

INFORME FINAL
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 002 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2003

OBJETO:

**ADELANTAR LAS GESTIONES NECESARIAS PARA DEPURAR LA
INFORMACIÓN CONTABLE DE MANERA QUE A PRIMERO DE ENERO 2004
LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
REVELEN EN FORMA FIDEDIGNA LA REALIDAD ECONÓMICA, FINANCIERA
Y PATRIMONIAL DE LA ENTIDAD.**

INTERVENTOR:

**GERMAN GUSTAVO TOVAR PEDRAZA
DIRECTOR FINANCIERO GENERAL DE CONTADURÍA.**

PRESENTADO POR:

**CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID-
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

BOGOTÁ D.C., FEBRERO 27 DE 2004

IDENTIFICACIÓN DE CONVENIO.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO:	No. 002 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2003
PARTES:	Departamento de Cundinamarca - Secretaria de Hacienda y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas.
OBJETO:	Adelantar las gestiones necesarias para depurar la información contable de manera que a primero de enero 2004 los estados financieros del Departamento de Cundinamarca revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.
PLAZO INICIAL:	Tres (3) mes y diez (10) días.
PLAZO DE PRORROGA:	Cuarenta y siete días (47).
PLAZO TOTAL:	Cuatro (4) meses y veintisiete (27) días.
VALOR TOTAL:	Setecientos quince millones de pesos (\$715.000.000) moneda corriente.
VALOR PRIMER ACTA PARCIAL DE AVANCE:	Doscientos Treinta y ocho millones Trescientos treinta y cuatro mil pesos moneda corriente (\$238.334.000) del 10 de noviembre de 2003.
VALOR SEGUNDA ACTA PARCIAL DE AVANCE:	Doscientos Treinta y ocho millones Trescientos treinta y cuatro mil pesos moneda corriente (\$238.334.000) del 09 de Diciembre de 2003.
VALOR ACTA DE LIQUIDACION SOLICITADA:	Doscientos Treinta y ocho millones Trescientos treinta y dos mil pesos moneda corriente (\$238.332.000).
SUPERVISOR:	GERMAN GUSTAVO TOVAR PEDRAZA Director Financiero General de Contaduría.
FECHA DE LEGALIZACION:	Dos (2) de octubre de 2003.

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es entregar a la Gobernación de Cundinamarca - Secretaria de Hacienda - el informe final del proyecto: *“Adelantar las gestiones necesarias para depurar la información contable de manera que a primero de enero 2004 los estados financieros del Departamento de Cundinamarca revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.”*, esto como el documento definitivo de los resultados y análisis generados en el desarrollo del proceso de Saneamiento Contable.

La Normalización en sus etapas de regulación, planificación y armonización de la Contabilidad Financiera del sector Público Colombiano y su aplicación ha sido un proceso jurídico, técnico y científico difícil de optimizar, debido al gran número y complejidad de transacciones y otros flujos económicos que manejan las Entidades Institucionales. Por lo tanto, se hace necesario aplicar acciones que tiendan a solucionar el mayor número de limitaciones y deficiencias de tipo contable que pueden tener impactos negativos en el desempeño financiero y de gestión.

Por esta razón el Gobierno Nacional y el Congreso de la República expidieron la Ley 716 de 2001 *“Por la cual se expiden normas para el Saneamiento de la Información contable en el Sector Público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones”* y el *Decreto Reglamentario 1282 de 2002*, en el que se establece que a Diciembre 31 de 2000, todos los saldos contables deberán quedar ajustados en su totalidad y/o reclasificados en las respectivas cuentas, con el fin de posibilitar que los Estados Financieros Generales reflejen razonablemente la situación financiera, de acuerdo a los Principios y Normas Técnicas reglamentados en el Plan General de Contabilidad Pública. Siguiendo este

lineamiento se emite la Ley 863 de 2003, que en los artículos 65 y 66 prorroga el plazo inicial para la aplicación de la Ley 716 de 2001 hasta diciembre del año 2005, convirtiéndose en una clara e importante oportunidad para que las entidades públicas, en forma definitiva, cuenten con información financiera, económica y social totalmente depurada.

Bajo este marco legal, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID- de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, estructuró un equipo de profesores, investigadores y profesionales especializados en auditoría, contabilidad financiera del sector público, control fiscal, finanzas públicas y privadas, bolsa y banca, sistemas de información y otros campos interdisciplinarios para desarrollar el Convenio interadministrativo.

Para desarrollar el proceso de saneamiento contable de la información financiera de la Gobernación de Cundinamarca, se implementó un modelo con el que se busca lograr la transparencia y utilidad de la información, en aras del crecimiento económico y el bienestar social del Departamento. Se tomaron como punto de partida los Principios y Normas generales y técnicas establecidas en el Marco Conceptual de la Contabilidad Pública y para el registro de operaciones se empleó el Catalogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública y los siguientes conceptos básicos:

- **Ajustes:** Son registros que deben realizarse a algunas cuentas al cierre de un periodo contable o como resultado del proceso de depuración y que deben ser incluidos en los balances con valores reales.
- **Circularización:** Procedimiento que permite confirmar directamente saldos de las cuentas que se están auditando.

- **Depurar:** Las entidades públicas tendrán que adelantar la gestión administrativa necesaria, para allegar la información y documentación suficiente y pertinente que acredite la realidad y existencia de las operaciones para proceder a establecer los saldos objeto de depuración. Se deben depurar: Valores que afectan la situación patrimonial y no representan bienes, derechos u obligaciones ciertos para la entidad, Saldos pendientes de conciliar, Valores pendientes de recaudo o pago con elevada antigüedad, Acreedores y Deudores no identificados, Diferencias entre las existencias físicas de bienes y derechos y los saldos contables, Inexistencias de comprobantes de contabilidad o de sus documentos soporte y la Omisión en liquidación de contratos.
- **Ente Público:** Entidades, organismos, establecimientos, empresas, sociedades, corporaciones, unidades o otros organismos que pertenecen al sector público, del nivel central o descentralizado de los ordenes nacional y territorial, sujetos al plan General de Contabilidad Pública, en los términos establecidos en el ámbito de aplicación de la ley.
- **Postulados:** Proposición cuya verdad se admite sin pruebas y que sirve como base para la toma de posteriores razonamientos.
- **Procedimientos contables:** Acciones y métodos a seguir en la ejecución de una regla de Contabilidad.
- **Reclasificación:** Paso posterior al procedimiento minucioso que se ha tenido con cada una de las cuentas que componen los Estados Financieros, después de haber determinado realmente que cuentas son las afectadas en una operación contable y que ya sea por una falla en el aplicativo o humana, las operaciones no

han sido correctamente registradas, la reclasificación permitirá que aquellos rubros que realmente eran afectados, se reflejen en los Estados Financieros.

- **Sanearamiento contable:** Consiste en que los Estados Financieros muestren realmente los hechos económicos del Departamento, donde aquellas partidas de dudosa realización previo estudio se ajustarán permitiendo así que se reflejen los valores reales y actuales de los bienes y /o servicios.
- **Sistema de información:** Es una estructura permanente e interactiva compuesta por personas, equipos y procedimientos cuya finalidad es recibir, clasificar, analizar, evaluar y distribuir información pertinente, oportuna y precisa que servirá como herramienta a quienes toman decisiones con el fin de mejorar la planeación, ejecución y control.
- **Sistema de Control Interno Contable:** Conjunto de actividades de planeación y ejecución realizadas por la organización, de manera integral, con el fin de cumplir con los objetivos propuestos, en el giro normal de las actividades de la misma. Este debe ser complementado con una estructura instrumental de medición de resultados o indicadores de gestión, para asegurar el proceso de evaluación y mejoramiento de la organización respecto a las metas y objetivos determinados.

1. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS ALCANZADOS EN DESARROLLO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 002 DE 2003.

1.1. Objetivos generales:

- Este Convenio cumplió con el objetivo general de desarrollar el saneamiento contable de la Gobernación de Cundinamarca, en los procesos de depuración, reclasificación y ajustes de las transacciones financieras para cumplir con las disposiciones legales vigentes.
- De conformidad con la Ley 716 de 2001, sus decretos reglamentarios, y su posterior prórroga, el grupo de trabajo ejecutor del proyecto, logró establecer la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectaban el Patrimonio Público, por medio de la depuración y el castigo de valores que tienen poca probabilidad de ser recuperados y de esta manera proceder a la eliminación e incorporación de rubros y/o partidas.
- Optimizó el control y registro de la Contabilidad Departamental, en estricto cumplimiento a los procedimientos determinados por la Contaduría General de la Nación, para así obtener el fenecimiento de las cuentas resumidas y fidedignas de los Estados Financieros.

1.2. Objetivos específicos:

Se lograron como objetivos específicos del Convenio los siguientes:

- Facilitar a los organismos del Gobierno Central la información requerida del Departamento y así viabilizar los procesos de evaluación sobre el desempeño del mismo.
- Permitir el diseño y aplicación de mecanismos de control sobre los recursos y desempeño del Departamento.
- Permitir a los diferentes responsables de la información contable la toma de decisiones para direccionamiento financiero y de gestión del Departamento de Cundinamarca de manera oportuna, transparente y eficiente.
- Posibilitar el acceso y comprensión de la información contable a diversos usuarios respecto a la gestión y desempeño financiero del Departamento.
- Garantizar la calidad y razonabilidad de la información financiera, económica y social del Departamento de Cundinamarca, rediseñándola con sujeción a los postulados de confiabilidad y utilidad social.
- Posibilitar el diseño de políticas y procesos que conlleven al saneamiento contable estipulado en la normativa contable vigente.

- Elaborar el reglamento interno del comité técnico de saneamiento contable y la elaboración de las fichas técnicas de saneamiento contable para el Departamento de Cundinamarca.
- Establecer la existencia real de los bienes del Departamento de Cundinamarca lo mismo que sus derechos y obligaciones de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes.
- Sustanciar las partidas objeto de depuración y acopiar la información suficiente que respalde los soportes legales para su incorporación a la contabilidad.
- Reconstruir las bases legales o técnicas de los soportes inexistentes de tal manera que se pueda establecer la existencia real de los activos y pasivos del departamento de Cundinamarca.
- Proponer al comité técnico para su estudio y evaluación la documentación pertinente y necesaria para los casos investigados en el proceso de depuración de los estados financieros.
- Evaluar el Sistema de Control Interno contable existente y proponer acciones de mejoramiento en caso de hallarse algún tipo de debilidad.

2. METODOLOGÍA

2.1. Planeación

Una vez ubicada la visión global, el papel general y la finalidad social y económica que va cumplir la entidad dentro de su entorno; lo mismo que los objetivos a alcanzar en el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 002 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2003, se fijan los medios necesarios para cumplir éstos.

El estudio de las condiciones y de la situación concreta del estado de la información financiera del Departamento se desarrolló tras el análisis de la estructura organizacional del área contable de la entidad; del volumen de la información generada por cada una de las partes constitutivas de ésta y de la problemática generada en cada una de la cuentas, grupos y clases del Balance General.

Atendiendo a los requerimientos del pliego de condiciones, a los puntos neurálgicos en los informes de contraloría y a la organización requerida para el cubrimiento de las necesidades subyacentes del proyecto, entre otros. Se procedió a constituir los distintos subproyectos como elementos integradores del organigrama general para facilitar la división de tareas, teniendo al Saneamiento contable como eje temático, así:

- a) Activo corriente
- b) Activo no corriente
- c) Inversiones
- d) Deudores y cuentas por cobrar

- e) Pasivos
- f) Pensiones/pasivo pensional
- g) Fondos
- h) Control interno
- i) Consolidación
- j) Asesoría legal
- k) Asesoría en sistemas.

Con el estudio de las condiciones contractuales se procedió a corregir el grado de incertidumbre asociado a la ejecución del Convenio, cuyo tiempo de ejecución comprendía desde el 1 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2003, tiempo limitado para su desarrollo, incrementando el número de talento humano requerido en el pliego de condiciones de 24 a 86 funcionarios para las dos primeras fases del proceso de Saneamiento, con el fin de cumplir cabalmente con el proyecto. En la última fase el equipo estuvo conformado por 25 funcionarios.

La dimensión estructural básica se elaboró con base a factores de carácter anatómico, factores internos del proceso y factores internos del personal, de la siguiente manera:

- A. *Equipo de Dirección:* fue el encargado de manejar las relaciones con la Gobernación de Cundinamarca, trazar las directrices generales para el desarrollo del Convenio, integrar los productos de cada equipo de trabajo y presentar los informes finales. Este equipo estuvo integrado por el Director, un Subdirector, un asistente de dirección y dos Asesores Académicos.

B. *Equipo de Trabajo Saneamiento Contable*: llevó a cabo el proceso de saneamiento contable en cada una de las dependencias de la Gobernación.

Estuvo integrado por:

- Un Coordinador General y 9 Coordinadores de los subproyectos Especializados en Contabilidad Pública.
- Diecinueve (19) Contadores Públicos.
- Cinco (5) Economistas.
- Cuatro (4) administradores de empresas.
- Treinta y tres (33) auxiliares contables.

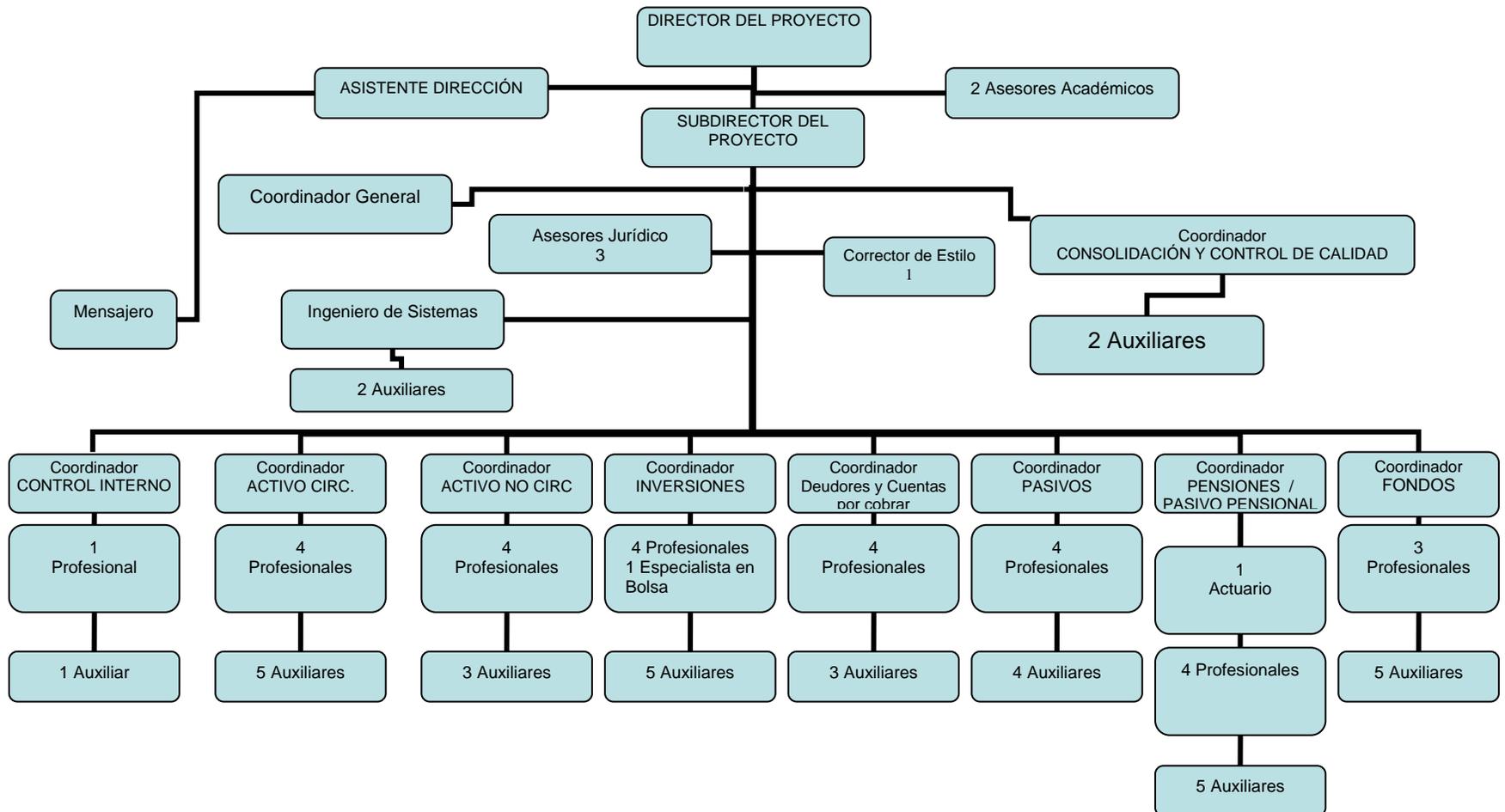
C. *Equipo Jurídico*: fue el encargado de soportar jurídicamente todos los informes, proyectos de reglamentos del comité de saneamiento y hacer las revisiones jurídicas de las fichas aprobadas por la interventoría, que se necesitaron para llevar a cabo el proceso de saneamiento contable. Estuvo integrado por:

- Un Coordinador Abogado.
- Dos (2) Abogados.

D. *Equipo Soporte*: fue el encargado de brindar un apoyo transversal a todas las actividades que requirieron los equipos de trabajo de saneamiento contable y jurídico y estuvo integrado así:

- Un actuario, (matemática pura).
- Un ingeniero de sistemas
- Dos (2) auxiliares de sistemas.
- Un experto en operaciones financieras y bursátiles, (analista financiero).
- Un corrector de estilo
- Un mensajero

ORGANIGRAMA PROYECTO DE SANEAMIENTO CONTABLE



La capacidad de la infraestructura y la localización del talento humano, fueron decisiones que se tomaron conjuntamente con la Entidad, atendiendo a la relación circular entre capacidad y localización, y prestando especial atención al factor tiempo, que en un comienzo se consideró como limitado. Aunque inicialmente existieron dificultades para encontrar los espacios de trabajo que no entorpecieran las labores de los funcionarios del departamento, la dirección del proyecto situó parte del personal en las instalaciones de la universidad y posteriormente se ubicó al personal del proyecto en las salas de la Asamblea Departamental y en las oficinas de la Secretaria de Hacienda, además del equipo de dirección e investigación ubicados en las oficinas de la Facultad de ciencias Económicas de la Universidad Nacional. En cuanto a la capacidad de la infraestructura, los equipos pertinentes comprendieron 40 computadores y tres impresoras multifuncionales.

2.1.1. Estudio y comprensión del marco legal

Durante los años 2000 y 2001 la CGN, expidió la Circular Externa 032 cuyo principal objetivo se centró en identificar las partidas inconsistentes que venían afectando los estados contables institucionales, como también participó en forma conjunta con la Contraloría General de la República en la elaboración del Proyecto de Ley sobre Saneamiento Contable, avalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la que se expidió la Ley 716 denominada Ley de Saneamiento Contable.

Con este marco y conforme al mandato legal consignado en la Ley 116 Artículo 1°, el cual dice textualmente: "Procedimiento: La Contaduría General de la Nación establecerá los procedimientos para el registro contable de las operaciones que se deriven de la aplicación de la presente Ley" la CGN participó activamente con el

Ministerio de Hacienda en la elaboración del Procedimiento Contable a aplicar en el Saneamiento Contable. Texto que quedó incluido en el Decreto 1282 de 2002 y emitió un manual de Saneamiento Contable¹, en el que se consigna el sustento metodológico de este proceso, el cual se aplicó con el fin de obtener una información contable que revele de forma fidedigna el estado de las cuentas de los estados financieros, y a su vez, la realidad económica, financiera y patrimonial del Departamento.

Así mismo, en desarrollo del Decreto 1282 de 2002 la Contaduría General de la Nación expidió la Circular Externa 050 del 2002 cuyos objetivos son: "Inducir el proceso de identificación de las partidas inconsistentes que afecten los estados contables, con el objeto de revelar la magnitud de los problemas y generar el espacio que conlleve a que se adelanten las acciones pertinentes y la expedición de los actos administrativos que se requieran para que las áreas contables procedan a efectuar los ajustes que en cada caso correspondan. De igual manera definir lineamientos generales que contribuyan a la depuración de saldos antiguos y permitan la incorporación de operaciones ciertas y verificables frente a la existencia de bienes, derechos y obligaciones".

La Contaduría General de la Nación para el desarrollo del seguimiento al proceso de saneamiento contable, ordenado por la Ley 116 de 2001, solicitó a las entidades públicas mediante Carta Circular 042 del 31 de Enero de 2003, enviar un informe en el cual las entidades manifiesten los avances relacionados con el proceso de saneamiento contable de la información financiera.

¹ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Saneamiento Contable. Guía Práctica. Bogotá: Imprenta Nacional, julio 2003.

Normas de Carácter General

Simultáneamente, existen otras normas que tienen alguna relación con el saneamiento contable y que se consideraron pertinentes para el cabal desarrollo del proceso de saneamiento. A continuación se relacionan algunas de estas:

- Plan General de Contabilidad Pública - PGCP.
- Estatuto Tributario, Ley 788 de 2002 y demás normas concordantes.
- Ley 191 de 2002 en la parte relacionada con la reducción de los términos de la prescripción.
- Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) acápite que corresponde a faltas gravísimas.
- Ley 610 de 2000, por medio de la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 618 de 2001, por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
- Y demás disposiciones relacionadas con el tema.

2.2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA CONTABLE DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

En la presentación de cada uno de los subproyectos se examinó puntualmente y a profundidad el estado del arte de cada uno de los grupos del balance sometidos a depuración contable.

La contabilidad es un sistema de información organizado con base en el desarrollo del proceso de registro y clasificación de los hechos económicos que toma en consideración. Es así como el análisis detallado de estos dos elementos básicos fue el fundamento para el diagnóstico que aquí se presenta.

Comprender el sentido y el alcance del proceso contable, es decir, el procedimiento de registro de las operaciones y de las dificultades para su práctica cotidiana, requiere construir un panorama general de la problemática contable de la Gobernación de Cundinamarca.

Esta se presenta en dos aspectos esenciales, el primero se refiere al procedimiento de anotaciones en los diferentes libros de contabilidad o material informático. El segundo aspecto se refiere a la definición del sistema y de las reglas que deben cumplirse para su correcto funcionamiento y representación.

2.2.1. Dimensión Teórica de los Principales Problemas en la Captura y Registro de las Operaciones.

La carencia de un sistema de recaudo sistematizado, uniforme e integral de cada uno de los ingresos tributarios y no tributarios se constituye en una de las problemáticas más relevantes.

El principio de causación, pilar fundamental del sistema de contabilidad diseñado en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) no aplica completamente para todas las operaciones del gobierno. Es el caso de los ingresos tributarios del Departamento, los cuales de acuerdo a este principio, deberían ser registrados en el momento en que se produce el hecho económico, es decir, en el momento en

que el contribuyente percibe la renta o realiza un intercambio, como en el caso de los impuestos a los licores, cervezas, tabaco o degüello. Sin embargo, no es posible para la Gobernación conocer el momento en que se genera su ingreso, en tanto no participa de la operación. Sólo es posible cuando el contribuyente presente sus informes tributarios.

En consecuencia gran parte de las rentas por cobrar del gobierno no son de su conocimiento. El PGCP trata de solucionar este problema con la cuenta denominada *Reconocimientos*, es decir, el cálculo presupuestal de los ingresos para la vigencia, cálculo global que no identifica cada uno de los deudores, lo cual hace imposible conocer a cabalidad de las rentas por cobrar del departamento. Por otra parte al estimarse los ingresos y luego proceder a su causación al final del ejercicio se observaran las diferencias de los saldos entre la estimación y el recaudo. Diferencias que son "*arrastradas*" año tras año distorsionando la situación patrimonial de la Entidad.

Algo similar sucede con algunas cuentas por pagar, en donde el gobierno no participa directamente de la transacción, como el caso de las pensiones, solamente se conocerá el hecho económico en el momento en que el pensionado formalice su situación.

Al no reconocer el gobierno gran cantidad de operaciones financieras que lo afectan, éstas no se pueden registrar en sus sistemas contables. Es así, como la medición de sus gastos, ingresos, cuentas por cobrar y pagar y por lo tanto del patrimonio neto sería incompleta produciéndose una distorsión en la información presentada en los Estados Financieros. Problemática que aún no ha sido resuelta, al menos en el caso colombiano y que obviamente tiene incidencia en la

elaboración de la contabilidad del Sector Público y en particular de la Gobernación de Cundinamarca.

2.2.2. Dimensión Técnica de los Principales Problemas en la Captura y Registro de las Operaciones.

2.2.2.1 Problemática en los aplicativos del sistema de contabilidad.

El sistema de registro de la información contable en la Gobernación Cundinamarca se realizaba hasta el 31 de diciembre de 2003 con los aplicativos DATAFLEX y ADFI de forma simultánea y no complementaria, emitiendo información contable con saldos diferentes, motivo que causa dificultad en el análisis de las cifras y en su confiabilidad. De acuerdo al principio de "Registro", la contabilización de los hechos económicos debe llevarse a cabo mediante procedimientos técnicos adecuados a la organización de la entidad, garantizando la confiabilidad y utilidad social de la información. En consecuencia, se presentan las siguientes situaciones:

- Los aplicativos ADFI y DATAFLEX aumentan el trabajo de los funcionarios, debido a que la finalidad de ambos programas es la misma, desgastando los recursos técnicos y el personal de la institución.
- Esta dualidad impide reconocer cifras reales ya que se encuentran variaciones de los saldos contables en los dos sistemas.
- DATAFLEX es un aplicativo contable limitado por su estructura que no permite individualizar las operaciones.

- ADFI es un Sistema Administrativo Contable que permite detallar las operaciones, pero es inestable para su manejo en red por lo cual sus saldos no son confiables.

2.2.2.2. Problema en los registros. Gran cantidad de los registros se elaboran globalmente, un asiento por mes para los años 2002 y anteriores, lo cual no permite establecer la clasificación de cada una de las cuentas del balance. De esta manera no se reflejaba adecuadamente la realidad económica, en la medida en que las operaciones no se registraban de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, además de la incorporación tardía de las transacciones financieras.

La situación anterior conduce a la falta de detalle en los libros auxiliares necesarios para el control de las operaciones. En algunas ocasiones las transacciones que realiza el ente público se registran sin tener en cuenta los contratos o facturas de la compra y la destinación del bien, en tanto los gastos corrientes efectuados con recursos del presupuesto de inversión son contabilizados como activos no corrientes.

Al no estar integrados los distintos subsistemas de información contable del Departamento de Cundinamarca, se presentó duplicidad en el registro de las operaciones ocasionando sobrevaloración en el saldo de las cifras contables.

El proceso de contabilización en el caso de las Rentas por Cobrar presenta reconocimientos únicamente en el mes de diciembre de todas las vigencias, desconociendo los reconocimientos que pueden ser originados en los otros meses del año.

Es importante mencionar la gran cantidad de fallas técnicas en la elaboración de la contabilidad del año 2000, período que podría catalogarse como una gran "nebulosa" en la contabilidad de Cundinamarca, distorsionando los saldos de la contabilidad, que obviamente afectan períodos posteriores.

2.2.2.3. Problema Soportes. En muchos casos las partidas globales no tienen soportes contables idóneos que respalden su registro.

Se identificaron problemas de extravío de soportes debido a que el manejo y archivo de la información se hace por separado, generando deficiencias en los flujos de información entre las diferentes áreas. Un ejemplo de esta situación son los soportes del Fondo de Cesantías que llegan extemporáneamente, dificultando su adecuado registro.

Para los años 1998 a 2001 la información es incompleta, en la mayoría de los casos no se encuentran los soportes contables de los registros efectuados.

2.2.2.4. Problema Archivo. Inexistencia de un archivo moderno, correctamente clasificado, referenciado y sistematizado que contenga archivos especiales, ciclos documentales, archivos de gestión, archivo central y archivo histórico, tablas de retención documental, períodos de tiempo y depuración documental, de acuerdo con lo estipulado en la Ley General de Archivo del año 2000. Esto impide un eficiente cruce de información entre los registros contables y los soportes. Aunque existen libros contables en cada una de las secretarías, no se encuentran registrados bajo un código en el archivo general y además se presentan varias versiones.

Las deficiencias en la constitución de bases de datos actualizados y confiables distorsionan las cifras contables, que no reflejan los derechos ni las obligaciones reales. Los archivos de documentos que soportan la propiedad de los activos en algunos casos no se encuentran conservados adecuadamente.

2.2.2.5. Problema Control Interno Contable. No existen procedimientos adecuados para comprobar que se hayan recibido y registrado adecuadamente los bienes adquiridos por parte del Ente.

Se debe tener en cuenta que aunque la Oficina de Sistemas se esmera por preservar los elementos como archivadores, cintoteca, realizar y mantener backup, cada día estos elementos crecen exponiéndose a la violación de los mismos por parte de personas inescrupulosas.

El software contable utilizado en la Secretaría de Hacienda de la institución, permite modificar los saldos y registros de vigencias pasadas de manera directa. La anterior ausencia de controles en el acceso y la modificación hacen que a partir de la alteración de una cuenta pasada, la contabilidad se desfase permanentemente.

2.3. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Para el desarrollo de este proceso se conformó un comité técnico de Saneamiento Contable, creado mediante la resolución N° 112 del 21 de Febrero de 2003. Dicho comité dictó y aprobó su propio reglamento interno de acuerdo a los requisitos de ley. Este comité ha conocido las políticas y procedimientos de saneamiento

contable utilizados por los miembros de los subproyectos en la ejecución del objeto del convenio referenciado. Bajo estos parámetros se establecieron las diferentes fases y tareas a llevar a cabo, para ejecutar el proceso de saneamiento, con base en la información pertinente y oportuna obtenida de la administración.

Cronograma de Actividades

No. Semana	MES					
	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO
1						
2						
3						
4						

Fase I	
Fase II	
Fase III	

- ❖ **FASE I:** Se elaboró la planeación y se procedió a la creación del Comité Técnico de Saneamiento. Se determinaron las generalidades del proceso de saneamiento contable. Entrega de Informes preliminares.

- ❖ **FASE II:** Se Llevó a cabo un proceso de verificación y confrontación de documentación y hechos que tenían relación directa o indirecta con las partidas sujetas a procesos de depuración, y se identificaron las fallas, errores y omisiones existentes para proceder a la reclasificación, depuración y ajustes. Entrega de Informes preliminares.

- ❖ **FASE III:** Elaboración y consolidación de un informe final.

Para ejecutar el convenio 002 de 2003 en el Departamento de Cundinamarca cada uno de los subproyectos realizó una fase exploratoria para así poder conocer la causa de la existencia de problemas de representación y veracidad de la información contenida en los Estados Financieros del mismo; con el fin de proporcionar las luces necesarias para corregir este problema se realizaron las siguientes actividades:

Se llevó a cabo una investigación detallada de cada uno de los archivos que contienen los documentos soportes de los diferentes movimientos, ya sean internos o externos a la sección de Contabilidad; de manera posterior se utilizaron mecanismos de verificación de la información, el desarrollo de procedimientos especiales para garantizar la documentación y evaluación de la misma con el propósito de elaborar las correcciones, reclasificaciones y ajustes necesarios para obtener una información clara, razonable y útil.

Se tuvo en cuenta la existencia de operaciones o hechos que afectaron la realidad económica de esta entidad territorial, que se han omitido en el registro por falta de los comprobantes de contabilidad o documentos soporte, o por falla humana, se adelantaron las gestiones pertinentes para conseguirlos o elaborarlos, con el fin de reflejarlos en la información contable y administrativa del Departamento. Posteriormente, se llevó a cabo el conjunto de rutinas procedimentales de contabilidad con el fin de actualizar verazmente la información financiera, con lo que se pudo determinar los derechos y obligaciones del Departamento.

Finalmente se construyó un conjunto de informes preliminares y un informe final, en cumplimiento de lo estipulado en el convenio contractual.

2.4. Control de calidad

Una vez terminados los informes por los respectivos subproyectos son examinados por el grupo de consolidación y control de calidad, para luego ser revisados por un corrector de estilo y finalmente ser evaluados por la Dirección del proyecto. La siguiente parte del proceso corresponde a su presentación ante el interventor, quien examinó, revisó sistemáticamente y dio el visto bueno a los informes, que estuvieron constituidos por las fichas técnicas de saneamiento y sus soportes documentales. Para concluir con el examen por parte del comité de Saneamiento de la Gobernación de Cundinamarca, quien recomienda al Gobernador del Departamento su aprobación.

3. PRODUCTOS ENTREGADOS.

El convenio interadministrativo 002 del 30 de septiembre de 2003, presenta los siguientes productos como resultado del proceso de saneamiento contable al Departamento de Cundinamarca:

3.1. Informes del proceso de Saneamiento Contable

Se presentaron informes preliminares correspondientes al objeto relacionado en el convenio 002 de 2003, aprobados previamente por el interventor y el Comité de Saneamiento Contable, discriminados por cada Subproyecto de ejecución, y entregados en cuadernos separados, que contemplaron los siguientes aspectos:

- Una descripción de las actividades realizadas por los equipos de trabajo con la emisión de resultados respecto al análisis genérico e integral del Departamento.
- La entrega de los soportes y documentos conseguidos, reconstruidos y elaborados en el proceso de Saneamiento Contable del Departamento, que serán la base de los actos administrativos y de registros contables.
- Un archivo histórico del proceso de saneamiento contable.
- Fichas técnicas de Saneamiento Contable.
- Documento donde se exponen las políticas de Saneamiento contable y un Manual de procedimiento para dicho proceso.
- Un informe detallado de las partidas susceptibles de depuración y depuradas.
- Un informe sobre los Registros contables que soportan el proceso de depuración.

- Un informe de Control Interno contable para el Departamento de Cundinamarca en aras del mejoramiento de los procesos administrativos.
- La entrega de las recomendaciones para el mantenimiento de la depuración en la contabilidad del Departamento de Cundinamarca en cuadernos discriminados por subproyectos y anexos a este informe.

3.2 INFORME FINAL

Se entrega un informe ejecutivo por cada uno de los subproyectos a saber:

- a) Activo corriente
- b) Activo no corriente.
- c) Inversiones.
- d) Deudores y cuentas por cobrar.
- e) Pasivos.
- f) Pensiones / Pasivo pensional.
- g) Fondos.
- h) Control interno.
- i) Asesoría en sistemas.
- j) Patrimonio autónomo.

Lo mismo que 38 Tomos con el contenido de cada una de las Fichas Técnicas de Saneamiento y sus respectivos soportes, incluido el presente tomo.

4. CONCLUSIONES

En la actualidad, la complejidad de las operaciones y el gran volumen de la información procedente de los flujos económicos, se puede transformar en una masa inerte de la cual no se reconocen los contornos, por esto nuestra labor centro el proceso de saneamiento contable en la búsqueda de la razonabilidad de los estados financieros, mediante la segmentación y el estudio cuidadoso y profundo de las cuentas, especialmente en los puntos críticos del balance, con el propósito de hacerlo inteligible y confiable para la administración de la Gobernación de Cundinamarca.

El proceso de Saneamiento contable fue una labor ardua, compleja y absolutamente necesaria para las estadísticas de las finanzas públicas del Departamento de Cundinamarca. En el desarrollo de este proceso se detectó un núcleo problemático estructural que en lo fundamental tiene dos raíces, de un lado se encuentran los factores endógenos referentes al modelo de contabilidad que hasta el momento se ha empleado en la Gobernación. De otro lado, están los factores exógenos que contienen las variables históricas, políticas, legales y técnicas que influyen no sólo en la contabilidad del Departamento de Cundinamarca, sino en general en la contabilidad pública del país y que aún no han sido totalmente resueltos por el Plan General de Contabilidad Pública.

El Gobierno nacional mediante la emisión de la ley 716 de 2001, su prórroga y el *Decreto Reglamentario 1282 de 2002* busca dar solución a esta problemática. Bajo

esta perspectiva, el trabajo se desarrolló consecuentemente con el compromiso social y legal del Saneamiento. La gran cantidad de información contable a analizar requirió la contratación de un equipo de profesionales altamente calificado, que desarrolló diferentes actividades concernientes a las reglamentaciones enunciadas, permitiendo que en general, se llevaran a cabo las actividades normales de la Gobernación de Cundinamarca y en particular, el desarrollo de las labores de los funcionarios del área contable.

La Gobernación de Cundinamarca a través del tiempo ha venido desarrollando prácticas sistémicas en la elaboración de la contabilidad, lo que ha dado origen a problemas concretos, que requieren especial atención, pues necesitan fortalecer la relación entre la teoría y la práctica. En este contexto, la capacitación se erige como elemento fundamental para formar contables con conocimientos especializados de los cuales carece el contador o el economista medio.

Los resultados obtenidos en el proceso de saneamiento, consignados en los informes de los subproyectos, así como en las fichas técnicas de saneamiento que lo componen, se traducen en nuevas cifras, que al ser incorporadas en la contabilidad inciden directamente sobre las cuentas del balance y su ajuste produce un cambio estructural en el mismo, además de corregir de manera relevante la situación financiera y patrimonial de la entidad. A continuación se presenta el resumen de cada uno de los subproyectos:

IMPACTO PATRIMONIAL POR SUBPROYECTO Y RECLASIFICACIONES

PATRIMONIO A JUNIO 30/03 (BALANCE GENERAL) -3.831.516.946.886,00

	PATRIMONIO		INGRESOS		GASTOS		TOTAL NETO	IMPACTO
	DEBITO	CREDITO	DEBITO	CREDITO	DEBITO	CREDITO	AJUSTES	
ACTIVO CIRCULANTE	0,00			5.480.461.623,00	997.831.521,05		4.482.630.101,95	-0,1170
INVERSIONES			2.230.153.387,89	8.963.406.346,74	3.220.762.648,08		3.512.490.310,77	-0,0917
FONDOS Y PATRIMONIO AUTONOMO							0,00	
RENTAS Y CUENTAS POR COBRAR				2.000.000.000,00	14.237.161.023,97		-12.237.161.023,97	0,319382
ACTIVO NO CORRIENTE	85.049.653.805,00	15.116.385.357,00	6.300.000,00	2.101.393.279,00	3.141.928.094,00	1.430.120.772,00	-69.549.982.491,00	1,82
PASIVOS		2.079.985.464,63		5.337.570.444,10		2.918.322.039,00	10.335.877.947,73	-0,27
PASIVO PENSIONAL				13.530.600.144,00	322.049.825.299,83		-308.519.225.155,83	8,05

RECLASIFICACIONES

ACTIVO CIRCULANTE	10.386.988.242,15
INVERSIONES DEBITOS	10.387.250.084,75
INVERSIONES CREDITOS	33.109.449.423,41
FONDOS Y PATRIMONIO AUTONOMO	2.624.118.161,97
RENTAS Y CUENTAS POR COBRAR	1.035.403.294,79
ACTIVO NO CORRIENTE	32.840.394.547,33
PASIVOS	492.097.090.565,67
PASIVO PENSIONAL	1.979.110.859.231,31
TOTAL RECLASIFICACIONES	2.561.591.553.551,38

5. RECOMENDACIONES

La implementación de las recomendaciones y de los resultados obtenidos en el proceso de saneamiento debe hacerse de manera paulatina, pero constante a través del tiempo, con el propósito de corregir las deficiencias encontradas y de prevenir la reproducción de situaciones similares en el futuro. A continuación se presentan las recomendaciones generales, de acuerdo a los problemas encontrados.

Políticas De Contabilidad

La fijación de políticas permitirá la configuración de un sistema contable concreto, en función de las características y objetivos del Departamento de Cundinamarca, este sistema estará determinado por el entorno legal, técnico y teórico, como sustrato de las reglas a seguir.

Los máximos órganos de dirección son los encargados de diseñar una política contable para la Gobernación de Cundinamarca que contenga directrices claras a cerca del tratamiento de cada una de las transacciones en las que participa esta Entidad, garantizando la adecuación del registro de los hechos económicos a las reglas de un razonamiento contable fiel al soporte documental o real y que a su vez permita establecer mecanismos de comprobación de anotaciones, ajustes de valores y la determinación de los resultados.

Adaptación Sectorial del Plan General de Contabilidad Pública a la Gobernación de Cundinamarca

La existencia de manuales técnicos y manuales de procedimientos que contengan instrucciones claras y adecuadas, así como las responsabilidades definidas de cada uno de los funcionarios, son instrumentos esenciales que facilitan el desarrollo del proceso administrativo. En particular la adaptación Sectorial del Plan General de Contabilidad Pública a las características propias de la Gobernación de Cundinamarca y su segmentación para sus diferentes áreas ayudaría a disipar interpretaciones erróneas en la normativa contable

Sistemas

Se debe estructurar un sistema de información que cumpla con los lineamientos básicos de las normas, leyes y directrices de la Contaduría General de la Nación, este sistema de información debe contar con bases de datos que permitan un adecuado proceso de recolección, clasificación y análisis de la información. Así mismo, es necesario reestablecer un aplicativo contable acorde con el tamaño del Departamento para que la contabilidad proporcione la información básica y detallada de los hechos económicos que sea necesaria para la administración de la riqueza social representada en el departamento de Cundinamarca, el cumplimiento de la razón de ser de la Gobernación y el conocimiento de esta por parte de la sociedad. Se recomienda que este sistema cuente con centros de costos autónomos y a la vez intercomunicados con el sistema central de contabilidad.

Talento Humano

La alta capacitación del talento humano conduce a la excelencia en el desempeño de las funciones. Asumir los cambios que exige el acelerado desarrollo tecnológico, como también asimilar las permanentes reformas en la normativa contable requiere de un programa de entrenamiento periódico y constante en el tiempo, permitiendo el manejo y uso correcto de todas sus características. El talento humano en los actuales momentos es el principal activo en las organizaciones.

Archivo

La conservación de los documentos y la preservación de los datos permite mantener la memoria histórica de la institución. La contabilidad como instrumento de análisis del pasado requiere estar debidamente respaldada por soportes idóneos; archivarse y conservarse en la forma en que se hayan expedido de acuerdo a las normas técnicas relativas a los libros de contabilidad. La construcción de un sistema archivos con características tecnológicas actuales hace eficiente el desempeño de las funciones administrativas.

Control Interno Contable

El control interno contable comprende el plan de organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas dentro de una entidad con el fin de salvaguardar sus activos, verificar la confiabilidad de los datos contables, asegurando que todas las transacciones se registren en forma exacta, veraz y

oportuna para garantizar la oportunidad y utilidad de la información, promoviendo la eficiencia operacional y estimulando la adherencia a las políticas gerenciales prescritas. Allí radica la importancia de incrementar los niveles de control en las diferentes áreas que conforman la Gobernación de Cundinamarca