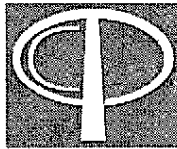




Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Bogotá D. C., 26 de Julio de 2011

OFCTCP N° 0070/ 2011

Señor

ASDRUBAL JOSE MENDINUETA PELUFFO

ADMINISTRACION COOPERATIVA DE ENTIDADES DE SALUD DE CALDAS Y QUINDIO
CODESCA

Centro Mayorista Parque Centro Vía Panamericana
Manizales – Caldas.

REFERENCIA	
Fecha de la Consulta....:	21 de Julio de 2011
Entidad de Origen.....:	Ministerio de Comercio, industria y Turismo
N° de Radicación CTCP....:	547 – DERECHO DE PETICIÓN EN LA MODALIDAD DE CONSULTA (68 folios)
Temas.....:	Solicitud de concepto jurídico sobre aplicación de normas en materia contable de la Contaduría General de la Nación, Superintendencia de Economía Solidaria, DIAN y Contraloría Departamental de Caldas.

El Consejo Técnico de la Contaduría Pública en su carácter de organismo gubernamental de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información; atendiendo lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley-1314 de 2009 y en el Decreto Reglamentario 3567 de 2011, procede a responder una consulta.

CONSULTA (TEXTUAL).

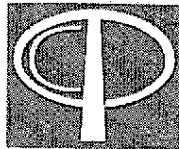
"(...)

Esta petición tiene por fundamento adquirir una certeza jurídica que no existe en este momento para la Cooperativa, buscando evitar los múltiples riesgos que se corren debido a esta falta de certeza en cuanto a procedimientos, obligaciones, competencias, etc.

1. *Que se emita concepto jurídico sobre este asunto, señalando a juicio de ese organismo a qué régimen contable y presupuestal está sometido Codesca, esto es si al que señala la Contaduría General de la Nación, al que señala la Superintendencia de Economía Solidaria (que es el mismo que acepta la DIAN y con el que presentamos nuestra declaración tributaria) o una aplicación concurrente de ambos como lo exige la Contraloría Departamental de Caldas?*



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2. *Debe la Contraloría General de Caldas ejercer control fiscal solamente sobre el valor de los aportes de los asociados (que corresponde al único monto público) o sobre la totalidad del activo social de Coodesca?*
3. *Que emita concepto en el sentido de señalar a que régimen presupuestal esta sometida Coodesca. La Cooperativa por disposición de la Ley 79 de 1998 y el decreto 1482 de 1998, esta aplicando los estatutos de COODESCA aprobados por la Asamblea General de Asociados en materia presupuestal, sin embargo tal esquema contable se queda corto frente a las exigencias presupuestales, financieras y contables, que se requieren en los diferentes informes solicitados por la Contraloría Departamental.*
4. *Que se emita concepto jurídico sobre la posibilidad o viabilidad que, tiene Coodesca de llevar una contabilidad para efectos de la declaración tributaria de la DIAN; otra para la Superintendencia de Economía Solidaria; otra para la Contraloría Departamental de Caldas; otra para la Contaduría General de la Nación y eventualmente otra la Contraloría Departamental del Quindío?*
5. *Que emita concepto jurídico sobre la forma de solucionar las diferencias establecidas entre el régimen contable y presupuestal público y el aplicable a las entidades de carácter solidario, cuando los diferentes organismos de control solicitan la aplicación de principios y normas al primero de los regímenes citados para no incurrir en delito alguno o en alguna falta disciplinaria, o en alguna conducta sancionable en materia tributaria, o de la Superintendencia, o de carácter fiscal o de la Contaduría General de la Nación, para cumplir con las exigencias de los órganos de control mencionados, en el entendido que no se puede realizar por una misma operación distintos registros contables? (...)"*

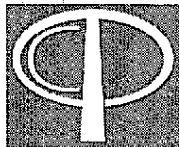
CONSIDERACIONES Y RESPUESTA

Dentro del propósito ya indicado las respuestas del Consejo Técnico de la Contaduría son de carácter general y abstracto, dado que su misión no consiste en resolver problemas específicos que correspondan a un caso particular.

1. Sea lo primero indicar que de las funciones del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, consagradas en los artículos 6, 7, 8, 12, 13, y 16 de la ley 1314 de 2009 y en el Decreto Reglamentario 3567 de 2011, no se infiere el propósito del Legislador para que este Organismo califique y valore actuaciones de las Autoridades, que en virtud del Parágrafo del artículo 1 y artículo 16 de la ley 1314 y demás normas concordantes, están facultadas para "Expedir normas técnicas especiales, interpretaciones y guías en materia de Contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de información (...)" ; máxime cuando tales acciones son de fuente Constitucional y bien podrían estar dentro de los límites fijados en la ley, y normas que reglamentan y desarrollan tales facultades. En esencia las funciones de este Organismo dentro del proceso de Estandarización Internacional, serán, la elaboración de propuestas y proyectos de normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información, que se ajusten a las mejores prácticas internacionales, en busca de la convergencia a Estándares más recientes y de mayor aceptación; insumo básico para la regulación contable, a cargo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo.



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para el Consejo Técnico de la Contaduría Pública con ocasión de la expedición de la Ley 1450 de 2011, en particular lo previsto en el Artículo 240 y en el Decreto Reglamentario 3048 de 2011, su intervención en la revisión de los procesos de convergencia con normas internacionales de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, que hayan adelantado o estén adelantando las Autoridades de supervisión, se materializará tan solo hasta cuando sean expedidas dichas normas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo, con las que habrá de verificar su concordancia.

2. Las actuaciones de las Autoridades indicadas en la Consulta, son Actos Administrativos de contenidos normativos vinculantes, al amparo del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo que indica:

"Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

- 1. Por suspensión provisional.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan su vigencia".*

3. El 13 de julio de 2009, el Congreso de la República expide el marco normativo contable que desarrollará en Colombia la Estandarización contable, y el Parágrafo del Artículo 13 de la ley 1314 señala que: *"Las normas legales sobre contabilidad, información financiera o aseguramiento de la información expedidas con anterioridad conservarán su vigor hasta que entre en vigencia una nueva disposición expedida en desarrollo de esta Ley que las modifique, reemplace o elimine."* Este mandato tiene sentido cuando el Artículo 17 de la misma ley, en punto de la vigencia señaló que rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias. En otras palabras el legislador optó por la derogatoria tácita, prevista en el artículo 71 y 72 del Código Civil, cuando señala que *"La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior."*

La derogación de una ley puede ser total o parcial. "La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley"
(Subrayado fuera del texto)



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4. El Artículo 16 Transitorio, del antes indicado imperativo legal previó: "Las entidades que estén adelantando procesos de convergencia con normas internacionales de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de información, podrán continuar haciéndolo, inclusive si no existe todavía una decisión conjunta de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, pero respetando el marco normativo vigente."

Las normas así promulgadas serán revisadas por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública para asegurar su concordancia, una vez sean expedidas por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, con las normas a que hace referencia esta Ley."

5. Dado que las normas sobre contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información, expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1314 de 2009 conservan su vigor, y no se conoce la entrada en vigencia de una nueva disposición expedida en desarrollo de la citada ley que las modifique, reemplace o elimine; con la expedición de la ley 1450 de 2011, artículo 240, se reglamenta el Sistema Administrativo Contable, así:

"En desarrollo de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, participación, publicidad, seguridad jurídica e igualdad, el Gobierno Nacional establecerá un sistema de coordinación institucional que persiga el logro de los objetivos de la Ley 1314 de 2009 de expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad dirigido hacia la convergencia con estándares internacionales de aceptación mundial."

El desarrollo de este sistema tendrá en cuenta los roles de cada una de las autoridades que participen en la creación de normas de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información según el esquema fijado en las Leyes 298 de 1996 y 1314 de 2009 que distingue entre autoridades de regulación, supervisión y normalización técnica.

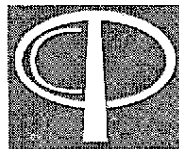
En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1314 de 2009, las entidades que hayan; adelantado o estén adelantando procesos de convergencia con normas internacionales de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información no podrán exigir su aplicación hasta tanto

el Consejo Técnico de la Contaduría Pública las revise, para asegurar su concordancia con las normas expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo. (...)"

6. Todo el actuar de las Autoridades referidas en la consulta, debe validarse en el marco del Artículo 12 de la Ley 1314, cuando refiere la necesidad de coordinación entre entidades públicas al decir, *"En ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales, las diferentes autoridades con competencia sobre entes privados o públicos deberán garantizar que las normas de contabilidad, de información financiera y aseguramiento de la información de quienes participen en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables."*



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para el logro de este objetivo, las autoridades de regulación y de supervisión obligatoriamente coordinarán el ejercicio de sus funciones"

7. La ley 1450 de 2011, cobra vigencia a partir del 16 de junio de 2011, sin derogar el artículo 16 de la ley 1314 de 2009, sino complementando y haciendo claridad respecto de los procesos de convergencia en curso, los cuales continuarían, inclusive si aun no existe una decisión conjunta de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, pero respetando el marco normativo vigente; solo que no se puede exigir su aplicación, y esto incluye que ni siquiera se pueda solicitar información, hasta tanto el Consejo Técnico de la Contaduría Pública las revise, para asegurar su concordancia con las normas expedidas por las autoridades de regulación; revisión del Consejo Técnico de la Contaduría Pública que tan solo se materializará al amparo de la reglamentación ordenada por el legislador, en punto del Sistema Administrativo Contable y se expidan las correspondientes normas conducentes a la convergencia ordenada por la ley 1314 de 2009.

8. Las metodologías y procedimientos aludidos en la consulta de la Contraloría General de la República; son propios de la Autoridad que adelanta la Vigilancia Fiscal en Colombia, en tal sentido habrán de ser atendidos por sus destinatarios, las distintas Entidades y Organismos Públicos. Al verificar preceptos Constitucionales del Artículo 268 encontramos que el Contralor General de la República tendrá atribuciones de prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

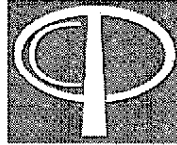
Por ultimo no se puede perder de vista que los informes a reportar, los estados financieros de fin de ejercicio, en una entidad del estado, contienen insumos básicos para que de conformidad con lo estipulado en el numeral 3o., del artículo 268 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República lleve el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan y de las de carácter privado cuando alguna de las anteriores sea su garante o codeudora. Con el fin exclusivo de garantizar el adecuado registro de la deuda pública, todo documento constitutivo de la misma deberá someterse a la refrendación del Contralor General de la República.

9. En virtud de su pertinencia, aportamos el análisis Jurisprudencial, respecto de la legalidad de de los actos administrativos.

"(...) la conclusión de legalidad o no sobre un acto administrativo no está condicionada a su vigencia, pues la legalidad de un acto no está ligado con la producción de sus efectos (eficacia jurídica); la legalidad esta vinculada con el momento de su nacimiento o de existencia, para el cual el juez debe examinar si en la expedición del acto ésta estuvo acorde con el ordenamiento jurídico superior. Por tanto, cuando, por el paso del tiempo, el acto demandado perdió su eficacia en la vida jurídica por alguna de las causas que originan la pérdida de fuerza ejecutoria (CCA, art...66), salvo las relativas a declaración judicial, significa que el acto dejo de producir

efectos hacia el futuro, mas ese tipo de perdida de eficacia que se genera hacia el futuro, de una parte, no toca el acto hacia el pasado ni, de otra, determina su legalidad para la época del nacimiento.

(...)



Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Entonces cuando al Juez de lo Contencioso Administrativo examina la validez de un acto no es necesario que éste rija aún en el ordenamiento jurídico y, por tanto, el pronunciamiento jurisdiccional que se haga en definitiva, determinará solamente si nació o no válido; y cuando concluye su invalidez la sentencia no produce otro efecto que precisar que desde que nació a la vida jurídica lesionó el ordenamiento jurídico. Esta sentencia sobre actos que al momento de fallar ya cesaron en su producción de efectos, como en este caso por el desaparecimiento de los fundamentos de derecho que le dieron origen, no hace cesar los efectos del acto hacia el futuro, porque la pérdida de esos efectos se generaron en causa anterior al momento de proferir la sentencia de control de legalidad.

El pronunciamiento judicial posterior al mencionado hecho, constitutivo de fuerza de pérdida ejecutoria, tiene como fundamento en primer lugar el control de legalidad del ordenamiento jurídico del acto en el momento de su nacimiento y, en segundo lugar, dar "certeza jurídica" sobre la adecuación del acto administrativo con el ordenamiento superior, que se obtiene sólo al examinar si las presunciones que lo amparan, de legalidad y veracidad, son reales. Se reitera así el criterio expuesto en la sentencia proferida por la Sala el día 13 de julio de 2000. (C.E. Sec. Tercera. Sent. 13433, jul.3/2003. M .P. María Elena Giraldo Gómez).

10. Mediante la reciente expedición del Decreto 3048 del 23 de agosto de 2011, el Artículo 1 crea la Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, en cuyo objeto y funciones se encuentran de relieve lo previsto en los artículos 2 y 4. La Comisión tendrá por objeto coordinar las entidades públicas con competencia sobre entes públicos o privados y autoridades públicas de supervisión, para que las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información de quienes participan en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables; la Comisión de que trata el presente Decreto tendrá las siguientes funciones:

"1. Coordinar el accionar de las diferentes autoridades que expiden normas técnicas especiales, interpretaciones y guías en materia de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, útiles para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, con la finalidad de garantizar que estas sean homogéneas, consistentes y comparables para quienes participen en un mismo sector económico.

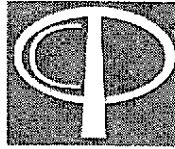
2. Realizar recomendaciones a las autoridades de regulación y normalización técnica en el ejercicio de sus funciones en materia de normalización contable, de información financiera y de aseguramiento de la información.

3. Realizar recomendaciones a las autoridades de supervisión en el ejercicio de sus facultades en materia de reglamentación y expedición de instrucciones, en los términos y condiciones señalados en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1314 de 2009.

4. Coordinar el accionar de las autoridades de regulación contable en razón del ejercicio de sus competencias, y entre éstas y las autoridades de supervisión, de tal forma que las normas de



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
contabilidad, de información financiera y aseguramiento de la información de quienes participen en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables."

La Comisión estará integrada por:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
3. El Contador General de la Nación o su delegado.
4. El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN o su delegado.
5. El Superintendente Financiero o su delegado.
6. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o su delegado.
7. El Superintendente de Sociedades o su delegado.
8. El Superintendente de Industria y Comercio o su delegado.
9. El Superintendente de Economía Solidaria o su delegado. 10. Un miembro del Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

Parágrafo. La Comisión podrá invitar a representantes de cualquier entidad pública o privada cuando lo considere pertinente. Los invitados tendrán voz, pero no voto¹.

En el anterior marco, este organismo en ejercicio de la Secretaría Técnica de la Comisión antes anunciada, en una de las sesiones que corresponda, someterá a su consideración el tema objeto de consulta que de hecho se ha convertido de gran interés para los entes bajo la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria a efectos de que se produzca una orientación que elimine la incertidumbre y evite que los entes del Estado incurran en costos innecesarios en dirección de garantizar los principios Constitucionales que condicionan la Función Pública.

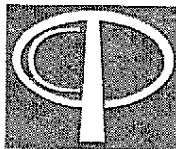
Por ultimo, referimos lo previsto en el Artículo 4 de la ley 1314, para dilucidar el tema desde el punto de vista tributario, que a continuación señala:

"Independencia y autonomía de las normas tributarias frente a las de contabilidad y de información financiera. Las normas expedidas en desarrollo de esta Ley, únicamente tendrán efecto impositivo cuando las Leyes tributarias remitan expresamente a ellas o cuando éstas no regulen la materia.

¹ Artículo 3 del Decreto 3048 de 2011.



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

A su vez, las disposiciones tributarias únicamente producen efectos fiscales. Las declaraciones tributarias y sus soportes deberán ser preparados según lo determina la legislación fiscal.

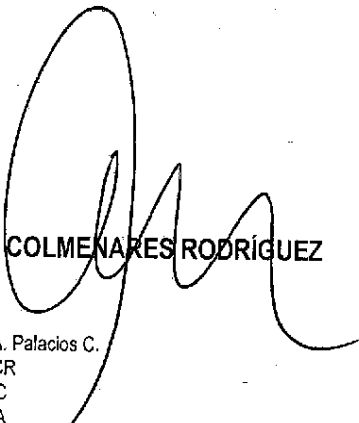
Únicamente para fines fiscales, cuando se presente incompatibilidad entre las normas contables y de información financiera y las de carácter tributario, prevalecerán estas últimas.

En su contabilidad y en sus estados financieros, los entes económicos harán los reconocimientos, las revelaciones y conciliaciones previstas en las normas de contabilidad y de información financiera.)".

En este sentido el legislador reconoce la ingerencia de las normas tributarias sobre las contables, cuando se remiten a estas últimas para solucionar un problema tributario, pues cuando las normas tributarias no regulen la materia las contables las suplen y cuando haya incompatibilidad entre las normas contables y de información financiera y las de carácter tributario, prevalecerán estas últimas.

En los términos anteriores se absuelve la consulta presentada, indicando que, para hacerlo, este organismo se ciñó a la información presentada por el consultante y 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 tiene fuerza vinculante, no constituye acto administrativo y contra él no procede recurso alguno.

Cordialmente,


LUIS ALONSO COLMENARES RODRÍGUEZ
Presidente

Proyectó: Leonardo A. Palacios C.
Revisó y aprobó: LACR
Revisó y aprobó: GSC
Revisó y aprobó: GSA