



2010094730-002-000

050300

Trámite: 002 - CORRESPONDENCIA SUPER
Tipo Doc. 39 - RESPUESTA FINAL E
Aplica A 0000 - 000000 - VACIO
Destinatario: 0117 - CONSEJO TÉCNICO DE LA
Dep Firmante: 050300 - Subdirección de Coordinación N
Teléfono 594 02 00

Fecha: 24/01/2011 11:32 AM
Anexos NO Folios 00010
Salida Sec. Dia. 0078

24/01/2011

Doctor

LUÍS ALONSO COLMENARES RODRÍGUEZ

Presidente

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Carrera 13 No. 28 - 01 Piso 5

Ciudad

Referencia: 2010094730-000

002 Correspondencia Superintendente

39 Respuesta final

Sin anexos

Respetado doctor Colmenares:

De manera atenta se someten a su consideración los comentarios de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de los documentos sobre Direccionamiento Estratégico y Plan de Trabajo para el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, remitidos en los últimos días del año anterior a esta Superintendencia por la mencionada entidad.

Habida cuenta que se trata de dos documentos diferentes, a pesar de que se encuentran relacionados por los temas objeto de desarrollo, se hará referencia separadamente, sin perjuicio de plantear algunas conclusiones generales al final. Así, inicialmente se hará referencia a la "Propuesta para el Direccionamiento Estratégico del Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) y el Entendimiento Común del Proceso de Convergencia de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, con Estándares Internacionales" (en adelante, "Direccionamiento Estratégico"), y posteriormente al Plan de Trabajo del Consejo a su cargo.

Direccionamiento Estratégico

En primer lugar, se considera de la mayor importancia reconocer la formulación de un documento encaminado a "lograr la implementación oportuna y efectiva" de la Ley 1314 de 2009 con fundamento en la claridad compartida, en particular,



respecto del rol del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. En definitiva, el documento objeto de estos comentarios se deberá considerar en adelante como el instrumento de navegación del Consejo Técnico y, en consecuencia, en el punto de partida de la actividad reglamentaria de la mencionada Ley.

De otra parte, se tiene que el foco temático del documento se dirige hacia la actividad del Consejo Técnico como organismo de normalización técnica, dejando de lado las demás actividades a las que hace referencia la Ley 1314, como es el caso de las actividades de sensibilización y socialización a que se refiere el numeral 12 del artículo 8 de la mencionada Ley. En consecuencia, se considera pertinente hacer dicha claridad desde el título mismo del documento.

Adicionalmente, se considera que el documento adolece de una referencia respecto del análisis del marco conceptual o de los principios generales y fundantes en los cuales que debe basarse el trabajo posterior en el marco de la convergencia hacia estándares internacionales de contabilidad, esto es, la expedición las normas específicas a través del procedimiento previsto en la Ley 1314 y desarrollado dentro del contenido del documento de Direccionamiento Estratégico.

Mencionado lo anterior, se procede a hacer menciones particulares respecto del contenido del documento contentivo de la Propuesta de Direccionamiento Estratégico de la actividad de normalización técnica:

- **Párrafo 17:** De la lectura del artículo 2 de la Ley 1314 se desprende que el ámbito de aplicación de la misma se encuentra segmentado en tres niveles: a) completo¹, b) simplificado, y c) especial. Lo anterior es así habida cuenta que se hace una mención especial respecto de las microempresas, cuyas propuestas de reglamentación aplicable deberán considerar la existencia de programas de formalización empresarial o razones de política de desarrollo empresarial, además de las consideraciones generales².
- **Párrafo 18:** Si bien la división propuesta recoge el literal c) mencionado en el acápite anterior, se hace necesario que se tengan en cuenta las consideraciones especiales aludidas³. Respecto del Grupo 1, se considera indispensable que se defina la calificación de "interés público", dado que la normatividad colombiana no las ha definido a la fecha y, en consecuencia, no se encuentra delimitado el tipo de entidades que lo componen, ni los criterios

¹ Se propone un cambio en la denominación del primer segmento con el fin de evitar confusiones respecto del alcance que tenga cada nivel

² El inciso 2° del artículo 2 y el numeral 4° del artículo 8 de la Ley 1314 de 2009 disponen que las normas que se expidan deben tener en cuenta consideraciones generales de las empresas tales como: tamaño, organización jurídica, sector económico, número de empleados, volumen de activos e ingresos, entre otros

³ Programas de formalización empresarial o razones de política de desarrollo empresarial.



(sector económico, impacto en la región donde desarrollan labores, entre otros) con base en los cuales se definirán. Respecto del Grupo 2, se hace necesario aclarar la referencia a “inversionistas” extranjeros, puesto que no es claro si caben las personas naturales con inversión extranjera en Colombia o únicamente empresas extranjeras con presencia en el territorio nacional.

De otra parte, se considera que las empresas colombianas grandes y medianas, contempladas dentro del Grupo 2, no son comparables en los términos de las consideraciones generales⁴, por lo cual, se propone una de dos alternativas: primera, un nuevo Grupo para las empresas medianas, o, segunda, que las empresas medianas hagan parte del Grupo 3 junto con las empresas pequeñas. Por último, si bien se encuentra que hay un desarrollo en otras secciones del documento, se considera indispensable que en este párrafo se mencionen las posibles implicaciones (periodos diferenciados en el inicio de la implementación, régimen simplificado, entre otros) de la escalabilidad propuesta.

- Párrafo 19: Se reitera la necesidad de definir la calificación de “interés público”, propuesta de lo cual corresponde al Consejo Técnico como organismo de normalización técnica. En este párrafo, adicionalmente, se genera una doble posibilidad de interpretación dado que en general la calificación ha sido utilizada respecto de tipos de entidades, y en esta oportunidad parece habilitarse respecto de una entidad en particular. De otra parte, se considera valiosa la posibilidad prevista en la segunda parte del párrafo; sin embargo, podría resultar conveniente hacer referencia a aspectos más generales y no solamente al rigor de las normas, habida cuenta que es posible que una empresa se encuentre en un grupo con igual rigor normativo pero con vigencia posterior y quiera acelerar el proceso de implementación.
- Párrafo 20: Se consideran inconvenientes los términos en los cuales se hace esta mención, debido a que podrían considerarse en contravía de lo previsto posteriormente, en el párrafo 47. Adicionalmente, teniendo en cuenta el objetivo del documento, no se considera necesario hacer referencia a los problemas del pasado sino al objetivo de convergencia en el marco un sistema único y homogéneo⁵, en el cual unidad en el entendimiento conceptual; lo cual, en virtud de lo previsto en la última oración del párrafo, parece ser el objeto del mismo.
- Párrafo 23: Al afirmar que “los esfuerzos de convergencia buscan *reemplazar* las normas nacionales (locales) por los estándares internacionales” se está implicando que *todas* las normas nacionales (generales y sectoriales) *deben*

⁴ Ídem.

⁵ Artículo 1 de la Ley 1314 de 2009.



ser derogadas por nuevas que contengan los estándares internacionales, lo cual no resulta necesariamente cierto. Debe reconocerse que algunas normas sectoriales, por ejemplo, han avanzado y se encuentran en sintonía con los estándares internacionales y, en consecuencia, no necesitarían modificación alguna si las normas generales que expidan los Ministerios acogen dichos estándares, e inclusive podrían servir de referencia al momento de expedir las normas generales. En vista de lo anterior, se propone modificar la redacción para ajustarla con el real sentido de la propuesta que evidencia en párrafos posteriores.

- Párrafo 24: No se encuentra la relación de causalidad aludida entre este párrafo y el anterior. En consecuencia, se propone la siguiente redacción "En el caso colombiano, deberá darse el paso de un sistema principalmente basado en reglas a un sistema principalmente basado en principios, lo cual se ha venido realizando internacionalmente por la vía de la implementación voluntaria u obligatoria".
- Párrafo 25: El numeral 3) contiene un juicio de valor que no se haya debidamente sustentado, o por lo menos dicho sustento no es evidente. Dicho numeral no se considera necesariamente acertado en la medida que la implementación voluntaria de normas internacionales de contabilidad lo que busca precisamente es que la información sea comparable tanto en el territorio colombiano, respecto de sus pares, como en el mercado internacional, respecto de sus competidores.
- Párrafo 27: El resultado final de los procesos de convergencia no es necesariamente una identidad entre las normas nacionales y los estándares internacionales, dado que se han reconocido diversas posibilidades, mencionadas en el párrafo 28, de las cuales puede resultar una adaptación o inclusive una modificación del estándar internacional, como en algunos países que han adelantado procesos de convergencia. Al respecto, conviene recordar que la Ley 1314⁶ prevé que la reglamentación que se expida debe considerar las implicaciones de su contenido respecto del interés público, el bien común y la conveniencia nacional, entre otros aspectos.
- Párrafo 28: Sería interesante conocer ejemplos de las diferentes modalidades de procesos de convergencia.
- Párrafo 29: Se considera que la modalidad de convergencia para el caso colombiano se encuentra prevista en la Ley 1314 de manera no explícita, lo cual se encuentra en línea con la argumentación del literal d) del párrafo 30.

⁶ En particular, los artículos 1 y 8 numeral 3.



- Párrafo 30: Respecto de lo señalado en el literal d) se considera necesario aclarar que no necesariamente habrá una adopción “palabra por palabra” de los estándares internacionales, sino que el procedimiento previsto en la Ley 1314 (publicación y consulta pública previa a la expedición) implica la posibilidad de que se realicen modificaciones o adaptaciones con fundamento en el bien común y la conveniencia nacional, en los términos mencionados en los comentarios al párrafo 27.
- Párrafo 39: No se entiende el objeto de este párrafo.
- Párrafo 40: Ídem.
- Párrafo 41: No se considera necesariamente acertado lo mencionado en este párrafo puesto que existen temas que, en principio, no son contables pero que tienen incidencia importante, mediata o inmediata, en los estados financieros y demás información relacionada que divulgan las empresas, especialmente cuando participan en el mercado público de valores o en el sistema financiero. Inclusive, debe recordarse el artículo 5° de la Ley 1314 que define las normas de aseguramiento de información y considera incluidas “normas éticas, normas de control de calidad de los trabajos, normas de auditoría de información financiera histórica y normas de aseguramiento de información distinta de la anterior”. Así las cosas, no se considera cierto que la reglamentación que se expida deba aplicarse exclusivamente para la auditoría financiera⁷. Igualmente, se considera importante recordar lo previsto en el parágrafo 1° del mencionado artículo 5 sobre auditoría integral.
- Párrafo 47: Se entiende con este párrafo que las autoridades estatales de supervisión conservan las facultades y competencias que la ley les ha otorgado en materia contable, lo cual se encuentra alineado con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1314. Este reconocimiento legislativo ha resultado de vital importancia para la Superintendencia Financiera de Colombia, habida cuenta de las características especiales del sector económico y del mercado objeto de supervisión.

En todo caso, es conveniente mencionar que las instrucciones que se expiden en este entendido se encuentran sometidas a lo dispuesto en la Constitución, las leyes y los decretos reglamentarios de la mencionada Ley que se relacionen con la materia; así, no puede interpretarse que con el ejercicio de esta facultad se vulnera el proceso de convergencia a estándares internacionales que propende por la homogenización, consistencia y

⁷ Aunque internacionalmente sólo la auditoría financiera tiene normas formales, en los documentos técnicos que se han emitido como orientación para estas otras auditorías se encuentra que en su casi totalidad las personales, normas de ejecución del trabajo y normas de información tienen aplicación en todos los casos.



comparabilidad de la normatividad contable, de información financiera y de aseguramiento de la información.

- Párrafo 57: Se recuerda que dentro del Grupo 3 están las pequeñas empresas, las cuales, en principio, deberían enmarcarse dentro de las NIIF para PYMES.
- Párrafo 60: De la lectura de dicho párrafo se infiere que se presentará un documento adicional sobre el “debido proceso” para la presentación de los proyectos normativos a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio, Industria y Turismo por parte del Consejo Técnico. A este respecto se considera de la mayor importancia recordar que la Ley 1314 prevé que cada una de las propuestas debe ir acompañada de la fundamentación técnica, de la misma manera que debe analizarse cada uno de los comentarios que las partes interesadas hagan a los proyectos publicados por el Consejo Técnico, bien sea que los mismos se acojan o se descarten, copia de lo cual debe remitirse a los Ministerios.
- Párrafo 61: Se considera de vital importancia el reconocimiento hecho respecto de los bloques temáticos, dando cumplimiento a los criterios con base en los cuales debe actuar el Consejo Técnico, de acuerdo al artículo 8 de la Ley 1314.
- Párrafo 64: Se considera altamente inconveniente que las fechas de implementación dentro de los grupos puedan ser diferentes en razón de la “Aplicación voluntaria integral”. Distinto es el caso previsto en el párrafo 19 en el cual, si bien puede encontrarse una empresa en distinto grupo al cual le corresponde por la definición general, su proceso de implementación se encuentra enmarcado en los tiempos previstos para el grupo superior.
- Párrafos 65 a 67: La entrada en vigencia de las normas reglamentarias de la Ley 1314 se encuentra reglamentada en el artículo 14 de la misma, según el cual deberán entrar en vigencia “el 1° 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”. No se considera pertinente una variación a la entrada en vigencia de normas cuyo contenido aun se desconoce, habida cuenta que dicha variación debe encontrarse justificada en razón a la complejidad de la norma misma o de su aplicación, según lo previsto en el mencionado artículo 14.
- Párrafo 69: Además de resultar aplicable lo mencionado respecto del párrafo 64, se considera inconveniente que se contemplen fechas de implementación sin que se hayan expedido normas vinculantes.



Plan de Trabajo

En primer lugar, se considera valioso que el Consejo Técnico presente su Plan de trabajo tanto de manera amplia y justificada (Plan Estratégico), como en forma de cronograma (Plan Detallado), puesto que ello permite una mayor comprensión de los componentes y las actividades a desarrollar.

Respecto de las principales acciones a desarrollar en el primer semestre de 2011 previstas en el proyecto, en el mismo sentido mencionado en el Direccionamiento Estratégico, se considera de la mayor importancia que antes de abordar la tarea de reglamentación particular se surta el análisis del marco conceptual o de los principios generales y fundantes, que deben ser comunes a todos los Grupos (en los términos del Direccionamiento Estratégico) que deriven de la estratificación. En consecuencia, se propone que se incluya dentro del Plan de Trabajo una nueva acción a desarrollar para el efecto, cuyo inicio debe ser inmediato, ya que se considera que debe tenerse definido el marco general para poder iniciar con la definición de las particularidades de cada segmento.

De otra parte, se considera totalmente inconveniente que se pretenda adelantar labores paralelamente respecto de la estratificación o escalabilidad de las entidades, y las propuestas normativas para las empresas del mercado público de valores y las "entidades de interés público"⁸. Es absolutamente indispensable, tanto para los emisores normativos como para los destinatarios de las normas, haber definido los principios comunes y determinado cuáles empresas hacen parte de cada grupo para poder proceder con las propuestas normativas respectivas. Trabajar con base en el Plan de Trabajo sometido a consideración implicaría adelantar las propuestas normativas para destinatarios desconocidos, lo que dificulta ampliamente las labores.

En este sentido, si bien es claro que las empresas que negocian sus títulos en el mercado público de valores se encuentran dentro del Grupo 1 (según la propuesta del párrafo 18 del Direccionamiento Estratégico), la normatividad vigente ni documento alguno presentado por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (como organismo de normalización técnica, en los términos de la Ley 1314) contiene la definición de lo que debería entenderse por "entidades de interés público". No se entiende cómo podría el Consejo Técnico tener en cuenta "la comparación entre el beneficio y el costo que producirían sus proyectos"⁹, si desconoce los sujetos (empresas) a quienes resultarían aplicables dichos proyectos.

⁸ Por el contrario, se considera altamente conveniente que se adelanten paralelamente labores sobre el marco general y la estratificación

⁹ Artículo 8 numeral 2 de la Ley 1314



Así mismo, no se entiende cómo podría una empresa acogerse a la posibilidad de avanzar anticipadamente en el proceso de convergencia, prevista en la segunda parte del párrafo 19 del Direccionamiento Estratégico, si desconoce en qué grupo quedará calificada. Por ejemplo, una empresa grande no emisora en el mercado público de valores en principio desconoce si se encuentra en el Grupo 2 (de acuerdo con los niveles mencionados en el párrafo 18) o en el Grupo 1, dado que no se ha definido si la actividad económica que desarrolla es de interés público o no. En vista de lo anterior, se propone que en primer lugar se proceda a culminar el estudio de estratificación o escalabilidad de las entidades y, posteriormente, se inicien las labores encaminadas a presentar las propuestas normativas respecto de los grupos que se consideren pertinentes, en el orden que se estime necesario.

En definitiva, respecto de las acciones previstas en el punto 1) del Plan Estratégico se propone que sean abordadas en el siguiente orden: a. Propuestas frente al tema de convergencia y de los estándares hacia los cuales las empresas del país deberán dirigirse; b. Principios comunes en materia de contabilidad e información financiera y aseguramiento de la información; c. Estratificación o escalabilidad de las entidades (incluyendo la definición de lo que debe comprenderse por "entidades de interés público")¹⁰; d. Propuestas de normas para las empresas del Grupo 1 (según lo que se concluya en la actividad anterior); y, posteriormente, las propuestas para los demás Grupos.

De otra parte, se considera que el "debido proceso" para la elaboración de las propuestas normativas es un asunto que supera el alcance de un plan de trabajo y, en consecuencia, se propone que se encuentre contenido en un documento de alcance más general. En particular, respecto de los pasos, se considera necesario incluir la remisión de los comentarios recibidos por el Consejo Técnico a los Ministerios, junto con la justificación sobre si los mismos proceden o no, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3° del artículo 7 de la Ley 1314.

Posteriormente, dentro del Plan Estratégico se encuentra la mención respecto de los decretos que pueda expedir el Gobierno Nacional que reglamenten los artículos 11 y 12 de la Ley 1314, en relación con las funciones del Consejo Técnico y la coordinación entre entidades públicas. Si bien se considera que es importante que se adelante en la reglamentación de dichos artículos, no se entiende porqué el segundo de ellos resulta indispensable para la actividad del Consejo Técnico o cómo pueda incidir en el desarrollo de las actividades previstas dentro del mencionado Plan, razón por la cual se solicita una mayor explicación sobre el particular.

¹⁰ Como fue mencionado anteriormente, los puntos b y c podrían avanzar paralelamente, de manera que se agilice (de considerarse necesario) el inicio de la siguiente etapa que debe iniciar con el punto d.



Sobre el Comité Técnico del Sector Financiero¹¹, se encuentra que puede haber una confusión sobre el ámbito de aplicación del mismo. Las acciones a desarrollar hacen referencia a la normatividad aplicable a las empresas que negocian sus acciones en el mercado público de valores. Así las cosas, parecería que el Comité a que se ha hecho referencia tiene por objeto iniciar el análisis de las normas que deberían aplicar al Grupo 1, dentro del cual no se encuentran únicamente aquellas empresas que hacen parte del sector financiero. Con el fin de superar esta posible confusión, se propone que se haga referencia al Comité Técnico para Emisores de Valores, dentro del cual deberían participar todas las autoridades de supervisión que tengan competencia respecto de estas empresas (Superintendencias de Sociedades, Servicios Públicos, Salud, Financiera, etc.) , además del Comité Técnico del Sector Financiero, en el cual únicamente se haría necesaria la participación de la Superintendencia Financiera de Colombia como autoridad de supervisión.

Conclusiones Generales

En términos generales, después de la lectura de los documentos se entiende que los estándares internacionales hacia los cuales el Consejo Técnico de la Contaduría Pública considera que debe adelantarse el proceso de convergencia son las Normas Internacionales de Información Financiera y de Auditoría, emitidos por la International Accounting Standards Board y la International Auditing and Assurance Standards Board, respectivamente. Sin embargo, se considera pertinente que la construcción argumentativa y su presentación sea más contundente, o por lo menos tenga mayor desarrollo que el que se encuentra en el párrafo 38 del Direccionamiento Estratégico.

De otra parte, se resalta la importancia de la publicación de los distintos documentos en la página de Internet del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, junto con comentarios recibidos. Sin embargo, se extraña que no hay pronunciamiento posterior a esta etapa por parte del Consejo Técnico, así las cosas, se desconoce si los mismos son o no de buen recibo, y si hay lugar a ajustes posteriores o a explicaciones que den solución a los mismos. En consecuencia, se propone que sea publicada la respuesta a los comentarios o la versión resultante y definitiva del documento sometido a comentarios. Lo anterior con fundamento en lo previsto en los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 7, y 7° y 8° del artículo 8 de la Ley 1314 de 2009.

Ahora bien, en consonancia con la afirmación que sigue a los pasos del debido proceso mencionados dentro del Plan de Trabajo Estratégico sometido a comentarios el pasado mes de diciembre ("El cumplimiento del programa de trabajo dependerá en gran medida de que se dote al CTCP de la infraestructura y

¹¹ Punto 1.1 del Plan Detallado.



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

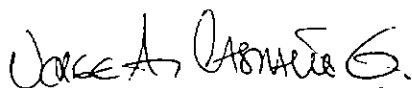
Página 10 de 10

recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones...”), se propone que además de las publicaciones mencionadas en el párrafo anterior, el Consejo Técnico incluya el estado real de avance de las actividades planeadas en los planes de trabajo anteriores y las razones que lo explican, lo cual resulta de especial interés para la presentación y ajuste de los cronogramas de los planes de trabajo, así como para el seguimiento que corresponda de los mismos.

Por último, consideramos que un proyecto adicional que podría considerar el Consejo Técnico de la Contaduría Pública para facilitar la comprensión de estos documentos en los cuales se encuentran bastantes definiciones, así como de las traducciones (oficiales o proferidas por un país en particular) de los distintos estándares internacionales, es la elaboración de un glosario. Esto en consonancia con lo observado en la página oficial del Consejo, en la cual existe el vínculo dentro del Menú Principal, pero se encuentra sin desarrollo.

Esperamos que los comentarios anteriormente expuestos sean de utilidad para el trabajo que desarrolla el Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

Cordialmente,


JORGE CASTAÑO GUTIÉRREZ
Director de Investigación y Desarrollo

IMMO

