

**CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
SUBCONTADURÍA GENERAL Y DE INVESTIGACIÓN**

**RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:  
Síntesis descriptiva de los principales acontecimientos**

**BOGOTÁ D.C.  
FEBRERO DE 2013**

## **CONTENIDO**

1. Acontecimientos generales anteriores a la Constitución Política de 1991.
2. Creación del cargo de Contador General de la Nación (1991).
3. Surgimiento de la Contaduría General de la Nación (1996).
4. La Contaduría General de la Nación como proveedora de información para la gestión y el control de las entidades públicas.
5. Desafíos de la Contaduría General de la Nación.
6. Conclusión.
7. Documentos consultados.

## **RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN: Síntesis descriptiva de los principales acontecimientos**

### **1. Acontecimientos generales anteriores a la Constitución Política de 1991**

Algunos análisis realizados por distintos autores establecen que la historia de la contabilidad pública en Colombia se remonta a los inicios de la época republicana, e inclusive se advierte de instituciones creadas en el periodo de la colonia que fueron heredadas por la época de la república.

Una historia más reciente puede contarse a partir de las instituciones que se crearon a partir de 1923 derivadas de las recomendaciones realizadas por Edwin Walter Kemmerer y su grupo de colaboradores en su visita a Colombia, más conocida como Misión Kemmerer. Entre las entidades que se crearon, para los fines de este análisis, se resalta a la Contraloría General de la República, pues la Ley 42 del referido año le confirió a este organismo la competencia de ejercer el control fiscal y, al mismo tiempo, la función de llevar las cuentas generales de la Nación.

Las funciones de control fiscal y de contabilidad bajo la responsabilidad de un mismo organismo generaron en su momento críticas importantes, pues, como elemento mínimo de control, dichas funciones deben segregarse y por tanto reposar en organismos diferentes.

Hasta 1990 pueden evidenciarse algunos intentos por cambiar la mencionada realidad, sin embargo, todos los esfuerzos realizados no dieron los resultados esperados. Como ejemplo, pueden citarse las acciones adelantadas en 1968, en el periodo presidencial de Carlos Lleras Restrepo, que se tradujeron en la aprobación del Acto Legislativo 1 de ese año, cuyo artículo 76 prescribió lo siguiente: *“a. La ley determinará el organismo encargado de llevar las cuentas públicas generales de la nación. Entre tanto lo seguirá haciendo la Contraloría General de la República”*. Con la expedición del Decreto Ley 294 de 1973 se intentó regular lo relativo a la Contabilidad de la Nación al establecer que la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público llevaría la Contabilidad General de la Nación, no obstante, este decreto fue declarado inexecutable por la entonces Corte Suprema de Justicia.

### **2. Creación del cargo de Contador General de la Nación (1991)**

Sólo hasta 1991 se dirime la discusión relacionada con la concentración de funciones a cargo del organismo de control que surgió con la Ley 42 de 1923. Con los esfuerzos y propuesta realizada por el constituyente Ignacio Molina Giraldo, de la Comisión de Cuentas de la Asamblea Nacional Constituyente, se incorporó el artículo 354 de la nueva Constitución, el cual establece lo siguiente:

*“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”.*

En virtud del mencionado artículo 354, el Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, y su Ministro de Hacienda, Guillermo Perry Rubio, mediante el Decreto 85 de 1995, dan vida jurídica a la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) a cargo del Contador General, la cual funcionaría como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se establece su estructura orgánica mediante el Decreto 86 del mismo año.

La emisión del primer Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) por parte de la DGCP, mediante la Resolución 4444 de 1995, constituyó un acontecimiento trascendental en este nuevo período de la contabilidad pública. Este PGCP fue el instrumento mediante el cual se clasificaron las operaciones que realizaban las entidades públicas. La primera parte del plan correspondía al marco conceptual de la contabilidad pública, y la segunda al modelo instrumental, conformado a su vez por el catálogo general de cuentas y el manual de procedimientos contables.

Con base en este instrumento y otras instrucciones adicionales, igualmente reglamentadas mediante resoluciones de la DGCP que se hicieron obligatorias con su promulgación dada la potestad de regular la contabilidad pública, las entidades públicas presentaron a diciembre 31 de 1995 el primer balance general, que aunque deficiente en términos de su confiabilidad, revelaba la situación financiera, económica y social de los entes públicos y, por consiguiente, del sector público en general, producto de realizar el proceso de agregación y consolidación de las cifras de los estados contables, tal como se dispone en la Constitución Política.

### 3. Surgimiento de la Contaduría General de la Nación (1996)<sup>1</sup>

En 1996 el Congreso de la República aprueba la Ley 298, con la cual se crea la Contaduría General de la Nación (CGN). El artículo 1 de esta Ley ordena 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”*.

A la CGN se le asigna en esta Ley, entre otras, las siguientes funciones:

1. *Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público (artículo 4 literal a).*
2. *Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública (artículo 4 literal b).*
3. *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 (artículo 4 literal c).*
4. *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 (artículo 4 literal f).*
5. *Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable (artículo 4 literal o).*

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, relacionadas con la reglamentación de

---

<sup>1</sup> Es pertinente precisar que el Contador General de la Nación tiene 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, nace 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 recaen sobre el funcionario como director de la misma, (…) para lo cual tendrá como soporte el trabajo que adelanta la institución a su cargo (…)”*. En este sentido, como lo indica lo Corte, distinguir entre la Contaduría General de la Nación y el Contador General de la Nación *“(…) deslga al funcionario encargado de dirigir una entidad pública de la entidad misma, como si no existiera entre ellos una relación orgánica, directa y necesaria”*.

elementos específicos de la contabilidad pública<sup>2</sup>, la cual ha sido 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”.

Es de anotar que la Ley 298 deroga los Decretos 85 y 86 de 1995. Las normas contables emitidas hasta ese momento por la Dirección General de Contabilidad Pública, que orientaban el procesamiento de la información, continuarían vigentes hasta que la CGN dispusiera algo diferente. Es preciso resaltar que la nueva forma jurídica de esta entidad le confiere una mayor autonomía y recursos financieros para su funcionamiento, lo cual le da más posibilidades de desarrollar eficientemente su competencia constitucional.

Desde los inicios de la Institución objeto de análisis, los contadores generales de la Nación que han representado jurídicamente a esta entidad han realizado cualquier cantidad de esfuerzos para mejorar la calidad de la información contable, bajo la base de que la información contable será más útil para sus múltiples usuarios en la medida que la misma represente fielmente la realidad económica y financiera de las entidades que se encuentran en la órbita de su regulación. Este es el fundamento que soporta la estructuración y desarrollo del Sistema Nacional de Contabilidad Pública en el país, el cual se encuentra sistemáticamente planteado en el entramado de conceptos de los instrumentos normativos de este sistema contable.

Por lo anterior, y dada la dinámica del sector público y de sus operaciones, la CGN ha expedido gran cantidad de normas tendientes a mejorar la calidad de las representaciones contables de estas operaciones. Entre muchas otras modificaciones, se resaltan las que se concretaron mediante la Resolución 400 de 2000, la cual introdujo cambios importantes, como es el caso de los relacionados con la preparación de información para las estadísticas de las finanzas públicas.

A este mismo propósito de aumentar la calidad de la información contable contribuyó el Congreso de la República con la expedición de la Ley 716 de 2001, la cual ordenó el saneamiento o depuración de saldos contables no razonables existentes en el balance general de las entidades públicas.

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional ha interpretado en la Sentencia C-557 de 2009 el significado de la contabilidad pública y ha señalado que ésta es responsabilidad del Contador General de la Nación.

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”<sup>2[39]</sup>, la cual se encuentra a cargo del Contador General de la Nación”. (Subrayado fuera de texto).

Años después, en el 2007, se expidió la Resolución 354 de 2007, por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública y lo estructura en tres componentes que son: el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de procedimientos contables y la Doctrina Contable Pública. Este nuevo instrumento normativo, además de poseer una nueva estructura, introduce cambios de criterios que se fundamentaron en los estándares internacionales expedidos por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del sector público, lo cual significó un avance representativo del modelo contable local en el sentido de un mayor acercamiento a los modelos de contabilidad internacional.

Gracias a las actividades de mejoramiento y modernización de la regulación contable y al acompañamiento técnico de la Contaduría General de la Nación en el proceso de producción, preparación y presentación de la información contable de las entidades, la opinión de la Contraloría General de la República respecto de la calidad del Balance General de la Nación pasó de ser negativo en el año 2002 a razonable con salvedades desde 2003 hasta 2011, siendo preciso resaltar la enorme contribución de la ya mencionada Ley 716 de 2001.

#### **4. La Contaduría General de la Nación como proveedora de información para la gestión y el control de las entidades públicas**

Por la importancia y utilidad de la información contable, el legislador ha introducido estratégicamente en varias leyes algunos artículos tendientes a fortalecer y empoderar el sistema nacional de contabilidad pública y, de paso, contribuir con el saneamiento y administración eficiente de las finanzas públicas.

Así, por ejemplo, el artículo 7 de la Ley 358 de 2007 señala que: “El cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes de la presente ley se realizará con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior (...)”.

También la Ley 510 de 1999 en su artículo 47 preceptuó que “(...) Las entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria deberán exigir a las entidades y organismos del sector público que presenten solicitudes de créditos, los estados financieros, presupuestos, notas explicativas, y demás información pertinente que permita acreditar su capacidad de pago, en los plazos y condiciones del crédito solicitado, de conformidad con las disposiciones legales que les rigen”.

De la misma forma, en el artículo 80 de la Ley 617 de 2000 se establece: “(...) Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco

podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico”.

Tampoco podrán recibir los apoyos a que se refiere el presente artículo, ni tener acceso a los recursos del sistema financiero, las entidades territoriales que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación”.

Otras funciones asignadas al Contador General de la Nación son la categorización de departamentos y municipios en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 y la consolidación y publicación semestral del Boletín de Deudores Morosos del Estado, en los términos definidos en la Ley 901 de 2004.

Tratándose del manejo de recursos, es igualmente importante mencionar que la Ley 715 de 2001, al reglamentar los criterios de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa para la distribución de los recursos de la participación de propósito general, asigna al Contador General de la Nación la responsabilidad de refrendar la información contable suministrada por todos los entes territoriales, convirtiéndose este sistema en el medio más idóneo para dar a conocer la eficiencia con la que se administran los recursos públicos.

En resumen, las funciones atribuidas a la CGN, y en particular la de consolidar la información contable de las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la contabilidad pública, han demandado una dinámica normalización y regulación contable que se ha acompañado de esfuerzos permanentes de culturización y gestión con dichas entidades, en procura de mejorar la calidad de la información que sirve de insumo para obtener los productos que la CGN brinda a los diferentes usuarios de la información contable pública.

Pero no solo la función de consolidar ha llevado a la CGN a trabajar denodadamente en la producción de información razonable, también ha contribuido la creciente necesidad de información de base contable y la conciencia en los poderes legislativo y judicial sobre su utilidad, lo cual ha hecho que la información obtenida, procesada y producida por la entidad trascienda la función constitucional de la CGN consistente en llevar la contabilidad de la Nación y generar un balance consolidado.

La riqueza de la información obtenida y procesada por la CGN ha generado competencias derivadas de la legislación y que plasman iniciativas gubernamentales orientadas, de un lado, a mejorar la gestión fiscal y administrativa de las entidades y, de otro lado, ha dinamizado la utilización de la información a través de los denominados usuarios estratégicos, exigiendo de esta entidad de regulación contable desarrollos normativos y tecnológicos que tiendan a satisfacer las necesidades de dichos usuarios. Lo anterior se sintetiza en los siguientes aspectos:

- Desde el año 2003, la CGN elabora las estadísticas fiscales conforme a la metodología del manual de estadísticas de las finanzas públicas versión de 2001 del Fondo Monetario Internacional.
- La CGN tiene a su cargo la administración del módulo contable del Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF- de la Nación.
- También tiene bajo su responsabilidad la administración del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública –CHIP, como sistema transversal para todas las entidades del sector público colombiano, pues a través de este canal único de información cerca de 3.700 entidades transmiten la información para ser utilizada por los diferentes usuarios. Esta labor ha implicado la estructuración y mantenimiento de un número significativo de categorías de información conforme a los requerimientos de diferentes usuarios estratégicos, y que hoy, más allá de la información financiera, cubre la centralización de información sobre aspectos de política pública tales como los relativos a información de población desplazada, alimentación escolar, regalías y fondos de salud, entre otros.

## **5. Desafíos de la Contaduría General de la Nación**

La anterior síntesis de los antecedentes históricos y contemporáneos del regulador contable público en Colombia, le generan a esta institución una serie de desafíos que se traducirán en más y mejor información para administrar racional y eficientemente los recursos públicos, algunos de los cuales se pueden describir de la siguiente forma:

- La mirada prospectiva al desarrollo de la CGN y su creciente aporte a la producción de información útil para múltiples usuarios se constituyen en sus principales retos de cara al futuro.
- Fortalecer el posicionamiento de la CGN ante el gobierno nacional, gobiernos de otros países, y organismos financieros internacionales, como una institución generadora de información importante para efectos de tomar decisiones de política económica.
- Continuar trabajando en el fortalecimiento de la cultura contable pública, de tal manera que los ciudadanos, los gerentes públicos, y los demás usuarios encuentren en este tipo de información una forma de comprender y evaluar los resultados de la gestión pública.
- Plantear estrategias y adelantar las gestiones necesarias que conduzcan al mejoramiento continuo de la calidad de la información contable en todos los niveles y sectores del Estado.
- Desarrollar proyectos de investigación que tengan el propósito final de fortalecer y modernizar la regulación contable, teniendo como base la realidad del contexto nacional y las tendencias internacionales, en procura de lograr mejores representaciones de las transacciones, hechos y operaciones realizados por las entidades públicas.

## **6. Conclusión**

Es indudable que la aparición de la Contaduría General de la Nación y todos los desarrollos realizados por ella en los aproximadamente 17 años de vida jurídica, representan un aporte notable a la profesión y la disciplina contable, y especialmente a la contabilidad pública, al desarrollo económico y social del país y más concretamente al sector público, quien ha tenido la posibilidad de hacer uso de tan poderoso instrumento de medición a efectos de soportar las decisiones que conducen a materializar los fines y finalidades del Estado colombiano.

Es apenas obvio que se pretenda soportar en la contabilidad las decisiones que comprometen la continuidad de los entes públicos, pues es la información contable el termómetro capaz de medir la temperatura financiera de las entidades.

## **7. Documentos consultados**

Constitución Política de Colombia, artículo 354.

Ley 42 de 1923

Ley 298 de 1996

Ley 715 de 2001

Ley 901 de 2004

Ley 1176 de 2007

Ley 617 de 2000

Régimen de Contabilidad Pública

Sentencia C-487 de 1997 – Corte Constitucional

Sentencia C-1190 de 2000 – Corte Constitucional

Sentencia C-452 de 2003 – Corte Constitucional

Sentencia C-557 de 2009 – Corte Constitucional

Sentencia 25800 de 2012 - Consejo de Estado