



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

150

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Bogotá D. C., Julio 18 de 2011

OFCTCP N° 0063/ 2011

Doctora

FLORINDA LILIANA VILLARREAL GARRIDO

Gerente General

Caralimpia SAS E. S. P.

Carrera 26 No. 39 – 25

Barrio El Poblado - Girón

Ciudad.

REFERENCIA	
Fecha de la Consulta.....:	15 de julio de 2011
Entidad de Origen.....:	Ministerio de Comercio, industria y Turismo
N° de Radicación CTCP...:	545 -. CONSULTA ESCRITA
Temas.....:	PROCESO DE CONVERGENCIA CON ESTANDARES INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD E INFORMACION FINANCIERA DE ACEPTACION MUNDIAL, ADELANTADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.

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, procede a dar respuesta a una consulta.

CONSULTA (TEXTUAL)

"De acuerdo a la normatividad vigente y lo señalado en la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, en su artículo 240 Sistema Administrativo Contable:

ARTICULO 240°. SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTABLE. 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. 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



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

151

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo a las que hace referencia la Ley 1314 de 2009.

Dado que el mencionado artículo, dispone que en concordancia con el artículo 16 de la Ley 1314 de 2009 será competencia del Consejo Técnico de la Contaduría Pública (adjunto). Y hasta tanto no se presente dicha revisión las entidades que adelanten dichos procesos no podrá exigir su aplicación.

Por lo anterior, agradezco su orientación respecto del tema tratado y por ende su promulgación respecto de la normatividad dada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD-, toda vez que se encuentra en vigencia el tercer Plan de cuentas para la etapa de transición como base para la elaboración de reportes que realicen los prestadores según la Resolución SSPD 20111000001815 del 28 de marzo de 2011.

Cabe resaltar que la Res. SSPD 1815 del 28 de marzo de 2011 esta modificando el marco instrumental de la Res. SSPD 20101300021335 del 28 de junio de 2010 y que este a su vez modifica el marco instrumental de la Res. SSPD 20091300009995 del 20 de abril de 2009.

Finalmente, solicito sus observaciones y comentarios respecto del PUC según Res. SSPD 1815 del 28 de marzo de 2011(adjunto en medio magnético) para definir su aplicación en la implementación del modelo general de contabilidad en convergencia con las normas internacionales del sector de servicios públicos.”

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 las funciones del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 6 de la ley 1314 de 2009, habrán de sujetarse a los criterios que indica el Artículo 8 de la misma ley, de estos no se infiere el propósito del Legislador para que este Organismo califique y valore actuaciones de las autoridades, que en virtud del artículo 16 de la ley 1314, 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 las normas que reglamentan y desarrollan tales facultades. En esencia las funciones de este organismo 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



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

152

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

mayor aceptación; insumo básico para la regulación contable, a cargo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo.

2. 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, su intervención en punto de 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 las normas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo, con las que habrá de verificar su concordancia.

3. Antes de la entrada en vigencia la ley 1314, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios venía desarrollando un Plan Estratégico 2006-2010, encaminado a la restructuración y aplicación de un nuevo Modelo General de Contabilidad en convergencia con Estándares Internacionales de Contabilidad e Información Financiera, teniendo en cuenta que la Contaduría General de la Nación expidió el Régimen de Contabilidad Pública (RCP) en el año 2007, plan contable armonizado con estándares internacionales de contabilidad pública.

4. En el año 2007, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios inició los procesos y análisis para orientar la regulación de los sistemas de información contable, hacia las normas internacionales de contabilidad; en dicho accionar decidió desarrollar el Modelo General de Contabilidad, en convergencia con estándares internacionales, con el apoyo en expertos sobre el tema, modelo publicitado y socializado en medios tecnológicos dispuestos para tal fin, como son la página web de la Superintendencia y el SUI, anunciados por el consultante.

5. El Modelo General de Contabilidad para las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de diciembre de 2008, involucra estándares emitidos por el International Accounting Standards Board (IASB) de acuerdo con lo expresado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. A su turno esta autoridad expidió la Resolución SSPD 20091300009995 del 20 de abril de 2009, por la cual se establece la transición para la aplicación del Modelo General de Contabilidad para las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos en convergencia con los estándares internacionales.

Lo indicado en los puntos 3,4 y 5 anteriores, para la fecha de julio 13 de 2009, 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, poro perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

153

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

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".

6. 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 entro en vigencia una nueva disposición expedida en desarrollo de esta Ley que las modifique, reemplace o elimino." Este mandato tiene sentido si se tiene en cuenta que 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)

7. 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, incluso 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."



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

1501

Consejo Técnico de la Contaduría Pública

Organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

8. Dado que para la fecha marzo 28 de 2011 las normas legales 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, se entendería que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios expidió la Resolución SSPD 1815 de marzo 28 de 2011, mediante la cual se adopta el Modelo General de Contabilidad para Empresas Prestadoras de Servicios en convergencia con los Estándares Internacionales de Contabilidad e Información Financiera de Aceptación Mundial, modificando el marco instrumental del Modelo General de Contabilidad, etapa de un proceso que bien podría no estar concluido y que la propia ley 1314 viabilizó, prueba de ello es la expedición de la ley 1450 de 2011, cuando en su artículo 240 indica el marco legal que ordena, se reglamente el Sistema Administrativo Contable, así:

"En desarrollo de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, participación, publicidad, seguridad jurídica o 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. (...)"

Todo el actuar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 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 homogéneos, consistentes y comparables.



Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo
República de Colombia



Prosperidad
para todos

155

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"

9. 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.

10. Por último, y en virtud de su pertinencia, aportamos el análisis Jurisprudencial, respecto de la legalidad 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 ligada con la producción de sus efectos (eficacia jurídica); la legalidad está 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 dejó de producir

efectos hacia el futuro, mas ese tipo de pérdida 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.

(...)

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



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.

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).

Así las cosas la Resolución SSPD 1815 de marzo 28 de 2011, mediante la cual se adopta el Modelo General de Contabilidad para Empresas Prestadoras de Servicios, en convergencia con los Estándares Internacionales de Contabilidad e Información Financiera de Aceptación Mundial, así como los demás actos administrativos precedentes, a los que les complementa, tiene fuerza vinculante y son obligatorios para sus destinatarios hasta cuando la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo examine la validez y determine que no es necesario que rija en el ordenamiento jurídico.

11. 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 participan en un mismo sector económico.



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. 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 contabilidad, de información financiera y aseguramiento de la información de quienes participen en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables."

En el anterior marco, este organismo en ejercicio de la Secretaria 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 Servicios Públicos Domiciliarios 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.

No obstante lo anteriormente expuesto y por considerarlo igualmente de la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, hemos dado traslado de su consulta a esa autoridad, en virtud de lo previsto en el artículo 10, 12, y 16 de la Ley 1314 de 2009; dando cumplimiento al Artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

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

Proyecto: Leonardo A. Palacios C.
Revisó y aprobó: LACR
Revisó y aprobó: GSC
Revisó y aprobó: CSA