

PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

1. El Marco Conceptual constituye el referente teórico que define y delimita el ámbito del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), así como la estructura y los elementos intangibles del mismo, contenidos en el Plan

General de Contabilidad Pública; por lo tanto, presenta la caracterización del entorno, la definición de la entidad contable pública, los usuarios de la información, los propósitos del SNCP, los objetivos de la información, las características cualitativas de la información, los principios y las normas técnicas de contabilidad pública.

2. El marco conceptual de la contabilidad pública en Colombia tiene los siguientes objetivos: servir de base para el proceso metodológico de la regulación; establecer los conceptos centrales que definen el SNCP; servir de guía al regulador para evaluar permanentemente las normas vigentes y para el desarrollo normativo sustancial y procedimental de la contabilidad pública; apoyar a los usuarios en la interpretación y aplicación de las normas; aportar en el proceso de construcción de la información contable por parte de quienes preparan y emiten la información; apoyar a los evaluadores de la información en el proceso de realizar un juicio sobre la contabilidad pública, y servir de base para el desarrollo doctrinal.

3. La metodología utilizada en la construcción del Marco Conceptual ha sido la Lógico-deductiva. Esta metodología parte de un proceso lógico de reconocimiento del entorno por medio de la inducción, para identificar las necesidades y objetivos de los usuarios. De allí se deducen los propósitos del SNCP, los objetivos y características cualitativas de la información contable pública, los principios y las normas técnicas de contabilidad pública, que satisfagan las necesidades de los usuarios, en el marco de los propósitos del SNCP.

4. La definición de los objetivos de la información, a partir de la satisfacción de las necesidades de los usuarios es conocida metodológicamente como una perspectiva teleológica. No obstante, dado que los sistemas contables alcanzan mayor eficiencia cuando están dirigidos a propósitos específicos, no todas las necesidades que puedan tener los usuarios son satisfechas por el SNCP. Se satisfacen razonablemente las necesidades de un grupo de usuarios, que se encuentran dentro del conjunto de propósitos para los que ha sido construido el SNCP. Sin embargo, la información contable pública puede servir de insumo para otros propósitos y sistemas informativos. Por ejemplo, el sector público y las entidades que lo componen, pueden requerir información estadística que mida el valor agregado de la producción. Esta necesidad no es satisfecha completamente por el SNCP, sino por el Sistema de Cuentas Nacionales, puesto que el SNCP ha sido diseñado para propósitos de control de recursos, rendición de cuentas, gestión eficiente y transparencia.

5. El sector público está inmerso en un entorno definido por variables jurídicas, económicas y sociales. La caracterización del entorno permite definir cuáles son los condicionantes del SNCP para evidenciar las exigencias más importantes del entorno, definir los propósitos del SNCP y concretar los usuarios de la información y sus necesidades y objetivos. Al mismo tiempo, la caracterización del entorno permite

identificar el concepto de Entidad Contable Pública como unidad mínima productora de información.

6. Una vez definido el entorno, la entidad contable pública y los usuarios y sus necesidades, se plantean los propósitos del SNCP. Se busca construir una estructura de regulación y normalización centrada en el Sistema y no solamente en sus productos o salidas, es decir en la información. Los Propósitos son los supuestos básicos que expresan los fines del SNCP, con sujeción a las restricciones y condiciones que le imponen el entorno jurídico, económico y social del sector público colombiano, la entidad contable pública y los usuarios de la información.

7. Los Propósitos se refieren a los fines del SNCP y se expresan a partir del siguiente enunciado: el SNCP debe permitir el ejercicio del Control sobre los recursos y el patrimonio públicos, ser instrumento para la Rendición de Cuentas, viabilizar la Gestión Eficiente por parte de las entidades y generar condiciones de Transparencia sobre el uso, gestión y conservación de los recursos y el patrimonio públicos. Estos propósitos son condicionantes del desarrollo conceptual e instrumental de la regulación contable pública.

8. Los Objetivos están relacionados con fines de la información contable pública, según las necesidades de los usuarios. Los objetivos de la información contable pública buscan hacer útiles los estados, informes y reportes contables considerados de manera individual, agregada y consolidada, provistos por el SNCP, satisfaciendo el conjunto de necesidades específicas y demandas de los usuarios. Los objetivos de la información contable pública son: Gestión Pública, Control Público, y Divulgación y Cultura. Estos han sido definidos luego de identificar y clasificar a los usuarios reales y potenciales.

9. La información contable debe observar Características Cualitativas que constituyen atributos inherentes al producto del SNCP, otorgándole la identidad y especificidad que permiten diferenciarla de información contable preparada con otros propósitos. Para garantizar la satisfacción de los objetivos de la información contable pública, ésta debe ser Confiable, Relevante y Comprensible.

10. Cada una de las características cualitativas de la información contable pública tiene condiciones que garantizan su consecución. Así, para que la información sea Confiable debe antes observar la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; por su parte, para que la información sea Relevante debe satisfacer antes las condiciones de Oportunidad, Materialidad y Universalidad; finalmente, la información contable pública es Comprensible cuando está condicionada por la Racionalidad y la Consistencia.

11. Las características cualitativas de la información contable pública en su conjunto buscan que ella sea una representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas. En la medida que incluye todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o cuantitativos, atendiendo a los principios, normas técnicas y procedimientos, se asume con la certeza que revela la situación, actividad y capacidad para prestar servicios de una entidad contable pública en una fecha o durante un período determinado.

12. Continuando con la metodología lógico-deductiva, se derivan los principios y normas técnicas, que en congruencia con los propósitos del SNCP, configuran los fundamentos contables vinculados a objetivos específicos.

13. Los Principios constituyen pautas básicas o macro reglas que dirigen la producción de la información en función de los Propósitos del SNCP y de los Objetivos de la información Contable Pública, sustentando el desarrollo de las normas técnicas y del Manual de Procedimientos. Los principios hacen referencia a los criterios de medición de las transacciones, hechos y operaciones; al momento en el cual se realiza el reconocimiento contable; a la forma en que deben revelarse los hechos; a la continuidad del ente público; a la esencia de las transacciones y a la correlación entre ingresos, costos y gastos, entre otros, todo ello teniendo en cuenta las limitaciones propias que impone el entorno a las organizaciones.

14. Los Principios de Contabilidad Pública son: Gestión continuada, Registro, Devengo o Causación, Asociación, Medición, Prudencia, Período contable, Revelación, No compensación y Hechos posteriores al cierre.

15. Las normas técnicas de contabilidad pública comprenden el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contable, las cuales permiten instrumentalizar la estrategia teórica con el Manual de procedimientos a través del Catálogo General de Cuentas–CGC, los procedimientos e instructivos contables. Este proceso incluye las etapas de reconocimiento y revelación, que atendiendo a normas técnicas, producen información sobre la situación, la actividad y el potencial de servicio o la capacidad para generar flujos de recursos de la entidad contable pública.

CAPÍTULO ÚNICO

1. Entorno Jurídico

17. El Sector Público está condicionado por un entorno jurídico que regula su naturaleza, fines estatales, operación, creación, transformación y liquidación. Este entorno otorga facultades e impone limitaciones para el desarrollo de sus funciones de cometido estatal, por estar sujeto al principio de legalidad.

18. Las funciones de cometido estatal están relacionadas con el diseño, ejecución y administración de la política pública; la producción y provisión de bienes y servicios públicos; la redistribución de la renta y la riqueza; la salvaguarda de los derechos individuales, colectivos, el orden público, la defensa y la seguridad nacional; el desarrollo y aplicación de las leyes; la administración de justicia, el cumplimiento y preservación del orden jurídico; la gestión fiscal; la coordinación, regulación y participación en la actividad económica; todo ello para la búsqueda del beneficio general, el desarrollo humano, el equilibrio ambiental, el bienestar social y económico, y el interés nacional.

19. En el entorno jurídico, el conjunto heterogéneo de entidades del Sector Público se encuentra organizado por ramas del poder público (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), niveles u órdenes (Nacional y Territorial) y sectores (Central y Descentralizado), así como

otros organismos que gozan de autonomía e independencia en virtud de funciones de cometido estatal especiales, definidas por el ordenamiento jurídico vigente.

20. El entorno jurídico obliga a cumplir el régimen presupuestal, las formas de contratación, el régimen laboral, las estructuras patrimoniales, el régimen para la obtención y uso de recursos, el desarrollo de actividades económicas y los criterios de gestión o producción de bienes y servicios. El entorno jurídico delimita la toma de decisiones sobre los recursos económicos de las entidades del Sector Público.

21. Las entidades que integran el Sector Público están obligadas a rendir cuentas y a controlar el uso de los recursos públicos destinados para el desarrollo de sus funciones de cometido estatal, observando los principios de la función administrativa, como son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Tales funciones, instituidas en el marco jurídico, condicionan al SNCP, implicando su permanencia y consistencia en el tiempo y caracterizando la producción, contenido y estructura de los estados, informes y reportes contables que provee el Sistema.

2. Entorno Económico

22. Este entorno se caracteriza según la función económica de las entidades del Sector Público. Estas se agrupan en Gobierno General y Empresas Públicas.

23. Las entidades que comprenden el Gobierno General desarrollan actividades orientadas hacia la producción y provisión, gratuita o a precios económicamente no significativos, de bienes o servicios, con fines de redistribución de la renta y la riqueza. Estas entidades se caracterizan por la ausencia de lucro; sus recursos provienen de la capacidad del Estado para imponer tributos u otras exacciones obligatorias, o por provenir de donaciones privadas o de organismos internacionales. La naturaleza de tales recursos, la forma de su administración y su uso, están vinculados estrictamente a un presupuesto público. Esto implica que la capacidad de toma de decisiones está limitada, puesto que en la decisión sobre el origen y uso de los recursos intervienen los órganos de representación correspondientes. La aplicación y gestión de dichos recursos se rige por los principios de la función administrativa.

24. Las Empresas Públicas comprenden entidades que actúan en condiciones de mercado y tienen vínculos económicos con el gobierno, como participación en su propiedad o en su control. Por estar dedicadas a la producción de bienes o de servicios para los fines del Estado, estas entidades son un instrumento de política económica, y se caracterizan por la ausencia de lucro ya que sus excedentes se revierten a la comunidad mediante la distribución de la renta y la riqueza. También se caracterizan porque poseen formas particulares o regímenes jurídicos, económicos y sociales diferentes a los del gobierno general, en función de su naturaleza organizacional.

25. Las Empresas Públicas, dada la diversidad en cuanto a naturaleza jurídica y económica, están sujetas a la aplicación de los principios, normas técnicas y procedimientos de contabilidad pública. Sin embargo, para cumplir necesidades de mercado o según propósitos específicos, también pueden producir información con criterios de contabilidad e información financiera de naturaleza privada.

26. En las Empresas Públicas la gestión es descentralizada, delegada y desconcentrada, con capacidad de decisión sobre la asignación de recursos económicos bajo criterios de responsabilidad. Al tener el gobierno general control o propiedad sobre tales entidades, son significativas por representar una parte del patrimonio público o recibir algunos recursos del presupuesto.

3. Entorno Social

27. En el modelo de economía de mercado, los intercambios realizados entre agentes, en representación de intereses de distinta naturaleza, privados o públicos, sin importar el objeto de la transacción, o la propiedad inherente a cualquiera de los agentes que participan, tiene implícita una función social inequívoca que requiere de transparencia. El Estado y su materialización a través de las entidades que componen el Gobierno General y las Empresas Públicas en las que éste participe, tiene como fin esencial, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la prevalencia del interés general. En tal sentido el entorno social reclama al SNCP información transparente.

28. El entorno social exige información sobre aspectos sociales, ambientales, culturales e históricos, entre otros, del sector público. Las decisiones de los entes públicos, y las actividades para satisfacer tales exigencias, pueden implicar hechos y acciones que deben ser reconocidos y medidos bajo criterios distintos a los monetarios. Esto demanda la producción de información sobre bases de medición diferentes a la moneda, como informes de tipo cualitativo, o cuantitativo físico. El SNCP deberá estipular de acuerdo con sus principios, normas y procedimientos, otros criterios de medida para dar cuenta de hechos cualitativos o que no son susceptibles de ser expresados en términos monetarios.