingresos, gastos, activos y pasivos de las distintas entidades públicas no sólo del orden nacional, sino también territorial y de las entidades descentralizadas por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan"^{1[89]}, la cual se encuentra a cargo del Contador General de la Nación". (Subrayado fuera de texto).

^{1[89]} Sentencia C-570 de 1997, MP. Carlos Gaviria Díaz.

Así mismo, en esta sentencia, la Corte Constitucional ha interpretado el significado de la contabilidad pública y ha señalado que esta es responsabilidad del Contador General de la Nación.

2.1.4.5. Sentencia 25800 de 2012 expedida por el Consejo de Estado

Esta Sentencia fue producida por el Consejo de Estado en virtud de una demanda de nulidad contra la Circular Externa SSPD 0002 de 2007 expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual dispone:

Una interpretación armónica tanto de las normas como de la jurisprudencia transcritas permite concluir que ellas apuntan a preservar la coherencia de las entidades del Estado en materia contable, por lo cual la Sala prohíja los argumentos contenidos en la interpretación que del numeral 3 (hoy numeral 4) del artículo 79 de la ley 142 de 1994 hizo la Corte Constitucional en el fallo antes citado y reitera que los organismos de inspección y vigilancia, entre los cuales se encuentra la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios, al establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar los vigilados deben ajustarse a las políticas, principios y normas que determine la Contaduría General de la Nación en los términos y condiciones que ésta establezca.

2.2. OTRAS COMPETENCIAS DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Además de las funciones relacionadas con la contabilidad pública, la Contaduría General de la Nación tiene otras responsabilidades que se resumen a continuación:

2.2.1. Refrendación – Ley 715 de 2001

Por medio de la Ley 715 de 2001 (la cual fue modificada por la Ley 1176 de 2007), se dictaron normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política. Además, se dictaron otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

De acuerdo con las normas antes señaladas, el Contador General de la Nación tiene la responsabilidad de refrendar la información para la distribución de los recursos de la participación de propósito general.

El proceso de refrendación, consiste en validar la información relacionada con los ingresos tributarios que informan los municipios y distritos con corte al 31 de diciembre de cada periodo contable. Para efectos de la refrendación, la Contaduría General de la Nación, a través de los movimientos de las cuentas financieras, compara las cifras reportadas por los municipios y distritos con la información presupuestal suministrada por el Departamento

Nacional de Planeación, la cual, a su vez, es enviada por estas entidades territoriales a través de los formatos de reporte diseñados por el organismo de planeación.

2.2.2. Categorización – Ley 617 de 2000

La Ley 617 de 2000 modificó la Ley 136 de 1994 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986; además, adicionó la Ley Orgánica de Presupuesto y el Decreto 1421 de 1993. Así mismo, dictó otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y normas para la racionalización del gasto público nacional.

El parágrafo 4 del artículo 1 de la Ley mencionada, dispuso lo relacionado con la competencia para categorizar los departamentos en los siguientes términos:

Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento. (...).

La Dirección General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al gobernador las certificaciones de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Gobernador no expide la certificación sobre categorización en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Y para categorizar los municipios y distritos, el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley en cuestión expresa lo siguiente:

Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio. (...).

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El Decreto 3968 de 2004 reglamentó parcialmente, la Ley 617 de 2000 en lo relativo a la categorización de los distritos, municipios y departamentos a que se refiere el parágrafo 4 de su artículo 1, y el parágrafo 5 de su artículo 2.

El artículo 1 de este decreto prescribió que:

Cuando el Contador General de la Nación deba ejercer la potestad subsidiaria de categorizar los departamentos, distritos y municipios que no

han procedido a ello antes del 31 de octubre de cada año, adoptará la respectiva categoría con fundamento en la última información que exista en las bases de datos de la Contaduría General de la Nación, respecto a los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia fiscal inmediatamente anterior, y en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, referente a la población para el año anterior. De tal circunstancia se comunicará al ente territorial correspondiente.

Se afirma, entonces, que la competencia del Contador General de la Nación, respecto de la categorización de las entidades territoriales es subsidiaria, es decir, sólo procede a dicha categorización en el evento de que los respectivos alcaldes y gobernadores no lo hagan antes del 31 de octubre de cada vigencia fiscal.

2.2.3. Consolidación del Boletín de Deudores Morosos del Estado – Ley 901 de 2004

El parágrafo 3 del artículo 4 de la Ley 901 de 2004 dispuso que:

Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de Junio y Diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente”.

3. CONCLUSIONES

La Constitución Política no delimitó expresamente el ámbito de regulación del Contador General de la Nación, pues indicó que este funcionario tiene, entre otras responsabilidades, la de “determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley”. Esto quiere decir que el Contador General de la Nación tiene, en el marco de la Constitución Política, la competencia para regular la contabilidad de las entidades en el país, independiente del sector (público o privado) al que pertenezcan.

En relación con lo anterior, la Ley 298 de 1996 delimitó el ámbito de regulación del Contador General a las entidades públicas.

El artículo 354 de la Constitución Política y la Ley 298 de 1996 dispuso que la competencia del Contador General de la Nación se extiende a las entidades públicas del orden nacional y a las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios en cualquiera de los órdenes o niveles al que pertenezcan, y dichas normas no limitan esta competencia según la clase de entidad pública ni según los tipos de actividades a las que estas se dedican.

Los fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, relacionados con las competencias del Contador General de la Nación han ratificado y precisado en reiteradas ocasiones el alcance y ámbito de la regulación contable pública. Además ha reconocido con importantes argumentos, la autoridad de este funcionario para regular la contabilidad de las entidades que pertenecen al sector público.

La Corte también ha sido clara en establecer los límites de actuación y sujeción de otras entidades públicas en materia de emisión de normas contables (como es el caso de los organismos de inspección, control y vigilancia) a la regulación expedida por el Contador General de la Nación.

El Contador General de la Nación tiene funciones adicionales a la de regular la contabilidad pública, por ejemplo: refrendar de información según la Ley 715 de 2001, categorizar de entidades según la Ley 617 de 2000 y consolidar el Boletín de Deudores Morosos del Estado según la Ley 901 de 2004.