

No toda circular puede ser demandada

Hernando Bermúdez Gómez

En nuestros escritos distinguimos las normas de los estándares en contabilidad, para designar como las primeras las reglas que pertenecen al derecho contable colombiano y como las segundas a las que solo han sido expedidas por entidades dedicadas a emitirlas para la respectiva industria contable, como lo son las divulgadas por el IASB que no hemos incorporado, o las preparadas por el FASB o los órganos equivalentes de otros entes extranjeros o internacionales. La Ley 1314 de 2009¹, la cual tiene por objeto la expedición de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, menciona “*normas técnicas generales, normas técnicas específicas, normas técnicas especiales, normas técnicas sobre revelaciones, normas técnicas sobre registros y libros*” que son categorías que fueron insertadas por el Decreto reglamentario 2649 de 1993. Cita, además, *normas tributarias*, así como *normas éticas, normas de control de calidad de los trabajos, normas de auditoría de información financiera histórica, normas de revisión de información financiera histórica y normas de aseguramiento de información distinta de la anterior, normas de auditoría integral*. Dicha ley, respecto de las entidades supervisoras establece: “*Expedir normas técnicas especiales, interpretaciones y guías en materia de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de información. Estas actuaciones administrativas, deberán producirse dentro de los límites fijados en la Constitución, en la presente ley y en las normas que la reglamenten y desarrollen.*” En el pasado produjimos una babel porque las distintas entidades adoptaron normas de contabilidad de todo tipo, al punto que, por ejemplo, llegamos a tener definiciones distintas de activo. La ley citada ordenó mantener un solo cuerpo. Tenemos postulados, principios, limitaciones, conceptos (que son los elementos integrales del marco conceptual) y normas generales. Estas se desarrollan mediante normas específicas. Cuando las características y prácticas de cada industria así lo requieren lo hacemos a través de normas especiales, que tienen que respetar el marco conceptual y cuanta norma general que no requiera de excepción. Las excepciones deben dirigir el reconocimiento y revelación de los hechos económicos de acuerdo con la esencia, sustancia o realidad económica. Aunque hay varias entidades con competencia en asuntos contables, estas solo pueden ejercerse en beneficio de la inspección, vigilancia o control que tengan asignadas o para ocuparse de características o prácticas de las industrias que no puedan someterse adecuadamente a las normas generales y específicas. No es que cada entidad pueda expedir todo tipo de normas de contabilidad para las entidades bajo sus facultades. Por ejemplo, en materia de superintendencias (• Economía Solidaria, • Financiera, • Industria y Comercio , • Nacional de Salud, • Notariado y Registro, • Servicios Públicos Domiciliarios, • Sociedades, • Subsidio Familiar, • Transporte, • Vigilancia y Seguridad Privada) es muy posible que las normas generales sean suficientes. Para atender estas necesidades la Ley 1314 alude a las

interpretaciones y guías, que también pueden promulgarse respecto de las normas especiales. La unicidad del conjunto se subrayó con la creación del Sistema Administrativo Contable y la Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información. Las circulares son documentos que una autoridad administrativa hace llegar a varias personas. Se requiere analizar su contenido para determinar con certeza su naturaleza jurídica. Pueden ser internas, externas o conjuntas (expedidas por más de una autoridad) Pueden ordenar asuntos logísticos (organizativos, estratégicos -actos de servicio-). Pueden limitarse a dar a conocer interpretaciones. Pueden o no modificar normas superiores. Esto último solo cuando quien la expide tiene competencia para ello. Por lo general son actos reglamentarios que no pueden imponer obligaciones distintas a las previstas en la ley. Si crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas dan lugar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; de lo contrario solo puede pedirse su nulidad. Muchas autoridades están reemplazando resoluciones por circulares (o es cuestión de comodidad, ni manera de resolver sobre cómo hacer notificaciones). Tal como lo sostuvo el Consejo de Estado: “[E]l Despacho observa que no constituye acto administrativo susceptible de enjuiciamiento ante esta Jurisdicción, en tanto no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna. Cabe resaltar que, de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corporación, las circulares o instrucciones pueden ser demandadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando contengan una decisión emanada de una autoridad pública, capaz de producir efectos jurídicos y vinculantes frente a los administrados. [...] [N]o son demandables las instrucciones o circulares administrativas que se limiten a reproducir el contenido de otras normas o a brindar orientaciones o instrucciones a sus destinatarios, como sucede en el caso sub lite, pues la entidad demandada a través de la Circular núm. 002 de 2023, no da ordenes o directrices que obliguen a sus destinatarios a seguir o adoptar algún tipo de procedimiento. En efecto, simplemente advierte e insta a cumplir con las disposiciones legales que impiden que las Empresas Sociales del Estado -E.S.E.- adelanten procesos administrativos de cobro coactivo en contra de Empresas Promotoras de Salud -EPS-, entre otros, poniendo en conocimiento la normativa vigente y la línea jurisprudencial respecto de la inembargabilidad de los recursos públicos de la seguridad social en salud. Preciado lo anterior, es importante aclarar que la parte demandada en ningún momento ordena dar cumplimiento a la Circular objeto del medio de control de la referencia, sino que va dirigida a que se atienda a lo establecido en el ordenamiento jurídico y de igual forma advierte que de no seguir esos lineamientos procederá a compulsar copia a las autoridades disciplinarias, fiscales y penales respectivas, lo cual hace parte de sus funciones legales y constitucionales. En consecuencia, comoquiera que la Circular núm. 002 de 2023 no es susceptible de control de legalidad, se configura la causal de rechazo prevista en el numeral 3 del artículo 169 del CPACA (...)”

Bogotá, septiembre 7 de 2026.