



CONTROL INTERNO CONTABLE Y LA LEY 716 DE 2001

**JAIRO ALBERTO CANO PABÓN
CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

**IX Encuentro Nacional IV
Internacional de Control Interno**

MANIZALES, OCTUBRE 6,7 Y 8 DE 2003

Control Interno Contable

Para la vigencia del 2002 ha resultado fundamental el trabajo que las oficinas de control interno o quienes hagan sus veces han realizado de forma cuatrimestral sobre las deficiencias de mayor significación detectadas en el proceso de reconocimiento, valuación y revelación de la información financiera, económica y social de los diversos entes públicos, con el propósito de lograr el mejoramiento de su calidad, mediante el seguimiento de la aplicación de la Ley 716 de 2001, sobre saneamiento contable.

En ejercicio de su función constitucional el Contador General de la Nación, desde 1998, ha establecido la política relativa al control interno contable, en el marco de lo dispuesto por la Ley 298 de 1996 y específicamente lo dispuesto en el Decreto 2145 de 1999; permitiendo una aplicación práctica, como apoyo técnico a una administración pública eficiente en la gestión financiera, a fin de determinar la *calidad técnica* del proceso contable y el nivel de confianza que se le puede otorgar en la producción fiable y oportuna de la información contable pública.

En el año 2002, en el marco del programa de cooperación internacional suscrito entre el Gobierno Nacional y la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América US – AID, la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, la Unión Europea UE , el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, se desarrollaron tareas conjuntas en busca del fortalecimiento de los sistemas de control interno institucional, en ese sentido, se adelantaron cuarenta (40) programas de capacitación con cobertura a tres mil treinta y seis (3036) servidores públicos, que incluyó la temática del control interno contable y su relación con el saneamiento contable del sector público.

En cumplimiento de la Resolución 196 del 23 de julio de 2001, mediante la cual se fija la obligatoriedad de todos los entes públicos de evaluar el control interno contable por lo menos tres (3) veces en el año, se determinan criterios técnicos relacionados con la operatividad del control interno contable, la responsabilidad en su implementación, la función de su evaluación y la estructura y temporalidad de sus informes, se ha logrado acercar el ciclo del control al ciclo de la gestión financiera de los entes públicos, para buscar el fortalecimiento efectivo de sus sistemas de control institucional.

El anterior acto administrativo fue demandado y el Consejo de Estado, mediante Sentencia del 13 de marzo de 2003 estableció: “(...) *Teniendo en cuenta entonces que el control interno forma parte del proceso contable y que tanto la Constitución Política como la ley facultan al Contador General de la Nación para la determinación las normas contables que deben regir en el país, la Sala considera*

que el Contador General no se extralimitó en sus funciones al expedir el acto demandado” (sentencia Expediente 2-7529 M.P. Olga Inés Navarrete), lo cual constituye un importante respaldo de los altos tribunales a labor que ha venido desempeñando la Contaduría General de la Nación en este aspecto.

Igualmente, ante la necesidad de lograr ahorros significativos en la remisión de información a las entidades rectoras del nivel nacional, se concertó con el Departamento Administrativo de la Función Pública, la unificación en solo informe anual de evaluación del control interno, el relacionado con el control interno contable, que era presentado de manera independiente la Contaduría General de la Nación, modificándose la Resolución 196 de 2001 en este aspecto.

En esta vigencia es importante destacar el trabajo conjunto con el Banco Mundial, la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación (Circular Conjunta No. 001 del 20 de agosto de 2002) relacionado con la emisión de una norma técnica aplicable a partir del año 2003, para estandarizar la información relacionada con la ejecución de los proyectos de inversión apalancados por la banca multilateral y la cooperación internacional, ante la falta de uniformidad en la información que debe ser remitida a los diversos organismos de control y regulación, uniformándose su registro con base en causación y obtener información patrimonial, que pueda ser entregada a través de Reportes de Seguimiento Financiero y Gerencial.

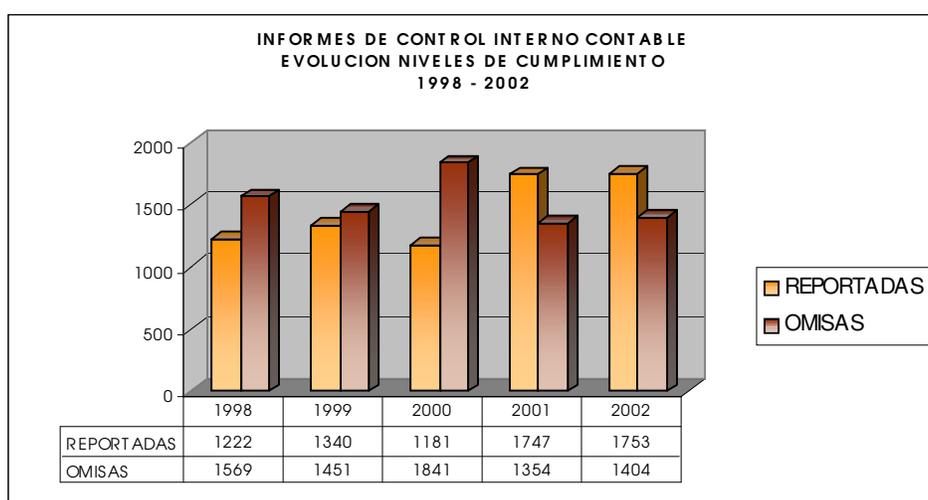
Esta metodología, contiene el Catálogo de Cuentas con la definición de auxiliares, descripciones y dinámicas; el instructivo que permite uniformar y armonizar el procedimiento contable aplicable a los proyectos de inversión; las clases, diseños y contenidos de los informes o reportes obligatorios para los coordinadores de los proyectos destinados a satisfacer las necesidades de información del Banco Mundial, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y la ciudadanía en general y las *normas para el ejercicio del control interno contable* y la aplicación del proceso de auditoría integral.

Se obliga, mediante la *Resolución 380 de 2002*, la adopción de este instrumento para todos los proyectos de inversión en cabeza de los representante legales de los entes ejecutores y responsables de las unidades coordinadoras y la evaluación del control interno por parte de los jefes de control interno o quienes hagan sus veces de los entes ejecutores, cubriéndose la gestión de estos recursos, cuyo control no estaba siendo cubierto en muchos casos por estas oficinas. En el mes de noviembre se hizo en colaboración con el Banco Mundial una capacitación intensiva con los responsables de los proyectos y los auditores externo e internos de los mismos.

Sector Público

En este contexto, en el transcurso del año 2003, una vez recibidos, la totalidad de los informes enviados por el año 2002, se remitieron 894 oficios de requerimiento a las entidades y organismos públicos para el envío y mejoramiento de la información al corte 31 de diciembre de 2002, que incluye el requisito de presentación de la información sobre la evaluación del control interno contable.

Al corte 31 de diciembre de las vigencias comprendidas entre 1998 y 2002, se ha venido notando una curva de mayor cumplimiento, tanto en número como en los contenidos del informes relacionados con la situación del control interno contable.



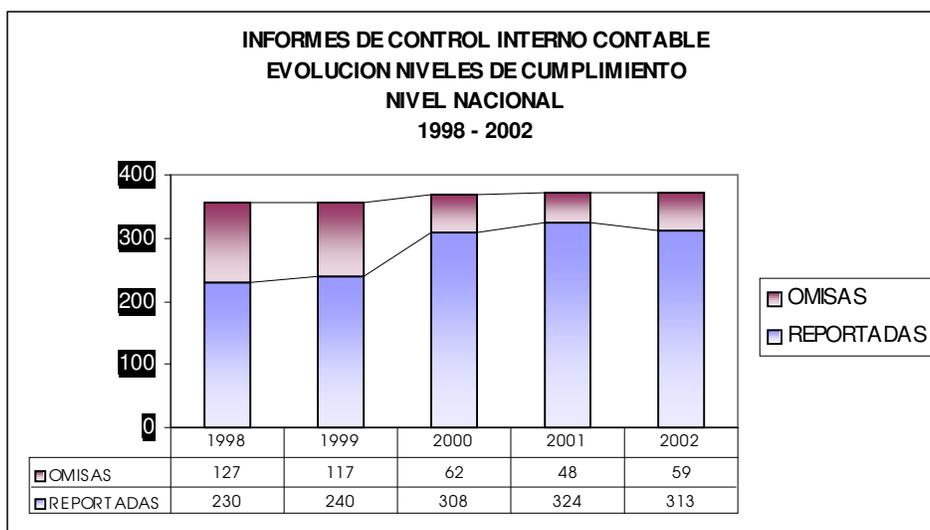
Comparativamente, con los resultados obtenidos por la vigencia de 2002, cuyos informes fueron presentados el 15 de febrero del 2003, se observó un incremento al pasar en su totalidad de 1.222 en 1998 a 1.753 informes en el 2002 como se observa en la gráfica, es decir, pasamos del 44% al 56% en nivel de cumplimiento, lo que significó recibir 531 evaluaciones más. La base del total de entidades también se incrementó un 12% con relación a 1998 y en un 2% con relación al 2001. En la mayoría de las entidades se mejoró significativamente la calidad de la información o por lo menos existe un diagnóstico claro de las deficiencias de mayor incidencia que están siendo objeto del proceso de depuración en el contexto de lo previsto por la normatividad de la Contaduría General y la Ley 716 de 2001 y su Decreto reglamentario 1282 de 2002, subsistiendo aun la necesidad de trabajar en el mejoramiento de los aspectos que se detallan más adelante.

Nivel Nacional

Cobertura. En relación con las entidades del *Nivel Nacional* se notó una leve disminución en los niveles de cumplimiento, al pasar del 87% en 2001 al 84% en

el 2002. Con relación al año base de 1998 se presentó un incremento del 36%, recibiendo 83 informes más. Se destaca el esfuerzo interinstitucional, adelantado durante el 2002, por depurar y conciliar los saldos por operaciones recíprocas, acciones sobre saneamiento contable y el nivel de cumplimiento del 100% de la información validada con éxito a la base de datos de la CGN, para la producción del Balance General Consolidado de la Nación.

Existe también un avance importante en el contenido de los informes sobre evaluación del control interno contable y la retroalimentación que en periodos menores de un año – cuatrimestre-, se hizo por primera vez para realizar seguimientos puntuales en el mejoramiento de la calidad de la información financiera. Se obligó también una evaluación específica, en el caso de las entidades cubiertas por el Sistema Integrado de información Financiera SIIF, de evaluar la conveniencia de mantener sistemas alternos o paralelos de información, verificándose igualmente la necesidad de conciliar los saldos respectivos. En este aspecto se deben mejorar el contenido de los informes ya que un porcentaje significativo no cumplió en su totalidad con los requisitos de las normas establecidas.



Aspectos mejorados. De la lectura sumaria de los informes presentados por la vigencia del 2002, en el *Nivel Nacional*, podemos destacar en las 56 entidades de del sector central nacional, incluye SIIF: que se han creado comités financieros para efecto de conciliación de operaciones; se crearon los comités de saneamiento para depuración de saldos, en atención a las disposiciones de la ley 716; se establecieron procedimientos para la toma física de inventarios y su saneamiento; se han acatado las disposiciones de los entes reguladores y de control adoptando procedimientos que están contemplados en los planes de mejoramiento; se implementaron manuales y en algunos casos se perfeccionaron procedimientos en temas específicos, como es el caso de mercancías

aprehendidas para la DIAN. El SIIF es una herramienta que ha permitido una mayor eficiencia en el manejo presupuestal de los recursos y ha brindado información sobre las diferentes etapas de ejecución, en forma oportuna y confiable. Las entidades que conforman SIIF, están aplicando los procedimientos y normatividad establecida en el Decreto 178 de 2003. Muchas entidades ya han logrado armonizar sus sistemas alternos para hacerlos compatibles con el SIIF, permitiendo así que la información se encuentre actualizada y estas, a partir de diciembre de 2002, según lo exigió la CGN, comenzaron a reportar con bases en la información de SIIF. Algunas entidades aplican el sistema de control y autocontrol en los procesos contables y financieros. Las entidades cuentan con sitios web, que disponen para consulta de información relacionada con temas no solo contables y de control interno sino aquellos de su competencia, tanto nacionales como internacionales. En algunos funcionarios existe sentido de pertenencia y compromiso institucional. Se motiva e incentiva a los funcionarios con respecto a la concientización en la aplicación de los valores. Algunas entidades poseen políticas de seguridad técnica sobre el manejo de copias para el respaldo y salvaguarda de la información.

Con relación a las empresas estatales, se pudo establecer que 112 de ellas remitieron el informe de Control Interno, 31 no lo presentaron y 4 indican que no les aplica la reglamentación para cumplir con este requisito. Para el desarrollo de los aspectos mejorados y a mejorar, se tomó 51 entidades de la muestra, las cuales arrojaron los siguientes resultados: Se pudo observar un mejoramiento en los flujos de información, que se refleja en la consolidación de la información interna. Es evidente la existencia de mecanismos de control para la colocación y redención de inversiones. Existen políticas para la incorporación de bienes al patrimonio de la entidad y en general se observa que se aplica la normatividad para la actualización de los avalúos. Las entidades han adelantado de manera considerable la conciliación de saldos de operaciones recíprocas mediante circularizaciones. Las entidades en su mayoría atienden puntualmente los requerimientos efectuados por la Contaduría General de la Nación – CGN. Los entes públicos han acatado lo establecido en la Ley 716 de 2001, referente a la creación del comité de saneamiento contable, lo que ha permitido adelantar un diagnóstico de las operaciones objeto de depuración.

De las 173 entidades regionales, 144 de ellas remitieron el informe de Control Interno, 28 no lo presentaron y 1 indica que no le aplica la reglamentación para cumplir con este requisito. Para el desarrollo de los aspectos solicitados, sobre una muestra de 61 entidades, se tienen que: Las entidades cuentan con políticas y planes para cubrir las necesidades de información. Mejoramiento en el ordenamiento y disposición de los respectivos documentos fuente o soporte de los libros de contabilidad. Planes de trabajo y procedimientos específicos que permitan la eficiencia de los flujos de información. Se observa que existen mecanismos de control y cumplimiento de las normas para manejo del disponible, de colocación y redención de inversiones. Las entidades manifiestan el

establecimiento de medidas para la guarda y custodia de los activos fijos, títulos valores, especies venales, principalmente por la constitución de pólizas. Se observa existencia y cumplimiento de planes de compras, funcionamiento de comités de adquisiciones y cumplimiento de políticas sobre los procesos de contratación de adquisición de bienes y servicios. Los entes públicos revelan el acatamiento de Constituir el Comité Técnico de Saneamiento contable. Las entidades informan haber dado respuesta oportuna a los requerimientos efectuados por la Contaduría General de la Nación en la vigencia 2002.

Deficiencias encontradas (aspectos por mejorar). Del sector central nacional, incluye SIIF: En algunas entidades, a pesar de la normatividad expedida, debido a los volúmenes de información, el proceso de saneamiento contable no se ha adelantado según lo esperado, para dar cumplimiento con los plazos establecidos. El sistema de reporte de información de regionales y unidades fuera de línea del SIIF no es oportuno y adecuado. El sistema integrado de información financiera SIIF, es deficiente debido a que se deben tener programas alternos que lo complementen y en algunos casos las personas utilizan mecanismos manuales que impiden la agilidad y confiabilidad de los procesos. Algunas entidades poseen diversos aplicativos para el manejo de la información contable, generando con esto desordenes, falta de control y en consecuencia inconvenientes en el proceso de conciliación. En algunas entidades no se encuentran debidamente actualizados y documentados los procedimientos contables. El registro de los actos administrativos de la DIAN se hace manualmente, no hay un procedimiento administrativo claro para su control y registro. El convenio de recaudos con el sector financiero, en el caso de la DIAN, no es eficiente y oportuno, el cual considerando el volumen de las operaciones, causa retrasos en la incorporación de la información de declaraciones tributarias y recaudos que impiden el oportuno registro y reporte de la información contable. En algunas entidades, los anticipos y avances entregados no están siendo legalizados oportunamente. En algunas entidades, faltan espacios de diálogo entre funcionarios y la alta dirección para generar una comunicación efectiva. Los sistemas para el manejo administrativo de la información son deficientes. La capacitación dada a los funcionarios no cubre todas las necesidades requeridas para el fortalecimiento del desempeño o gestión. Falta talento humano competente y capacitado para la realización de tareas misionales y en muchos casos existe bastante rotación de funcionarios que se guardan la información, impidiendo la continuidad de las labores. En algunas entidades no hay agilidad para realizar las correcciones a las observaciones impartidas por los entes de control. Faltan instructivos y procedimientos claros que ayuden a identificar los bienes que son propiedad de las entidades. Adicionalmente la aplicación del sistema de información de bienes, presenta serias deficiencias y los datos registrados no están actualizados. En algunas entidades no existe cultura del control interno.

De sector de empresas, los registros de las operaciones en los libros principales no se efectúan oportunamente, de igual forma no existe ordenamiento y

disposición de los documentos fuente o soporte. Faltan políticas de seguridad para el manejo de las copias de la información. Aún cuando se ha avanzado en la toma física de inventarios y en la aplicación de medidas para la salvaguarda de los activos fijos, es necesario adelantar la conciliación de saldos de los inventarios con contabilidad, de tal manera que permita la depuración de dichos bienes. A pesar que existen procedimientos que permiten la elaboración de las conciliaciones bancarias, se observa que en algunas entidades persisten partidas por conciliar con antigüedad y cifras considerables. Se evidencia debilidad en la elaboración y desarrollo de los planes de compras. Las oficinas de Control Interno no presentan oportunamente los informes cuatrimestrales.

De los entes regionales, dificultades para aplicar oportunamente la causación de ingresos. Realización periódica de toma física de inventarios y conciliación de saldos con la contabilidad. Se evidencia dificultades en cumplir la titularización de bienes inmuebles, ya que su legalización depende de situaciones externas. Evaluación de los procesos de depuración de saldos de rentas y cuentas por cobrar de vigencias anteriores. Debilidades en los procedimientos para el manejo y control de los pasivos laborales. Dificultad en la conciliación de saldos recíprocos con las entidades, principalmente con las de nivel territorial. Las entidades han creado el Comité Técnico de Saneamiento Contable, pero no han adelantado el diagnóstico de las operaciones objeto de depuración. Ausencia de políticas de seguridad para el manejo de las copias de respaldo de la información.

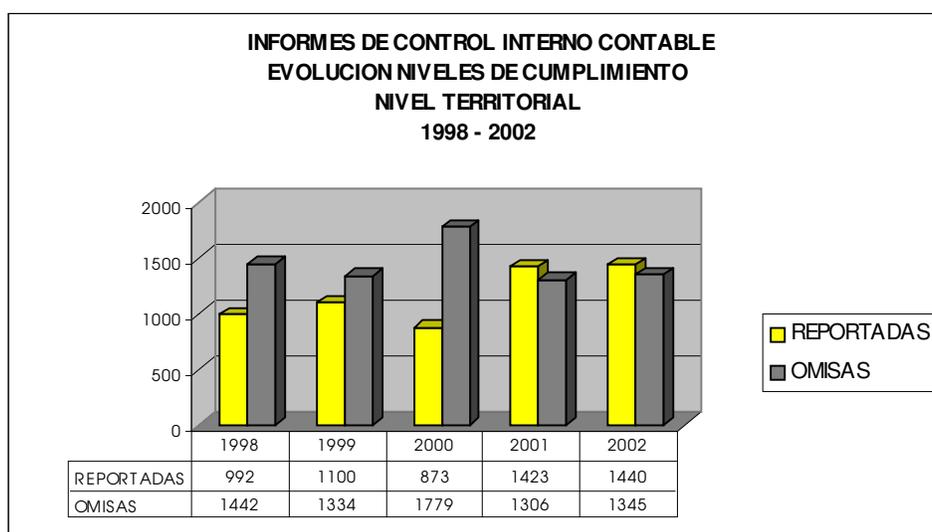
Nivel Territorial

Cobertura. En el año 2002 la CGN emitió la Resolución 420 del 29 de noviembre, en desarrollo del literal K) del Artículo 3° y el literal r) del Artículo 4° de la Ley 298 de 1996, con el fin de racionalizar la presentación de informes a los diversos entes de control, previo acuerdo con la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública en cuanto a que se eliminara el envío a la CGN del informe de Control Interno Contable pero se incluyera en el informe anual remitido al DAFP en el acápite respectivo.

Para efectos del análisis de los informes se presentaron dificultades por que los parámetros establecidos en la Circular del DAFP para el año 2002 difieren de los que fueron utilizados en el 2001, lo cual afectó su comparabilidad. No obstante lo anterior, la CGN recibió informes de entidades del nivel territorial a los cuales se les efectuó un análisis que permite concluir aspectos relacionados con el resultado de la evaluación del control interno en cuanto al mejoramiento logrado y a la necesidad de profundizar en puntos concretos por parte de las mismas entidades.

En el ámbito Territorial se incrementó el nivel de cumplimiento del año anterior en cuanto al envío de los informes de control interno contable, al pasar de 992 en

1998 a 1440 informes en el 2002, lo que implicó pasar del 41% al 52% y recibir 448 informes más con respecto a 1998, advirtiendo un incremento en el total de entidades obligadas del 14%. De otra parte de 1423 informes en el 2001 se pasó a 1440 en el 2002, de las 2785 entidades registradas en la base de datos de la Contaduría General de la Nación; esta cifra significa un cumplimiento del 52% y un incremento del 1% con relación al período anterior.



Lo anterior, a pesar de las restricciones introducidas por la severa política de racionalización de gasto, que implicó la eliminación en muchos municipios y entidades territoriales de las dependencias u oficinas de control interno, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en la Ley 87 de 1993 y sus decretos reglamentarios, respecto a la responsabilidad de evaluar el control interno contable. Igualmente, las severas limitaciones impuestas por los planes de reestructuración y la aplicación de la Ley 617 ha afectado el desarrollo de las oficinas de control interno y la labor de evaluación del control interno, así como el cumplimiento con el envío de los informes al DAFP.

En la vigencia 2002, los departamentos y distritos de mayor cumplimiento fueron : Bogotá Distrito Capital con el 85% y el Departamento del Vaupés con el 86%, Quindío y Casanare con el 73%, Huila con el 69%, Amazonas con el 67%, Boyacá con el 63% y Nariño con el 62%. Los mayores porcentajes de incumplimiento se registraron en Magdalena con el 79%, el Distrito de Cartagena con el 75%, el Distrito de Santa Marta y el Departamento del Chocó con el 71%, Sucre con el 68%, Cundinamarca con el 65%, Córdoba con el 64% y Cesar con el 62%.

Aspectos mejorados. Como resultado de análisis efectuado a los informes presentados por la vigencia del 2002, por los entes territoriales se observa que el proceso contable ha avanzado con relación a años anteriores, destacándose que el 65% de las entidades tienen políticas sobre necesidades de información contable, financiera y presupuestal, el 63% cuenta con libros debidamente

registrados y respaldados en documentos fuentes y soportes, el 61% aplica el principio de causación y el 59% cuenta con flujos de información de las diferentes áreas hacia la contabilidad.

Existen puntos en los cuales se ha avanzado a un ritmo menor a lo esperado, como es la adopción de procedimientos administrativos para establecer la responsabilidad de registro de los recaudos, niveles de autorización, manejo de cajas menores y fondos rotatorios, etc, que presentan niveles similares a los observados en el periodo anterior. Sin embargo, con relación al año 2001 los entes públicos del nivel territorial han mejorado la calidad de información financiera, económica y social.

En general, se ha avanzado en los procesos de concientización y capacitación de los niveles de decisivos, directivos y operativos, especialmente por el esfuerzo que ha hecho la Contaduría General de la Nación con los entes territoriales en la divulgación y asistencia sobre el saneamiento contable.

Deficiencias encontradas (aspectos por mejorar). Con base en los informes de control interno reportados por 178 entidades de las 214 que conformaban la muestra de la Comisión de Estadísticas de las Finanzas Públicas, se derivó el comportamiento de las entidades del nivel territorial en cuanto a deficiencias de control interno y de calidad de la información contable al finalizar el 2002.

De esta forma se encontró que las principales deficiencias se relacionan con el avance del proceso de saneamiento contable, estableciéndose que solamente el 18% de las entidades ha constituido el comité de saneamiento contable, el 20% ha elaborado el diagnóstico de las operaciones objeto de depuración y el correspondiente plan de saneamiento, y en el 20% de las entidades la oficina de control está adelantando las labores pertinentes para dar cumplimiento a la ley 716 de 2001.

Con relación a lo anterior, la CGN solicitó informe separado a los entes públicos sobre el nivel de avance del saneamiento contable al concluir la vigencia 2002, el cual permitió sopesar de forma específica el paulatino avance en la aplicación de la Ley 716 de 2001 y el Decreto 1282 de 2002.

De otro lado, el 65% de las entidades no cuentan con mecanismos de control para la colocación y redención de inversiones, el 60% no realiza procesos de depuración de saldos en los rubros de cuentas por cobrar de vigencias anteriores, el 57% no cuenta con procedimientos de control para soportar la conciliación de saldos de sus principales pasivos como son las pensiones de jubilación, cesantías consolidadas y operaciones de crédito público entre otros.

Llama la atención el hecho que las entidades territoriales carezcan de procedimientos alternativos de verificación de las operaciones como son el control

de inventarios, las conciliaciones bancarias, la conciliación de operaciones recíprocas, etc, que inciden directamente en la calidad de la información y de los cuales no se cuenta en más del 50% de las entidades.

SANEAMIENTO CONTABLE UNA OBLIGACIÓN INAPLAZABLE PARA EL SECTOR PÚBLICO EN EL 2003

La Contaduría General de la Nación, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, ha establecido directrices claras en el propósito de lograr que la contabilidad de los diversos entes públicos reflejen su realidad financiera, económica y social, que permitan establecer su capacidad en la gestión de sus recursos y el cumplimiento cabal de su cometido estatal.

Tarea ésta, que se había iniciado desde la emisión de la Circular Externa 13 de 1996, en la que se dieron pautas precisas para revelar si ambigüedades y con adecuada precisión tan la situación financiera como sus resultados en los periodos respectivos.

No obstante lo anterior y dado el desorden generado por la existencia de partidas significativas pendientes de depurar, en una gran cantidad de entidades, fue necesario buscar la expedición de un instrumento legal marco para tal propósito y con la gestión de la Contraloría General de la República, la Comisión Legal de Cuentas, el Ministerio de Hacienda y la Contaduría General de la Nación, se logró la expedición, por parte, del Congreso de la República de la Ley 716 que fue sancionada por el señor Presidente de la República el 24 de diciembre de 2001, mediante la cual se expiden normas para llevar a cabo el saneamiento de la información contable pública y que establece:

“Artículo 1°. Del objeto. La presente ley regula la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas.

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan el patrimonio público depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley.”

Este proceso depuratorio se ha venido adelantando, durante los años 2002 y 2003, bajo la responsabilidad del jefe o director de la entidad u organismos respectivo y se espera que termine durante el 31 de diciembre, bajo la premisa de la ley en el sentido de que: “ (...) Los servidores públicos competentes serán responsables administrativa y disciplinariamente en el evento en que la entidad pública que representan, no haya utilizado o haya utilizado indebidamente, las facultades otorgadas por la presente Ley.” (Art. 5 Par. 2º).

La Contaduría General de la Nación ha establecido las modificaciones de procedimiento básicas para reflejar en la contabilidad de cada ente público, la actuación administrativa relacionada con la depuración contable y se encuentran incluidas en el Plan General de

Contabilidad Pública – PGCP, adoptado mediante la Resolución 400 de 2000, la Circular Externa 050 de 2002 y demás normas que lo complementan.

Procedimientos. Teniendo en cuenta que la información contable de las Entidades objeto del presente procedimiento deberá cumplir con las condiciones y cualidades establecidas en los numerales 1.2.4. y 1.2.5. del Plan General de Contabilidad Pública - Marco Conceptual, en particular las correspondientes a la integridad, verificabilidad y objetividad de las cifras reveladas frente a la realidad económica de los bienes, derechos y obligaciones existentes, es indispensable que las entidades adelanten, una vez agotada la gestión administrativa, procesos de depuración de los diferentes rubros contables que conforman el Catálogo General de Cuentas que presenten saldos no razonables e inconsistentes y que afecten la situación financiera y los resultados de la actividad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 716 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios 1282 de 2002 y 1914 de 2003, como consecuencia, entre otras, de las siguientes situaciones:

- Saldos pendientes de conciliar.
- Valores pendientes de recaudo o pago con elevada antigüedad.
- Acreedores y Deudores no identificados.
- Diferencias entre las existencias físicas de bienes y derechos y los saldos contables.
- Inexistencia de comprobantes de contabilidad, o de sus documentos soporte.
- Omisión en liquidación de contratos.

Para solucionar las falencias y deficiencias de orden contable anotadas, sin perjuicio de las acciones fiscales y legales que se deriven como responsabilidades a cargo de los servidores públicos producto de la disminución o deterioro del patrimonio público, deberá aplicarse el procedimiento establecido en la presente circular relativo al debido reconocimiento, valuación y revelación de las operaciones financieras, económicas y sociales.

En esta norma se indica que la información contable debe reflejar en forma consistente, razonable y ajustada a la realidad económica, la totalidad de las operaciones, y que en cumplimiento del proceso contable éstas deben quedar evidenciadas en documentos y libros de contabilidad, constituyéndose así, en una herramienta para el análisis y control de los distintos usuarios.

La realidad económica de las operaciones reconocidas, valoradas y reveladas en la información contable, debe garantizarse mediante la aplicación estricta, rigurosa y verificable de procedimientos que permitan determinar los bienes, derechos y obligaciones ciertas del ente público, y como tal debe ser consistente y coherente con las existencias físicas y financieras de recursos y obligaciones.

Creación y funciones de comités técnicos. Las entidades u organismos obligados al saneamiento contable, en ejercicio de su autonomía administrativa, deberán conformar comités técnicos de saneamiento contable, integrados por el Secretario General o su delegado, el Jefe del área financiera, el Contador o Jefe de Contabilidad, el Secretario de Hacienda o Tesorero en el ámbito territorial y los demás servidores públicos que en razón de sus funciones deban incorporarse.

Cuando los entes públicos mencionados, tengan establecidas sucursales, oficinas regionales, agencias u otras dependencias, podrán, de acuerdo con su estructura administrativa, conformar un comité técnico de saneamiento contable en cada sucursal, oficina, agencia o dependencia regional, el cual estará integrado por el Director Regional o su delegado, el Jefe del área financiera, el Jefe del área objeto de depuración y el Contador o Jefe de Contabilidad o quienes hagan sus veces.

Este Comité técnico tiene como funciones esenciales: Asesorar al jefe o director de entidad o máximo organismo colegiado de dirección, según corresponda, en la determinación de la políticas, montos objeto de depuración y procedimientos que sobre saneamiento contable deben cumplir las entidades; Estudiar y evaluar los informes que presenten las áreas competentes sobre el proceso de saneamiento contable y recomendar la depuración de los valores contables a que haya lugar proponiendo su descargo o incorporación en los estados financieros de las entidades públicas, según sea el caso; Realizar seguimiento con lo dispuesto en la Ley 716 de 2001 y en las normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan; Dictar su propio reglamento; y las demás que le sean asignadas por el jefe de la entidad u organismo, según la naturaleza de sus funciones.

Acciones administrativas. Para la depuración de los saldos deberán tenerse en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Efectuar una exploración exhaustiva de archivos de los documentos soportes, tanto internos como externos, que reflejen la realidad de la operación económica. Si los registros carecen de la documentación que los respalde, deben aplicarse procedimientos administrativos tendientes a su localización, reconstrucción o sustitución utilizando mecanismos alternos de comprobación, tales como, circularización y requerimientos a los entes o terceros directa o indirectamente involucrados, o de orden legal y fiscal mediante los cuales pueda establecerse la existencia o no de los mismos.
- Desarrollar procedimientos especiales para garantizar la evaluación, documentación y así mismo determinar las correcciones, reclasificaciones y ajustes correspondientes, sin perjuicio del seguimiento que debe adelantar la Oficina de Control Interno.
- Cuando existan operaciones o hechos que afectan la realidad económica de la Entidad, que no se hayan registrado por falta de los comprobantes de contabilidad o documentos soporte, deberán adelantarse las gestiones pertinentes para elaborarlos y reproducirlos, si se originan en la misma Entidad, u obtener copias de los documentos faltantes, cuando son de origen externo.
- Realizar los procesos de liquidación de contratos, a efectos de determinar los bienes, derechos y obligaciones finales frente a los terceros con quienes se han celebrado.
- Las demás que considere la entidad como actos de gestión administrativa para efectos de adelantar el proceso de depuración contable.

Tratamiento contable. Para efectos del debido reconocimiento, valuación y revelación, alternamente a los procedimientos administrativos pertinentes, las entidades públicas deberán seguir las siguientes instrucciones contables, de carácter general, teniendo en cuenta que cualquiera de los procedimientos anotados debe ampararse en actos administrativos debidamente motivados, los cuales deben explicar en forma detallada, el origen de la decisión, los documentos técnicos que demuestren el estudio adelantado y los resultados de la investigación efectuada, teniendo claro que son de origen y efecto contable y no pretenden sustituir el ejercicio de las acciones legales o fiscales que puedan desprenderse por la responsabilidad u omisión de funciones de los servidores públicos, como resultado de las operaciones que afecten el patrimonio del sector público.

Una vez agotada la actuación administrativa correspondiente y no habiendo sido posible determinar el origen de activos o pasivos se deberá, previa autorización de la instancia correspondiente, realizar los ajustes contables, afectando las cuentas de resultado que guarden consistencia con la naturaleza de las situaciones en el marco de lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública –PGCP-.

Los registros no identificados como pasivos ciertos y que pueden constituir obligaciones en el futuro, deberán reclasificarse a la cuenta de otros pasivos 2996 “Obligaciones en investigación administrativa”, con las subcuentas que permitan identificar la clase de obligación objeto de investigación, habilitando a nivel auxiliar el detalle de cada una de ellas.

Constitución de Provisiones. Los bienes y derechos susceptibles de provisionarse, que presenten saldos pendientes de aclaración, tales como deudores, inventarios, inversiones y propiedades, entre otros, deberán registrar una provisión equivalente al riesgo probable o contingencia de pérdida para el ente público, la cual deberá ajustarse permanentemente de acuerdo con los avances que se registren en el proceso de depuración.

Castigo de activos. Como resultado de la investigación adelantada y de acuerdo con las conclusiones del Comité Técnico previsto en el Decretos Reglamentarios citados, los responsables definidos en la Ley deberán ordenar el castigo del saldo de los activos y sus cuentas complementarias, afectando a su vez, las provisiones constituidas.

Ahora, dado que ésta es una instrucción de carácter contable, que no implica, ni mucho menos, la extinción de la responsabilidad fiscal, disciplinaria, administrativa o penal que pueda derivarse de los hechos en comentario, toda vez que sólo pretende decantar la calidad, consistencia y veracidad de la información contable revelada, deberá registrarse simultáneamente en las *Cuentas de Orden y de Control* el valor de los ajustes por castigos de bienes y derechos, con el fin de preservar la información que soporte las posibles acciones fiscales, legales, así como de control que debe observarse, si a criterio de la entidad a ello hubiere lugar.

Ajustes a saldos de cuentas del pasivo. Los saldos pendientes de depurar que correspondan a obligaciones, y por ende derechos de terceros, no podrán desconocerse, atendiendo los principios y normas sobre el pago y redención de las obligaciones que contempla la Ley, en tanto se concluya que corresponden a pasivos ciertos. No obstante,

y en el evento que el saldo se encuentre en cualquiera de las causales a que se refiere el artículo 4º de la Ley 716 de 2001, deberán depurarse.

Los pasivos que no correspondan a obligaciones ciertas de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 4º de la Ley 716 de 2001, podrán tratarse como aprovechamientos o recuperaciones, determinados en el proceso de depuración y sustentados en los actos administrativos pertinentes.

Las obligaciones que se cancelen a título de recuperaciones, como resultado de la aplicación de este numeral, deberán registrarse en las cuentas de orden, si a criterio de la entidad a ello hubiera lugar.

Notas en los Estados Contables. En las notas a los estados contables deberá revelarse el detalle de las partidas que dan lugar a al proceso de depuración de que trata la presente Circular, incluyendo en las de carácter específico un acápite donde se revele la naturaleza, cuantía y su impacto patrimonial. Así mismo, deberá indicarse los criterios utilizados para mantener partidas en cuentas de orden..

Sanciones. De otra parte cabe advertir, que se sancionó también, la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, relacionada con el Nuevo Código Disciplinario Único, el cual en su artículo 48 se determina:

“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

26. No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera.

52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz”.

De tal forma que el legislador ha tipificado de manera expresa estas conductas en el máximo grado de responsabilidad, ante la necesidad de garantizar el cumplimiento de las normas relacionadas con la implantación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública establecidas en la Ley 298 de 1996.