

**ANÁLISIS DEL PROCESO CONTABLE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA
ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
FRENTE A LA NORMATIVIDAD VIGENTE**

ZENNETH AMPARO CELIS CUADROS

**UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
CONTADURÍA PÚBLICA
BOGOTÁ
2008**

**ANÁLISIS DEL PROCESO CONTABLE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA
ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
FRENTE A LA NORMATIVIDAD VIGENTE**

ZENNETH AMPARO CELIS CUADROS

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN APLICADO
PARA OPTAR AL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO**

**DR. ANTONIO ANGULO HERNÁNDEZ
ASESOR**

**UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
CONTADURÍA PÚBLICA
BOGOTÁ
2008**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. ASPECTOS PRELIMINARES	7
1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	7
1.2 OBJETIVOS	10
1.3 JUSTIFICACIÓN	11
1.4 MARCO DE REFERENCIA	12
1.4.1 Reseña de la Entidad	12
1.4.2 El Modelo Estándar de Control Interno – MECI Aplicado En la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	16
1.4.3 El Sistema Nacional de Contabilidad Pública – SNCP	17
1.4.3.1 La Entidad Contable Pública	18
1.4.3.2 Usuarios de la Contabilidad Pública	18
1.4.3.3 Objetivo de la Información Contable Pública	20
1.4.3.4 Propósito del Sistema Nacional de Contabilidad Pública	21
1.4.3.5 Normalización y Regulación de la Contabilidad Pública	23
1.4.4 Proceso Contable en la unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	23
1.4.4.1 Función Pagadora y Recaudadora	27
1.4.4.2 Plan General de Contabilidad Pública – PGCP Aplicado en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	29
1.4.4.3 Procedimiento para Elaboración y Rendición de las Cuentas en la Función Recaudadora en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	30
1.4.4.4 Proceso que Emplea la Contraloría General de la República para Notificar a las Entidades Públicas el Fenecimiento de las Cuentas.	36
1.4.4.5 Marco Comparativo del Sistema de Información	

Aduanero y Tributario - SIAT VS El Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado – MUISCA.	38
1.4.4.6 El Papel del Contador Público en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	41
1.4.5 Entidades de Control Fiscal	42
1.4.5.1 La Contaduría General de la Nación	42
1.4.5.2 La Contraloría General de la República	43
1.4.5.3 La Procuraduría General de la Nación	45
1.4.6 La Contabilidad y el Control Fiscal	46
2. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	48
3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	50
4. CONCLUSIÓN	52
5. RECOMENDACIONES	53
BIBLIOGRAFIA	55
LISTA DE ANEXOS	
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

La historia ha demostrado que la contabilidad ha sido por siempre un instrumento fundamental en el desarrollo de las organizaciones. Así lo han afirmado quienes de alguna manera han contribuido con sus investigaciones al fortalecimiento de la administración desde el punto de vista científico. Henry fayol, por ejemplo, concibió a la contabilidad como uno de los principales subsistemas de las empresas, y expresó en su obra fundamental –Administración General e Industrial- *“que la contabilidad es el órgano de la vista en las empresas”*¹.

Bajo la anterior perspectiva, y sin necesidad de hacer observaciones empíricas, es innegable la bondad de la contabilidad para las entidades que tienen la responsabilidad de administrar los recursos públicos. Es resaltable, entonces, que en la estructura administrativa del Estado se cuente con entidades como la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Entidad que fue creada para coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

Al referirnos a la protección del orden público económico nacional y al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias que debe emanar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tenemos que hacer énfasis en dos aspectos: a la parte contable pública frente a las normas vigentes y al desempeño de los funcionarios contables en dicha entidad.

Ahora, cabe resaltar que según el informe de evaluación de gestión pública de agosto de 2006, la Contraloría General de la Republica evaluó a 335 entidades a que hace referencia dicho informe, a 245 de estas se les feneció las cuentas; es decir, la contraloría considero razonable y favorable sus estados contables y gestión. Este resultado muestra una clara tendencia al mejoramiento de la gestión en comparación con los resultados

¹ BARKER, J. Contabilidad General, Principios y Procedimientos, Pagina 26.

obtenidos en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, sin embargo, subsiste un 29.9% de las entidades - casi una tercera parte - en las cuales la gestión presenta situaciones insatisfactorias que llevaron a la Contraloría General de la República a declarar el no fenecimiento de sus cuentas.

En estricto rigor, destaco el Contralor que a penas el 8.4% de las entidades realizó una labor que cumple en forma cabal con las normas, las funciones misionales y las mejores practicas administrativas, mientras que en el 91.6% restante se registran deficiencias de distinto orden y grado diverso, desde actitudes negligentes hasta francamente alarmantes.

De acuerdo a la matriz aplicada por la Contraloría General de la República a partir de los dictámenes de auditoría, 245 entidades (el 73.1% del total) tienen una gestión aceptable; 64 entidades (el 19.2%) están en precaución, donde su situación tiene la posibilidad de mejorar sustancialmente con un esfuerzo (pasar de no fenecimiento a fenecimiento) o de empeorar en forma grave; y 26 entidades (el 7.8%) están en una situación muy insatisfactoria².

El Contralor General de la República le llamó la atención, en particular, sobre 57 entidades que no recibieron fenecimiento durante los años 1996 a 2005, lo que indica que han tenido de manera persistente, una gestión insatisfactoria. Según explicó el Contralor General en dicha rueda de prensa que se trata de entidades con una situación administrativa muy deficiente, que merecen especial atención por parte de los administradores y gerentes. Aparecen aquí entidades como la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales entre otras.

Al notar esta situación, fue necesario analizar el proceso contable y la aplicación de la normatividad contable pública Colombiana en esta entidad, para conocer las causas por las cuales la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN no ha obtenido el dictamen de fenecimiento de sus cuentas por parte de la Contraloría General de la República desde hace aproximadamente diez años.

Este punto, hace reflexionar en cuanto a que es lo que esta fallando en su parte contable pública y cual es el papel del contador público en estas entidades estatales.

² Evaluación de la Gestión Pública 2006, publicado el 12 de Agosto de 2007 y consultado el 25 de febrero de 2008 en <[http: www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)>

1. ASPECTOS PRELIMINARES

1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La estructura organizacional del sector público se encuentra distribuida en organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes fundamentales del país.

Esto hace referencia a un conjunto de entidades, instituciones y organismos del Estado, donde se incluye la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, la cual fue creada para coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

Según la Resolución No. 01890 del 23 de febrero de 2007, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN debe cumplir con las funciones Recaudadora y Pagadora. Por tal razón, es responsable por el mejoramiento del recaudo de los impuestos nacionales, a través del manejo eficiente y eficaz de la administración tributaria, este recaudo es el insumo esencial para financiar los gastos asociados al Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, a fin de lograr un mejoramiento de dicho recaudo fue necesario incrementar los niveles de cumplimiento por parte de los contribuyentes de las obligaciones formales de informar, declarar y pagar sus tributos³.

Al cumplir dichas actividades relacionadas con el recaudo de impuestos nacionales, tributos aduaneros y demás impuestos del comercio exterior, y la aplicación de sanciones cambiarias; la entidad debe presentar la debida cuenta fiscal de ingresos públicos, su actualización y depuración de la cuenta corriente.

³ Mecanismos de Aplicación del Modelo Estándar de Procedimiento para la sostenibilidad del Sistema Contable Público en la U.A.E. DIAN, Resolución publicada el 23 de febrero de 2007, por la Contaduría General de la Nación. Disponible en <[http: www.contaduría.gov.co](http://www.contaduría.gov.co)>

Lo anterior nos remite a la Resolución No. 373 del 20 de diciembre de 1999, donde las entidades como la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; debe emitir información financiera, económica y social requerida trimestralmente por la Contaduría General de la Nación a fin de establecer el cumplimiento de las normas contables vigentes⁴.

A su vez, la Contraloría General de la República juega un papel importante como órgano de control fiscal del Estado, al que le corresponde ejercer vigilancia de la gestión administrativa a las entidades que manejan fondos o bienes de la Nación y evalúa los resultados obtenidos. Por tal razón, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN debe suministrar a dicha entidad la información requerida y rendir cuentas según un informe intermedio a junio 30 y uno anual a diciembre 31 de cada año⁵.

La Contraloría General de la República realiza la evaluación conocida como Matriz de Fenecimiento, que se entiende así, por cuanto abarca todas las cuentas que reciben fenecimiento, que no es mas que el dictamen al comportamiento presupuestal, financiero y contable a entidades públicas y organismos privados que manejan recursos públicos; esto quiere decir, que debe existir una razonabilidad de los estados contables en conformidad con las normas y principios de contabilidad.

El fenecimiento es un acto administrativo y tiene como característica esencial el contener la decisión que pone fin a la actuación de la Contraloría en materia de revisión de cuentas. El fenecimiento implica entonces, la finalización de la revisión de la cuenta que contiene la gestión fiscal de la administración adelantada en un periodo de tiempo determinado y presentada por el responsable de rendirla.

⁴ Por lo cual se establecen los plazos para la presentación de la información financiera, económica y social a la Contaduría General de la Nación y otras obligaciones de información para los entes públicos de los niveles Nacional y Territorial. Consultado el 12 de marzo de 2008, en <[http: www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)>

⁵ Resolución orgánica No. 5544 del 17 de diciembre de 2003, por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la contraloría general de la republica, publicado en www.contraloria.gov.co.

Según el informe de evaluación de gestión pública de agosto de 2006, la Contraloría General de la Republica evaluó a 335 entidades a que hace referencia dicho informe, a 245 de estas se les feneció las cuentas; es decir, a un 73.1%, que muestran una clara tendencia de mejoramiento de la gestión. Sin embargo, subsiste un 26.9% de entidades del Estado; entre ellas la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN que presenta una gestión insatisfactoria en el marco de las cuentas de la función recaudadora, que llevó a la Contraloría General de la República a declarar el no fenecimiento de dichas cuentas⁶.

Según el informe en mención, presentado por la Contraloría General de la Republica en los últimos diez años⁷ la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN no ha alcanzado un resultado satisfactorio en lo referente al fenecimiento de sus cuentas.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN siendo una entidad pública del orden Nacional desarrolla su proceso contable frente a la normatividad vigente?

¿Y cuáles han sido las causas para que la entidad no haya recibido fenecimiento de sus cuentas relacionadas con la función recaudadora por parte de la Contraloría General de la República en el periodo comprendido entre los años 1996 a 2005 y que papel ha ejercido el contador público en dicha entidad?

⁶ Evaluación de la Gestión Pública 2006, publicado el 12 de Agosto de 2007 y consultado el 25 de febrero de 2008 en <[http: www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)>

⁷ Periodo comprendido entre 1996 a 2005

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 GENERAL

Verificar si el proceso contable que realiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN cumple con lo consagrado en las normas y reglamentos expuestos para la elaboración y rendición de informes contables exigidos por los organismos de control del Estado y según esto qué papel juega el contador público al servicio en dichas entidades.

1.2.2 ESPECÍFICOS

- Analizar el proceso contable y la aplicación de la normatividad contable pública Colombiana en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.
- Determinar las causas por las cuales la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN no ha obtenido el dictamen de fenecimiento de sus cuentas de la función recaudadora por parte de la Contraloría General de la República en el periodo comprendido entre los años 1.996 a 2005 y establecer cual es el papel del Contador Publico en las entidades Estatales.

1.3 JUSTIFICACIONES

El propósito de esta investigación es mas que una necesidad de confrontar el espacio investigativo, actualizado, y creativo que emana la universidad, con el cual se deja claro que no basta solo con hacer investigación, si realmente ésta no corresponde de manera contundente a los retos académicos y profesionales que una disciplina como la contaduría pública impone.

Razón por la cual, esta investigación será especialmente útil a la comunidad académica tanto para aquellos que tienen responsabilidades directas en las áreas contables y financieras, como también a profesionales de otras disciplinas quienes podrán analizar y reflexionar acerca de la importancia que tiene la gestión contable en las entidades del Estado frente a los resultados presentados a los órganos de control fiscal.

Y por otra parte, analizar el papel de los contadores públicos en dichas entidades, tanto su condición profesional y su participación para seguir los lineamientos en los procesos contables; así como también la responsabilidad que dichos funcionarios deben tener para el mejoramiento continuo en la aplicación de las normas y procedimientos tendientes a lograr una administración pública eficiente.

Cabe concluir que para mi esta investigación es una actividad de búsqueda que se caracteriza por ser reflexiva y metódica y que tiene como finalidad obtener, mediante la observación, la experimentación, nuevas informaciones y conocimientos para ampliar los diversos campos de la ciencia contable.

1.4 MARCO DE REFERENCIA

1.4.1 RESEÑA DE LA ENTIDAD

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante Decreto No. 2117 del 29 de diciembre de 1992, cuando se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN)⁸.

Dando de esta manera pasó a una nueva reestructuración donde se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - U.A.E. DIAN.

No obstante, esta entidad está organizada según Decreto No. 1071 del 26 de junio de 1999, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁹.

La jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales comprende el territorio nacional, su domicilio principal es en la ciudad de Bogotá y hace presencia en 42 ciudades de Colombia.

La representación legal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales está a cargo de un Director General, quien puede delegarla de conformidad con las normas legales vigentes. Su cargo es de libre nombramiento y remoción; en consecuencia se provee mediante nombramiento ordinario por el Presidente de la República.

⁸ Consultado en el Diario Oficial No. 40.703 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualizado el 09/07/2007

⁹ Consultado en el Diario oficial No. 43.615 por la cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) según decreto No. 1071 del 26 de junio de 1999. actualizado el 09/07/2007 en www.dian.gov.co.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, administra y controla el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y aduaneras; vigila y controla las operaciones de cambio de competencia de la entidad y facilita las operaciones de comercio exterior.

En su misión esta la de ser responsable en prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el Sistema Tributario, Aduanero y Cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna , y contribuir al bienestar social y económico de los Colombianos.

En su visión se encontró que para el 2010 la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ha consolidado: la autoridad fiscal del Estado, la autonomía institucional, altos niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones que controla y facilita, la integridad y aprovechamiento pleno de la información, de los procesos y de la normatividad, el aporte de elementos técnicos para la adecuación de la carga fiscal y la simplificación del sistema tributario, aduanero y cambiario.

Según el Decreto No. 1071 antes mencionado, en el Artículo 5, a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le competen las siguientes funciones:

La administración de los impuestos de renta y complementarios, gravámenes a movimientos financieros e impuesto al patrimonio, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, así como su administración, control y disposición.

Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.

Por lo tanto, le compete actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, y de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN desarrollará todas las actuaciones administrativas necesarias para cumplir con las funciones de su competencia.

La Estructura Organizacional Interna de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales esta compuesta por una Dirección General, de allí se desprende una Secretaria General, la Secretaria de Desarrollo Institucional, la Dirección de Aduanas, Dirección de Impuestos y por último la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera (Véase Anexo No. 1 Estructura Orgánica – Nivel Central de la entidad).

Entre la Secretaria General se encuentra la Subsecretaria de Recursos Financieros y la División de Contabilidad General, que tiene a su cargo la función pagadora de la entidad.

Como se señalo anteriormente, dentro de la Dirección de Impuestos, se encuentra la Subdirección de Recaudación, que es la encargada de dirigir y controlar las actividades relacionadas con el recaudo de los tributos nacionales, los derechos de aduana y demás impuestos al Comercio Exterior; las sanciones cambiarias, devoluciones y compensaciones de saldos a favor de los contribuyentes (Véase Anexo No. 2 Entrevista Subdirección de Recaudación).

También es responsable de dirigir las actividades relacionadas con el cruce de cuentas, sentencias y conciliaciones de entidades diferentes a la U.A.E. DIAN que sean una sección del Presupuesto General de la Nación y de garantizar la información proveniente de los documentos presentados por el contribuyente.

Dentro de ésta estructura organizacional existe una Subsecretaria de Control Interno que de acuerdo con el artículo No. 9 de la ley 87 del 29 de noviembre de 1993¹⁰, es la dependencia “encargada de medir y evaluar de manera independiente la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles,

¹⁰ Ley 87 de 1993 por la cual se establecen Normas para el Ejercicio del Control Interno en las Entidades y organismos del Estado, establece el sistema, responsabilidades, unidad y funciones.

asesorando a la Dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos” (Véase el Anexo No. 3 Normograma del Sistema de Control Interno).

En este orden de ideas, la Subsecretaría de Control Interno de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es un elemento del sistema de control interno donde la Ciudadanía realiza un Control Ciudadano, la Contraloría General de la República realiza el Control Fiscal, el Ministerio de Hacienda realiza un Control Administrativo, el Congreso de la República realiza un Control Político y la Procuraduría General el Control Disciplinario (Véase Anexo No. 4 Mapa Conceptual de la Subsecretaría de Control Interno de la entidad).

La Subsecretaría de Control Interno tiene la responsabilidad de evaluar independientemente el sistema en su conjunto, facilitando la toma de decisiones y la gestión mediante las recomendaciones correspondientes¹¹.

En este sentido el área cumple con el desarrollo de los siguientes roles:

- Evaluar y realizar seguimiento a los procesos estratégicos y operativos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, mediante la evaluación independiente de Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno y la ejecución de auditorías internas. Igualmente, realiza el seguimiento a los planes de mejoramiento.
- Evaluar la Administración del Riesgo.
- Asesorar y acompañar, a través de evaluaciones, a las diferentes áreas de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en el mejoramiento de los mecanismos de control.
- Fomentar la cultura del Autocontrol.

¹¹ Decreto 1537 de 2001, por lo cual se reglamenta parcialmente la ley 87 de 1993 dado los elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el SCI de las entidades y organismos del estado. Como manuales de procesos y procedimientos y la administración de riesgos.

- Servir de enlace con los Entes Externos de Control y Vigilancia.

1.4.2 EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO (MECÍ) APLICADO EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

El Modelo Estándar de Control Interno para entidades del Estado, se genera tomando como base el artículo 1 de la ley 87 de 1993, el cual se encuentra compuesto por una serie de subsistemas, componentes y elementos de control. El modelo proporciona una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del Estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado¹².

Este modelo se ha formulado con el propósito de que las entidades del Estado obligadas puedan mejorar su desempeño institucional mediante el fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.

El Modelo Estándar de Control Interno – MECI es de suma importancia, ya que se adopta como un modelo de control dinámico y moderno, basado en sistemas de control de probada validez a nivel internacional como son el COSO (Comité Of Sponsoring Organizations), el COC (Criteria Of Control), el GAO (Government Accountability Office), entre otros, y desarrollado por la firma Casals y Asociados dentro del programa para la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia, con base en un diagnóstico sobre el estado del control interno realizado en entidades del Estado, además integra temas como el de la ética para las entidades públicas (construyendo confianza) y el Modelo de Comunicación Pública (MCPOL) de manera eficaz y eficiente.

De otro lado, el MECI es concebido como un modelo de gestión que proporciona a los gerentes públicos las herramientas para llevar a cabo su trabajo de manera idónea, transparente y ágil. El modelo comprende un resumen ejecutivo, un marco teórico y el manual de implementación.

¹² Ley 87 del 29 de Noviembre de 1993, “por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado”.

El objetivo del MECI es coadyuvar al logro de las metas institucionales permitiendo: establecer las acciones, las políticas, los métodos, los procedimientos y los mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo en las Entidad Pública.

Según el Decreto 1599 de 2005¹³ al adoptarse este modelo MECI 1000:2005, el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las Entidades y agentes obligados será de responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad y de los jefes de cada dependencia, así como de los demás funcionarios a establecer y desarrollar el Sistema de Control Interno (Véase Anexo No. 5 Entrevista Subsecretaría de Control Interno).

Del mismo modo el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP- administra y distribuye para todas las entidades del Estado obligadas, los instrumentos necesarios para el diseño, desarrollo e implementación de cada uno de los elementos, componentes y subsistemas del Modelo Estándar de Control Interno.

1.4.3 EL SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA - SNCP

Desde el punto de vista conceptual y técnico, la contabilidad pública es una aplicación especializada de la contabilidad que, a partir de propósitos específicos, articula diferentes elementos para establecer las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, propias de las entidades que desarrollan funciones de cometido estatal, por medio de la utilización y gestión de recursos públicos. Por lo anterior, el desarrollo del Sistema Nacional de Contabilidad Pública - SNCP, implica la identificación y diferenciación de sus componentes, tales como las instituciones, las reglas, las prácticas y los recursos humanos y físicos¹⁴.

Los elementos que componen el SNCP son: el ente regulador, que en este caso es la Contaduría General de la Nación; la Regulación Contable Pública, es decir el Régimen de Contabilidad Pública emitido por el regulador; los sistemas electrónicos o manuales, soporte para la construcción y conservación de la contabilidad; los contadores públicos responsables de la preparación y presentación de la información; las entidades contables públicas que emiten y

¹³ Se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.

¹⁴ Régimen de contabilidad pública, pagina 21.

presentan información y sus representantes legales en calidad de responsables; la información contable pública, estructurada en diferentes tipos de informes contables; los evaluadores internos y externos de la información, como los órganos de control fiscal y las auditorías; y los usuarios de la información contable pública, entre ellos las autoridades de control, de planeación y gestión de las políticas públicas y la ciudadanía.

1.4.3.1 LA ENTIDAD CONTABLE PÚBLICA

Para efectos del SNCP en Colombia, la entidad contable pública es la unidad mínima productora de información que se caracteriza por ser una unidad jurídica y/o administrativa y/o económica, que desarrolla funciones de cometido estatal y controla recursos públicos; la propiedad pública o parte de ella le permite controlar o ejercer influencia importante; predomina la ausencia de lucro y que, por estas características, debe realizar una gestión eficiente; sujeta a diversas formas de control y rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público. En consecuencia, la entidad contable pública debe desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación.

La entidad contable pública se caracteriza como unidad jurídica si el acto de creación le determina expresamente la personalidad jurídica; por su parte, se caracteriza como unidad administrativa, las creadas sin personería jurídica por medio de la constitución política y demás disposiciones normativas, dotándolas de autonomía para el cumplimiento de funciones específicas de cometido estatal. Se caracterizan como unidades económicas, las unidades a las que se adscriban o destinen recursos públicos para fines específicos, pero carentes de autonomía y/o de personería jurídica¹⁵.

Para todos los efectos del Régimen de Contabilidad Pública, son funciones de cometido estatal las actividades desarrolladas por la entidad contable pública.

1.4.3.2 USUARIOS DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

La contabilidad pública y sus estados, informes y reportes contables constituyen una vía para facilitar y satisfacer las necesidades informativas de

¹⁵ Régimen de Contabilidad Pública, página 21.

los usuarios. Esto implica definir, a partir del análisis de las necesidades de información, a los diferentes usuarios y sus respectivos objetivos frente a la Contabilidad Pública.

Los usuarios de la Contabilidad Pública en Colombia, de acuerdo con las necesidades y usos de la información contable que surgen como consecuencia de la caracterización del entorno, son entre otros:

- La comunidad y los ciudadanos, cuyo bienestar y convivencia es el objetivo de las funciones de cometido estatal, en su condición de contribuyentes y beneficiarios de los bienes y servicios públicos, tienen interés en información contable pública transparente que le permita conocer la gestión, el uso y condición de los recursos y el patrimonio públicos.
- Los organismos de planificación y desarrollo de la política económica y social requieren información contable con el fin de orientar la política pública; coordinar los cursos de acción de las entidades del sector público dirigiéndolas hacia el interés general; mejorar la gestión eficiente de los recursos públicos, así como para efectos de compilación, evaluación y análisis de las políticas; evaluar el resultado fiscal y la situación del endeudamiento público; el ahorro y la inversión pública; la regulación de los precios y las tarifas, y planear la redistribución de la renta y la riqueza.
- Los órganos de representación política como el congreso, las asambleas y los consejos, exigen la información contable para conocer el uso de los recursos públicos con el fin de ejercer control político y decidir sobre la financiación de programas, nuevas obras o proyectos por medio de la asignación de dichos recursos a través del presupuesto público.
- Las instituciones de control externo, que con base en el sistema de contabilidad y la información individual a agregada reportada por la entidad contable pública, desarrollan controles de tipo fiscal, disciplinarios, político y ciudadano sobre el manejo, uso, gestión, conservación y salvaguardia de los recursos y el patrimonio público.
- Las propias entidades y sus gestores, interesados en realizar seguimiento y control interno a sus operaciones por medio del sistema de contabilidad, así como preparar estados, informes y reportes contables

con el fin de conocer su situación financiera, económica, social y ambiental, para realizar una gestión eficiente de los recursos públicos, influir en los cursos de su acción, mantener y salvaguardar el patrimonio público y rendir cuentas a los órganos de control administrativo, fiscal, político y ciudadano¹⁶.

- La Contaduría General de la Nación, para los fines de consolidación y gestión de la información contable pública.

1.4.3.3 OBJETIVOS DE LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA

Con el fin de satisfacer las demandas informativas de los usuarios individualmente considerados, así como en respuesta a las necesidades por información agregada y consolidada, el SNCP se orienta por propósitos. Mientras los propósitos se refieren a los fines del SNCP, los objetivos están relacionados con 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 distintos usuarios. En este sentido, el marco conceptual del plan general de contabilidad pública identifica como objetivos de la información contable las de gestión pública, control público, y divulgación y cultura.

El objetivo de gestión pública implica que la información contable sirve principalmente a la entidad contable pública que la produce, y de forma agregada y consolidada para la gestión de los sectores o subsectores a los que pertenece. Dicho objetivo se encuentra asociado a los límites, posibilidad y capacidad de adoptar decisiones para ejecutar los planes y ajustar su accionar a partir de los resultados obtenidos durante un periodo determinado; en este sentido, la contabilidad pública produce la información necesaria para adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Determinar el patrimonio público.

¹⁶ Normas Básicas de Plazos y Requisitos para la presentación de la Información Financiera, económica y social, pagina 274.

- Tomar decisiones tendientes a optimizar la gestión eficiente de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público, de modo que mediante su aplicación y uso, se logre un impacto social positivo en la comunidad.
- Determinar la producción y distribución de los bienes y servicios de la entidad contable pública.
- Aportar a la determinación de la situación del endeudamiento y la capacidad de pago de las entidades contables públicas.
- Permitir el diseño y adopción de políticas para el manejo eficiente de los ingresos y del gasto público, orientados al cumplimiento de los fines del estado.
- Apoyar la determinación de los montos de asignaciones presupuestales.
- Servir de insumo para alimentar subsistencias estadísticas que determinan la producción y distribución de los bienes y recursos explotados por el sector público, y su impacto en la economía, facilitando el seguimiento de comportamientos agregados¹⁷.

1.4.3.4 PROPÓSITOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

El SNCP debe satisfacer exigencias que se definen como propósitos, los cuales corresponden a los supuestos básicos que expresan los fines del SNCP, con sujeción a las restricciones y condiciones del entorno jurídico, económico y social del sector público colombiano, le imponen. Estos propósitos son condicionantes del desarrollo conceptual e instrumental de la regulación contable pública y se articulan con la entidad contable pública, los usuarios y objetivos de la información contable pública, que a su vez son la base para identificar las características cualitativas que la información debe cumplir, y definir los principios y normas técnicas de contabilidad pública.

¹⁷ Manual de Procedimientos, Contaduría General de la Nación, página 21.

Los propósitos del SNCP son: Control, Rendición de Cuentas, Gestión Eficiente y Transparencia.

El propósito de control supone que el SNCP apoya el control, interno y externo, en ámbitos tales como el de legalidad y cumplimiento, y viabiliza el control financiero, de economía y de eficiencia, así como la salvaguarda de los recursos y el patrimonio públicos, que se encuentran bajo la responsabilidad de agentes públicos o privados, para el desarrollo de funciones de cometido estatal.

El propósito de rendición de cuentas significa que el SNCP permite que los servidores públicos y los administradores de recursos y/o patrimonio públicos, rindan cuentas periódicamente a las instancias políticas, a la ciudadanía, a los inversores - acreedores y a otros agentes, por el uso de tales recursos y por los impactos de sus actuaciones sobre el bienestar particular y general, en términos de eficiencia para la consecución de los fines del estado.

El propósito de gestión eficiente indica que el SNCP apoya las decisiones de los gestores responsables de desarrollar funciones de cometido estatal, empleando los recursos y/o el patrimonio públicos de manera eficiente, observando los principios de la función administrativa y contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de información organizacional. Igualmente, condiciona al SNCP para que proporcione elementos adecuados para la planificación y las decisiones de política pública de las entidades del sector público consideradas de forma individual, agregada y consolidada.

El propósito de transparencia deviene de las exigencias sociales por una estructura democrática, en la que las decisiones y uso de los recursos sean transparentes y de conocimiento de conocimiento público, así como de las demandas del entorno económico en el que la importancia del sector público implica prácticas, procesos y decisiones ajustadas a los principios de la función administrativa, disponiendo de una información contable pública con criterios de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad. Por lo tanto el SNCP se fundamenta en criterios homogéneos, transversales, comparables y objetivos.

1.4.3.5 NORMALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

El Régimen de Contabilidad Pública es el medio de normalización y regulación contable pública en Colombia.

La normalización contable es la identificación de criterios homogéneos, transversales y comparables para la preparación, presentación y conservación de la información contable de un sector, industria, región o país. En este caso, para el planteamiento de los criterios y practicas contables que deben aplicar las entidades del sector público y los agentes que controlen o administren recursos públicos, a fin de consolidar la información para la medición de la masa patrimonial pública y permitir su comparabilidad, para efectos de control, rendición de cuentas, gestión eficiente y transparencia¹⁸.

La regulación es el acto de autoridad por el cual se exige la aplicación y conservancia de un criterio dado o un conjunto de criterios o prácticas de acción, en aras de conseguir o salvaguardar el bienestar general y el interés público.

La regulación de principios, normas técnicas y procedimientos tiene como objeto definir los criterios que deben conservarse en el desarrollo del proceso contable definidos en el Régimen de Contabilidad Pública¹⁹.

1.4.4 PROCESO CONTABLE EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

El proceso contable se define como un conjunto ordenado de etapas que se concretan en el reconocimiento y la revelación de las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, que afectan la situación, la actividad y la capacidad para prestar servicios o generar flujos de recursos de una entidad contable pública en particular. Para ello, el proceso contable captura datos de la realidad económica y jurídica de las entidades contables públicas, los analiza metodológicamente, realiza procesos de

¹⁸ Doctrina Contable Publica, Contador General de la Nación, pagina 21.

¹⁹ Régimen de Contabilidad Pública, Contaduría General de la Nación, pagina 13.

mediación de las magnitudes de los recursos de que tratan los datos, los incorpora en su estructura de clasificación cronológica y conceptual, los representa por medio de instrumentos como la partida doble y la base del devengo o acusación en su estructura de libros, y luego los agrega y sintetiza convirtiéndolos en estados, informes y reportes contables que son útiles para el control y la toma de decisiones sobre los recursos, por parte de diversos usuarios²⁰.

El desarrollo del proceso contable público implica la conservancia de un conjunto regulado de principios, normas técnicas y procedimientos de contabilidad.

El proceso contable que se aplica en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales esta basado en el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema Contable Público adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 119 de 2006²¹.

Creándose dentro de dicho marco los Comités Técnicos de Sostenibilidad del Sistema Contable de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.²²

Las normas generales de Contabilidad y el Régimen de Contabilidad Pública adoptado en Colombia por la Contaduría General de la Nación establecen y reglamentan las etapas del proceso contable, igualmente en aras de actuar conforme a los principios de la contabilidad pública especialmente los de registro, causación y revelación necesariamente los encargados del manejo contable de las Entidades debemos surtir todas las etapas del proceso, para producir estados contables que sirvan como una verdadera herramienta de gestión para la toma de decisiones por parte de la Alta Gerencia.

²⁰ Régimen de Contabilidad Pública, pagina 13.

²¹ Por la cual se adopta el Modelo Estándar de procedimientos para la sostenibilidad del sistema de contabilidad publica, según la Contaduría General de la Nación. Resolución 119 de 2006 consultado el 17 de marzo de 2008.

²² Resolución 1890 de febrero 23 de 2007, por el cual se establecen los mecanismos de aplicación del modelo estándar de procedimientos para la sostenibilidad del sistema contable público en la U.A.E. DIAN.

Por lo anterior los estados contables deben contar con las características cualitativas de la información, así: confiabilidad, relevancia y comprensibilidad (Véase Anexo No. 6 Entrevista Jefe de División Contable General).

La Entidad da aplicación a las normas proferidas por la Contaduría General de la Nación las cuales se encuentran en el Régimen de Contabilidad Pública, que está conformado por el Plan General de Contabilidad Pública, el manual de procedimientos y la doctrina contable pública.

Las actuales normas fueron adoptadas así:

Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución No. 354 de 2007, este régimen ha sido armonizado con normas y prácticas de mayor aceptación a nivel internacional, en lo referente al sector público. Las normas locales han sido enriquecidas con los elementos internacionales aplicables al contexto local y estratégicos para la interacción del sector público en su entorno globalizado.

Plan General de Contabilidad Pública mediante la Resolución No. 355 de 2007, contiene las pautas conceptuales que deben conservarse para la construcción del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), y esta integrado por el marco conceptual y la estructura y descripciones de las clases.

Manual de procedimientos mediante la Resolución No. 356 de 2007, define los criterios y practicas que permiten desarrollar las normas técnicas y contiene las pautas instrumentales para la construcción de SNCP. Esta conformado por los procedimientos contables que desarrollan los procesos de reconocimiento y revelación por temas particulares; por los instructivos contables que son la aplicación de los procedimientos a través de casos específicos; y por Catálogos General de Cuentas que complementa y desarrolla la estructura, descripción y dinámica de la clasificación conceptual.

Adicionalmente, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN a expedido normas internas (Instrucciones, Circulares, Ordenes Administrativas etc.), mediante las cuales establece procedimientos de tipo contable de aplicación a nivel de las diferentes dependencias a nivel nacional. El compendio de éstas normas se encuentra en el catálogo normativo del área (Véase Anexo No. 6 Entrevista Jefe de División Contable General).

1.4.4.1 FUNCIÓN PAGADORA Y RECAUDADORA

Las funciones Recaudadora y Pagadora de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encuentran integradas de la siguiente manera:

1) En su función Recaudadora por:

- El Secretario General;
- El Subdirector de Recaudación;
- El Subdirector de Cobranzas;
- El Subsecretario de Comercialización;
- El Jefe de la Oficina Jurídica;
- El Subdirector de Fiscalización Tributaria;
- El Subdirector de Fiscalización Aduanera;
- El Subdirector de Control de Cambios;
- El Jefe de la División de Contabilidad de la Subdirección de Recaudación, quien actuará como Secretario;

2) Y en su función Pagadora por:

- El Secretario General;
- El Subsecretario de Recursos Financieros;
- El Subsecretario de Recursos Físicos;
- El Jefe de División de Contabilidad de la Subsecretaría de Recursos Físicos, quien actuará como Secretario.

Los Comités Técnicos de Sostenibilidad del Sistema Contable de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, tanto en la función Recaudadora como Pagadora tienen las siguientes responsabilidades²³:

- a) Recomendar al Director General la adopción de políticas para la Sostenibilidad Contable, tendientes a garantizar que la información financiera y económica que genere la entidad se registre y revele acorde con normas sustantivas dictadas por el Contador General de la Nación, lo cual incluye la provisión de instrumentos tecnológicos actualizados;

²³ Resolución 1890 de 23 de febrero de 2007, diario oficial No. 46.556 del 28 de febrero de 2007 aplicación del modelo en la U.A.E.DIAN.

- b) Definir los procedimientos y controles que sean necesarios para llevar a cabo de manera eficiente, eficaz, económica e integral, el proceso contable por los responsables directos de la información, garantizando con ello la confiabilidad, razonabilidad y oportunidad permanente de la información contable;
- c) Formular los instrumentos que sean del caso, tendientes a promover la cultura del autocontrol por parte de los ejecutores directos de las actividades relacionadas con el proceso contable, tanto en el Nivel Central como en las Administraciones Especiales y Locales;
- d) Proponer al Director General, la adopción de los elementos básicos de evaluación y seguimiento continuo que debe realizar la Subsecretaría de Control Interno, respecto de la implementación del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera y económica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, de tal manera que haga sostenible el proceso de depuración y saneamiento contable efectuado;
- e) Promover la capacitación y actualización permanente en materia contable y tecnológica de los funcionarios responsables directos de la generación de información contable;
- f) Promover de manera permanente y continua la cultura contable institucional;
- g) Dictar su propio reglamento.

La Subsecretaria de Control Interno, de conformidad con lo establecido en la ley 87 de 1993²⁴, evaluará continuamente la implementación del control interno contable, necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica y social en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, de tal manera que haga sostenible el proceso de saneamiento y depuración contable llevado a cabo.

²⁴ Normas para el Ejercicio del Control Interno en Entidades y Organismos del Estado. Ley 83 de noviembre 29 de 1993. Actualizado el 09/07/2007. Consultado en normatividad <http://www.dian.gov.co>. Marzo 17 de 2008.

1.4.4.2 PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA - PGCP APLICADO EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

Las entidades del sector público, actuando individualmente o en forma colectiva, mediante transacciones, hechos y operaciones, modifican la estructura y composición de sus derechos de control, propiedad y usufructo sobre bienes, servicios y valores, afectando la estructura patrimonial pública y la riqueza social. Dichos cambios se reconocen a través del sistema nacional de contabilidad pública y se revelan por medio de estados, informes y reportes contables, los cuales deben permitir el conocimiento claro, preciso y suficiente de las acciones y actividades de las entidades del sector público con respecto al uso que han dado a los recursos bajo su responsabilidad.

Es necesario recalcar que toda entidad estatal debe rendir un informe a la Contaduría General de la Nación y se debe preparar siguiendo los principios, normas generales, técnicas y procedimientos contenidos en el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP.

La contabilidad pública y sus estados, informes y reportes contables constituyen una vía para facilitar y satisfacer las necesidades informativas de los usuarios. Esto implica definir, a partir del análisis de las necesidades de información, a los diferentes usuarios y sus respectivos objetivos frente a la contaduría pública.

Desde su creación, la Contaduría General de Nación ha venido produciendo instrumentos valiosos e importantes para la estructuración de un sistema nacional de contabilidad pública, entre ellos es preciso citar el Plan General de Contabilidad Pública - PGCP, como un documento de óptima calidad conceptual, soportado en postulados, objetivos, características, requisitos, principios, normas técnicas y procedimentales, que ayuda a los diferentes usuarios en la solución de las necesidades relacionadas con el tema de la contabilidad pública en Colombia, para que se genere el conocimiento financiero, económico y social del sector público y la problemática de la aplicación, además de crear condiciones para forjar una actitud crítica y un juicio objetivo frente a los factores, problemas y consecuencias que se generan a partir de la información contable pública, con el fin de procurar su evolución.

Una contabilidad que revele fielmente las operaciones de los entes públicos se convierte en el mejor aliado cuando de tomar decisiones trata.

En el PGCP se compila aspectos normativos desarrollados y actualizados, y se incorpora las modificaciones al modelo instrumental en cuanto a la estructura del Catálogo General de Cuentas - CGC, y al manual de procedimientos. Lo anterior en respuesta a la dinámica normativa que involucra las diferentes actividades que se llevan a cabo con el manejo o administración de los recursos públicos y que asume la CGN como una de sus principales actividades misionales.

De esta manera, el PGCP sigue constituyéndose en uno de los pilares de la modernización de la administración financiera pública, teniendo en cuenta que debe ser considerado elemento fundamental en el diseño e implementación de un sistema integrado de información financiera que garantice la confiabilidad y oportunidad de las decisiones, la evaluación efectiva de los programas públicos y los procesos de planeación estatal.

1.4.4.3 PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y RENDICIÓN DE LAS CUENTAS EN LA FUNCIÓN RECAUDADORA EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

La Resolución No. 5544 del 17 de Diciembre de 2003, tiene por objeto prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación y unificar las distintas resoluciones orgánicas que sobre la materia , ha expedido la Contraloría General de la República.

Para efectos de los procedimientos de rendición de la cuenta, se deberá presentar la cuenta en dos momentos distintos, mediante un informe final y a través de un informe intermedio. El término para la presentación del informe intermedio a 30 de junio será hasta el día 30 de julio del año en curso. El término para la presentación del informe final a 31 de diciembre será hasta el 28 de febrero del año siguiente y los plazos para presentar los planes de mejoramiento serán dentro de los quince (15) días hábiles, contados a partir del recibo del informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral.

Su ámbito de aplicación es para todas las entidades del orden nacional, territorial y a los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes y sucesivas etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación,

consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición, sin importar su monto o participación, que estén sometidos o sean de la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal.

Se entiende por cuenta la información que deben presentar a la Contraloría General de la República los respectivos responsables, sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, que hayan realizado en la administración, manejo y rendimiento de los fondos, bienes o recursos públicos.

La rendición de las cuentas es un deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder e informar por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

Los responsables de rendir la cuenta consolidada por entidad es el jefe, representante legal, o quien haga sus veces a los sujetos de control de la Contraloría General de la República, sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultado, la cual para su presentación deberá estar firmada por el representante legal, jefe de entidad o quien haga sus veces de la misma, pero además, es de su responsabilidad presentar el plan de mejoramiento , después de realizado un proceso de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral por parte de la Contraloría a la entidad con base al resultado del respectivo proceso auditor.

Cuando el sujeto de control tenga su domicilio principal en la ciudad de Bogotá, los responsables de la cuenta y rendición de la misma deberán presentar directamente en la Central Única de Recepción de Información de la Dirección de Imprenta, Archivos y Correspondencia de la Contraloría General de la República, la siguiente información: la cuenta anual consolidada por entidad, y los planes de mejoramiento. Estos informes se reportaran por parte de la entidad responsable a la Contraloría General de la República, conforme a los respectivos formatos que ella emite. Los documentos que soporten la gestión fiscal reposaran en las correspondientes entidades a disposición de la Contraloría General de la República, quien podrá solicitarlos, examinarlos, evaluarlos o consultarlos en cualquier tiempo.

Se entenderá por no presentada la cuenta y la información, cuando no cumpla con lo previsto en esta resolución²⁵, en los aspectos referentes a lugar de presentación, forma, periodo, contenido y firmas.

Las entidades como la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales debe presentar el siguiente contenido en el informe final:

1. Estados contables definidos, correspondientes a toda la vigencia o periodo fiscal que se rinde a decir: balance general, estado de actividades financieras, económicas y sociales, estado de cambios en el patrimonio, notas y formatos a los estados contables. Esta información será presentada conforme a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación. Para el caso de las entidades financieras, esta información se deberá presentar bajo las normas del Plan Único Contable para el sector financiero.
2. Informe completo de revisoría fiscal, correspondiente a toda la vigencia o periodo fiscal que se rinde, si la empresa esta obligada a llevar revisor fiscal.
3. Informe completo de auditoría externa correspondiente a toda la vigencia o periodo fiscal que se rinde.
4. Estado de ingresos correspondiente al segundo semestre de la vigencia o período fiscal que se rinde, únicamente para entidades diferentes de la U.A.E. DIAN, que recaudan impuestos, tasas, contribuciones, multas y fondos parafiscales.
5. Informe ejecutivo del plan de compras, planes de acción, indicadores de gestión, procesos judiciales, informe operativo.

Y en el informe intermedio se debe presentar lo siguiente:

²⁵ Resolución 5544 del 17 de diciembre de 2003

1. Estados contables con corte a junio 30 de la vigencia del periodo fiscal que se rinde.
2. Plan de compras anuales, plan estratégico, planes de acción, información contractual, proyectos empréstitos internacionales.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN además de presentar la información anterior, para efectos de la cuenta de ingresos públicos deberá presentar el siguiente informe final²⁶:

1. Estados financieros, con sus respectivas notas, correspondientes a toda la vigencia o período fiscal que se rinde, a decir: balance general comparado, balance general detallado a nivel de subcuentas, estados de actividades económicas, financieras y sociales, notas a los estados financieros.
2. Informe gerencial de gestión que comprenda los procesos misionales: tributario, aduanero, cambiario y de servicios comparativos con sus respectivas técnicas. Lo anterior corresponde a toda la vigencia o periodo fiscal que se rinde.
3. Informe de control interno, correspondiente al periodo fiscal.
4. Informe sobre el avance y cumplimiento de los planes de mejoramiento, correspondiente al segundo semestre del periodo fiscal.
5. Informe gerencial sobre el estado de quejas y denuncias e investigaciones penales y disciplinarias, correspondientes al segundo semestre del período fiscal.
6. Recaudo efectuado, correspondientes al segundo semestre del período fiscal.

²⁶ Manual de Procedimientos, Contaduría General de la Nación, pagina 22.

7. Recaudo y asignaciones efectuados por las entidades autorizadas para recaudar (EAR), correspondientes al segundo semestre del período fiscal.
8. Rentas por cobrar, correspondientes al segundo período fiscal que se rinde.
9. Procesos de cobro por tipos, correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
10. Proceso de cobro según antigüedad, correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
11. Facilidades de pago correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
12. Prescripciones y remisibilidades correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
13. Depósitos judiciales y garantías correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
14. Programas de fiscalización aplicados y sus resultados correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
15. Devoluciones solicitadas y reconocidas correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.
16. Inventarios de mercancías existentes correspondientes al segundo semestre del periodo fiscal.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN a parte de presentar el informe anterior intermedio ya

mencionado deberá presentar el siguiente contenido del informe intermedio para efectos de la cuenta de ingresos públicos, lo siguiente²⁷:

1. Estados financieros con corte a junio 30 del periodo o vigencia fiscal que se rinde.
2. Informe sobre el avance y cumplimiento de los planes de mejoramiento, correspondientes al primer semestre de la vigencia o período fiscal que se rinde.
3. Informe gerencial sobre el estado de quejas y denuncias e investigaciones penales y disciplinarias.
4. Recaudo efectuado correspondiente al primer semestre de la vigencia o período fiscal que se rinde.
5. Recaudo y consignaciones efectuados por entidades autorizadas correspondientes al primer semestre de la vigencia o período fiscal que se rinde.
6. Rentas por cobrar correspondientes al primer semestre de la vigencia o período fiscal que se rinde.
7. Procesos de cobro por tipo correspondientes al primer semestre de la vigencia o período fiscal que se rinde.
8. Proceso de cobro según antigüedad, correspondiente al primer semestre del periodo fiscal.
9. Facilidades de pago correspondientes al primer semestre del periodo fiscal.

²⁷ Manual de Procedimientos, Contaduría General de la Nación, pagina 22.

10. Prescripciones y remisibilidades correspondientes al primer semestre del periodo fiscal.
11. Depósitos judiciales y garantías correspondientes al primer semestre del periodo fiscal.
12. Programas de fiscalización aplicados y sus resultados correspondientes al primer semestre del periodo fiscal.
13. Devoluciones solicitadas y reconocidas correspondientes al primer semestre del periodo fiscal.
14. Inventarios de mercancías existentes correspondientes al primer semestre del periodo fiscal.

La Contaduría General de la Nación, mediante el proceso de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - audite, en sus distintas modalidades, revisará la información que como cuenta consolidada rindan los responsables fiscales sobre su gestión fiscal, con el propósito de emitir pronunciamientos articulados e integrales sobre la misma (Véase Anexo No. 2 Entrevista Subdirección de Recaudación).

1.4.4.4 PROCESO QUE EMPLEA LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA NOTIFICARLE A LAS ENTIDADES PÚBLICAS EL NO FENECIMIENTO DE SUS CUENTAS.

La Contraloría General de la República se pronuncia a través de los informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, sobre la gestión fiscal de los responsables que deben rendir cuentas, de acuerdo con los procedimientos previamente establecidos para tal efecto por el organismo de control.

El pronunciamiento será emitido a través del dictamen integral contenido en el Informe de Auditoría, mediante el fenecimiento o no de la cuenta, el cual constará de una “opinión” sobre la razonabilidad de los estados contables y los “conceptos” sobre la gestión fiscal y cumplimiento de los criterios de economía, eficiencia eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

El mencionado fenecimiento de la cuenta corresponde a una vigencia fiscal completa que comprende el período de enero a diciembre del respectivo año, lo anterior sin perjuicio de la periodicidad con que se presente la información.

La cuenta consolidada por entidad será fenecida por parte de la Contraloría General de la República, en los siguientes eventos:

- a) La opción de los estados contables sea limpia y el concepto de la gestión sea favorable sobre la aplicación de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.
- b) La opinión de los estados contables sea limpia y el concepto de la gestión con observaciones que no incidan significativamente sobre la aplicación de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.
- c) La opinión de los estados contables sea con salvedad y el concepto de la gestión sea favorable sobre la aplicación de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.
- d) La opinión de los estados contables sea con salvedad y el concepto de la gestión sea con observaciones que no incidan significativamente sobre la aplicación de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

La cuenta consolidada por entidad “no será fenecida” por parte de la Contraloría General de la República, en los siguientes eventos:

- a) La opinión sobre los estados contables sea negativa o haya abstención de opinión, sin importar el concepto de la gestión sobre la aplicación de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales;
- b) Cuando el concepto de la gestión sobre la aplicación de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, sea desfavorable, sin importar la opinión de los estados contables.

La Contraloría General de la República, tendrá como plazo máximo tres (3)

años contados a partir de la fecha de la presentación de la cuenta anual

consolidada, para emitir el pronunciamiento al resultado y fenecimiento de las cuentas; fecha después de la cual, si no se llegará a producir pronunciamiento alguno, se entenderá fenecida la misma. Lo anterior, sin perjuicio de que se levante dicho fenecimiento, con base en los resultados de un proceso posterior de auditoría gubernamental con enfoque integral, o si con posterioridad aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares.

1.4.4.5 MARCO COMPARATIVO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA - SIAT VS MODELO ÚNICO DE INGRESOS, SERVICIOS Y CONTROL AUTOMATIZADO - MUISCA

En la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, actualmente se maneja un programa llamado Sistema de Información Aduanera y Tributaria – SIAT, pero desde el 2003 se ha venido diseñando un proyecto informativo llamado Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado –MUISCA, que es un modelo de gestión de ingresos y recursos, integral e integrado, que obliga a agilizar y simplificar los procedimientos utilizados hasta ahora y que la implementación del mismo, supone una reingeniería organizativa y de procesos que redundará en beneficio de la administración en múltiples aspectos que inciden, tanto en la detección y reducción del fraude, como en la modernización y nacionalización de los procedimientos administrativos y disminución de la burocracia.

Es un modelo, que es más que un sistema, es otra forma de gestionar; es único porque cubre las necesidades para todas las áreas y todos los procesos; de ingresos para todos los conceptos tributarios y no tributarios; de servicio eficiente para mejorar el cumplimiento voluntarios de control de datos, al cliente, al usuario, al cumplimiento, al fraude; y automatizado porque tiene gestores, generadores y herramientas diseñadas a la medida (Véase Anexo No. 7 Entrevista Director Estratégico Proyecto MUISCA).

Para obtener un sistema integral de información que facilite la gestión de todos los ingresos y al mismo tiempo permita la gestión de todos los recursos propios de la administración (humana, material y financiera), ofreciendo además un mantenimiento de bajo costo y garantías de seguridad.

Uno de los principales objetivos de la Unidad Administrativa Especial dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN es controlar oportunamente el

cumplimiento de las obligaciones, entre las que se destacan: obligación de registrarse, aclarar, pagar, y suministrar información.

Pero, para poder conseguir el control del cumplimiento de las citadas obligaciones, se hace necesario recurrir a informaciones que deben existir en el sistema y a procedimientos que faciliten la exigencia a los cumplidores.

El objetivo de implementar este proyecto es normalizar y estandarizar todos los documentos litográficos y electrónicos de entrada y salida del sistema como: declaraciones, recibos de pago, informes de terceros, actos administrativos, reportes.

Ahora bien, para poder implementar dicho proyecto fue necesario dividirlo en actividades por fases. La fase 0 se inició en el primer trimestre de 2003 y se tiene previsto culminar la fase cuatro (4) en el primer semestre de 2006 y el mantenimiento preventivo y estacionario a partir del segundo semestre de 2006. Sin embargo cabe anotar que hasta la fecha se han quedado en la fase uno del proyecto.

Fase 0: preparación del proyecto

Fase 1: diseño funcional

Fase 2: diseño técnico y desarrollo bloque 2

Fase 3: diseño técnico y desarrollo bloque 3

Fase 4: diseño técnico y desarrollo bloque 4

Fase 5: mantenimiento preventivo.

Cuadro comparativo de lo que se logrará con la instalación del proyecto
MUISCA frente al sistema actual SIAT

SIAT	MUISCA
Registro contable mensual y descentralizado.	Registro contable centralizado da oportunidad y utilidad a la información.
Registro contable manual de algunas transacciones.	Registro contable automático del 100% de las actuaciones resultantes de la gestión de la entidad, minimizando el riesgo de error.
Control manual de los documentos que soportan los saldos o movimientos de una cuenta.	Control, automático previo (validaciones calidad- completitud). Determinación de lo qué está sucediendo y el porqué está sucediendo.
Conciliaciones manuales de las cuentas de balance.	Generación de conciliaciones e indicadores que facilitan el análisis de la información.
Generación manual de información para SIIF ²⁸ .	Generación automática de información para alimentar el SIIF.
No hay información histórica.	Administración histórica de la información contable.
Dificultad para cumplir requerimiento de información para las auditorias.	Soporte a futuras auditorias fiscales, financieras, operativas y de gestión.

²⁸ Sistema Integrado de Información Financiera.

Fuente: Dirección Proyecto MUISCA de la U.A.E. DIAN, Véase Anexo No. 7 Entrevista

1.4.4.6 EL PAPEL DEL CONTADOR PÚBLICO EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.

En la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales fue creada la División de Contabilidad General que jerárquicamente depende de la Subsecretaría de Recursos Financieros, en esta división laboran aproximadamente 15 contadores (Véase Anexo No. 6 Entrevista Jefe de División Contable General).

La profesión contable sustenta su labor en la confianza pública, esto es, en la protección del interés público, para lo cual busca garantizar la veracidad, fidedignidad y certeza de la información económica y financiera que elabora, prepara, certifica o dictamina.

Esta protección del interés público, se realiza a través de la fé pública que el Estado le ha conferido al contador público como depositario de la confianza pública, lo cual se traduce en el grado de credibilidad y aceptación que la comunidad le otorga a este profesional, como consecuencia de la utilidad social de su labor.

Lo anterior quiere decir que el profesional contable tiene una enorme responsabilidad con la sociedad, la cual le obliga a una compensación entre sus deberes y derechos, esto es, de una parte la presunción de verdad con la que se revisten sus actuaciones y, de otra, la responsabilidad que se tiene con el Estado que le otorgó esta facultad en representación del colectivo social.

El profesional contable desempeña un papel de especial trascendencia, a tal punto que una labor eficaz, independiente y objetiva, es un importante instrumento para la inversión, el ahorro, el crédito y, en general, para el dinamismo y el desarrollo económico, pues su ejercicio se estructura en el ánimo de dar seguridad y confianza pública a los distintos agentes que interactúan en la sociedad, incluido el Estado.

1.4.5 ENTIDADES DE CONTROL FISCAL

1.4.5.1 LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En Colombia el Contador General de la Nación tiene la responsabilidad de la regulación contable pública, así lo expresa el artículo 354 de la Constitución Política cuando establece en el inciso segundo de dicho artículo que “Corresponde al Contador General las funciones de unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que debe regir en el país, conforme a la ley.”²⁹

En consecuencia, el Contador General de la Nación tiene la competencia para materializar cualquier iniciativa que tenga como objetivo señalar los criterios contables que sean necesarios para uniformar el reconocimiento y revelación de la información contable por parte de las entidades públicas.

Es preciso referir que todas las acciones que desarrolla la Contaduría General de la Nación, en términos de Regulación Contable y de su divulgación, pretenden mejorar la calidad de la información contable de cada una de las entidades sujetas a estas disposiciones y, por tanto, de la información consolidada por el organismo regulador.

La calidad de la información contable también depende de la calidad de la regulación, por esta razón el Contador General de la Nación, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, ratificadas en varias oportunidades por la Corte Constitucional, adopta el nuevo Régimen de Contabilidad Pública, mediante la expedición de la resolución 222 de 2006³⁰, como un instrumento de normalización y regulación, el cual sistematiza los derechos técnicos de la contabilidad del sector público, y tiene en cuenta, el mismo tiempo, criterios contables aplicables para este sector.

De acuerdo con lo señalado en la referida Resolución, dicho Régimen está estructurado de la siguiente forma:

²⁹ Organización y Funciones de la Contaduría General de la Nación, www.contaduria.gov.co.

³⁰ Contaduría General de la Nación. Régimen de Contabilidad Pública. Plan General de Contabilidad Pública. Manual de procedimientos-CGC. 2007, pagina 21.

1. Plan General de Contabilidad Pública. Conformado por el marco conceptual y la estructura y descripciones de las clases;
2. Manual de Procedimientos. Conformado por el catálogo general de cuentas, los procedimientos contables y los instructivos contables ; y
3. Doctrina Contable Pública. Conformada por los conceptos de carácter vinculante que son emitidos por la Contaduría General de la Nación.

Dado lo anterior, la Contaduría General de la Nación presenta la nueva estructura del Catálogo General de Cuentas que permite materializar, junto con las normas técnicas de contabilidad, el reconocimiento y revelación de los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales realizados por las entidades contables públicas, interpretando así sus diferentes realidades.

1.4.5.2 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República, es el mayor órgano de control del Estado y le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración a las entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, evaluar los resultados obtenidos, generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública, establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que corresponden a las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal (ley 42 de 1993)³¹ .

El mecanismo de control adoptado por la Contraloría General de la República está en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. La gestión se hace por el proceso de auditoría integral ya que permite evaluar a las instituciones de manera global e integrada, reconociendo sus relaciones internas y con el entorno a través de la aplicación de sistemas de control³².

³¹ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

³² Auditorías Financieras, de cumplimiento, de gestión de resultados, evaluación de los sistemas de control interno.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales suministra la información requerida por la Contraloría General de la República según lo estipulan las Resoluciones Orgánicas tales como (Véase Anexo No. 5 Entrevista Subsecretaría de Control Interno):

La Resolución No. 5544 del 17 de diciembre de 2003, “por la cual se reglamenta la rendición de cuentas y su revisión, y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República;

La Resolución No. 5674 del 24 de junio de 2005, “por la cual se reglamenta la metodología para el Acta de Informe de Gestión”;

La Resolución Orgánica No. 5773 del 28 de julio de 2006, “donde se dictan disposiciones relacionadas con la rendición de cuentas para el informe intermedio correspondiente a la vigencia fiscal a la Contraloría General de la República, por parte de las entidades incluidas el ámbito de aplicación del Plan General de Contabilidad Pública”;

Y por último, la Resolución No. 5774 del 31 de agosto de 2006, “por la cual se adopta la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República - guías de Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral”.

La función de control y vigilancia fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República se concreta en tres labores misionales así:

- Control macro que consiste en evaluar, el nivel agregado, el comportamiento de las finanzas del Estado y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos expresados por el gobierno. Igualmente, evalúa el impacto de las políticas económicas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar general y la posición fiscal del sector público.
- Responsabilidad fiscal que es la determinación de la responsabilidad fiscal, con el fin de recuperar los dineros sustraídos el erario³³ y, en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público.
- Auditorías control micro que se traduce a la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control de la Contraloría, o que son objeto de control excepcional.

³³ Tesoro público de la Nación.

Las auditorías se concretan anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditorías (PGA), que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año.

El Plan General de Auditorías – PGA, es la programación anual del control fiscal, el cual se desarrollará en una única fase y tiene como propósito articular y armonizar la vigilancia de la gestión fiscal, a través de la aplicación de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en sus diferentes modalidades.³⁴

1.4.5.3 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación, es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y la Personería.

El Ministerio Público intervendrá cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

Los mecanismos de control que ejerce el ministerio público esta enfocado al control de:

- Participación en defensa de la integridad constitucional dentro del mecanismo del control de constitucionalidad, el Procurador General de la Nación interviene siempre rindiendo su concepto sobre el particular.
- Vigilancia sobre la administración pública, el Ministerio Público tendrá la tarea de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y la de supervigilar la conducta de quienes desempeñan funciones publicas. En desarrollo de esta atribución, la Procuraduría investiga las faltas disciplinarias cometidas tanto por los empleados oficiales de la rama ejecutiva, como por los de la rama jurisdiccional.

³⁴ Financiera, de cumplimiento, de gestión de resultados, informática de los sistemas de control interno.

- Defensa de la sociedad. El Ministerio Público como representante de la sociedad debe propender por la sanción de los infractores de la ley penal. Por tal razón el nuevo código de procedimiento penal dispone que el representante del Ministerio Público es sujeto procesal.
- Defensa del orden jurídico. El Ministerio Público vigila el cumplimiento de la constitución, la ejecución de las leyes de las sentencias jurídicas y de las disposiciones administrativas.

1.4.6 LA CONTABILIDAD Y EL CONTROL FISCAL

Desde el punto de vista del control fiscal, la evacuación de la gestión pública³⁵ tiene el propósito de determinar si contribuye o no al correcto uso de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines esenciales del estado. El producto de las actividades de vigilancia y control, por consiguiente, apunta al mejoramiento de dicha gestión, a la búsqueda del resarcimiento del daño patrimonial que se haya podido causar al Estado y facilita denunciar a los infractores de las normas penales o disciplinarias.

Cabe anotar que esta evaluación, citada en el dictamen de auditoria, con base en las técnicas de evaluación financiera, de gestión y resultados, de legalidad y demás, examina dos aspectos principales: la razonabilidad de los Estado contables, que comprende el manejo contable y financiero, y la favorabilidad de la gestión, que se refiere al sistema de control interno, el cumplimiento de las normas que rigen las actuaciones públicas y la gestión propiamente dicha, con sus dos elementos básicos: las operaciones de apoyo³⁶ y el cumplimiento de las funciones misionales.

Lo interesante, es que el tema que nos importa radica en que uno de los dos elementos clave de un dictamen es el examen contable de los estados contables, que pueden generar cuatro clases de opinión: limpia, con observaciones, negación o abstención. Y que comprende, a su vez, tres clases distintas: favorable, favorable con observación y desfavorable.

³⁵ Realizada por los funcionarios públicos o por particulares debidamente habilitados para ello.

³⁶ Llamadas comúnmente la Administración.

En consideración con lo anterior para declarar el fenecimiento o no de la cuenta fiscal, se combina el concepto emitido sobre la gestión y la opción sobre la razonabilidad de los estados contables.

Sin embargo este análisis binario (fenecimiento o no de la cuenta) oculta la diversidad y la riqueza de los resultados de las auditorías en el examen de la gestión de las entidades públicas y limita las potencialidades de análisis que de los mismos se derivan. Cada combinación tiene su propia significación, además de que conduzca o no al fenecimiento. Dicho en otros términos, las diferentes combinaciones expresan situaciones distintas desde el punto de vista de la gestión de las entidades y de la razonabilidad de sus estados contables.

2. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Se aplicó el método recolección de datos de tipo Descriptivo, ya que el objetivo principal de desarrollo de este trabajo fue el de demostrar la importancia que tienen los procesos contables en las entidades con participación estatal.

Esta investigación permitirá conocer de manera clara los manejos contables de una entidad del Estado como lo es La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN; observarlos, analizarlos y formarse una opinión del mismo y de esta forma dar cumplimiento a los objetivos trazados en esta investigación.

Cabe resaltar que para lograr el fortalecimiento de la aplicación y la acertada evaluación en la gestión contable se efectuó por medio de la correcta contabilización y el manejo adecuado de las normas por parte de las entidades del Estado.

2.1 INDICACIÓN DE LA POBLACIÓN

Para el desarrollo de esta investigación se tuvo solamente en cuenta la entidad Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, dentro de ella a ciertos funcionarios de la entidad, quienes en el desempeño de sus funciones y responsabilidades administrativas tienen que ver con la parte contable investigada, a saber: El Jefe de la División de Contabilidad General, la Subsecretaria de Control Interno, y la Subdirección de Recaudación y la Directora Estratégica del Proyecto MUISCA.

2.2 TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Las técnicas que se llevaron a cabo fue a través de visitas a la entidad y entrevistas a diferentes funcionarios de la misma, entre quienes están: la Doctora Claudia Monsalve Castellanos, Jefe División Contable; el Doctor Fabio Salamanca Daza Subsecretario de Control Interno y la Doctora Rosa del Carmen López Pineda, funcionaria Jefe de la Subsecretaria de Control Interno; la Doctora Cecilia Rico Torres Subdirectora de Recaudación y por último la

Doctora Esperanza Sánchez Pérez Directora estratégica del proyecto MUISCA. (Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado).

2.2.1 FUENTES PRIMARIAS

- Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN (Entrevistas, consulta de normas y procedimientos contables).
- Contaduría General de la Nación, (consulta de la normatividad vigente).
- Contraloría General de la Republica, (consulta de la normatividad vigente y últimos informes de la gestión contable de la U. A. E. DIAN).

2.2.2 FUENTES SECUNDARIAS

- Sistema Nacional de Contabilidad Pública – SNCP; Plan General de Contabilidad Pública – PGCP; Modelo Estándar de Control Interno – MECI; Doctrina Contable para entidades del Estado según criterios de la Contaduría General de la Nación.
- Consulta de los datos estadísticos a los años 1996 a 2005 y revisión de los procesos y normas vigentes para el control fiscal a entidades del Estado dentro de la Contraloría General de la República.

3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

3.1 CAUSAS Y DIAGNÓSTICO

Según el último informe de evaluación de gestión pública, documento que contiene el resumen de los dictámenes de auditoría expedidos sobre la vigencia del 2006.

Tuvo una cobertura de 372 sujetos de control, que representan el 71% del universo de control de la entidad. En consecuencia, sus resultados son bastantes representativos del manejo contable en las entidades públicas del orden nacional.

De las 372 entidades a que se hizo referencia la evaluación citada, a 239 se les feneció la cuenta, es decir, a un 64% que, comparado con los resultados obtenidos en otros años ha tenido una mejoría, que debe ser reconocida. Sin embargo. Subsiste un 36% de entidades en las cuales la gestión presenta situaciones insatisfactorias que llevaron a la Contraloría General de la República a declarar el no fenecimiento de sus cuentas.

Desde el punto de vista estrictamente contable, las 372 entidades auditadas, se distribuyeron en 82 con opinión limpia, 213 con salvedades, 64 con negación, y 13 con abstención.

Dicho de otra manera del 36% de esas entidades de las cuales presenta situaciones insatisfactorias está la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ya que desde algunos años la Contraloría General de la República no ha fenecido sus cuentas a raíz de que entre sus funciones existen dos cuentas; las cuentas pagadoras y las cuentas recaudadoras, es en esta última es donde se han venido presentando serios inconvenientes³⁷; tales como:

- 1) En las cuentas recaudadoras de la entidad, la Contraloría le ha solicitado que se tenga un auxiliar por terceros de esos pagos que la

³⁷ Informe Auditoría Gubernamental-octubre de 2007. (véase el anexo No. 1 entrevista Jefe de División Contable General, pregunta 8).

Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales recibe, los cuales no han cumplido con dicho manejo (Véase Anexo No. 6 Entrevista Jefe de División Contable General).

- 2) Se le ha solicitado que en la parte recaudadora se tenga una cuenta donde se cause el interés por mora de los tributos que la entidad recibe, las cuales no se ha dado (Véase Anexo No. 6 Entrevista Jefe de División Contable General).
- 3) Se le ha pedido a la entidad una cuenta corriente de la obligación financiera que se espera que contenga todo el registro, pero aun no funciona, ya que esta en transición el sistema contable MUISCA, como nuevo manejo contable para la entidad (Véase Anexo No. 2 Entrevista Subdirección de Recaudación).
- 4) En la función recaudadora se integran temas como Devoluciones ya que tiene contabilidad única y diseñan su propio sistema contable, pero aún no se aplica tales devoluciones (Véase Anexo No. 2 Entrevista Subdirección de Recaudación).

El cumplimiento parcial en la función recaudadora se debe a que en el macroproceso tributario en las metas planteadas para subsanar los hallazgos de prescripciones, la subdirección de cobranzas podrá depurar las obligaciones prescritas en cuenta corriente una vez la subdirección de recaudación a través del Modelo Estándar de procedimiento para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, finalice los ajustes, complementación, parametrización y estrategia para la puesta en producción, buscando que su implementación arroje los mejores resultados en cuanto a corrección y depuración de las inconsistencias de la información de la cuenta corriente, con el mínimo riesgo y desgaste administrativo (Véase Anexo No. 5 Entrevista Subsecretaría de Control Interno).

4. CONCLUSIONES

En cualquier entidad, privada o pública, cuando sus estados contables, y la información de soporte que ello conlleva, no están al día y no son razonables, la entidad carece de un instrumento esencial para conocer oportunamente el estado y los resultados de la gestión. En consecuencia, sus directivos no tiene la posibilidad de evaluar, a través de los instrumentos de análisis financieros, la marcha de la organización. Es decir, la entidad respectiva se encuentra a oscuras en estas materias y conocer la eficiencia, la eficacia y la economía con la cual se aplican los recursos se hace casi imposible.

La planeación de las actividades de una organización, el control de la ejecución y la evaluación de los resultados encuentran en una contabilidad razonable una fuente de información clave para la construcción de indicadores, con los cuales se puede apreciar la marcha de la organización; por eso no es muy entendible que directivos de organizaciones del estado no dispongan de una contabilidad al día para orientar debidamente su labor.

La contabilidad en los servicios del gobierno debe tener dos objetos: primero, probar que el empleado que tiene a su cargo la recaudación y desembolso de los fondos públicos ha sido fiel a sus deberes, y segundo, crear la necesaria información para el uso de los empleados encargados del manejo contable, para el uso público, a fin de que se sepa lo que el gobierno está haciendo y lo que ha hecho.

No es suficiente que se regule de manera cuidadosa la recaudación y el desembolso de los fondos públicos. Debe haber al mismo tiempo una información completa, exacta y pronta sobre cada asunto relacionado con el informe contable expuesto por las entidades del sector público. Sin tal información, los fondos del Estado no podrán ser eficazmente administrados.

5. RECOMENDACIONES

El Sistema Nacional de Contabilidad Pública requiere de instrumentos que faciliten una adecuada interpretación de las normas contables expedidas por la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, de tal forma que se materialice la uniformidad como objetivo de la regulación contable, y se apliquen adecuadamente los principios de contabilidad pública, las normas técnicas y procedimentales del Plan General de Contabilidad Pública, en procura de una información confiable y útil

Es necesario un gran esfuerzo para mejorar la contabilidad del Estado, el cual debe canalizarse, desde el punto de vista del control fiscal, principalmente en cuatro grandes fuentes:

1. Ajustes y cuentas reales contables de los recaudos efectuados que permite la ley cuya vigencia termina en diciembre de cada periodo fiscal.
2. La implementación de lo más rápido posible del proyecto estratégico MUISCA, para que sus cuentas sean claras y contengan todo los registro esperados por los agentes de control fiscal (Véase Anexo No. 7 Entrevista Director Proyecto MUISCA).
3. La causación de interés, rentas por cobrar y demás cuentas sin referenciar.
4. La División de devoluciones y recaudos especiales, deben tener en cuenta las devoluciones solicitadas y reconocidas para ser informadas en el periodo o vigencia fiscal que se rinda.

Ahora bien, para cumplir con estas importantes atribuciones, el contador público de la entidad debe basar su labor en férreos criterios de integridad, independencia y objetividad, a fin de que sus servicios se sustenten únicamente en su conciencia social y en su capacidad profesional, para lo cual debe responder a un estricto código de ética que se encuentra consagrado en la ley 43 de 1990.

Cabe resaltar que si el Estado quiere conocer su realidad económica y financiera, además del impacto de la gestión sobre la organización social y la realidad económica, entonces deberá describir toda esa gestión a través de un sistema de cuentas, consolidando el informe de toda su acción, cualquiera que haya sido la responsabilidad institucional de tal ejecución.

En estas circunstancias, y para lograr los objetivos de la información desde el punto de vista macroeconómico, un estado contable consolidado deberá incluir a todos los entes públicos y a los particulares que de una u otra forma tiene a su cargo recursos públicos, independientemente de su naturaleza, bien sea que se trate de administraciones centrales o descentralizadas.

Naturalmente las nuevas realidades no se pueden afrontar con las viejas técnicas, con los viejos catálogos de cuentas y los viejos sistemas de reconocimiento. En esa medida se debe construir un modelo contable que actúe con estructura de sistema, capaz de incorporar las nuevas realidades, y permita, en consecuencia, desarrollar el control en todos los niveles y sectores del estado.

BIBLIOGRAFÍA

- CANO PABÓN, Jairo Alberto. Contador General de la Nación. Plan General de Contabilidad Pública. Imprenta Nacional de Colombia. Segunda Edición. Bogotá 2001. 45 P.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Normas Básicas de Plazos y Requisitos para la presentación de la información financiera, económica y social. 20 de diciembre de 2004. Bogotá. 274 p.
- CUBIDES C, Humberto. Normas Internacionales de Contabilidad para el sector Público. Bogotá: Fundación Universidad Central de Colombia. Departamento de Investigaciones, 2004. 45 p.
- CANO PABÓN, Jairo Alberto. Contador General de la Nación. Doctrina Contable Pública. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá 2003. 21, 22 P.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Régimen de Contabilidad Pública. Editorial formas e impresos S.A. Primera edición 2007, 13 P. Bogotá.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Manual de Procedimientos – Catalogo General Contable. Editorial formas e impresos S.A. Primera edición 2007, 21 P. Bogotá.
- BARKER, J. Contabilidad General, Principios y Procedimientos. Editorial Limusa. Tercera Edición. 1999. 26 p.
- ROMERO LÓPEZ, Javier. Principios de contabilidad. Editorial McGraw Hill. Segunda Edición. 2004. 34 p.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE

IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Normograma del Sistema de Control Interno. Evaluación del Sistema de Control Interno. Normas de Auditoria Interna Generalmente Aceptadas. Vigencia 2008. Bogotá.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Boletín de Prensa. Bogota: publicado 15 de Octubre de 2006. consultado 20 de Mayo 2008.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Normograma del Sistema de Control Interno. Autoevaluación de Gestión. Decreto No. 1537 de 2004. Vigencia 2008. Bogotá.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Normograma del Sistema de Control Interno. Normas para el Ejercicio del Control Interno. Ley 87 de 1993. Vigencia 2008. Bogotá.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUNAS NACIONALES. Mapa Conceptual de la Subsecretaria de control interno. Vigencia 2008. Bogotá.
- EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA 2006. publicado el 12 de agosto de 2007. en la página [http: www.contraloria.gov.co...](http://www.contraloria.gov.co...) consultado el 25 de febrero de 2008. Bogotá.
- MECANISMOS DE APLICACIÓN DEL MODELO ESTÁNDAR DE PROCEDIMIENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA CONTABLE PÚBLICO. Publicado el 23 de febrero de 2007. en la página [http: www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co). Consultado el 5 de Marzo de 2008. Bogotá.
- RESOLUCIÓN No. 373, del 20 de diciembre de 1999. pagina [http: www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co). Consultado el 12 de marzo de 2008. Bogota.
- RESOLUCIÓN No. 5544, del 17 de diciembre de 2003. pagina [http: www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)

www.contraloria.gov.co. Consultada el 20 de marzo de 2008. Bogotá.

- RESOLUCIÓN No. 119, del 17 de marzo de 2006. pagina [http: www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co). Consultada el 2 de marzo de 2008. Bogotá.
- RESOLUCION No. 1890, del 23 de Febrero de 2007. pagina Web [http: www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co). Consultada el 26 de marzo de 2008. Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Diario Oficial No. 40.703. actualizado el 09 de septiembre de 2007. consultado el 3 de abril de 2008. Bogotá.
- DECRETO NO. 1071 DEL 26 DE JUNIO DE 1999. consultado en el diario oficial No. 43.615 el 3 de abril de 2008. Bogotá.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diario oficial No. 42.840 de 25 de julio de 1996. Organización y Funciones. Bogotá.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diario oficial No. 41.120 del 29 de noviembre 2004. Normas para el Ejercicio del Control en las Entidades del Estado. Bogotá.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUNAS NACIONALES. Estructura Orgánica – Nivel Central. Actualizado 2007. Bogotá.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUNAS NACIONALES. Funciones y origen de la entidad. Pagina [http: www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)... Consultado el 6 de mayo de 2008. Bogotá.
- MULTI - DICCIONARIO, Ilustrado. Editorial panamericana Ltda... Primera Edición., enero 2000.

