

Bogotá, Enero 7 de 2010

Doctor

LUIS GUILLERMO PLATA

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ciudad.

Apreciado Doctor.

En relación con el Proyecto de Decreto, colocado en consulta pública por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, “Por medio del cual se modifica la conformación y estructura del Consejo Técnico de la Contaduría Pública y se dictan otras disposiciones”, en desarrollo de la ley 1314 de 2009, me permito formular las siguientes observaciones:

1. No parece consistente con un proceso abierto y democrático colocar en consulta pública un proyecto de decreto durante un periodo vacacional de universidades y empresas que genera limitaciones materiales para la libre participación de los interesados, más aún, cuando este proyecto fue elaborado para el gobierno hace más de meses y fue puesto en conocimiento de círculos cerrados de personas interesadas, o con intereses a través de una metodología de “mesas de trabajo” que tampoco fueron abiertas y participativas. Estas acciones desdican de un gobierno que determinó y ha practicado como política de las decisiones administrativas la consulta pública de los proyectos de manera abierta y auténticamente democrática, por ende participativa.
2. En relación con el proyecto me permito formular las siguientes observaciones, con el criterio abierto y constructivo han caracterizado mis acciones como ciudadano y profesional de la Contaduría Pública.
 - 2.1 El artículo primero del proyecto se mantiene en una línea incorporada desde la Ley 43 de 1990 de indeterminar la naturaleza jurídica del Consejo Técnico de la Contaduría Pública al no definirlo dentro de ninguna de las categorías organizacionales de la administración pública, definiéndolo simplemente como “organismo permanente de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información”, omitiendo aludir a su naturaleza pública o privada, a su carácter centralizado o descentralizado, y a aspectos tan determinantes para la independencia técnica como la autonomía funcional, administrativa y presupuestal.
 - 2.2 El artículo segundo junto con el tercero y el cuarto, hacen relación a la conformación y el nombramiento de los integrantes del nuevo Consejo Técnico de la Contaduría Pública, determinando su número en 4, cifra coincidente con el número de áreas de convergencia a estándares internacionales establecidos en la Ley 1314 de 2009, constituidas por:

contabilidad, información, aseguramiento de información, y emisión de guías e interpretaciones, lo cual conduce a pensar que se designa un consejero por cada práctica regulativa que constituyendo importancia estratégica empresarial resultaría inconveniente que fuera el fruto de una decisión individual. Si por el contrario se pretende que los 4 se responsabilicen de las 4 áreas, el asunto tiene igual inconveniencia dado que no es creíble la alta especialización de una persona en tan diversos universos de conocimiento y regulación. La experiencia de organismos reguladores a nivel de otros países o de organismos internacionales señalan el establecimiento de consejos independientes para cada área, en cuya composición se incorporan en promedio 14 consejeros por consejo amén de los grupos de asesores altamente calificados acerca de los cuales el proyecto no hace mención alguna.

Un segundo elemento sobre esta temática lo constituye el origen del nombramiento, ubicando uno en cabeza de cada uno de los ministros de Comercio, Industria y Turismo, y de Hacienda y Crédito Público, y uno más, que será el presidente del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, nombrado por el señor Presidente de la República y para los cuales no se establecen requisitos especiales diferentes a los ya establecidos en el texto de la Ley 1314 de 2009. El cuarto integrante del Consejo Técnico lo deberá designar el Presidente de la república de ternas presentadas por facultades de contaduría, federaciones, asociaciones y colegios de contadores públicos, sin hacer inclusión de quienes deberían participar en nombre de las universidades que son las asociaciones de facultades y programas de contaduría Pública, y estableciendo para este caso, la realización de un concurso de méritos dirigido por una universidad o una entidad pública o privada especializada en ese tipo de actividades y que deberán realizar pruebas de conocimiento y experiencia, con base en las cuales se elaborará una lista de elegibles.

El texto expresa la inocultable animadversión de los autores por los gremios profesionales, por la participación de la sociedad civil en organismos de representación pública al establecer odiosas discriminaciones violatorias del principio constitucional de igualdad entre los integrantes de un consejo con origen de nombramiento de funcionarios públicos y el designado como representante de la sociedad civil. Una norma caracterizada por la igualdad y la imparcialidad establecería las mismas condiciones para los integrantes del Consejo Técnico con independencia del origen de su nombramiento y en tal circunstancia las instituciones del Gobierno que adquieren el privilegio de designar miembros del Consejo Técnico debería igualmente estar obligadas a la realización del concurso de méritos y la elaboración de las listas de elegibles

2.3 En relación con el periodo, igualmente se establece una discriminación cuando los consejeros determinados por la presidencia tendrán un periodo 4 años y los que lo son por los ministros solo de 2 años. Desde una perspectiva técnica lo que debería establecerse es un mecanismo que garantice que no existirán renovaciones totales en la integración del Consejo Técnico de la Contaduría Pública y ello sería posible, por ejemplo, igualando los periodos

de 4 años y estableciendo mediante un párrafo que los consejeros designados por los ministros, para el primer periodo actuarán solamente durante 2 años. De esta manera la renovación del consejo siempre será parcial lo cual garantizará la continuidad de las políticas y los proyectos.

3. Un último comentario hace relación a las formas de vinculación y el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés aplicable a los miembros del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Durante todo el trámite parlamentario del proyecto que finalizó estructurándose como la Ley 1314 de 2009, fue constante la argumentación de proponentes y ponentes en el sentido de que los miembros del Consejo Técnico serían funcionarios públicos de la más alta dignidad, por tener que responder a las más altas calidades y que los mismos estarán sometidos a un riguroso régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. La propuesta del proyecto de decreto de remunerar a los consejeros mediante honorarios no garantiza que estas personas tengan una dedicación exclusiva a las actividades del consejo, se marginen del ejercicio profesional que sin lugar a dudas es evidente fuente de un conflicto de interés amen de poner en riesgo la productividad y diligencia necesarias en el desarrollo del proceso de convergencia del cual se ha manifestado constituye una necesidad estratégica para el desarrollo empresarial. Resulta entonces, evidente la necesidad de la dedicación exclusiva por parte de los consejeros a su función como garantía de transparencia, diligencia y celeridad, evitando la formación de puertas giratorias que permitan la interacción de una persona entre funciones privadas y públicas de su interés privados a al de las firmas a las que se encuentren vinculados, práctica que ha mostrado sus catastróficos resultados en la crisis de la confianza conocida en los últimos 15 años en los países más avanzados del mundo.

Creo que las consideraciones puntualizadas en el análisis de este proyecto fueron elaboradas en un documento anterior, el cual transcribo literalmente como aporte constructivo a la conformación final del texto de decreto reglamentario.

“ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 1314 DE 2009

INTRODUCCIÓN

Esta es una propuesta nacida de mi preocupación por el futuro de una entidad que ha dado lustre a la profesión contable a través de múltiples actividades en el campo doctrinal, investigativo y técnico, logrando dotar a los interesados de importantes instrumentos que posibilitan la elevación de la calidad de los servicios profesionales, y contribuyendo de este modo a la protección del interés público.

Dos congresos nacionales de Doctrina Contable, cuatro encuentros nacionales de investigadores, orientaciones profesionales relativas a Ejercicio Profesional en Propiedad Horizontal, Informes de Gestión, Revisoría Fiscal, Armonización contable a estándares internacionales, honorarios profesionales, entidades sin ánimo de lucro, contabilidad de consorcios y uniones temporales, tres programas de investigación (Regulación Eficiente, Integración Regulatoria y Desarrollo Doctrinal) y

la absolución de miles de consultas técnicas para persona naturales y jurídicas del sector privado, del sector público entre sus diferentes ramas del poder y la asesoría en las últimas dos reformas del decreto 2649 de 1993, son apenas una muestra de la importante función de la entidad.

Hoy el Consejo padece problemas por falta de recursos, los cuales hasta ahora han provenido en cuantías irrisorias de la Junta Central de Contadores y parece que desde el Ministerio de Comercio se ha coadyuvado para minimizarlos aún más. Esta fuente presupuestal se agota a partir del primero de enero de 2010, fecha a partir de la cual el Consejo deja de ser un órgano de Dirección Profesional para transformarse en entidad del gobierno. En las condiciones actuales el Consejo se extingue porque la diligencia del Ministerio de Comercio Industria y Turismo para ejercer las facultades de reorganización ha sido insuficiente y no podrá tener salidas en el presente año.

A partir del primero de enero no hay presupuesto para el funcionamiento del Consejo porque la letra de la ley 1314 de 2009 extingue la obligación de la Junta y el silencio del Ministerio no permite vislumbrar el cumplimiento de la nueva fuente legal, por eso se piensa que la entidad debe cerrarse y sus productos puestos en custodia de la Junta Central de Contadores sin acto administrativo alguno que sustente tal instrucción.

El proyecto de reestructuración del Consejo Técnico de la Contaduría Pública no ha sido publicado para consulta pública y no hay elementos que indiquen su publicación oportuna para tal consulta, lo único que se conoce es un borrador que ha sido presentado por la Dirección de Regulación del Ministerio en algunas reuniones cerradas, a manera de informe y que plantea que el nuevo consejo tendrá cuatro miembros, sin alusiones precisas a su forma de organización, su ubicación en la estructura del Estado, su planta de personal. Nada hay de público conocimiento y lo único cierto es la muerte por inanición de la entidad.

Estas circunstancias me inducen a actuar con un criterio propositivo, mediante la presentación de un proyecto de decreto que espero sea considerado por el gobierno y respaldado por la profesión y otras instancias interesadas, para ello se parte de análisis juiciosos sobre la dimensión de las tareas a enfrentar, estableciendo mecanismos viables y democráticos, todos dentro del marco de la ley. La propuesta es un documento de discusión, racional, reflexivo y urgente, de alguna forma es una invitación a salvar el Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

PROYECTO DE DECRETO REGLAMENTARIO DE LA LEY 1314 DE 2009 Por el cual se reglamenta la ley 1314 de 2009

ARTÍCULO 1^o. Consejo Superior de Regulación. Créase el Consejo Superior de la Regulación Contable, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual se integra por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quién lo presidirá, el ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Director del Consejo Técnico de la Contaduría Pública quién actuará con voz pero sin voto.

PARÁGRAFO 1º. La Secretaría Técnica Permanente del Consejo estará a cargo del Director General del Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

PARÁGRAFO 2º. Cuando este Consejo lo estime conveniente, podrá invitar a sus reuniones a representantes de otros organismos estatales o a particulares.

ARTÍCULO 2º. Funciones del Consejo Superior de Regulación. Consejo Superior de Regulación contable tiene como función contribuir a la definición, formulación y ejecución de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de regulación contable, de información financiera y de aseguramiento de información según lo establecido en la ley 1314 de 2009 para lo cual debe aplicar los criterios establecidos en el artículo séptimo de la mencionada ley y la escalabilidad determinada en los artículos primero y segundo con el enfoque de sistema allí establecido. Será función de este Consejo la aprobación de los textos finales de las normas de convergencia que han de emitirse por decreto del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 3º. Naturaleza del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. En desarrollo del artículo 11 de la ley 1314 de 2009, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública se conforma como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal. Se constituye como un organismo técnico de orientación científico técnica de la profesión contable y de normalización contable, de información y de aseguramiento de información.

ARTÍCULO 4º. Presupuesto del Consejo Técnico. A partir del primero de enero de 2010, el componente presupuestal relativo a los servicios personales y demás gastos de funcionamiento estarán a cargo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, pero el Consejo podrá complementarlo mediante donaciones, ayudas nacionales e internacionales, publicaciones, eventos académicos y suscripciones a servicios especializados relativos a su función social.

ARTÍCULO 5º. Composición del Consejo Técnico. El Consejo Técnico de la Contaduría Pública estará integrado por 13 consejeros que se organizarán en cinco salas así:

1. Sala de Estándares de Contabilidad e Información Financiera
2. Sala de Estándares de Aseguramiento de la Información
3. Sala de Orientación Científico-técnica
4. Sala de Interpretaciones y Guías Sobre Estándares
5. Sala Plena

Cada Sala estará integrada por tres consejeros con excepción de la Sala Plena donde participan los integrantes de las salas técnicas y el Director General del Consejo. El Director del Consejo podrá participar de las reuniones de las salas técnicas, con voz pero sin voto.

ARTÍCULO 6º. Funciones del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. El Consejo cumplirá las funciones establecidas en el artículo 33 de la ley 43 de 1990 y en lo referente a su carácter de organismo normalizador en el proceso de convergencia a estándares de alta calidad con reconocimiento internacional, en

desarrollo de las funciones de asesor y consultor del Estado, se ajustará a los criterios establecidos en el artículo octavo de la ley 1314 de 2009.

ARTÍCULO 7^o. Requisitos para ser consejero en el Consejo Técnico de la Contaduría Pública. En la reorganización a que hace referencia el artículo 11 de la ley 1314 de 2009, por lo menos tres cuartas partes de los miembros del Consejo Técnico de la Contaduría Pública deberán ser contadores públicos que hayan ejercido con buen crédito su profesión. Todos los Consejeros deberán demostrar conocimiento y experiencia de más de diez (10) años en total, en dos (2) o más de las siguientes áreas o especialidades: revisoría fiscal, investigación contable, docencia contable, contabilidad, regulación contable, doctrina contable, aseguramiento, derecho tributario, finanzas, formulación y evaluación de proyectos de inversión, mercados de capitales o negocios nacionales e internacionales.

ARTÍCULO 8^o. Los consejeros deben ser funcionarios de tiempo completo y dedicación exclusiva, con la única excepción de la cátedra universitaria. Tendrán un período de cuatro años y pueden ser reelegidos.

PARÁGRAFO. Los Consejeros designados en la primera conformación del consejo, designados por el Ministro de Comercio Industria y Turismo tendrán un periodo de dos años, a fin de garantizar continuidad en el trabajo en los procesos de renovación.

ARTÍCULO 9^o. Designación de Consejeros. El Presidente de la República designará al director del Consejo Técnico y a dos integrantes de cada sala con base en ternas que le presentaran las asociaciones de facultades y programas de contaduría pública y de las federaciones y confederaciones de contadores públicos, considerando las relaciones de conocimiento y objeto de trabajo de cada sala por su especialidad; el resto de los consejeros serán designados por el Ministro de Comercio Industria y Turismo.

A los Consejeros, funcionarios y asesores del Consejo Técnico se les aplicará en su totalidad el régimen de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, reglas para manejo de conflictos de interés y demás normas consagradas en la Ley 734 de 2002 o demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. En tal condición no podrán designarse como consejeros a personas que durante los dos años anteriores hayan sido empleados, socios, apoderados, representantes o contratistas de empresas o sociedades de servicios contables.

ARTÍCULO 10^o. Conformación de ternas. Para la conformación de ternas, las asociaciones de facultades y programas de Contaduría Pública y las Federaciones y Confederaciones de contadores públicos elaborarán un reglamento que integre los requisitos establecidos en este decreto y en la ley 1314 de 2009 y con base en él harán convocatoria pública entre sus organismos afiliados, determinando medios de comprobación de experiencia y conocimiento y un mecanismo de vigilancia del proceso de selección que debe certificar su transparencia. El proceso de selección de ternas tendrá un término de cuatro meses.

Parágrafo: Para el primer nombramiento el proceso se adelantará durante el primer semestre de 2010 y mientras se cumple se prolonga el período del actual Consejo

Técnico, el cual deberá elaborar una primera revisión de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información y presentará, para su divulgación, un primer plan de trabajo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para que sea cumplido en los siguientes veinticuatro meses, sin perjuicio del cumplimiento de sus demás funciones.

ARTÍCULO 11^o. Concurso de Méritos. En aplicación del principio constitucional de igualdad, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo hará convocatoria pública para la selección de consejeros, para lo cual establecerá un Concurso de Méritos, con las mismas características del enunciado para las asociaciones en la determinación de las ternas, elaborando una lista de elegibles que lo serán en estricto orden según los resultados del concurso.

ARTÍCULO 12^o. Representación legal. El representante legal del Consejo Técnico será su director, y tendrá facultades de ordenación del gasto y de realización de contratos y convenios de cooperación para el desarrollo de su objeto social.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es una propuesta sintética que pretende articular los diferentes elementos incorporados en la ley 1314 de 2009, sin incluir interpretaciones sobre otros impactos de la ley, que pueden resultar subjetivos como la creencia de la derogación de la ley 43 de 1990 por la ley de convergencia que más bien la complementa.

El primer elemento se refiere al establecimiento de los niveles en el proceso de determinación de los elementos de convergencia. Así se separa claramente el nivel de regulador conformado por altos dignatarios del gobierno con el poder decisor para determinar los contenidos específicos de los decretos reglamentarios que implementarán los estándares de alta calidad con reconocimiento internacional, determinando la letra final de las normas por la aplicación de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Estos altos funcionarios, constituyentes del poder de decisión se integran en un alto nivel interinstitucional que se denomina Consejo Superior de Regulación Contable.

En el otro extremo se coloca el organismo normalizador, Consejo Técnico de la Contaduría Pública que en cumplimiento de su función de asesor y consultor del Estado y en aplicación de los criterios de convergencia establecidos en la ley 1314 de 2009 hace los programas de trabajo, los ejecuta y construye los proyectos de normas para la consideración del Consejo Superior de Regulación Contable.

Se propone que el Consejo Técnico de la Contaduría Pública se constituya como un órgano técnico y autónomo a fin de que su producción se concentre en los avances de la ciencia y la tecnología, consultando los más importantes desarrollos de la regulación internacional, sin las presiones de la política o de los intereses particulares de usuarios o productores de información, abonando un terreno para la aplicación de los principios de reciprocidad, equidad e independencia en el proceso de convergencia.

La consideración del Consejo Técnico como organismo autónomo garantiza neutralidad en sus estudios, posibilidad de arbitrar recursos de otras instituciones nacionales e internacionales y establecer convenios en especial con universidades, gremios y centros de investigación para propiciar una amplia y calificada participación en la construcción de los proyectos de convergencia. Es muy importante el factor financiero en la autonomía, dado que permite acceder a fondos nacionales para la investigación y difusión de la regulación.

La composición del Consejo Técnico puede llegar a ser uno de los factores más polémicos por su costo, que debe incorporar el del personal asesor, pero este no debe ser el factor central del análisis. Los temas que se deben abordar no son comunes, son diversos y en las experiencias internacionales se desarrollan por consejos o comités diferentes. En el plano de estándares internacionales existen el IASB en la emisión de Estándares para la Presentación de Información Financiera (IFRS) y comités complementarios para la emisión de guías e interpretaciones (IFRIC), solo en el aspecto de estándares de información; por separado, en el seno de la Federación Internacional de Contadores Autorizados (IFAC por sus iniciales en inglés) comités de Ética, Calidad de Servicios Profesionales, Auditoría de Estados Financieros, Aseguramiento de Información Financiera Histórica y otras actividades de aseguramiento para el área de aseguramiento. Esta división funcional de los reguladores no se fundamenta en intereses políticos, lo hace bajo principios de gestión eficiente como la división del trabajo con base en la especialidad, no se puede pretender que una persona tenga dominio sobre todas las especialidades, que estando relacionadas tienen fundamentos lógicos, epistemológicos, ontológicos y funcionales muy diversos. La ejemplificación puede ampliarse al caso de Estados Unidos de América donde los asuntos relativos a información financiera son responsabilidad del Financial Accounting Estándar Board (FASB) y la Security Exchange Comisión (SEC) y los de ética y aseguramiento que fueron responsabilidad del Instituto Americano de Contadores Autorizados (AICPA por sus iniciales en inglés) y ahora del Consejo para la Protección del Interés Público, lo que garantiza líneas divisorias por especialidad y vincula grupos independientes de trabajo que superan cien personas en cada caso. El análisis puede extenderse a otros países como España, México, Canadá, Francia y en todos los casos presentan la misma experiencia, comités diferentes para distintas especialidades. Este es un modelo de regulación y debe ser incorporado a nuestra experiencia.

La dificultad máxima que se puede argumentar para un Consejo Técnico integrado por salas especializadas es sin duda el presupuesto, pero la ley ordeno proveer los fondos necesarios y este proyecto abre puertas para la autogestión parcial de los recursos, a condición de reconocer su autonomía y representación legal.

El siguiente elemento corresponde a los requisitos para ser consejeros sobre lo cual se requieren las condiciones establecidas en la ley 1314 de 2009, con las condiciones sobre inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de interés, muy adecuadas a la independencia que debe caracterizar al Consejo y sus integrantes, condición que determina la dedicación exclusiva, el ejercicio profesional genera conflictos de interés y se propone una limitación a personas relacionadas con empresas contables durante los dos años anteriores para cerrar puertas giratorias, condición que ha propiciado múltiples situaciones de crisis en varios países del mundo. La ley Sarbanes Oxley en el caso de Estados Unidos estableció este tipo de

inhabilidad para pertenecer al Consejo de Protección del Interés Público (PCAOB por sus iniciales en inglés).

Finalmente se establece el proceso de selección de los consejeros de acuerdo con las prescripciones establecidas en la ley reglamentada, para que estas designaciones se determinen en todos los casos con base en los méritos, permitiendo la participación de los organismos gremiales (las asociaciones son parte de las federaciones y confederaciones y las facultades son parte de las asociaciones académicas). El proceso garantiza calidad de los postulantes y elegidos pero requiere garantías de permanencia por los condicionamientos especiales para acceder a una función tan calificada. Por eso se propone período, para otorgar estabilidad a quienes tienen que sacrificar el ejercicio profesional en aras de la transparencia, independencia de criterio y eliminación de conflictos de interés.

Para no interrumpir la actividad del Consejo, en especial el servicio social que este presta a usuarios y productores de información por la absolución de consultas se propone extender por seis meses el período del actual Consejo.

Pongo a disposición del gobierno y de la profesión esta propuesta que puede neutralizar los atrasos reglamentarios que hoy se tienen”.



RAFAEL FRANCO RUIZ
Contador Pública

- cc. Doctor Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la república de Colombia
- Doctor Oscar Iván Zuluaga, Ministro de Hacienda y Crédito Público
- Doctor Simón Gaviria, Representante a la cámara
- Doctor Oscar Marín, Representante a la cámara
- Doctor Aurelio Iragorri, Hormaza, Senador de la República
- Doctor Oscar Darío Pérez, Senador de la República
- Doctor Elmer Arenas, Senador de la República
- Opinión Pública