

*Sexta edición*

# PRESUPUESTO PÚBLICO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Enrique Romero Romero



ECOE  
EDICIONES



# Contenido



<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>XV</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>VII</b>

## **CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

<b>DEL ESTADO COLOMBIANO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Conceptos básicos .....	1
1.1.1. Constitución de 1991 .....	3
1.1.2. Estado social de derecho.....	7
1.1.3. Estado democrático y participativo .....	8
1.2. Ramas y órganos del poder público .....	12
1.3. Fines esenciales del Estado.....	17
1.4. Competencias y recursos del Estado.....	18
1.5 La descentralización del Estado.....	19
1.5.1. Ventajas de la descentralización .....	21
1.5.2. Riesgos de la descentralización.....	22
1.5.3. Proceso de descentralización .....	22

## **CAPÍTULO 2: PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PÚBLICO.....**

2.1. Generalidades .....	37
--------------------------	----

2.2. Plan Nacional de Desarrollo, PND (Artículos del 339 al 344, C.N., Ley 152 de 1994).....	38
2.2.1. ¿Cómo hacer el Plan de Desarrollo? .....	39
2.2.2. ¿Cómo nace el Plan de Desarrollo?.....	44
2.3. Presupuesto público (Artículos del 345 al 355, CN. Decreto 111 de 1996) .....	46
2.3.1. Definiciones básicas .....	46
2.3.2. Sistema presupuestal colombiano .....	47
2.3.3. Estructura del presupuesto público.....	50
2.3.4. Conformación del sistema presupuestal.....	50
2.3.5. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC .....	51
2.3.6. Principios presupuestales .....	51
2.3.7. Proceso presupuestal.....	53
2.3.8. Definición y clasificación de los ingresos y gastos .....	56
2.3.9. Ejecución presupuestal .....	59
2.3.10. Modelo de la ejecución presupuestal.....	60
2.3.11. Control y seguimiento presupuestal .....	70
2.3.12. Indicadores presupuestales .....	71
2.3.13. Indicadores de la modificación presupuestal.....	72
2.3.14. Indicadores de presupuesto de ingresos.....	72
2.3.15. Indicadores del presupuesto de gastos.....	72
2.3.16. Indicadores del PAC.....	73
2.3.17. Relación del presupuesto con la contabilidad pública.....	73
<b>CAPÍTULO 3: SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>83</b>
3.1. Aspectos generales .....	83
3.1.1. Diferencias entre contabilidad pública y privada .....	86
3.1.2. Proceso histórico de la contabilidad pública .....	88
3.2. Contaduría General de la Nación.....	90
3.2.1. Funciones.....	90
3.2.2. Requisitos para ser contador general de la nación.....	92
3.2.3. Estructura orgánica de la Contaduría General.....	94
3.3. Régimen de contabilidad pública .....	95
3.3.1. Plan General de Contabilidad Pública (PGCP).....	96
3.3.2. Marco conceptual de la contabilidad pública .....	98
3.3.3. Normas técnicas de contabilidad pública.....	105
3.3.4. Normas técnicas relativas a los hechos posteriores al cierre .....	140

3.4. Manual de procedimientos.....	141
3.4.1. Estructura y descripciones de las clases .....	141
3.4.2. Preparación de informes.....	157
3.4.3. Certificación de la información .....	158
3.4.4. Entidades que integran el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP .....	159
3.4.5. Formulario CGN2005 001 SALDOS Y MOVIMIENTOS.....	162
3.4.6. Formulario GN2005 002 OPERACIONES RECÍPROCAS .....	164
3.4.7. Formulario CGN2005ne-003: NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO.....	166
3.5. Proceso de consolidación de la información contable pública- Fuente CGN. ....	169
3.5.1. Normas internacionales de Contabilidad para el sector público NIC-SP.....	170
<b>CAPÍTULO 4: EL CONTROL DEL ESTADO.....</b>	<b>187</b>
4.1. Generalidades .....	187
4.1.1. Reglamentación legal del control en Colombia.....	188
4.2. Sistema nacional de control fiscal .....	189
4.2.1. Control fiscal.....	189
4.2.2. Sistemas de control fiscal.....	190
4.2.3. Principios de control fiscal .....	191
4.2.4. El control fiscal y la contabilidad pública.....	192
4.2.5. Funciones de las contralorías.....	193
4.3. Control interno .....	194
4.3.1. Generalidades .....	194
4.3.2. Aspectos legales .....	195
4.3.3. Definiciones de los principios de la función administrativa .....	196
4.3.4. Objetivos.....	197
4.3.5. Características.....	198
4.3.6. Elementos del sistema de control interno .....	199
4.3.7. Responsabilidad del control interno .....	199
4.3.8. Evaluación del control .....	200
4.3.9. Sistema nacional de control interno.....	201
4.3.10. El control interno y la contabilidad pública.....	204
4.3.11. Fortalecimiento del control interno.....	205
4.3.12. Informes del control interno .....	208
4.4. Modelo Estándar de Control Interno, MECI- Nuevo MECI.....	210
4.4.1. Aspectos generales.....	210

4.4.2. Ámbito de Aplicación .....	212
4.4.3. Principios del Modelo Estándar de Control Interno: .....	212
4.4.4. Objetivo General del MECI .....	214
TERMINOLOGÍA TÉCNICA DE APOYO .....	219
SIGLAS UTILIZADAS .....	243
BIBLIOGRAFÍA .....	245
CONSULTAS WEB .....	247



Al final del libro está ubicado el código para que pueda acceder al **Sistema de Información en Línea – SIL**, donde encontrará archivos complementarios a la lectura del libro que le serán de gran ayuda sobre entidades públicas que manejan algún tipo de presupuesto, en los cuales se habla de aspectos generales de cada una, su formación, balances y presupuestos, entre otros.

## Índice de figuras

FIGURA 1. Constitución política .....	4
FIGURA 2. Estructura de la Constitución de 1991 .....	4
FIGURA 3. Glosario constitucional .....	6
FIGURA 4. Estado .....	6
FIGURA 5. De los principios fundamentales .....	7
FIGURA 6. Unitario .....	7
FIGURA 7. Derechos .....	8
FIGURA 8. Derechos .....	9
FIGURA 9. Deberes y obligaciones .....	10
FIGURA 10. Organización del Estado colombiano .....	10
FIGURA 11. Estructura del Estado colombiano .....	11
FIGURA 12. Funciones presidenciales .....	13
FIGURA 13. Los ministerios.....	14
FIGURA 14. Los departamentos administrativos .....	15
FIGURA 15. Establecimientos públicos .....	15
FIGURA 16. La descentralización del Estado.....	19
FIGURA 17. Despliegue de la planeación .....	38
FIGURA 18. Plan Nacional de Desarrollo.....	43
FIGURA 19. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo.....	44
FIGURA 20. Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP .....	46
FIGURA 21. Estructura del presupuesto público.....	50
FIGURA 22. Cronograma del presupuesto .....	54
FIGURA 23. Relación del presupuesto con la contabilidad pública .....	74
FIGURA 24. Relación de cuentas de planeación y presupuesto con la contabilidad pública.....	75
FIGURA 25. Estructura orgánica de la Contaduría General de la Nación, Decreto 143 del 2004.....	95
FIGURA 26. Entorno del sector público .....	96
FIGURA 27. Sistemas y usuarios de la información contable pública .....	99
FIGURA 28. Sistema integrado de información financiera .....	105
FIGURA 29. Clasificación de Ingresos .....	122
FIGURA 30. Ingresos fiscales.....	123

FIGURA 31. Costos de ventas.....	127
FIGURA 32. Costos de operación .....	128
FIGURA 33. Reconocimiento de costo.....	129
FIGURA 34. Revelación de datos .....	130
FIGURA 35. Actividades del proceso público .....	132
FIGURA 36. Estados financieros .....	138
FIGURA 37. Generalidades y conceptos básicos .....	159
FIGURA 38. Consolidación de la información .....	169
FIGURA 39. IFAC - Federación Internacional de Contadores .....	172
FIGURA 40. Reglamentación legal del control en Colombia.....	189
FIGURA 41. Sistema Nacional del Control Fiscal.....	190
FIGURA 42. Procesos administrativos .....	192
FIGURA 43. Fases del control interno.....	200
FIGURA 44. MECI .....	211
FIGURA 45. MECI .....	216
FIGURA 46. Control de planeación y gestión .....	216
FIGURA 47. Evaluación y seguimiento .....	217
FIGURA 48. Control de evaluación y seguimiento.....	217

## Índice de cuadros

CUADRO 1. Mecanismos de participación ciudadana y política.....	9
CUADRO 2. Ramas del poder .....	12
CUADRO 3. Órganos del Estado .....	16
CUADRO 4. Fines esenciales del Estado.....	17
CUADRO 5. Competencias y recursos del Estado: la Nación.....	18
CUADRO 6. Competencias y recursos del Estado: los departamentos .....	18
CUADRO 7. Competencias y recursos del Estado: los municipios.....	18
CUADRO 8. Modalidades de descentralización .....	20
CUADRO 9. Proceso de descentralización .....	22
CUADRO 10. Planes de desarrollo .....	40
CUADRO 11. Objetivo de la inversión.....	47
CUADRO 12. Diferencias entre presupuestos en entidades públicas y privadas .....	47
CUADRO 13. Cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP .....	48
CUADRO 14. Conformación del sistema presupuestal colombiano .....	50
CUADRO 15. Principios presupuestales.....	52
CUADRO 16. Preparación del proyecto de presupuesto .....	53
CUADRO 17. Programación del Presupuesto General de la Nación .....	55
CUADRO 18. Recorrido del Presupuesto General de la Nación .....	56
CUADRO 19. Definición y clasificación de los ingresos públicos.....	56
CUADRO 20. Definición y clasificación de los gastos públicos.....	58
CUADRO 21. Etapas de la ejecución presupuestal.....	59
CUADRO 22. Ejecución de ingresos presupuestados .....	62
CUADRO 23. Ejecución de gastos presupuestados .....	65
CUADRO 24. Operaciones efectivas de tesorería mes.....	66
CUADRO 25. Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC .....	69
CUADRO 26. Diferencias entre contabilidad pública y privada .....	86
CUADRO 27. Tipos de entidades públicas.....	88
CUADRO 28. Evolución de la contabilidad pública en Colombia .....	89
CUADRO 29. Requisitos para ser Contador General de la Nación .....	92
CUADRO 30. Estructura del Régimen de Contabilidad Pública 2007. ....	97
CUADRO 31. Criterios de actualización del costo histórico .....	106



CUADRO 32. Años de vida útil para activos depreciables.....	110
CUADRO 33. Factores en el comportamiento patrimonial .....	119
CUADRO 34. Patrimonio institucional .....	120
CUADRO 35. Estados financieros .....	139
CUADRO 36. Niveles de clasificación del catálogo general de cuentas.....	142
CUADRO 37. Presentación de las cuentas principales del Régimen de contabilidad pública que aplica a partir de enero de 2007 .....	144
CUADRO 38. Plazos para presentar informes .....	158
CUADRO 39. Estructura del formulario del CGN2005-1 .....	164
CUADRO 40. Estructura del formulario del CGN2005-2.....	165
CUADRO 41. Notas específicas.....	166
CUADRO 42. Notas generales.....	167
CUADRO 43. Normas Internacionales de Contabilidad, NIC, para el sector público.....	178
CUADRO 44. Reglamento legal del control en Colombia.....	188
CUADRO 45. Los principios del control fiscal.....	192
CUADRO 46. Informe ejecutivo anual.....	208

## Prólogo



La sexta edición de esta publicación tiene la particularidad de ser prologada por un filósofo y educador. El profesor Enrique Romero ha tenido a bien que sus intereses interdisciplinarios pudiesen integrar a profesionales de otras disciplinas en sus investigaciones documentales, convicción que compartimos desde hace tiempo. Dicho esto, quiero agradecer al autor por invitarme a compartir algunas reflexiones en torno a su producción académica, específicamente al libro que Usted tiene entre manos: “Presupuesto público y Contabilidad gubernamental”.

Las cuatro partes en que ha sido concebida y publicada reiteradamente esta obra, da cuenta de la necesidad que tenemos todos los ciudadanos de beneficiarnos de la formación permanente y actualización de quienes tienen la responsabilidad de entender el ejercicio financiero buscando el bien común de todas las personas. Particularmente, el sector público actúa de manera casi automática en los procedimientos habituales que le han sido confiados por los ciudadanos cada vez que se eligen a quienes administren “lo público”, la “cosa de todos”, la *res pública*, nuestra República de Colombia.

Por esta razón, el profesor Romero destaca esta responsabilidad del Estado para con todos sus ciudadanos mediante unas líneas de trabajo bien definidas: la estructura administrativa del Estado, la planeación y el presupuesto público, el sistema nacional de contabilidad pública y el control del Estado. Es urgente reconocer y reforzar la funcionalidad administrativa del Estado, pero también su

compromiso humanizador con el entorno que frecuenta gracias al contacto diario con los ciudadanos, ya sea de manera presencial o a través de otro tipo de sistemas remotos de comunicación.

Los funcionarios públicos han asumido la responsabilidad de promover el crecimiento humano, de su dignidad y reconocimiento, a través de un ejercicio profesional conforme a los valores que promueve la cultura arraigada en nuestro país, y que se recoge en la Constitución Política. La facilidad con la que los ciudadanos puedan acercarse y “comprender” el sistema en el que se manejan sus finanzas, redundará en beneficio del crecimiento personal y económico de todas las personas. Esta publicación recoge precisamente este afán que desborda lo informativo e introduce la importancia de incorporar también procesos pedagógicos más asertivos, con el fin de que todos puedan aprender a seguir sus propios procesos públicos.

El ejercicio contable público de los ciudadanos desborda igualmente la automatización generada por la costumbre. En la medida en que se aprende a preguntar por asuntos presupuestales y financieros, la percepción de confianza irá en aumento, y este ejercicio, que permite a las personas sentir que aportan en el crecimiento social y económico de su entorno, podrá generar lazos mucho más estrechos en el compromiso ciudadano en todos los frentes sociales y de relaciones humanas. El control trasciende igualmente el tema fiscal. El conocimiento de las labores propias de los entes que tienen la responsabilidad de cuidar los recursos y los procesos públicos, aportan también niveles mayores de confianza en el ejercicio de las finanzas públicas.

El profesor Romero nos introduce como lectores, y ciudadanos de a pie, en un tema determinante para el desarrollo y el progreso social. Las categorías humanizadoras y pedagógicas del ejercicio público permite que todas las personas puedan acercarse y conocer los temas que tanto les afecta y, por lo tanto, son necesarios conocer: El Estado, el presupuesto, la contabilidad, el control. Agradezco al profesor Enrique por la confianza de permitirme escribir estas líneas, y le felicito por mantener cada día esa disposición por ilustrar en estos asuntos tan complejos a aquellos que contamos con la curiosidad y el interés, pero a medida que nos acerquemos a leer obras como estas, podremos comprometernos más con nuestra sociedad.

Oscar Yecid Aparicio Gómez  
*Doctor en Educación, Doctor en Filosofía.*

# Introducción



El contenido de la presente obra, *Presupuesto público y Contabilidad gubernamental*, sexta edición, constituye una guía estructurada de consulta que desarrolla en forma sistemática y dinámica el ejercicio financiero de las entidades del sector público, forma un valioso aporte a la comprensión y análisis de cuatro líneas estrechamente relacionadas como herramientas gerenciales del Estado moderno, como son: la estructura administrativa del Estado, la planeación y el presupuesto público, el sistema de contabilidad pública y el control del Estado.

Bajo estos cuatro grandes temas, esta publicación compila conceptos propios y de varios autores especializados e integra la responsabilidad y el compromiso estatal, desde la administración pública, proyectando objetivos, estrategias y metas, desde el origen de los recursos para atender las necesidades de la comunidad establecidas en la Constitución Nacional, planeando y ejecutando los presupuestos, registrándolos en la contabilidad pública, para finalmente evaluar la gestión administrativa y el ejercicio del control fiscal.

Por lo anterior, el primer capítulo describe, en forma clara y sencilla, la estructura administrativa financiera del Estado colombiano, la cual es de interés general para la sociedad como accionista del Estado al que pertenece, especialmente está dirigido a quienes requieren de una guía que facilite entender el ejercicio público, desde la conformación estatal, sus fines o propósitos, descentralización administrativa y distribución de recursos establecidos en la Constitución Nacional, para posteriormente,

hacer la exposición de la experiencia de carácter legal y científico del manejo de las finanzas públicas, en un Estado competitivo en la toma de decisiones.

En segundo lugar, se refiere a la planeación y el presupuesto público, se presentan los aspectos básicos en materia de planeación desde la preparación de los Planes de desarrollo, las previsiones y proyecciones del Estado en dichos planes, dentro de la nueva normatividad constitucional y legal. Luego continuamos con el presupuesto público, en donde se profundiza sobre los principios presupuestales, la clasificación de ingresos y gastos, los indicadores presupuestales y el desarrollo de ejercicios prácticos.

Posteriormente, esta sección se complementa con el nuevo sistema de contabilidad pública, donde se exponen temas de plena actualidad, a partir del Régimen de Contabilidad Pública emitido por la Contaduría General de la Nación, apoyado por el Artículo 354 de la Constitución Nacional, desarrollado por medio de la Ley 298 de 1996. Por lo tanto, se profundiza en materia de la nueva reglamentación del orden nacional, incluyendo las Normas Internacionales de Contabilidad Pública, NIC-SP, emitidas por el *Public Sector Committee, PSC*, el *International Federation of Accountants Committee, IFAC*. Es así que este tema es de trascendental importancia a medida que cubre conceptos de armonización normativa y nuevos aspectos en materia de registro presupuestal y presentación de informes a antes de control.

En el último capítulo, se finaliza con el ciclo administrativo público relacionado con el control estatal, el cual encierra y complementa los anteriores capítulos como una necesidad apremiante que hoy exige un mundo globalizado, con el fin de ser competitivo en el manejo eficiente de los recursos públicos. Por ello, se destaca el **control fiscal** como evaluador externo del ejercicio financiero, de gestión, ambiental y de resultados; complementado con el control interno como apoyo de la administración en la **Gestión de calidad**, contemplada a través del nuevo Modelo Estándar de Control Interno-MECI, proporcionando elementos conceptuales y herramientas metodológicas para la comprensión, implementación y evaluación del sistema de control interno.

La finalidad de unificar estos sustanciales temas pretende aportar elementos, temáticas y guías ante problemáticas como la desinformación y la falta de presupuesto por parte de las entidades y el gobierno en general, para la capacitación de los funcionarios públicos, generando poca importancia sobre la **cosa pública**, lo que trae como resultado, que la gestión no sea evaluada oportunamente, que las decisiones no sean las más indicadas, que la información enviada a los entes controladores no cumpla los objetivos trazados, y en general, que la comunidad asuma la responsabilidad y se comprometa con la modernización y competitividad del Estado.

En la presente edición, incluimos nuevos conceptos relacionados con la Reforma Tributaria, el proceso de paz y el posconflicto, como temas fundamentales que nos tocan en materia de recursos, presupuestos e inversión social que redireccionan las finanzas públicas.

Finalmente, concluimos que estos temas han sido abordados con la mejor intención, y conocimiento, apoyados en la normatividad vigente para la parte conceptual y técnica, combinando metodologías y experiencias, con cuadros de presentación que permiten visualizar y comprender, en forma clara e integral, el objeto de cada tema; adicionalmente, se desarrollan ejemplos, talleres y cuestionarios para familiarizar y retroalimentar la información.

Esperamos que los temas expuestos en esta nueva publicación proporcionen el conocimiento necesario para discusiones, mejoramiento y enseñanza que deben darse alrededor de la gestión pública; y que optimice el desempeño profesional en el entorno económico, político, social y ambiental, relacionados con el manejo de los recursos en el sector público.

El autor



## Capítulo 1



# Estructura administrativa del Estado colombiano

“Ningún conocimiento humano puede ir más allá de su experiencia”

*John Locke (1632 - 1704)*

- Conceptos básicos.
- Ramas y órganos del poder público.
- Fines esenciales del Estado.
- Competencias y recursos del Estado.
- La descentralización del Estado.
- Ejercicios de evaluación.

### 1.1. Conceptos básicos

El tema del Estado ha sido, sin duda, el tema medular de la ciencia política de todos los tiempos. Las reflexiones y estudios sobre el Estado van desde su magnificación hegeliana, al plantear que todo lo que el hombre es se lo debe al Estado, hasta la consideración marxista como un mero y simple instrumento de dominio de una clase sobre otra, pasando por la concepción liberal de la consagración de derechos individuales frente al Estado, a quien se consideraba un ente separado de la sociedad (Allan Brewer Carías-1962).

**E**l Estado es quien ejerce el poder público, porque es la figura jurídica de la Nación y debe organizarse para atender a todos quienes lo conformamos. El Estado, para poder organizar y administrar el país, tiene el poder político conformado y reglamentado en la Constitución Nacional de 1991, cuando afirma que



“Colombia es un Estado Social de Derecho” organizado en cada una de las ramas del poder público y los órganos del Estado.

El Estado es una gran empresa organizada para administrar los recursos, igual que cualquier empresa del sector privado; por lo tanto, se ha dividido estructuralmente en tres ramas del poder público: *legislativa, ejecutiva y judicial*, las cuales trabajan en forma armónica para poder cumplir con todos los fines y objetivos de mejoramiento social y de calidad de vida de la sociedad, tal como lo establece la Carta Magna de 1991.

Veamos un resumen de las constituciones desde 1810.

Fecha	Concepto
<b>1810</b> , Agosto 15	Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro. Consagra el federalismo, la libertad de los esclavos y la abolición de resguardos.
<b>1811</b> , Marzo 30	Constitución de Cundinamarca. Declara que la provincia de Cundinamarca se erige en Monarquía.
<b>1811</b> , Noviembre 27	Acta de Federación de las Provincias Unidas.
<b>1811</b> , Diciembre 9	Promulgada Constitución de la República de Tunja.
<b>1812</b> , Marzo 21	En Rionegro se suscribe la Constitución del Estado de Antioquia.
<b>1821</b> , Julio 12	Expedida en Cúcuta, Constitución de la República de Colombia, conformada por tres grandes departamentos: Cundinamarca, Venezuela y Quito.
<b>1830</b> , Mayo 5	Promulgada la Constitución de la República de Colombia. Siguió los parámetros de la anterior, pero disminuyó sus rasgos centralistas.
<b>1831</b> , Noviembre 17	Expedida la Ley Fundamental del Estado de la Nueva Granada.
<b>1832</b> , Marzo 1	Promulgada la Constitución de la Nueva Granada. Refuerza el poder de las provincias.
<b>1843</b> , Abril 20	Sancionada la Constitución Política de la Nueva Granada. Aunque sigue lineamientos de las anteriores, refuerza los poderes presidenciales.
<b>1853</b> , Mayo 21	Sancionada la Carta constitucional de la República de la Nueva Granada. Descentralismo.
<b>1858</b> , Mayo 22	Expedida la Constitución de la Confederación Granadina. Divide la república en Estados federales bajo un régimen unitario.
<b>1861</b> , Septiembre 20	Suscripción del Pacto de Unión con características de Constitución provisional. Acentúa los poderes de los Estados.
<b>1863</b> , Mayo 8	Constitución de los Estados Unidos de Colombia, firmada en Rionegro, Antioquia. Federalista. Preámbulo invoca al pueblo como fuente de autoridad.
<b>1886</b> , Agosto 4	Constitución de la República de Colombia. Carácter centralista, presidencialista, autoritario y confesional.
<b>1991</b> , Julio 4	Sancionada nueva Constitución. Énfasis en derechos y libertades fundamentales.

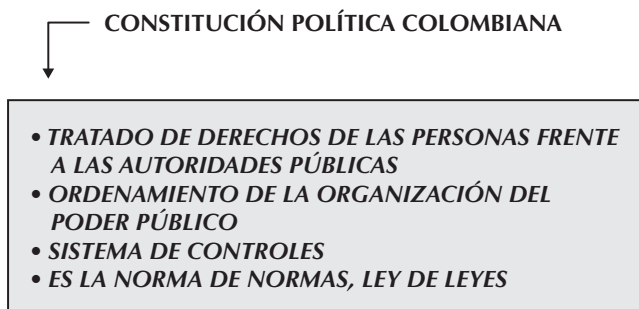
### **1.1.1. Constitución de 1991**

La presente constitución política que nos rige, trae una cantidad de bondades dentro del Estado Social de Derecho con una serie de ideales de vida, garantizando convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz, que al convertirse en realidades nos damos cuenta que nunca podrán cumplirse por falta de los recursos.

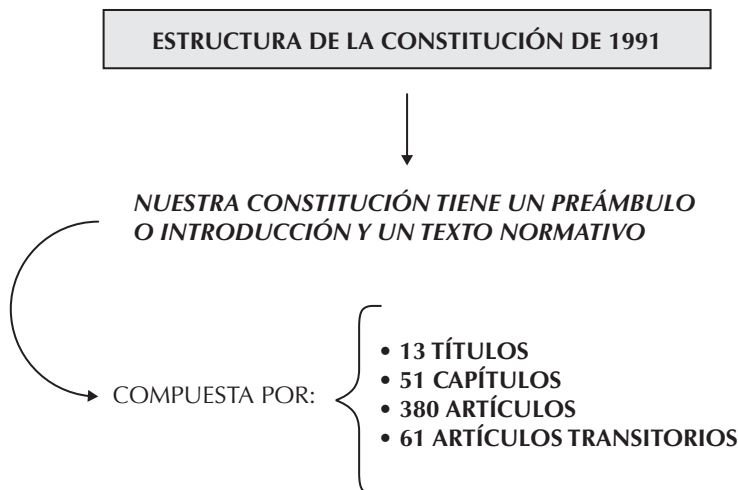
Esta retórica constitucional soñada, normalmente se da en países con más necesidades, mientras que en los países más exitosos en términos de crecimiento económico e indicadores sociales se tienen constituciones más realistas.

La actual Constitución, que ha sido promulgada en el país, visualiza grandes líneas orientadoras de la reforma, como son:

- a). La nueva Carta de Derechos: si bien se reescriben los derechos clásicos o tradicionales que estaban insertos en la Constitución de 1886, la reciente ley de leyes ingresa al vocabulario constitucional un nutrido catálogo de derechos, en especial en el plano social, tales como los relacionados con los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los minusválidos y, en general, un gran énfasis en la seguridad social. Lo propio puede decirse de la consagración de derechos tales como el de la vivienda digna y otros.
- b). Las reformas políticas: el campo de las modificaciones al congreso es uno de aquellos en los cuales se aprecian notables transformaciones.
- c). La participación ciudadana: la noción de participación se esparce en todo el articulado.
- d). El pluralismo: este también penetra en las instituciones reformadas.
- e). La economía: un mayor espacio a los sectores nacionales en la planeación, y el reconocimiento constitucional de sectores que como el bursátil y el asegurador no estaban en la antigua Carta.
- f). La rama y la función ejecutiva: en este aspecto se aprecian importantes modificaciones. Se define al presidente como símbolo de la unidad nacional y se le atribuyen las investiduras de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.
- g). La administración de justicia: en materia de administración de justicia, al lado del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia modificada, surgen nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario de la rama y que tuvo su antecedente en la reforma constitucional de 1979.

**Figura 1. Constitución política**

Fuente: elaboración propia.

**Figura 2. Estructura de la Constitución de 1991**

Fuente: elaboración propia.

#### *1.1.1.1. Características de la constitución de 1991*

1. La influencia de las ciencias sociales: una lectura cuidadosa y un análisis detenido de la Carta de 1991 permiten apreciar cómo las ciencias sociales encuentran su espacio en ella.
2. El preámbulo y su valor jurídico: por "preámbulo" se entiende la declaración que antecede el articulado de la Constitución. El de nuestra Carta, textualmente expresa:

El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando

la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CN.

3. El Estado: es la sociedad política y jurídicamente organizada, con la autoridad suficiente para imponer un orden jurídico dentro de su propio territorio y para hacer respetar su personalidad ante el concierto internacional.
4. Los principios del Estado colombiano: la nueva Carta Política señala el carácter jurídico del Estado, al definirlo como un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, dentro de la prevalencia del interés general (Art.1).
5. Los fines del estado: el artículo 2º define como fines del Estado, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los derechos que la Constitución consagra. También lo son la participación de todos en la vida económica, administrativa, política y cultural de la Nación, así como la independencia nacional, la preservación de la integridad territorial, la convivencia pacífica y la justicia social.
6. La soberanía nacional: debe entenderse por soberanía nacional la calidad que tiene la nación comprendida como este abstracto, de no obligarse ni determinarse, sino por su propia voluntad, a través de portavoces cualificados, es decir sus representantes renovados periódicamente.
7. La diversidad étnica y cultural: la nueva Constitución reconoce y protege la diversidad étnica y cultural del país, y establece como obligación del estado colombiano y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
8. El idioma castellano: el catálogo de principios fundamentales de la nueva carta incluye al castellano como idioma oficial de Colombia, adicional a que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus respectivos territorios y, que la enseñanza en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias se impartirá en forma bilingüe.
9. El sistema democrático participativo está definido por la democracia participativa. Esta concepción de la democracia alienta el concurso activo de los ciudadanos en las decisiones administrativas requeridas para el manejo de la cosa pública. La doctrina concibe la democracia participativa como la que permite que los ciudadanos ejerzan permanente influjo en las decisiones del Estado, como la iniciativa popular, el referendo, el revocatorio, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto.

**Figura 3. Glosario constitucional****NACIÓN**

Conjunto de personas del mismo origen étnico que generalmente hablan un mismo idioma, tienen tradición en común y ocupan un mismo territorio.

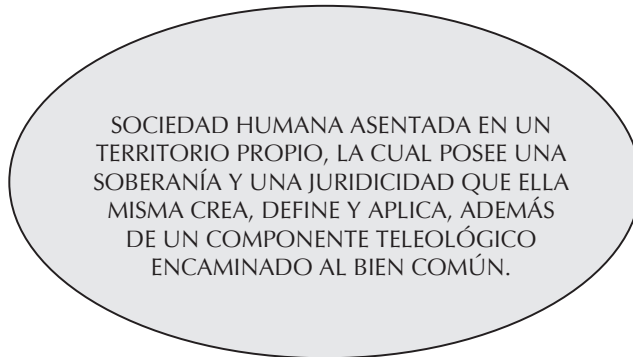
**GOBIERNO**

Conjunto de organismos y personas que dirigen a una nación y quienes llevan sus funciones. El gobierno cambiará después de las elecciones.

**REPÚBLICA**

Sistema de gobierno en el que el poder reside en el pueblo. Este sistema está personificado por un jefe supremo llamado presidente, quien es elegido por el pueblo.

Fuente: elaboración propia.

**Figura 4. Estado**

Fuente: elaboración propia.

Los derechos humanos son las consignas asumidas por la humanidad para determinar las condiciones de dignidad con las que debe contar cualquier persona por el simple hecho de haber nacido, para su realización.

**Figura 5. De los principios fundamentales**

*"Un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".*

Fuente: elaboración propia.

### **1.1.2. Estado social de derecho**

Todas las personas tienen derechos. Al Estado le corresponde garantizarlos y establecer condiciones necesarias para que se cumplan en el marco de la igualdad de oportunidades, la equidad y la convivencia.

**Figura 6. Unitario**

#### **UNITARIO**

Colombia es:

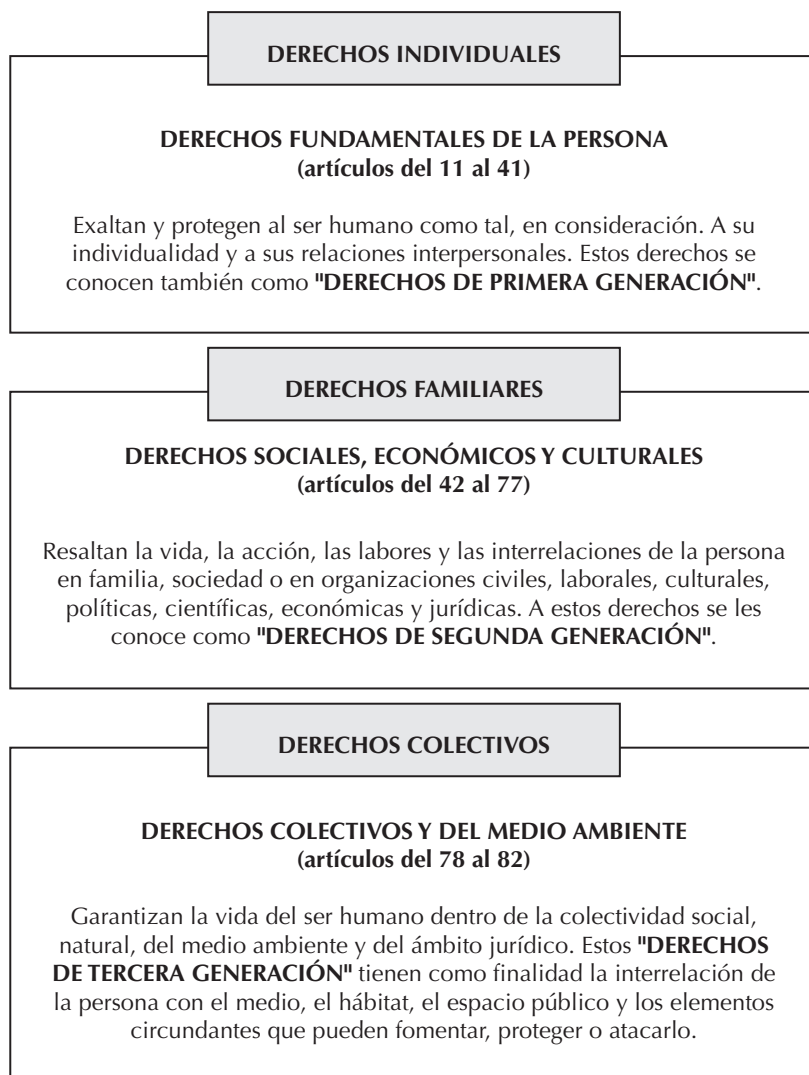
- Una sola república con unidad en cuanto a las decisiones políticas y administrativas.
- Un solo centro de referencia.
- Un mismo régimen constitucional.
- Las mismas leyes para todas las entidades territoriales que lo constituyen.

Fuente: elaboración propia.

Son fines esenciales del Estado:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; 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 y la vigencia de un orden justo.

Figura 7. Derechos



Fuente: elaboración propia.

### 1.1.3. Estado democrático y participativo

- Sus decisiones tienen como punto de partida la voluntad del pueblo.
- El pueblo elige mediante el voto no solamente a sus representantes sino también al programa de gobierno o acción administrativa que considera conveniente.
- Avanza de la representación a la participación directa.

# PRESUPUESTO PÚBLICO Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El Estado es una gran empresa organizada para administrar recursos, igual que cualquier empresa del sector privado. A partir del presupuesto público las tres ramas del poder –legislativa, ejecutiva y judicial– trabajan para cumplir con los objetivos de mejoramiento social y de calidad de vida de la sociedad.

Esta nueva edición recoge la más reciente legislación colombiana sobre presupuesto y contabilidad estatal alrededor de cuatro grandes temas: la estructura administrativa del Estado, la planeación y el presupuesto público, el sistema nacional de contabilidad pública y el control del Estado. Incluye descripciones de los más recientes planes de desarrollo y de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). Cada capítulo contiene ejercicios de evaluación y cuestionarios.

Estudiantes de Contaduría Pública, Administración Pública y Economía, así como funcionarios públicos, asesores financieros y la comunidad académica tienen aquí una obra de referencia útil para entender la “cosa pública” en Colombia bajo el marco de la Constitución Política de 1991.

Colección: Ciencias empresariales  
Área: Contabilidad y finanzas

**ECOE**  
EDICIONES

[www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)

## Incluye

- Estructura del Estado Colombiano: ramas del poder público, recursos del Estado y la descentralización.
- La planeación y el presupuesto público: el Plan Nacional de Desarrollo y el sistema presupuestal colombiano.
- El Sistema Nacional de Contabilidad Pública y sus elementos: Contaduría General de la República, Plan General de la Contabilidad Pública y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).
- El control del Estado: Sistema Nacional de Control Fiscal y el Modelo Estándar del Control Interno (MECI).

**Enrique Romero Romero**

Contador Público de la Universidad Central (Colombia), Magister en Tributación, y Especialista en Administración y Gerencia de Sistemas de Gestión de la Calidad, Revisoría Fiscal y Contraloría, entre otros estudios. Tiene una larga experiencia como asesor en los sectores público y privado en temas administrativos, financieros, presupuestales, fiscales y de control. Ha sido docente, conferencista e investigador en temas de administración pública en varias universidades colombianas. Autor de los libros Administración y finanzas públicas y Plan Único de Cuentas (tres ediciones), entre otras obras.

ISBN 978-958-771-457-9



e-ISBN 978-958-771-458-6