



Bogotá D. C., 26 de diciembre de 2007
OFCTCP / 0250 / 2007

Señor(a):
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS
Atn.: Patricia Forero Quintero
Oficina de Informática
pmforero@superservicios.gov.co

Ref.: Consulta de fecha 03 de agosto de 2005
Radicación: 0242
Tema: Regulación sobre ajustes por inflación

En desarrollo de lo previsto en el Artículo 23 de la Resolución 002 de 2005 expedida por el Consejo Técnico de Contaduría Pública y cumplido el trámite previsto en esta disposición, respondemos su consulta de la referencia, en la cual se plantea:

PREGUNTA 1 (Textual):

"DE ACUERDO CON EL CONCEPTO 024 DE 2001, EL CONSEJO TÉCNICO DE LA CONTADURÍA PÚBLICA ACEPTA QUE LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR EN DESARROLLO DE SUS ATRIBUCIONES DETERMINE LA ELIMINACIÓN DE LOS AJUSTES POR INFLACIÓN PARA LAS ENTIDADES QUE ELLA VIGILA.

PARA LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES CONCEPTÚA E CONSEJO TÉCNICO QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO DE LA CIRCULAR EXTERNA 006 DE 2002 EXPEDIDO POR ESTA SUPERINTENDENCIA GENERA UN CLIMA DE INCERTIDUMBRE Y QUE COMO ÓRGANO DE VIGILANCIA SÓLO ESTÁ FACULTADA PARA REGLAMENTAR LO PREVISTO EN EL ART. 61 A 136 DEL DECRETO 2649 DE 1993, ES DECIR NORMAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS E INHERENTES A LOS ENTES SOBRE LOS CUALES EJERCE VIGILANCIA.

POR LO ANTERIOR Y TENIENDO EN CUENTA QUE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS HACE INSPECCIÓN, CONTROL Y

VIGILANCIA TANTO PRIVADAS COMO PÚBLICAS Y MIXTAS, LE AGRADECERÍA SU CONCEPTO AL RESPECTO. ESTO ES SI LA SUPERINTENDENCIA COMO TAL PUEDE DETERMINAR LA ELIMINACIÓN DE LOS AJUSTES POR INFLACIÓN PARA LAS ENTIDADES VIGILADAS Y TENIENDO EN CUENTA QUE ESTAS PUEDEN REPARTIR UTILIDADES PERO TAMBIÉN QUE ESTÁN OBLIGADAS A DESARROLLAR PROYECTOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, MODERNIZACIÓN Y MANTENIMIENTO EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS COMO ACUEDUCTOS, ALCANTARILLADOS, REDES TANTO EN ENERGÍA COMO EN TELECOMUNICACIONES.”

RESPUESTA:

Para iniciar, debemos señalar que en el ejercicio de las diferentes actividades señaladas para las entidades del gobierno, es menester dar aplicación al principio según el cual tales organismos sólo pueden ocuparse de aquello que expresamente la Ley señale. Igualmente, es primordial ajustarse a la necesaria exclusividad de las competencias que se impone para el caso como el que se nos consulta, pues el análisis, interpretación y aplicación de las normas que determinan las competencias asignadas, en este caso, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, es del resorte exclusivo de dicha entidad.

Por lo anterior, escapa a la competencia de este Consejo pronunciarse respecto del alcance de las facultades asignadas a la Superintendencia citada, no obstante lo cual, estimamos que podemos brindarles elementos de juicio que les permitan el análisis de la situación planteada y la adopción de las determinaciones a que, conforme al criterio de la entidad, sean necesarias y convenientes. Para ello, resultan de interés tanto el Concepto 024 de 2001 emitido por este Consejo para un caso similar y citado por la consultante, así como el salvamento de voto que, con motivo de la expedición de dicho Concepto, presentó en su momento el consejero Ernesto Fajardo Rodríguez.

La posición aprobada por mayoría en este organismo se resume en los siguientes párrafos:

“CONSIDERACIONES

1. La Superintendencia tiene la facultad de establecer normas y procedimientos contables uniformes, conforme con lo establecido en el artículo 6 de la ley 25 de 1981 literales d, n, y el decreto reglamentario 341 de 1988 artículo 78.

(...)

3. *El reglamento contable, Decreto 2649 de 1993, en los artículos 11,12,13 y 14 establece normas de obligatorio cumplimiento al tenor del artículo 2 del mismo, el cual señala que dicho decreto debe ser aplicado por todas las personas que de acuerdo con la Ley estén obligadas a llevar contabilidad, como es el caso que nos ocupa.*

4. *Los artículos 49, 51 y 54 del decreto antes citado, se refieren de manera específica a los ajustes por inflación y a la reexpresión de los valores económicos como consecuencia de la inflación, los cuales buscan reflejar la pérdida de valor de un activo como consecuencia del demérito de la moneda, requiriéndose su reflejo en la historia analítica de todo Ente económico como parte de la realidad económica.*

(...)

6. *Es el artículo 137 del decreto 2649 ya mentado, quien señala sobre las facultades reguladoras en materia contable por autoridades distintas al presidente de la República, por expresa disposición legal, que dicho ejercicio está supeditado a las disposiciones contenidas en el Título Primero y Capítulo Primero del Título Segundo de este mismo decreto, dentro de los cuales se encuentran los artículos antes referidos.*

(...)

8. *La predicación del Principio Universal de la Uniformidad Contable respecto de la información, busca permitir identificar la importancia del análisis y toma de decisiones con base en la comparabilidad que no lleve al caos o desorden de registro e información contable que es utilizada por usuarios interesados e indeterminados. La uniformidad en la aplicación de principios y normas de contabilidad facilitan tipificar sobre una misma base, para que no se llame a engaño quien la utiliza, el como compilar, asentar, preparar y presentar los valores de todo ente económico a una fecha determinada o por un período determinado.*

CONCEPTO

Como la Superintendencia de Subsidio Familiar tiene atribuciones

para "estatuir normas y procedimientos uniformes para la elaboración, registro y control de los presupuestos y de la contabilidad de las entidades bajo su vigilancia." (Ley 25 de 1981, artículo 6º), lógicamente puede hacer uso de este derecho pero sin violentar lo preceptuado por el título primero y el capítulo primero del título segundo del decreto 2649 de 1993 y por consiguiente no sería viable eliminar los ajustes por inflación para las Cajas de Compensación familiar al tenor de lo anteriormente señalado.

Puede sí en nuestro concepto, establecer como procedimiento que los resultados de los ajustes por inflación del período, que inicialmente se registran a la cuenta de Corrección Monetaria, sean cancelados al final del mismo con cargo o abono a la cuenta: Revalorización del Patrimonio, cuenta que refleja también los ajustes por inflación del patrimonio y condensa el resultado de la ecuación patrimonial de los elementos que conforman la situación financiera de todo Ente Económico; lo anterior es posible en consideración complementaria a que dichas instituciones no distribuyen utilidades, sino que los resultados económicos siempre afectan el patrimonio a futuro y se revierten en obras sociales a la comunidad.

También sería viable la conformación de una cuenta de Reserva por exposición a la inflación, con los excedentes o rendimientos de los ajustes por tal concepto, la cual mostraría el saldo final de los mismos de manera permanente sin afectar el resultado del ciclo normal de sus operaciones pero sí reconociéndose y mostrándose correctamente a los usuarios de la información."

Por su parte, el consejero Ernesto Fajardo Rodríguez se manifestó contrario a la precedente posición y mediante salvamento de voto, expuso sus argumentos que se resumen en los siguientes párrafos:

"Con el debido respeto, me permito consignar mi disenso respecto del concepto rendido por la mayoría de los miembros del Consejo que asistieron a la reunión celebrada el 24 de Julio de 2001.

La Ley 25 de 1981 por la cual se creó la Superintendencia de Subsidio Familiar en los literales d) y n) del artículo 6º le da facultades para estatuir normas y procedimientos contables a las entidades bajo su control, así mismo, para formular las observaciones que considere necesarias, las cuales son de

obligatorio cumplimiento para la entidad vigilada, y prevalecen sobre cualquier otro ordenamiento, inclusive las contenidas en el Decreto 2649 de 1995, como se indica más adelante.

Igualmente, el literal n) del mismo artículo le da la facultad de ejecutar el control financiero y contable pertinente sobre las entidades sometidas a su inspección y vigilancia, con el objeto de cumplir con las funciones que el Presidente de la República le delegue.

De otra parte, el Decreto 0341 de 1988 que reglamenta la Ley 25 de 1988, en su artículo 78 ratifica lo indicado por la Ley 25 mencionada anteriormente.

El artículo 137 del Decreto 2649 de 1995 (sic. Debe leerse "1993") indica que "Salvo lo dispuesto en normas superiores, el ejercicio de las facultades en virtud de las cuales otras autoridades distintas del Presidente de la República pueden dictar normas especiales para regular la contabilidad de ciertos entes, está subordinado a las disposiciones contenidas en el título primero y en el capítulo I del título segundo de este Decreto. En consecuencia, lo dispuesto en los artículos 61 y 136 del presente Decreto se aplicará en forma subsidiaria respecto de las normas contable especiales que dicten las autoridades competentes distintas del Presidente de la República".

En ese orden de ideas, es importante anotar que las entidades vigiladas por la Superintendencia de Subsidio Familiar están regidas por normas especiales, emitidas por esa Superintendencia, de las cuales se puede predicar que son normas que tienen la vocación de regular preferencialmente todo lo que les atañe.

Los vacíos que dicho ordenamiento legal tenga, se deben llenar con las normas del Código de Comercio.

En consecuencia, si en ejercicio de la facultad que la ley le ha asignado a la Superintendencia de Subsidio Familiar de dictar normas de carácter general y en desarrollo de tal atribución determina la eliminación de los ajustes por inflación para efectos contables, considero que tal disposición no es contraria a lo dispuesto en los artículos 11, 12, 13, 49, 51 y 54 del Decreto 2649 de 1995, mencionados por el ponente en el concepto que nos

ocupa.

Así mismo, estimo oportuno precisar que en mi criterio los literales d) y n) del artículo 6 de la Ley 25 de 1981 y las normas que desarrollen las facultades que allí se asignan, se erigen como normas superiores y que por ende las regulaciones que se expidan no se supeditan a las normas del Decreto 2649 tantas veces mencionado.

La superioridad mencionada está establecida en el marco de aplicación preferente y especial respecto de las disposiciones del Estatuto Mercantil, en el entendido de que las normas de contabilidad que expide la Superintendencia de Subsidio Mercantil (sic. Debe leerse “familiar”) tiene el mismo significado de especial, pues el significado de ley no se reduce al acto que expide el Congreso Nacional sino que comprende todos los preceptos de las autoridades que tienen la facultad de dictar normas sobre determinadas materias, como es el caso que estamos tratando.

De otra parte, no podemos olvidar que la NIC 29 propone un marco conceptual para la formulación y aplicación de estados financieros básicos y consolidados en empresas que informan en la moneda de una economía, en la cual la tasa de inflación acumulada de los últimos tres años esté cerca o supere el cien por ciento (100%), situación que no se da en la actualidad económica de nuestro país, como quiera, que la inflación trianual acumulada se encuentra por debajo del treinta y ocho por ciento (38%), por lo tanto, que considero que los ajustes por inflación tal y como están reglamentados distorsiona la realidad económica de las personas obligadas a realizarlos.

En este estándar internacional se regula la reexpresión de los estados financieros, aplicando los cambios en el índice general de precios en economías hiperinflacionarias, a los activos y pasivos que estén reexpresados a valor histórico. No descarto la posibilidad de que existan otros factores más idóneos para ajustar los estados financieros, reflejando los hechos económicos de manera más razonable, como sería el valor de realización, sin embargo, para su adaptación se deberá realizar los estudios pertinentes.”

Conviene puntualizar que el caso planteado en la consulta que por este escrito se responde es sensiblemente similar al analizado en el Concepto y salvamento de

voto precedentes, pues para el caso de la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios los numerales 4. y 8. del Artículo 79 de la Ley 142 de 1994, establecen, en términos equivalentes, la facultad que para la Superintendencia de Subsidio Familiar consagró el artículo 6° de la Ley 25 de 1981, disposición que sirvió de base a las manifestaciones que se han transcrito. En efecto, los numerales 4. y 8. en comento señalan:

“ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. (Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente) Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

(...)

4. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

(...)

8. Solicitar documentos, inclusive contables; y practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

(...)”

Así las cosas, habida cuenta de las circunstancias especiales de las actividades propias de las entidades vigiladas y sus particulares condiciones, mediando el análisis, interpretación y aplicación de las normas que determinan las competencias asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios descritas atrás, esta entidad puede ejercer su competencia, si es el caso, utilizando las consideraciones que en este escrito se plantean para brindarles elementos de juicio en su gestión en lo tocante a considerar una eventual excepción para la aplicación de ajustes por inflación en las empresas del sector a su cargo.

No sobra resaltar, además, que los actos administrativos, sean de carácter

particular o general, que se emitan por la Superintendencia, al igual que ocurre con todos aquellos emitidos por cualquiera otra autoridad del Estado en ejercicio de una función pública, ostentan la presunción de legalidad mediante la cual su aplicabilidad y vigencia es obligatoria mientras no se produzca otro acto administrativo o pronunciamiento judicial en firme que disponga su revocatoria o nulidad.

En este orden de ideas, en los términos anteriores se absuelve la consulta presentada, indicando que, para hacerlo, este organismo se ciñó a la información presentada por el consultante que los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, su contenido no compromete la responsabilidad de este organismo, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, no constituye acto administrativo y contra él no procede recurso alguno.

Cordialmente,

JAIME LEÓN GÓMEZ
Presidente (E)

HAA/grb