

# Propuesta de un “Libro blanco de la Contabilidad en Colombia”

Y comentarios al Proyecto de Ley 165 de 2007 y su texto sustitutivo.

Por Juan Fernando Mejía \*

El texto original proyecto de Ley 165 de 2007, de 4 artículos fue sustituido por un texto de 17 artículos que se refiere a múltiples temas e intereses.

**Debemos estar alertas para poder opinar y comprender estos cambios, claves para la profesión contable en el país.**

Este documento se compone de dos partes. La primera es un texto sugerido para que los empresarios y los contadores solicitemos al Gobierno Nacional el inicio de un proceso público de discusión, materializado en un instrumento que en el mundo es denominado “libro blanco”, a efecto de avanzar nuestra contabilidad hacia mejores usos y prácticas internacionales. La segunda parte, son las respuestas a las preguntas formuladas acerca del Proyecto de Ley 165 de 2007 cuyo texto original se refería a la adopción de Estándares Internacionales de Contabilidad e Información Financiera, pero su pliego de modificaciones, presentado para primer debate en la Honorable Cámara de Representantes, se refiere a múltiples temas y a una supuesta “convergencia” hacia normas internacionales de contabilidad.

Es de anotar que mis opiniones son personales y, por ende, en ningún caso comprometen a las entidades o empresas con las cuales estoy (o haya estado) vinculado.

Un saludo cordial,

Juan Fernando Mejía

**Parte 1:** Propuesta de creación de un Libro Blanco de la Contabilidad en Colombia para que esta converja hacia estándares internacionales.

---

Bogotá, D.C., junio 27 de 2008

Señores

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**Referencia:** Necesidad de un Libro Blanco de la Contabilidad en Colombia: a propósito del Proyecto de Ley 165 de 2007.

La contabilidad en Colombia requiere un proceso de discusión pública seria y responsable con la participación de diferentes actores, debido a la politización de que ha sido objeto el Proyecto de Ley 165 de 2007 sobre adopción de Normas Internacionales de Contabilidad en Colombia, el cual ha sido reemplazado por un texto que busca intereses de diferente índole y que ha sido llamado de “convergencia” sin que en su fondo se busque realmente dicho propósito.

Ni el Gobierno Nacional, ni los mismos Contadores podemos permitir que la contabilidad siga siendo objeto de intereses particulares de algunos gremios - incluso contables- ni que las discusiones se trasladen a planos como el de la política partidista de derecha o de izquierda, como ha venido sucediendo<sup>1</sup>. Es de entender que la discusión política se debe dar en las instancias correspondientes, pero también que las discusiones técnicas no deben ser interferidas por los intereses -nacionalistas o no- de unos cuantos, como sucede en este caso.

Se propone entonces la creación de un “Libro Blanco”<sup>2</sup> de la contabilidad en Colombia a efecto de dar participación a las empresas de servicios públicos domiciliarios, a las empresas públicas, al sector privado en general, a la academia, a los profesionales que trabajan día a día con la contabilidad y que conocen sobre la razonabilidad de las cifras, a las firmas de auditoría y al mismo Gobierno Nacional.

En el mundo, estos importantes temas son discutidos con la participación del empresariado y de otros grupos, puesto que son de interés general por estar relacionados con la inserción positiva del país en los mercados globales y con el desarrollo, tanto de la inversión local, como extranjera.

Un Libro Blanco, en el cual todos los actores participen en las necesarias discusiones políticas y técnicas, que se requieren con urgencia en Colombia, para modernizar nuestra contabilidad acorde a los nuevos escenarios mundiales y a las necesidades locales.

Este mecanismo reconocido internacionalmente incluye las diferentes discusiones y la forma en que deben ser resueltas por los diferentes participantes de manera que se llegue a “aceptaciones generalizadas” y no desde posiciones políticas expresadas en proyectos de Ley que no evidencian avance alguno hacia las actuales necesidades de información.

---

<sup>1</sup> Vásquez Tristancho, Gabriel. [Contabilidad para la Derecha y Contabilidad para la Izquierda](#).

<sup>2</sup> Se entiende como “Libro Blanco” a un documento de discusión pública con participación amplia de los diferentes actores que plantean pública y claramente sus opiniones y las soluciones planteadas, en un proceso que busca filtrar los intereses particulares y llegar a verdaderos consensos, primando las necesidades e intereses generales sobre los particulares. Países como España han establecido un Libro Blanco antes de proceder a la reforma contable internacional.

En este libro participarían, tanto el sector privado como la academia y otros actores de la contabilidad en Colombia, con más discusiones técnicas y menos de política partidista. Un libro blanco que se use para educar a los lectores y ayudar a la gente a tomar decisiones, tal como sucedió en España antes de modernizar su contabilidad y reemplazar el Plan General de Contabilidad de 1990 por el emitido en 2007.

Temas como el XBRL (eXtensible Business Reporting Language) y el “Valor Razonable” y el reconocimiento de emisores internacionales, entre otros, son temas que deben ser tratados allí.

Diferentes actores en Colombia dejamos ante Ustedes esta propuesta para que sea sometida a discusión en cuanto a sus pormenores.

Atentamente,

**Se pretende que una propuesta de Libro Blanco sea firmada también por Presidentes y representantes de diferentes sectores y gremios económicos, Decanos de Facultadas de Contaduría, firmas de Auditoría, Contadores Públicos y otros interesados en participar.**

---

Proyectó:

**Juan Fernando Mejía \***

## **Parte 2: Comentarios a propósito del Proyecto de Ley 165 de 2007**

---

Por amable invitación del Doctor José Hernando Zuluaga, CEO de Actualicese.com, envió las respuestas a sus preguntas sobre el Proyecto de Ley 165 de 2007 sobre contabilidad internacional en Colombia.

**1. ¿Qué importancia tiene este proyecto de Ley que modifica o reemplaza el que estaba en estudio en la Cámara de Representantes y que presentaron en el 2007 los Representantes Simón Gaviria y David Luna?**

El texto presentado para primer debate del Proyecto de Ley 165 de 2007 el 28 de mayo de 2008, es un reemplazo del proyecto original publicado en la Gaceta Oficial del Congreso Número 517 del 11 de octubre de 2007.

Esto sucede en aplicación del artículo 161 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, cuando refiriéndose a las “Enmiendas a la totalidad”, expresó:

*“Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto”* (Énfasis propio).

En efecto, el texto puesto a consideración legislativa, como pliego de modificaciones, reemplaza en su totalidad al proyecto original que se refería a un tema concreto: la adopción de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera en Colombia.

En su lugar, el nuevo texto se aleja de la adopción para referirse a una supuesta “convergencia” sin reconocer a los organismos emisores internacionales y sin mencionar el conjunto de estándares contables y financieros hacia los cuales se debería avanzar, si en efecto ese fuera su objetivo de fondo.

Una simple revisión deja ver que el nuevo texto del Proyecto se concentra en varios temas, incluso políticos, y rezaga más la contabilidad local en lugar de pretender su convergencia hacia los mejores usos y prácticas internacionales.

Debe tenerse en cuenta que ya en Colombia se dio una adopción parcial de los estándares contables internacionales mediante el Decreto 2649 de 1993, tal como lo puso en evidencia el Informe ROSC (Reports on the Observance of Standards and Codes) elaborado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>3</sup>. El Decreto 2649 de 1993 fue criticado en su momento por algunos sectores profesionales por considerarlo “internacionalista”, pero esos mismos sectores ahora lo defienden a ultranza y lo presentan como un modelo “nacional” o propio, cuando la realidad es que nadie lo respeta, pues diferentes entidades emiten normas contables y tributarias que lo superan o lo contradicen.

Mientras el Proyecto original pretendía “actualizar la copia” que de la contabilidad internacional hemos intentado aplicar durante más de 20 años, el nuevo texto se refiere a una multiplicidad de temas como las normas de auditoría y aseguramiento de la información, la organización y vigilancia profesional, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y la Junta Central de Contadores, las autoridades de supervisión e incluso se refiere a asuntos penales (Artículo 13), pasando por ajustes institucionales sugeridos.

Aunque el proyecto original se refería a la adopción, el texto sustitutivo disponible en la secretaría y publicado en Internet se refiere a otros temas y una supuesta

---

<sup>3</sup> El informe ROSC sobre contabilidad, auditoría, transparencia fiscal y gobierno corporativo, realizado en el año 2003, encontró serias dificultades para que la contabilidad en Colombia pudiera revelar la realidad financiera de las empresas. Según dicho estudio, aunque el Decreto 2649 de 1993 fue una adopción incompleta de los estándares internacionales y de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Estados Unidos en 1993, en la práctica, se trata de un estándar desactualizado y además, la tradición jurídica y tributaria prima sobre la aplicación de reconocidos estándares internacionales, siendo este uno de los obstáculos a la inversión extranjera y al libre flujo de información entre jurisdicciones, clave para asuntos como los regímenes de insolvencia empresarial, los sistemas de pago y otros elementos propios de la Arquitectura Financiera Internacional.

convergencia internacional. Ambos textos, referenciados como Proyecto de Ley 165 de 2007 fueron objeto de ponencia negativa por parte del Doctor Wilson Borja (del Polo Democrático Alternativo) según la Gaceta del Congreso número 374 del martes 17 de junio de 2008. Pero es de aclararse que el pliego de modificaciones que acompaña

En cuanto a la pregunta relacionada con la importancia de este proyecto, diría que esta radica en que retoma un tema, cuya discusión se había aplazado en Colombia y en que se evidencian las contradicciones existentes en la forma en que se entiende la contabilidad en el país, las intenciones políticas de fondo y la oposición de algunos sectores que no están interesados en revelar algunas realidades económicas mediante la contabilidad y que prefieren, en su lugar, continuar con una tradición jurídica encaminada a satisfacer las necesidades de los usuarios especiales y a privilegiar fines tributarios, en detrimento de la transparencia de la información que debe brindarse a los usuarios generales y a distintos grupos de interés presentes en el mercado.

## **2. ¿Cuál es el espíritu de este proyecto que lo diferencia del anterior?**

Las principales diferencias advertidas son las siguientes:

### **2.1 En cuanto al espíritu del proyecto:** adopción versus una supuesta "convergencia"

El primer proyecto se refería a la Adopción de los estándares internacionales de contabilidad, mientras que el texto sustitutivo se refiere a una multiplicidad de temas mencionando tangencialmente el término "convergencia"

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, convergencia es "Dirigirse a unirse en un punto"<sup>4</sup>. Si se pretende que la contabilidad en Colombia converja hacia estándares internacionales, debe identificarse claramente cuáles son tales estándares, cuáles son los organismos emisores que son reconocidos en el mundo y cuáles son los mecanismos para lograrlo; cuestiones que no aborda el proyecto y que por el contrario, esquiva.

### **2.2 En cuanto a las autoridades que emiten las normas:** según el proyecto original sería el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el "doliente" de los estándares en Colombia (Art. 2).

En cambio, el nuevo texto establece que además del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participará en la emisión de las normas contables a partir de sendos estudios y proyectos que le presente el Consejo Técnico de la Contaduría.

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en Internet en [www.rae.es](http://www.rae.es)

En la redacción del mencionado artículo 6, no queda claro si la Contaduría General de la Nación (CGN) tendría participación en la regulación contable del sector privado por ser adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a este tema, el artículo propuesto dice que debe “respetarse” la competencia que le asiste a la CGN en materia de contabilidad pública, aclaración sobrante si se tiene en cuenta que en virtud del artículo 354 Constitucional, esta entidad emitiría “Las normas contables que deben regir en el país”, función que la Ley 298 de 1993 le delimitó para el sector público.

No se dice nada respecto a, por ejemplo, quién emitirá los estándares contables que deben aplicar las empresas públicas que operan en condiciones de mercado: ¿Continuarían sujetas al Régimen de Contabilidad Pública expedido por la CGN o deberían aplicar las normas que tales ministerios expidan?

En cuanto a la regulación por parte del Ejecutivo a través del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, se está frente a un retroceso en materia jurisprudencial, toda vez que la Sentencia C-530 de 2000, emitida por la Honorable Corte Constitucional, estimó que no pueden conferirse facultades permanentes al Gobierno Nacional para dictar normas que son de competencia del legislador, lo cual no se aviene con lo preceptuado en los artículos 67, inciso 5 y 150-10 de la Constitución Política.

La conclusión del alto tribunal en aquella ocasión fue que corresponde al legislador establecer o reconocer los principios de contabilidad y auditoría generalmente aceptados, de tal suerte que el Ejecutivo, del que hace parte el Consejo Técnico de la Contaduría, puede proferir opiniones y criterios, no así disposiciones normativas, es decir, que sus orientaciones no son de carácter vinculante. Es necesario realizar los ajustes institucionales previos que fueren necesarios para que el mencionado concepto constitucional no sea un obstáculo a una función normativa que harían los ministerios; de lo contrario el nuevo texto del proyecto tiene pocas posibilidades de ser aprobado y si lo fuera, sería objeto de demandas de inconstitucionalidad que podrían ser falladas en contra, como cosa juzgada.

Incluso, el artículo 14 del nuevo texto propuesto como Proyecto de convergencia internacional, se refiere a una aplicación “extensiva” de las normas contables que eventualmente expida el mismo gobierno, a temas tan variados como el control Interno, la Revisoría Fiscal y el Código de Comercio que, entre otras cosas, es necesario modificar para adecuarlo a los negocios y mercados actuales. No olvidemos que cambiar nuestra contabilidad implica también realizar modificaciones al dicho estatuto comercial y a otras normas; de no hacerlo, normas obsoletas en otros temas relacionados darían al traste con cualquier intento de modernización contable.

Si aprendemos de las experiencias internacionales, sería plausible observar la aplicabilidad en Colombia de mecanismos como el “Libro Blanco de la Contabilidad en España”, proceso mediante el cual se modificó el código de comercio antes de proceder a cambiar su contabilidad.

Además, el artículo 13 del nuevo texto, que reemplaza al original proyecto de Ley 165 de 2007, pretende modificar el Código Penal, asunto que por simple unidad de materia no tiene por qué ser incluido en un supuesto proyecto de “convergencia” contable hacia mejores usos y prácticas contables en el mundo.

**2.3 En cuanto a la Supervisión:** el proyecto original no se refería a la supervisión del cumplimiento de las normas contables por parte de las superintendencias.

El nuevo proyecto en su artículo 10, asigna funciones sancionatorias a las diferentes superintendencias cuando a su propio criterio establezca que no se están cumpliendo las normas que supuestamente podrá expedir el ejecutivo. Habría que analizar, a la luz del debido proceso si compete a las superintendencias establecer sanciones al incumplimiento de de estas normas que emitiría el mismo gobierno nacional.

Otro craso error en el que cae el texto del proyecto, es quitarle facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia (Superfinanciera) en lo relacionado con la vigilancia de algunos emisores de valores (parágrafo del artículo 10). Al parecer esto no está en línea con lo que pretende el proyecto de Ley de Reforma Financiera que para las mismas fechas se analiza en el Congreso de la República y que, por el contrario, pretende fortalecer la supervisión financiera en el país.

Este proyecto también pretende modificar el artículo 228 de la Ley 222 de 1995 (reforma al Código de Comercio) que asigna competencia residual a la Superintendencia de Sociedades, dando preferencia en materia de vigilancia y control a la Superfinanciera precisamente por tratarse del mercado público de valores<sup>5</sup>. Ello demuestra una visión al menos simplista de la supervisión al considerarla una función orgánica, cuando hoy lo que se pretende supervisar no es a unas empresas, sino a unas actividades que son de particular riesgo para el mercado, para los usuarios generales y para otros grupos de interés.

Se observa entonces cómo el nuevo proyecto se inmiscuye en el tema de la supervisión de la economía, el cual es de competencia exclusiva -y delegable-

---

<sup>5</sup> LEY 222 de 1995. ARTÍCULO 228. COMPETENCIA RESIDUAL. Las facultades asignadas en esta ley en materia de vigilancia y control a la Superintendencia de Sociedades, serán ejercidas por la Superintendencia que ejerza vigilancia sobre la respectiva sociedad, si dichas facultades le están expresamente asignadas. En caso contrario, le corresponderá a la Superintendencia de Sociedades, salvo que se trate de sociedades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores.

del Presidente de la República, tal como lo indica la Constitución Política de Colombia en su artículo 189 numeral 24.

**2.4 En cuanto a las Normas de Auditoría y Aseguramiento de la Información:** mientras el proyecto original era más específico respecto a un tema que de por sí genera polémica, como lo es la adopción de los estándares internacionales de contabilidad e información financiera, el nuevo proyecto se encargó de asuntos que en el mundo se regulan de manera separada y coordinada. Como se sabe, los estándares internacionales para el reporte de información financiera son emitidos por IASB (International Accounting Reporting Standards Board), mientras que temas como los estándares internacionales de Auditoría y Aseguramiento son emitidos por IFAC (International Federation of Accountants). En el mundo, se hace diferencia entre el organismo emisor, regulador y aplicador de los estándares contables. En este caso se hizo caso omiso a la forma como se emite la regulación contable y de aseguramiento de la información en el mundo.

**2.5 Injerencia de organismos tributarios:** se establece, a diferencia del proyecto anterior, que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sea un organismo con injerencia en la expedición de normas contables. Esto es un problema de entendimiento de fondo de lo que se considera internacionalmente como un estándar contable, el cual debe ser independiente de las normas tributarias. En otras palabras, una cosa es que la determinación de las cifras gravables se haga de manera objetiva, tomando como referencia la contabilidad y otra cosa distinta es que las normas contables estén enfocadas a reglamentar asuntos fiscales o que su énfasis sea la satisfacción de las necesidades de información de usuarios especiales como lo son las autoridades tributarias<sup>6</sup>.

En el mundo, los estándares contables, los de auditoría y aseguramiento, los de supervisión bancaria, por ejemplo, los de ética profesional y los de control, son emitidos por organismos independientes y con alta injerencia del sector privado, pues la información está dirigida a los proveedores de financiamiento y no solo para que el Estado supervise o regule los tributos.

**Conclusión de la respuesta a esta pregunta:** como lo mencionó el Doctor Gabriel Vásquez Tristancho en su reciente artículo denominado "[Contabilidad para la derecha y Contabilidad para la izquierda](#)"<sup>7</sup>, algunos intereses políticos, partidistas y económicos, permearon el proyecto original. Ahora se pretende regular "lo

---

<sup>6</sup> Se entiende por usuarios especiales, a las autoridades, a los socios principales, a los administradores y a otros grupos de interés que están en la capacidad legal o implícita de exigir información en la medida de sus propias necesidades. La contabilidad, según los estándares internacionales, debe enfocarse principalmente hacia los usuarios generales, es decir, hacia los inversionistas y otros proveedores de financiación, hacia el público en general y a los demás usuarios que no están en la capacidad de exigir información en la medida de sus propias necesidades.

<sup>7</sup> Vásquez Tristancho, Gabriel. *Ibíd*em

humano y lo divino”, reasignar competencias legales (como sucede con la Superintendencia Financiera de Colombia) y entregar competencias, tanto a la Junta Central de Contadores, como al Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), redefiniendo también quiénes deben conformarlo (Artículo 11).

Entre otras cosas, el nuevo texto pretende que sea el mismo CTCP quien se encargue de hacer los costosos estudios y poner de acuerdo los distintos intereses de la regulación contable en Colombia en un proceso que el proyecto de Ley denomina “Abierto y Transparente” (Artículo 7) pero que no está dirigido hacia ningún punto en común.

Ya en Colombia el mismo CTCP realizó un estudio en el año 2004, pero como sucedería con los que hoy se pretende hacer, se desactualizó por la expedición de nuevos estándares internacionales y por las enmiendas que han sido publicadas.

Este nuevo proyecto es una mezcla de materias que no ayuda a un mejor entendimiento de la contabilidad en Colombia y mucho menos a un tema de convergencia internacional, sino que por el contrario, nos aleja más, de lo que el mundo entiende por industria contable.

### **3. ¿Tal como está redactado, tiene chance de convertirse en ley o sufrirá modificaciones?**

El proyecto tiene altas probabilidades de convertirse en Ley por el lobby político que se le está haciendo en la Honorable Cámara de Representantes, pero es necesario que otros actores, tales como los gremios empresariales, las Cámaras de Comercio y el Gobierno Nacional, propongan las modificaciones del caso en los correspondientes debates, pretendiendo que se vuelva al espíritu original del Proyecto, que se inicie una verdadera convergencia contable internacional o que al menos se le quiten a este proyecto tantas arandelas, que no son otra cosa que la infiltración de intereses de diferente índole, que poco o nada tienen que ver con la contabilidad local y mucho menos con la internacional.

Se debe recordar que el anterior proyecto de intervención económica, por medio del cual se pretendía adoptar en Colombia los estándares internacionales de contabilidad, auditoría y contaduría, fue archivado, argumentando justamente que se refería a demasiadas temáticas, tanto técnicas como profesionales y políticas. Al respecto, no pasa nada distinto con el actual proyecto y su suerte no debería ser distinta a la de ser archivado, no por inconveniente sino por no referirse a un asunto concreto y por no propiciar la ya retrasada modernización de nuestra contabilidad que se quedó en unos estándares adoptados parcialmente en 1993.

#### 4. ¿Por qué ya no se tienen los mismos ponentes?

Es normal que por procesos de intervención política de diferentes actores y grupos de interés o grupos de presión los ponentes puedan cambiar. Además esto depende de temas de reparto según el reglamento del Congreso.

Se trata de la negociación de intereses y trasfondos políticos más que del interés nacional de propiciar la necesaria inversión, la comparabilidad de la información financiera o la generación de estados financieros de alta calidad para la toma de decisiones económicas.

Debemos propender por la modernización de nuestra contabilidad en los aspectos técnicos discutiendo los trasfondos políticos, no necesariamente partidistas.

#### 5. ¿El cambio en los términos de "adopción" a "convergencia" es importante?

Lo es.

Un estándar es un requisito mínimo. Los borradores (*drafts*) de estos estándares se someten a discusiones públicas y a la aprobación de distintos grupos de interés, por lo que se dice que son "Generalmente Aceptados". Ahora bien, para ponerlos en práctica se requiere su adopción mediante una norma local que haciendo referencia explícita a tales estándares legitime su aplicación.

Por tratarse de requisitos mínimos y generales, las normas locales pueden exigir información adicional y/o específica, establecer requisitos de reconocimiento, medición o revelación, siempre que no se aparten significativamente del estándar mínimo.

Por su parte y como se mencionó en el primer punto, la convergencia es la emisión de estándares que se acercan cada vez más a lo estipulado por uno o varios emisores claramente reconocidos e identificados con el fin de "*dirigirse a unirse en un punto*".

Por ejemplo, el actual proceso de convergencia entre los US-GAAP (Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Estados Unidos) y los IFRS (International Financial Reporting Standards) ha terminado prácticamente en un tema de adopción al no exigirse reconciliaciones entre ambos cuerpos de estándares. En la mencionada convergencia, el organismo emisor de los USGAAP negocia con el organismo emisor de los IFRS, asuntos tales como la cantidad de información a revelar o las reconciliaciones que se exijan entre dos o más conjuntos de estándares. En un proceso de convergencia se establecen y se acuerdan asuntos tales como lo detallada que debe ser la información, sobre riesgos de mercado a revelar por parte de las compañías que apliquen uno u otro estándar,

de manera que sea entendida por los usuarios generales de la información. Otro ejemplo en la convergencia mencionada, es la discusión acerca de si las compañías pertenecientes a la industria específica del petróleo y el gas deberían o no hacer algunas revelaciones que requiere el FAS 69 (Financial Accounting Statement) dentro de Estados Unidos.

En Colombia no necesariamente se debe adoptar, pero si lo que se pretende es que la contabilidad local converja hacia estándares internacionales, este proceso debe realizarse de una manera ordenada e incluyente, mediante la creación de un "Libro Blanco", y no de dejar estas importantes decisiones en manos de unos pocos grupos de interés.

La Convergencia también puede entenderse como la "negociación" de la participación del país (de sus empresas, de su mercado) en los debidos procesos internacionales de emisión de estándares contables.

Esta participación que en Colombia no se propicia, se haría para que el sistema contable propio pueda aplicarse sin tener diferencias sustanciales con los estándares mínimos establecidos en el concierto internacional.

De hecho, la convergencia es un proceso de "doble vía", como el que están haciendo ahora mismo IASB<sup>8</sup> y FASB<sup>9</sup>, los cuales no están discutiendo propiamente quién registra legalmente los libros o quién debe supervisar el *enforcement* en la aplicación de dichos estándares.

Lo que se discute son temas como los efectos en el gobierno corporativo de las compañías, los requisitos de información a revelar y su costo, el detalle de la información de las industrias específicas y otros asuntos de mayor talante que simples cuestiones de forma, de organización profesional, de cuotas burocráticas o de modificaciones al Código Penal, como lo pretende el texto que actualmente se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes y que ha sido vendido a los Contadores como un proyecto de "convergencia".

Se converge negociando la participación en los debidos procesos de aceptación generalizada de los estándares o creando unas normas de contabilidad propias que no disten de lo que en el mundo se acepta y se aplica. Pero en Colombia, no estamos convergiendo con este ecléctico proyecto, porque no se tiene un modelo contable "nacional" como nos lo han hecho creer algunos discursos populistas. En realidad lo que se tiene como contabilidad en Colombia es una dispersión de normas, de organismos reguladores, de contradicciones contables,

---

<sup>8</sup> International Accounting Reporting Standars Board

<sup>9</sup> Financial Accounting Standard Board

de conveniencias y de normas tributarias que regulan la contabilidad haciendo prevalecer los aspectos legales sobre los sustanciales.

#### **6. ¿Qué es lo rescatable de este pliego de modificaciones?**

Lo rescatable debería ser el inicio de un proceso serio de convergencia, de avance desde una contabilidad basada en reglas, es decir, basada en normas jurídicas de control patrimonial de las transacciones, hacia unos estándares que privilegien la medición, la valoración y, ante todo, la revelación de información financiera acerca de los riesgos, los contratos y los eventos económicos de los entes que tienen responsabilidad de informar al público. Esto se puede hacer mediante el “Libro Blanco” que se propone.

En ese sentido puede decirse sin temor a equivocarse, que el proyecto tiene pocas cosas “rescatables”, pues como se dijo, es un texto que mezcla demasiados temas e intereses como para que sea susceptible de discutirse seriamente por la profesión y el empresariado.

Aunque se destaca que el artículo 4 pretende independencia entre las normas contables y las tributarias, aspecto clave en estos asuntos de contabilidad basada en Principios, algunos especialistas han advertido que esto no es así de simple, pues las muchas normas tributarias contenidas en el Estatuto Tributario –y en otras normas- podrían generar altos efectos recaudatorios sobre la Hacienda Pública, los cuales no se han considerado ni mucho menos medido.

Entonces, no se trata simplemente de mencionar una supuesta independencia de las normas contables respecto de las de carácter tributario, pues el asunto es de mayor importancia, tanto para el fisco como para el interés profesional.

Hay elementos de fondo que deben analizarse antes de proceder a realizar un “remiendo” a nuestra contabilidad, enmienda que no la lleva a converger a estándares internacionales, sino a encerrarse en los aspectos que algunos consideran propios y que han sido tomados de los estándares internacionales de otras épocas.

#### **7. ¿Está de acuerdo o no con este pliego de modificaciones?**

No se trata de estar o no de acuerdo, de apoyar u oponerse a todo como suele suceder en Colombia. Por el contrario, deben observarse las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que un proyecto de esta magnitud pueda tener. Estoy de acuerdo con el proyecto en cuanto a que despierta el interés de los Contadores y de los empresarios. O al menos, debería hacerlo para no dejar estas decisiones tan importantes en manos de unos pocos como casi siempre ha sucedido.

## **8. ¿Cuál ha sido la experiencia de la armonización contable del sector público por la Contaduría General de la Nación?**

Se trata de un tema distinto, pues mientras el Proyecto de Ley 165 de 2007 se refiere al sector privado, el Régimen de Contabilidad Pública se refiere a un sector inmerso en un entorno caracterizado por variables jurídicas, económicas y sociales que condicionan y delimitan sus principales elementos.

En el sector público lo más aconsejable fue y sigue siendo la armonización, como lo ha mencionado acertadamente en varias oportunidades el Contador General de la Nación, el Doctor Jairo Alberto Cano Pabón.

Se han elaborado sucesivos estudios para resolver problemas prácticos relacionados con la aplicación del Régimen de Contabilidad Pública a las empresas públicas que operan en condiciones de mercado, asunto que la Contaduría General de la Nación ha atendido oportunamente y que ha conllevado al planteamiento de soluciones sobre la marcha, tales como la elaboración de adaptaciones adicionales en revisión constante. Referirse al tema, y en especial a la situación futura de la contabilidad aplicable en las empresas públicas, es competencia del Contador General de la Nación.

## **9. ¿En la Armonización realizada por la Contaduría General de la Nación, en algún caso se refirieron al Valor Razonable?**

Si. En el Régimen de Contabilidad Pública, en las Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, concretamente en su párrafo 138, se estipula como base de valuación el Valor Razonable, el cual se utiliza para medir, por ejemplo, los instrumentos derivados para administrar la liquidez y se permite su uso para propósitos de revelación de informes, acerca de los bienes, derechos y obligaciones para los cuales exista un mercado activo, aunque una norma previa no lo hubiere establecido como criterio de reconocimiento y actualización.

## **10. ¿El texto del Proyecto se refiere a las PYMES en el sentido de adoptar o adaptar?**

Con el texto presentado a primer debate no se está ni adoptando ni adaptando.

Por el contrario, el proyecto se mantiene en una lógica del Modelo Latino de Control que no aplica en ciertos escenarios internacionales ni locales y que deja sin herramientas a las compañías, grandes y pequeñas, en cuanto a su responsabilidad de brindar información ante el mercado y ante distintos grupos de interés.

Por ejemplo, algunas microempresas, realizan operaciones de riesgo, tales como la captación y colocación de recursos, la realización de operaciones de

cobertura, importaciones, exportaciones, reaseguros y contrataciones de tercera generación, que les implicaría revelar información a los usuarios generales, independientemente del criterio local de "Pyme". Es decir, un activo es un activo, como concepto, sea porque le genere beneficios económicos futuros a una PYME o a una compañía multinacional. El verdadero problema para las PYMES, según ISAR<sup>10</sup>, es por ejemplo, el costo que el reconocimiento, medición o revelación de cierta información acerca de tal activo pueda representarles.

Por esta razón, algunos hemos insistido en la necesidad de que las PYMES tengan exigencias simplificadas de información, pero en todo caso procurando acercamientos a los estándares mínimos de calidad. Incluso los mismos organismos emisores de estándares internacionales han considerado que estos entes deben tener un tratamiento especial. Se trata entonces de determinar cuáles son los criterios de contabilidad y revelación que deben seguir las PYMES y en qué casos podrían estar forzadas a revelar información para que los usuarios generales tomen decisiones económicas informadas, es decir, el problema no es de tamaño, sino que es más sustancial, se trata del interés público.

## **11. ¿Es mejor adoptar o armonizar?**

Muchos no estamos de acuerdo con la adopción, no tanto por razones de orden político, sino por razones prácticas relacionadas con temas tales como la estructura legal del país y la organización y supervisión profesional. Creo que es mejor establecer un proceso de convergencia, pero no mediante proyectos de ley políticos y multifacéticos, como lo plantea el texto que se presentó a primer debate y que reemplazó al original proyecto de Ley 165 de 2007. Como se explicó en los párrafos anteriores, la convergencia es un tema de doble vía con análisis previos muy serios.

Por su parte, armonizar es un proceso más político que técnico.

Las mal llamadas "normas" internacionales de contabilidad son "estándares" generales que no tendrían por qué ser adoptadas en Colombia sin las condiciones institucionales apropiadas, pero tampoco es cierto que exista un verdadero modelo contable local, propio o "nacionalista".

La solución en Colombia puede no ser la "adopción", pero tampoco lo es apartarse o cerrarse a los desarrollos externos, sobredimensionando argumentos nacionalistas como se ha planteado en algunas ocasiones. Es por ello que debemos propender por seguir un procedimiento de creación de un "Libro

---

<sup>10</sup> ISAR. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes de la UNCTAD (Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

Blanco" de nuestra contabilidad local para así converger ordenadamente hacia la contabilidad internacional.

Este documento de opinión termina proponiendo abiertamente a los gremios y agrupaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios, a las organizaciones profesionales y a los organismos del Estado, la creación de un " *white paper* ", es decir, un informe o guía pública que se ocupe de los problemas contables en Colombia y de la forma como deben ser resueltos. En este libro deben participar, el sector privado, la academia y otros actores, con más discusiones técnicas, de política económica y de Estado y menos de política partidista. Un libro blanco que se use para educar a los lectores y que ayude a los participantes a tomar decisiones, tal como sucedió en España<sup>11</sup> antes de modernizar su contabilidad y reemplazar el Plan General de Contabilidad de 1990 por el emitido en 2007.

Atentamente,

\* **Juan Fernando Mejía**

Contador Público de la Universidad de Antioquia,

Exconsultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Docente Universitario y Consultor

C.C. 98.569.964

Página web personal: <http://www.juanfernandomejia.com>

Direcciones de correo electrónico:

[juanfernandomejia@yahoo.com](mailto:juanfernandomejia@yahoo.com)

[jmejia@globalconta.com](mailto:jmejia@globalconta.com)

---

<sup>11</sup> El Libro Blanco de la Contabilidad en España, por ejemplo, es un documento público elaborado por un grupo de expertos con amplia participación del sector privado. Un Libro Blanco no es una norma ni es un proyecto de norma, es un documento de análisis participativo.