

Consejo de Estado

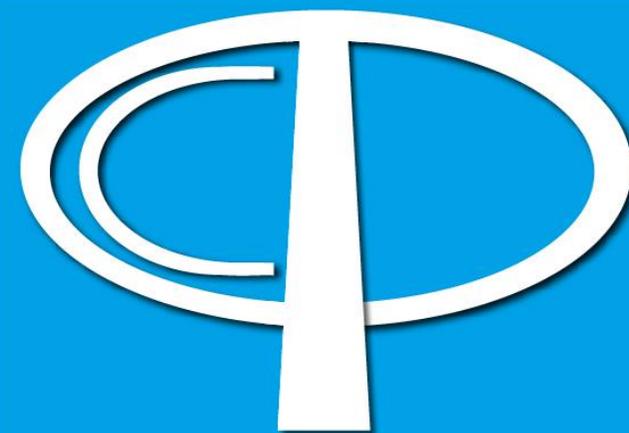
Sala de Consulta y Servicio Civil

CP: Álvaro Namén Vargas
4 de Abril de 2017

Leonardo Varón García
Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

Radicación interna: 2292 Número único: 11001-03-06-000-2016-00072-00 Referencia: Ley 1314 de 2009. Convergencia de las normas contables nacionales con las normas internacionales de información financiera (NIIF) y de aseguramiento de la información (NAI). Competencia, naturaleza y trámite para su expedición. Vigencia y derogatoria de las disposiciones anteriores. Naturaleza jurídica y estructura de la Junta Central de Contadores. Facultades del Gobierno para modificar la estructura de las entidades públicas

Fecha: Abril 26 de 2021



*Consejo Técnico de la
Contaduría Pública*



El progreso
es de todos

Mincomercio



Consejo Técnico de la Contaduría Pública
Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Consulta

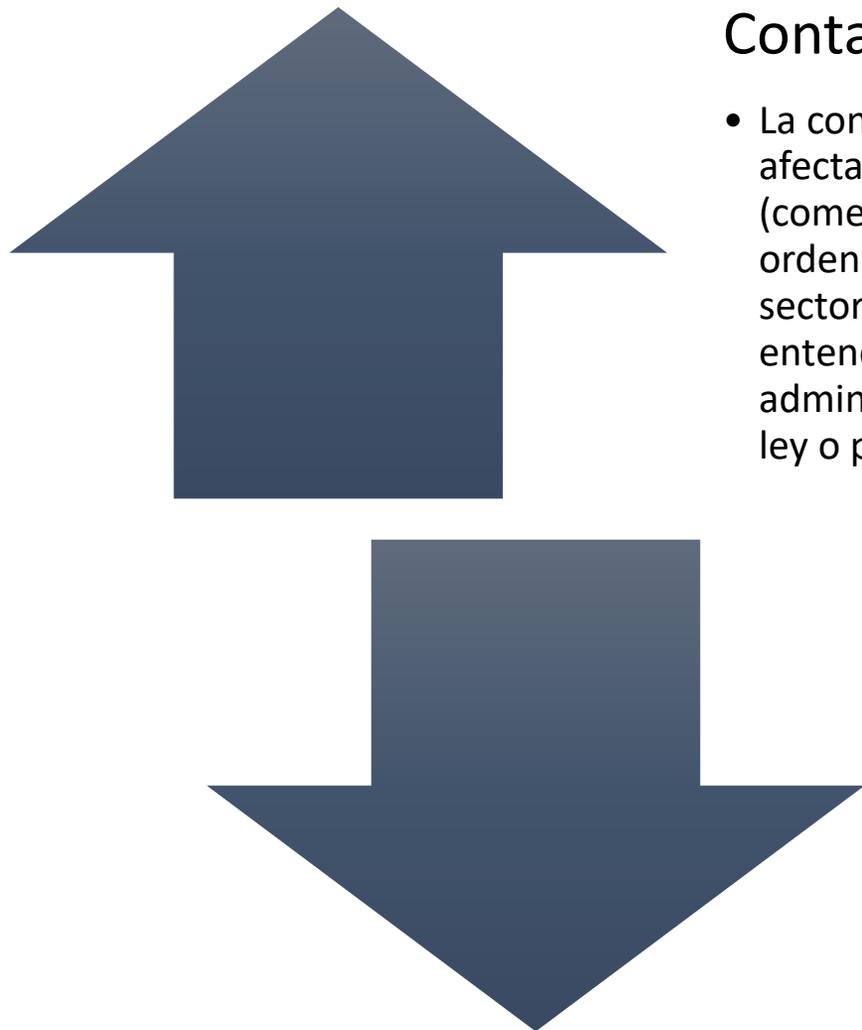
Solicitante: La Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Solicitud: Solicita a la Sala su concepto sobre la interpretación y aplicación de Ley 1314 de 2009, en especial los artículos 7, 8, 11, 13 y 14;

Temática: Derogación, sustitución o modificación de las normas contables anteriores, y sobre la competencia y trámite para modificar la estructura de la Junta Central de Contadores.



Precisiones sobre contabilidad



Contabilidad

- La contabilidad se refiere a la forma como los hechos económicos que afectan o pueden afectar el patrimonio de cualquier persona (comerciantes o no) deben ser registrados en forma clara, lógica, ordenada y confiable; agrupados y sistematizados por actividades, sectores o períodos, y deben ser mostrados o presentados en forma entendible a la propia persona, a las autoridades judiciales y administrativas, o a los demás terceros interesados, estén facultados por ley o por el titular para acceder a los mismos.

Medio de prueba

- Los registros contables, sus soportes y comprobantes, los libros de contabilidad y los estados financieros, no solamente resultan importantes para el adecuado desarrollo de las empresas y negocios privados, sino también para el eficaz cumplimiento de varias funciones públicas (impuestos, inspección, vigilancia y control del Estado, otras modalidades de intervención en la economía) e, incluso, el cumplimiento de la función judicial, pues la contabilidad de los comerciantes y los no comerciantes constituye un medio de prueba reconocido por la ley para diferentes clases de procesos (civiles, laborales, contencioso-administrativos, penales etc.).



Precisiones sobre contabilidad

Importancia

La información contable no es relevante solo para las autoridades y los particulares nacionales, sino también para particulares extranjeros y, en ciertas ocasiones, para autoridades administrativas o judiciales de otros países, en relación con el desarrollo de los negocios internacionales en los que las empresas nacionales estén involucradas, tales como las inversiones internacionales (de colombianos en el exterior y de foráneos en Colombia), los empréstitos desde o hacia el exterior, y las operaciones de comercio exterior (exportaciones e importaciones, entre otras), sobre todo en el marco de la creciente apertura e internacionalización de las relaciones económicas del país que se inició en la década de los noventa del siglo pasado.

Característica de las Normas

Las normas (jurídicas y técnicas) con base en las cuales ha de llevarse la contabilidad deben tener, entre otras, dos características para no convertirse en un obstáculo al normal desarrollo de las actividades económicas y al cumplimiento de las funciones estatales: (i) flexibilidad, que se relaciona no solamente con la posibilidad de actualizar permanentemente dichas normas, en función de la evolución de los negocios y del contexto económico, sino también de establecer excepciones, interpretaciones y reglas especiales o particulares para cierto tipo de negocios, situaciones, empresas, sectores económicos etc., y (ii) internacionalización, lo cual conlleva que los principios y las normas con base en las cuales se lleva la contabilidad en Colombia deben armonizar, lo más posible, con los principios y las normas de contabilidad que se aplican a nivel internacional, especialmente en aquellos países con los cuales se realiza el mayor volumen de operaciones de comercio exterior.



Ponencia Ley 1314 de 2009

Ley de intervención

- En la ponencia de la Ley 1314 de 2009, se expresó claramente que el propósito del legislador con este proyecto era el de expedir una ley de intervención del Estado en la economía, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 150 numeral 21, y 334 de la Constitución Política, por lo cual las normas que el Gobierno Nacional expidiera en desarrollo de dicha ley debían ser consideradas igualmente “normas de intervención”, para lo cual se le conferían facultades permanentes.

Adopción

- En la ponencia de la Ley 1314 de 2009 se explicó en la ponencia, que no se pretendía obligar al Gobierno Nacional, al momento de dictar los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados, a acoger todas las normas internacionales de información financiera y de aseguramiento de la información, pues en la medida en que alguna o algunas de estas no resultaran apropiadas o convenientes para la realidad nacional, podrían dejarse de adoptar o acogerse con modificaciones.



Ley 1314 de 2009

Es una ley de intervención económica (art. 150 numeral 21 y 334 de la Constitución Política).

El alcance de la intervención es sobre Normas Contables de Información Financiera y de Aseguramiento de Información.

Objetivos: 1- Información financiera comprensible, transparente y comparable. 2- mejorar la productividad y competitividad y desarrollo de la actividad empresarial. 3- Apoyar la internacionalización de las relaciones económicas.



Ley 1314 de 2009



Independencia entre las normas contable y tributarias



Las facultades no sirven para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni para expedir impuestos.



El verdadero regulador es el Gobierno Nacional (incluye ministros)



Las superintendencias pueden expedir normas de “segundo piso o segundo nivel” a través de normas técnicas especiales, interpretaciones y guías.



Ley 1314 de 2009

Las normas expedidas basadas en la ley 1314 de 2009 derogan disposiciones anteriores (no solo el Decreto 2649 de 1993)

Los decretos expedidos en virtud de la Ley 1314 de 2009 no son decretos reglamentarios normales, sino que son decretos basados en el numeral 11 del art. 189 de la C.P. basados en la regulación económica. Dirigida al campo de la contabilidad, auditoría, y otras formas de aseguramiento de la información (modalidad de intervención estatal).



Ley 1314 de 2009



El DUR 2420 de 2015 no tiene la naturaleza jurídica ni jerárquica de un decreto reglamentario como equivocadamente se les viene denominando (p. 22).



Un Decreto reglamentario no puede modificar normas diferentes a decretos de la misma clase.



Los Decretos necesarios para ejercer la intervención estatal, pueden modificar, adicionar o derogar Decretos Ley, y leyes ordinarias (p. 23)



Los códigos no puede ser modificados por el DUR. Tampoco puede crear impuestos. Tampoco el código de ética (p. 25).



Ley 1314 de 2009



En sentencia C-606 de 1992, la Corte Constitucional manifestó que la expedición de códigos de ética profesional corresponde exclusivamente al legislador, en la medida en que se trata de limitaciones o restricciones a un derecho fundamental, que en este caso es el derecho a escoger y ejercer una profesión u oficio (p.25)



El DUR 2420 no puede derogar o modificar disposiciones legales o con fuerza de ley para el Código de Ética para contadores (p. 26).



Ley 1314 de 2009



Vigencia: Si un decreto expedido en desarrollo de la Ley 1314 de 2009, que contenga normas contables y de información financiera o de aseguramiento de la información, fuera promulgado, el 4 de febrero de 2017, las citadas disposiciones solo entrarían en vigencia el 1° de enero del año 2019 (p. 27).



Sin embargo, el mismo artículo 14 de la Ley 1314 permite que existan excepciones a esta regla general sobre la vigencia de los citados decretos, al disponer que, “en virtud de su complejidad”, el Gobierno Nacional puede establecer un “plazo diferente” para las normas que expida.



El Gobierno podría fijar un plazo más corto, con lo cual las disposiciones respectivas entrarían en vigencia antes del segundo año gravable (por ejemplo, en el mismo año en que se promulguen o durante el primer año fiscal siguiente) (p. 28).

Consideraciones en el debido proceso



No resulta obligatorio para el CTCP o para el Gobierno acoger total o parcialmente los comentarios, observaciones o recomendaciones que las autoridades (incluida la DIAN) les llegaren a exponer.



En todo caso, es un deber del CTCP y del Gobierno estudiar responsable y cuidadosamente tales observaciones y recomendaciones, así como dejar constancia expresa sobre las razones por las cuales las acogen o rechazan (p. 35)

Funciones de la JCC

Función de registro: consisten en expedir las matrículas profesionales de los contadores, inscribir a los nuevos profesionales y llevar actualizado el registro de contadores

Función Disciplinaria: en relación con los contadores y con las sociedades y demás personas jurídicas que ofrezcan servicios relacionados con dicha profesión (p 39).



Decreto 1955 de 2010 - JCC



No toda UAE debe tener un consejo directivo (p. 43)



La C.P. otorga facultad al presidente para modificar la estructura de la JCC



El art. 11 de la ley 1314 de 2009 entregó potestad al Gobierno de modificar la JCC y CTCP (estructura y composición).



Debe realizarse estudios técnicos, jurídicos, presupuestales y administrativos que sean del caso.



Pregunta 1

3.1. Teniendo en cuenta el párrafo del artículo 13 de la ley 1314 de 2009, arriba transcrito ¿Es correcto interpretar que con la expedición de las disposiciones expedidas en desarrollo de la citada Ley, en materia de normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, entre las que se cuentan los decretos mencionados en el numeral 3 precedente, con los que se pusieron en vigencia los marcos técnicos contentivos de los estándares internacionales de información financiera NIIF para los grupos 1, 2 y 3, así como los de aseguramiento de la información NAI, se modificaron, reemplazaron o eliminaron, en lo pertinente, las normas legales correspondientes al régimen legal mercantil, entre ellas, la Ley 222 de 1995, el Código de Comercio y otras disposiciones como la Ley 43 de 1990, sobre las mismas materias?



Respuesta 1

Por las razones expuestas en este concepto, es correcto interpretar que con la entrada en vigencia de los decretos que el Gobierno Nacional ha dictado o dicte con fundamento en la Ley 1314 de 2009 (ley de intervención en la economía), para expedir las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información que deban regir en el país, se entienden modificadas, sustituidas o derogadas, según el caso, las disposiciones legales que regulaban o regulen las mismas materias, contenidas en la Leyes 145 de 1960, 43 de 1990 y 222 de 1995, entre otras, y en los Decretos 2649 y 2650 de 1993, entre otros.

Sin embargo, por restricciones de tipo constitucional, mediante tales decretos no podrían modificarse, derogarse ni subrogarse normas sometidas a reserva estricta de ley, tales como aquellas contenidas en el Código de Comercio, en el Estatuto Tributario o en otras disposiciones legales o con fuerza de ley de carácter tributario, ni aquellas que conformen el “código de ética” de los contadores públicos y otros profesionales afines.



Pregunta 2

3.2. Teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 7-2 y 8-7 de la ley 1314 de 2009, citados, en el sentido de que para la elaboración de los proyectos de normas que someterá a consideración de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo y, para la elaboración, por parte del Consejo Técnico de la Contaduría Pública de los proyectos de normas que someterá a dichos reguladores, respectivamente, se considerarán las recomendaciones y observaciones que como consecuencia del análisis del impacto de los proyectos, sean formuladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por los organismos responsables del diseño y manejo de la política económica y por las entidades estatales que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, se pregunta ¿conforme a las citadas disposiciones es imperativa la formulación de dichas recomendaciones y observaciones por parte de los entes citados en dichas disposiciones o, por el contrario, es voluntaria?



Respuesta 2

De acuerdo con las citadas disposiciones de la Ley 1314 de 2009, no es obligatorio o forzoso para la DIAN, los organismos responsables del diseño y manejo de la política económica o las entidades estatales de inspección, vigilancia y control, formular observaciones o recomendaciones a los proyectos de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información que el Consejo Técnico de la Contaduría Pública prepare o el Gobierno Nacional pretenda expedir, ni es obligatorio para el CTCP o para el Gobierno acoger favorablemente las observaciones y recomendaciones que esas autoridades lleguen a plantear.

La DIAN, los organismos responsables del diseño y manejo de la política económica y las entidades estatales de supervisión, luego de revisar los proyectos de normas que prepare el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y los que pretenda dictar el Gobierno Nacional, tienen la potestad de formular las observaciones y recomendaciones que consideren pertinentes, en relación con los asuntos de su competencia. Por su parte, tanto el CTCP como el Gobierno tienen el deber de analizar seria y cuidadosamente los comentarios y las sugerencias que reciban oportunamente de aquellas autoridades públicas, y de dejar constancia expresa sobre las razones técnicas, financieras, jurídicas o de otra índole por las cuales acogen o no acogen, total o parcialmente, las referidas observaciones y recomendaciones.



Pregunta 3

3.3. ¿Considerando lo señalado en el artículo 11 de la ley 1314 de 2009, arriba mencionado, que dispone que conforme a lo previsto en el artículo 189 de la Constitución Política y demás normas concordantes, el Gobierno Nacional modificará la conformación, estructura y funcionamiento de la UAE Junta Central de Contadores, al modificar su estructura actual o adelantar su rediseño institucional y la necesidad de crearle un Consejo Directivo, este último se puede crear en los términos de la ley 489 de 1998 o se requiere para ello la expedición de una ley de la República?



Respuesta 3

La Sala considera que conforme a lo dispuesto por el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, la Ley 489 de 1998 y el artículo 11 de la Ley 1314 de 2009, el Gobierno Nacional puede, mediante decreto, modificar la estructura y el funcionamiento de la Junta Central de Contadores, incluyendo la conformación de un consejo directivo, para lo cual deberá sujetarse a los criterios previstos en el artículo 54 de la Ley 489 y en el artículo 11 de la Ley 1314, así como a las normas de la Ley 489 de 1998 que regulan la estructura de los establecimientos públicos.



Pregunta 4

3.4. Teniendo en cuenta el postulado del artículo 14 de la ley 1314 de 2009, en el sentido de que las normas expedidas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entrarán en vigencia el 1º de enero del segundo año gravable siguiente al de su promulgación, a menos que en virtud de su complejidad, consideren necesario establecer un plazo diferente, se pregunta ¿Cómo debe entenderse en este caso la complejidad a que se refiere la norma?



Respuesta 4

La complejidad a la que se refiere la norma citada debe entenderse, desde un punto de vista gramatical y sistemático, como la mayor o menor dificultad que la interpretación y aplicación práctica de una norma suponga. En esa medida, puede haber normas (i) de baja complejidad, frente a las cuales el Gobierno Nacional podría señalar un plazo de entrada en vigencia inferior al previsto, de modo general, en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 1314 de 2009; (ii) normas de complejidad promedio o moderada (que tendrían, por defecto, el plazo señalado en dicho inciso), y (iii) normas de alta complejidad, para las cuales el Gobierno podría establecer un término de entrada en vigencia superior al señalado en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 1314.



