

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
**PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL**  
**EJERCICIO DE LA PROFESIÓN CONTABLE**

Los antecedentes más próximos en materia legislativa para la reglamentación de la profesión de la contaduría pública en el país, datan de más treinta y dos años atrás. Sin embargo, en lo vigente es necesario remitirse hasta las disposiciones contempladas en la *Ley 145 de 1960 (sesenta y dos años) por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de contador público y la Ley 43 de 1990 por medio de la cual se adiciona la ley anterior.*

Este hecho es relevante para comprender el primero de los argumentos de este manifiesto de motivos que respaldan la necesidad de actualizar la reglamentación del ejercicio de una de las profesiones de mayor impacto económico y financiero en la sociedad colombiana y que responden a la voluntad de los profesionales por implementar reformas que alineen las normas para el ejercicio de la contaduría pública en el contexto nacional a las mejores prácticas internacionales pero en concordancia con las necesidades del país y los desafíos que se avizoran en el mediano y en el largo plazo.

Atendiendo a la voluntad de los legisladores para 1990, la mencionada ley representó un avance significativo en cuanto a su reglamentación y a su aplicación. Se le pueden atribuir logros tales como la actualización en la definición de los conceptos básicos relacionados con la contaduría pública, los principios éticos, normas, obligaciones y derechos que rigen su ejercicio profesional (incluida la responsabilidad disciplinaria) y la dirección (Capítulo Tercero, Título Primero) con la creación del Consejo Técnico de la Contaduría Pública y la actualización de funciones de la Junta Central de Contadores, así como algunas consideraciones específicas sobre el relacionamiento con el Estado, la sociedad, los usuarios de los servicios asociados a la profesión y sus colegas.

Sin embargo, luego de tres décadas de vigencia, la Ley 43 de 1990 se ha quedado corta para abordar las nuevas realidades propias de la profesión y los desafíos que impone una dinámica económica y social mutante, internacionalizada y especializada. Para empezar, la mencionada norma es anterior a la Ley 1314 de 2009 (*por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia*, buscando la convergencia de lo vigente hacia lo internacional; *se señalan las autoridades competentes para la normalización contable, el procedimiento para su expedición y se ratifican las entidades responsables de vigilar su cumplimiento*) lo cual trajo consigo el proceso gradual que se creía necesario para la implementación de los estándares internacionales en materia de normas de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información.

Este rezago reglamentario ya se había advertido en propuestas legislativas anteriores a la presente, como la liderada por el honorable representante a la Cámara, Óscar Darío Pérez Pineda en 2014 (*proyecto de ley estatutaria por la cual se dictan algunas disposiciones en materia contable, se le entregan unas facultades al Gobierno Nacional para modificar la estructura de la Junta Central de Contadores y se reforman algunos artículos de la Ley 1314 de 2009 y Ley 43 de 1990*).

Ahora bien, a la luz de los hechos hoy, la Ley 43 de 1990 se presenta limitada respecto de algunos de los siguientes elementos:

a). La internacionalización del marco técnico normativo en las materias que respectan al ejercicio profesional de los contadores públicos en Colombia trajo consigo una vorágine de estándares y exigencias en materia de competencias técnicas y blandas que son exigidas por la ley del mercado pero que se quedan cortas en la formación y actualización de los profesionales y ponen en riesgo la fiabilidad de los servicios prestados, especialmente en cuanto a la competencia foránea.

A manera de ejemplo, podemos citar las disposiciones en materia de gestión de la calidad que se observan desde la autoridad conceptual de entidades como la Federación Internacional de Contadores Certificados (IFAC, por su sigla en inglés) o la búsqueda de las actualizaciones en relación con el Código de Ética para Contadores en el cual trabaja permanentemente la Junta Internacional de Estándares Éticos para la Contabilidad (IESBA, por su sigla en inglés).

Desde esa perspectiva se hace necesaria una reglamentación clara que dote de instrumentos a las entidades designadas por el Estado para promover la actualización profesional permanente de los contadores públicos en función de los encargos que aceptan y las responsabilidades que cumplen.

b). El alcance limitado de la norma demanda una regulación taxativa, incluyente e integradora de los derechos y obligaciones del contador público, así como del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés que limite claramente al mínimo el número de casos de las zonas grises y de libre interpretación que favorecen el ejercicio de prácticas indebidas, ilegales o que comprometen la veracidad de la información sobre la cual se da fe pública, o su no información.

c). El gobierno de la profesión descrito en la norma no responde a las exigencias de un sector con más de 300.000 profesionales inscritos y habilitados para ejercerla. En tal sentido, el marco regulatorio debe favorecer a la contaduría pública desde cuatro pilares robustos: la gestión eficiente de los profesionales, la acción normalizadora eficaz y fundamentada respetando la normativa local, la implementación de un modelo disciplinario preventivo y justo, así como la promoción de un modelo de formación y actualización profesional de calidad que armonice la oferta y la demanda en el ejercicio de las distintas actividades que le son propias.

## **Vigencia de la contaduría pública**

Como profesión, la contaduría pública mantiene su valor estratégico en el devenir de la economía colombiana. La especificidad de las ciencias que convergen en su ejercicio en diferentes campos de la actividad societaria, incluida la tasación impositiva, hacen que detente un valor estratégico en las organizaciones (en especial para la facilitación de la toma de decisiones) y sea verdadero garante de confianza en la información sobre la cual dan concepto con la fuerza de la fe pública que le debe ser propia en materia contable y financiera.

En su campo de acción más primario es el contador público quien tiene la potestad de conocer en detalle el desempeño de los negocios de la empresa a partir de la información económica y operacional sobre la cual aplican tanto las políticas y técnicas contables, como las prácticas de auditoría y revisoría fiscal.

En tal escenario, tiene la gran responsabilidad de ser el garante de los intereses sociales y de la supervisión del Estado sobre los hechos económicos que acaecen en el desarrollo de la actividad empresarial. También es menester resaltar el valor del contador público en el asesoramiento y control de las obligaciones tributarias. En tal sentido, el ámbito de aplicación se irradia también en el escenario de las personas naturales para los impuestos de los órdenes nacional y territorial.

Sin embargo, su relevancia no se restringe a las actividades sobre la información contable sino a aspectos como la comprobación continua de la información mediante la revisoría fiscal, los encargos sobre los servicios de auditoría, el aseguramiento de la información y otros servicios relacionados que interesan a diferentes usuarios. En este campo es procedente destacar la creciente injerencia sobre los sistemas de gestión y del control interno empresarial.

Su valor social adquiere mayor protagonismo como agente estratégico del Estado, derivado del control y la vigilancia de los recursos públicos, así como

de la generación de la confianza pública para promover el ejercicio económico, el desarrollo, crecimiento y la inversión. Así, es a través de la contaduría pública y en especial de la revisoría fiscal (figura única de Colombia) que se ha facilitado el control sobre el patrimonio privado, empresarial y público y la gestión de entes como las entidades de inspección, vigilancia y control (superintendencias), la Contraloría General de la República y la justicia a través de la pericia contable, entre los principales servicios.

De acuerdo con estadísticas de la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores, se encuentran activos más de 295.000 profesionales y más de 2.500 sociedades registradas para ofrecer los servicios propios de la Contaduría Pública. Tales valores estadísticos, la posicionan como una de las profesiones mayoritarias en Colombia, validan su vigencia y necesidad de actualizar su regulación.

### **El informe ROSC para Colombia – actualización 2021**

Luego de dieciocho años del estudio inicial, se llevó a cabo la actualización del Informe ROSC para Colombia en 2021. Este comprendió la aplicación de una herramienta de diagnóstico integral por parte del Banco Mundial y sus consultores para determinar la observancia de normas y códigos de conducta en contabilidad y auditoría (ROSC, por su sigla en inglés).

El informe reveló los progresos alcanzados respecto de los resultados desde el anterior informe (desarrollado en 2003). Su estudio es clave para evaluar la competitividad del sector privado y apoyar a las empresas más pequeñas. Ofrece un análisis de los requisitos, las prácticas y las instituciones de Colombia en materia de información financiera y auditoría del sector empresarial y sugiere áreas de mejora.

La información recabada en este informe y que tiene especial relevancia en el sustento argumentativo expone las siguientes recomendaciones:

a). La adopción de un marco de competencias para contadores y auditores que garantice que sus habilidades se ajustan a sus responsabilidades.

b). Un fortalecimiento del marco regulatorio de la profesión que incluya la garantía de que los organismos de fijación de normas y de supervisión profesional cuenten con los recursos adecuados y estén facultados para cumplir con sus obligaciones.

c). La adopción de un marco normativo que regule la profesión y aproveche la capacidad de las organizaciones profesionales de contabilidad.

Se detalla en el informe la necesidad de desarrollar con carácter prioritario un marco de competencias para los contadores y auditores profesionales que se convierta en el punto de partida de una reforma a largo plazo. En particular, deberían definirse los requisitos más exigentes para los profesionales que quieren ejercer en las entidades de interés público y las que aplican las NIIF plenas o la NIIF para las Pymes.

También sugiere el informe la necesidad de definir requisitos de desarrollo profesional continuo para los contadores profesionales (se sugiere un mínimo de 20 horas anuales con un promedio móvil anual de 40 horas durante un periodo de tres años) y destaca que las organizaciones profesionales de contadores deberían poder capacitar, evaluar y certificar a los profesionales.

En materia del cumplimiento de normas de contabilidad y aseguramiento, el Informe ROSC "planteó la necesidad de resolver las cuestiones éticas del revisor fiscal de una empresa que presta servicios de aseguramiento".

En relación con las entidades de gobernanza, se señaló que el Consejo Técnico de la Contaduría Pública debería fortalecerse para cumplir con las funciones de un organismo normativo eficaz a través de la independencia operacional y presupuestaria, entre otros puntos. Asimismo, se deben

fortalecer las capacidades técnicas y humanas de la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores para que su trabajo sea más preventivo y menos reactivo.

En las conclusiones del diagnóstico se advierte que las exiguas estructuras y capacidades institucionales de aplicación debilitan el entorno contable y de auditoría, fomentando prácticas deficientes tanto en la información financiera como en la auditoría. El cumplimiento de las normas se ve socavado por la falta de métodos adecuados de control de calidad en profundidad y basados en el riesgo por parte de los organismos de regulación y supervisión.

Las dos instituciones clave para el establecimiento de normas y la supervisión de la profesión contable en Colombia son el CTCP y la JCC. El primero no controla ni tiene acceso a un presupuesto adecuado, por lo cual no puede hacer mucho más que responder a consultas y asesorar sobre la adopción de normas internacionales. Del mismo modo, la JCC no tiene capacidad para poner en marcha un programa eficaz de inspecciones de control de calidad de las empresas de contabilidad y auditoría. Su presupuesto procede de las tasas recibidas por la emisión de licencias y certificados.

La JCC es responsable de la supervisión de la profesión contable, pero carece de fondos suficientes para hacerlo de manera efectiva. Es un organismo estatal, pero funciona como una unidad administrativa especial con estatus de entidad pública. Se financia con recursos propios, utilizando los ingresos procedentes de las inscripciones y certificados que expide. Esto es insuficiente para contratar al equipo de contadores públicos y abogados calificados que necesitaría para cumplir adecuadamente con su mandato.

En resumen, se ha avanzado menos en la aplicación de las recomendaciones de 2003 sobre la profesión contable y de auditoría. No se ha avanzado en la mejora de los procedimientos para la concesión de licencias a los auditores independientes ni en la introducción de procedimientos para regular las organizaciones profesionales de auditores independientes y se

ha avanzado poco en la garantía del cumplimiento del Código Internacional de Ética para Contadores Profesionales. Sigue habiendo una brecha significativa de habilidades, una barrera baja para ingresar a la profesión, sin requisitos de formación continua ni de certificación. Si bien varias universidades se han reorientado sustancialmente y ofrecen programas de Contaduría Pública de muy alta calidad, muchas todavía tienen deficiencias significativas en sus planes de estudio y en la calidad de su enseñanza.

Desde las perspectivas planteadas, el presente proyecto busca brindar herramientas regulatorias y principios para contribuir en el cierre de las brechas identificadas, entre otros, por el Informe ROSC versión 2021, pretendiendo apuntar al mejoramiento continuo de la contaduría pública para atender las necesidades y demandas de los diferentes grupos de interés.

### **Los nuevos desafíos profesionales**

Las dinámicas profesionales en el exterior y en Colombia destacan la necesidad de formación de los contadores públicos en el entender e interactuar en el entorno digital y los desafíos que este impone. Esto representa la comprensión y gestión de movimientos como el de los metaversos y su impacto en el rol del contador, tales como: *blockchain*, *criptoactivos*, *NTF (Not Fungible Token)*.

En paralelo, las agremiaciones y entidades representativas más importantes en el contexto internacional migran hacia un nuevo orden en el que los aspectos no financieros empiezan a adquirir una relevancia inusitada: consideraciones como el gobierno corporativo, el impacto ecológico y en general, la sostenibilidad, ya son parte de la agenda empresarial y se convierten en factor de diferenciación de las organizaciones, los estados, las sociedades y los profesionales de la contaduría.

En línea con los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas (a través de la UNCTAD) para definir un conjunto de diez y siete (17) objetivos de desarrollo sostenible, la Fundación IFRS en la COP26 de 2021 formalizó

la constitución de un Consejo con dedicación exclusiva a la formulación de estándares que aboguen por el tratamiento y presentación de información financiera y de sostenibilidad en las compañías relacionadas con estos temas.

El vértigo en la necesidad de responder a las demandas de los usuarios de la información y grupos de interés ha desembocado en el estudio y formulación exprés de las dos primeras propuestas normativas del International Sustainability Standards Board (ISSB, por su sigla en inglés). Éstas hoy se encuentran en proceso de discusión pública y recopilan el trabajo de organismos como: Climate Disclosure Standard Board. DSB, International Accountant Standars Board, Task Force on Climate-Related Financial Disclosures, the Value Reporting Foundation y el Foro Económico Mundial, entre otros.

Desde el entorno de la práctica profesional, deben entenderse los desafíos derivados de las nuevas realidades que permitan la migración del modelo de práctica profesional tanto desde la perspectiva de empleado como bajo el rol de consultor. Este escenario demanda ajustes en las metodologías de trabajo y en la necesidad de convertir su valor como contador hacia un enfoque más estratégico que contribuya en la toma de decisiones por parte de la alta dirección y los receptores de su información y opinión. Desde estos roles, es conveniente empezar a entender los estándares relativos a la Gestión de la Calidad para así, garantizar entregables de alto impacto que inspiren confianza a los contratantes y sus grupos de interés.

Estas prácticas resultan en la formación de un círculo virtuoso que beneficia a todas las partes interesadas y promueven la creación de un tejido empresarial y, consecuentemente social, que promueve el crecimiento y desarrollo económico. Así las cosas, es recomendable empezar a entender el contexto de aplicación de los Estándares Internacionales de Gestión de la Calidad.

No pueden perderse de vista los desafíos que se enfrentan en relación con la ética. Ya IESBA (entidad responsable de la emisión y actualización del

Código Internacional) ha advertido los nuevos retos frente a riesgos como el lavado de activos y la financiación del terrorismo, el soborno (en especial el transnacional) y los derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías. En Colombia es necesario actualizar la normativa vigente para anticiparse a las amenazas derivadas de esos fenómenos, con el apoyo de quienes revisan y preparan la información de los negocios en general.

Desde estas dinámicas, a través del presente proyecto de ley se conmina a los profesionales -con el apoyo de una legislación actualizada-, a adelantar las acciones que garanticen su competencia en aspectos técnicos y se sugiere la formación en habilidades blandas, se exige el cumplimiento de los estándares éticos y se pretende armonizar la capacidad del contador público con las dinámicas del mercado internacional y las demandas de los usuarios de la información financiera y no financiera.

## **Legitimidad del proyecto de ley**

Las propuestas consagradas en el presente proyecto responden a la temprana iniciativa de diversos sectores interesados, que advirtieron la necesidad de una actualización regulatoria de la profesión. Cabe destacar, entre otros, la otrora iniciativa conocida como Ruta 43 (de la que participaron representantes del Gobierno Nacional, las entidades de vigilancia y control, algunas organizaciones profesionales y de la academia, el CTCP y la JCC).

Finalmente, entender la génesis del presente proyecto, derivado de la convocatoria pública nacional del CTCP para la conformación de comités departamentales (entre 2020 y 2021 con difusión por sus canales oficiales de comunicación) y regionales que convergieron en un comité nacional para escuchar y construir conjuntamente una propuesta de reglamentación de la profesión contable.

El resultado de ese ejercicio fue el documento final entregado por el Comité Nacional al Consejo Técnico en noviembre de 2021 que fue sometido al debido proceso de discusión pública, a través del cual se recibieron comentarios al articulado y que sirvieron de insumo para el análisis de esta propuesta final, por parte del CTCP.

Así pues, en un juicioso ejercicio participativo, profesionales de todas las regiones del país contaron con voz y voto para plantear sus recomendaciones normativas fundamentadas, principalmente, en su amplio conocimiento de la práctica de la contaduría pública y las realidades laborales, sociales y económicas con las que conviven.

Estas iniciativas surtieron un proceso de debate y consolidación que derivaron en posturas concretas de región y que sirvieron de fuente para la elaboración del documento base por parte del Consejo Técnico. Un trabajo disciplinado, metódico y sistémico del que puede señalarse expresamente el carácter *ad honorem* de los honorables componedores que fungieron como representantes departamentales y regionales y de quienes, en mérito

democrático, fueron elegidos en los cargos de dirección del mencionado Comité Nacional.

### **Síntesis del articulado**

El presente proyecto está estructurado en tres títulos que definen las líneas temáticas principales abordadas, los cuales condensan los aportes que a nivel nacional hicieron los contadores públicos que atendieron el llamado a su estudio de manera directa o mediante comentarios. Dichos aportes fueron evaluados y ajustados por el CTCP respecto de lo que se ha creído necesario para un conocimiento básico en el ejercicio de la profesión contable del futuro y lo que se estima debe aportar en la lucha contra la corrupción para el bienestar y crecimiento socio económico del país.

El Título Primero aborda ocho capítulos, dentro de los cuales se encuentran las definiciones y conceptos claves, así como la contextualización que facilita comprender el alcance de la normativa propuesta; las actividades que le deben ser propias y la competencia; el registro, la inscripción y el mantenimiento de su actualización profesional; su campo de acción; derechos y deberes que le son propios; la estipulación del Código de Ética al cual deben ajustarse todas sus actuaciones y conducta profesional, en concordancia con el código reconocido a nivel internacional para la profesión contable; al igual que las inhabilidades e incompatibilidades para un ejercicio generador de confianza pública para la sociedad en general, el Estado y el empresariado nacional o extranjero.

El Título Segundo aborda lo relacionado con los órganos de la profesión de la Contaduría Pública. En su Capítulo Único, determinan la continuidad temporal del Consejo Técnico de la Contaduría Pública y la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores hasta que se cumpla la condición dispuesta en el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, respecto de la organización de la profesión.

De esta forma, el CTCP mantendrá la función de normalización técnico contable en temas de contabilidad, información financiera, aseguramiento de la información y revisoría fiscal, pero verá incrementado su presupuesto de funcionamiento a partir de los aportes provenientes de la JCC. Esta capacidad presupuestal permitirá la ampliación a cinco del número de consejeros del organismo, con el propósito de atender los requerimientos que en materia de sostenibilidad se definan para el futuro en el mediano plazo y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.

La JCC mantendrá las funciones de registro, inspección, vigilancia y control. Sin embargo, respecto de la función disciplinaria se modifica su estructura actual con el propósito de garantizar el debido proceso a los disciplinados y brindarles los recursos derivados de los nuevos instrumentos jurídicos.

El Título Tercero corresponde al proceso disciplinario. Este se desarrolla dentro del respeto al debido proceso, las conductas a investigar, las etapas y los recursos que le son propios. Se define claramente la prescripción y caducidad de los procesos y la tipología de las faltas, las sanciones y los recursos a los que tiene lugar el investigado que incumpla el Código de Ética o falte a la confianza recibida en la fe pública que les otorga el Estado para su actuar en materia contable y financiera.