

**TEXTOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA**

**5**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CONTADURÍA**  
**GENERAL DE LA NACIÓN**

**EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE  
PLANIFICACIÓN CONTABLE EN COLOMBIA**





REPÚBLICA DE COLOMBIA



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Álvaro Uribe Vélez

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Óscar Iván Zuluaga Escobar

CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Jairo Alberto Cano Pabón

SUBCONTADOR GENERAL Y DE INVESTIGACIÓN

Luis Alonso Colmenares Rodríguez

SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Yolanda Guerrero Fernández

SUBCONTADOR DE CENTRALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Carlos Arturo Rodríguez Vera

SECRETARIO GENERAL

Jaime Aguilar Rodríguez

INVESTIGADORES

C.P. Luis Alonso Colmenares Rodríguez

C.P. Rafael Franco Ruiz

C.P. Hernán Pulgarín Giraldo

# Contenido

	Págs.
PRESENTACIÓN .....	7
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONTABILIDAD EN COLOMBIA.....	9
1.1. Etapa prehispánica.....	9
1.2. Etapa del virreinato.....	11
1.3. Etapa de la República .....	19
2. MARCO REGULATIVO DEL EJERCICIO PROFESIONAL.....	33
2.1. Experiencias regulativas en el sector privado .....	33
2.1.1. Preocupaciones regulativas por los medios de trabajo .....	33
2.1.1.1. Código de Comercio de 1853 .....	34
2.1.1.2. Código de Comercio de 1887 .....	34
2.1.2. La regulación de los procesos de trabajo.....	36
2.2. Otras experiencias regulativas.....	55
2.2.1. Sistemas contables del sector sindical .....	55
2.2.2. Partidos políticos .....	56
2.2.3. Sector solidario de la economía .....	57
2.2.4. Subsidio familiar.....	58
2.2.5. Fondos mutuos de inversión .....	59
2.2.6. Entidades del sector salud. ....	60
2.2.7. Sector financiero .....	60
2.2.8. Regulación en el mercado de valores .....	61
2.2.9. Sector educativo .....	61
2.2.10. Servicios públicos domiciliarios.....	61



	Págs.
3. EVOLUCIÓN REGULATIVA DEL SECTOR GUBERNAMENTAL.....	63
3.1. Antecedentes de la regulación.....	63
3.2. Etapa de la improvisación .....	63
3.3. Etapa de adaptación .....	65
3.4. Etapa de racionalización.....	69
3.5. Una experiencia avanzada y frustrada.....	72
3.6. Los nuevos tiempos .....	73
3.6.1. Sector público .....	73
3.6.2. El sector de servicios públicos domiciliarios .....	82
3.6.3. Sector hospitalario .....	82
3.7. Preocupación regulativa por el control de información.....	83
4. DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS DE LOS PLANES CONTABLES EN COLOMBIA.....	95
4.1. La normalización contable .....	96
4.1.1. La normalización contable y el modelo regulatorio .....	96
4.1.2. Elementos componentes de un modelo regulatorio contable.....	97
4.1.2.1. Descripción de los rasgos esenciales del entorno .....	97
4.1.2.2. Determinación de los rasgos del modelo regulatorio .....	98
4.1.2.3. Derivación de reglas para la práctica.....	99
4.2. La planificación contable.....	99
4.2.1. Fines de la planificación contable.....	99
4.2.2. Análisis conceptual del plan de cuentas .....	100
4.2.3. El plan de cuentas como medio de información .....	102
4.2.4. Elaboración del plan de cuentas.....	103
4.3. Diagnóstico de la experiencia colombiana.....	104
4.3.1. El Decreto 2649 de 1993 como marco conceptual.....	104
4.3.2. El plan de contabilidad público.....	105
4.3.3. Características de los planes de cuenta.....	107
4.3.4. Representación de las dinámicas de los planes de cuenta por medio de circuitos de grafos.....	116
4.3.5. El énfasis estructural como dependencia del interés sectorial de Fiscalización .....	127
5. POSIBLES PUNTOS A DESARROLLAR .....	129
5.1. La dinámica internacional .....	129
5.2. Análisis comparativo de los distintos planes de cuentas .....	132
5.3. Principales diferencias encontradas entre los planes de cuentas .....	133
BIBLIOGRAFÍA.....	145

## Presentación

---

**E**n un mundo cambiante como el actual en donde la economía, la tecnología, las necesidades y la visión de la población difieren de un día a otro, se hace inevitable la evolución de todos aquellos elementos que hacen parte de la gestión y control en la administración de las organizaciones, para que así se puedan afrontar los retos y desafíos que se presentan, la economía actual debe comprenderse claramente debido a que su constante desarrollo exige a la gerencia anticiparse a los escenarios futuros y al objetivo de cumplir sus funciones obteniendo los mejores resultados financieros, económicos y sociales.

El proceso de regulación contable en el mundo es de larga historia, las entidades están en una constante evolución, así como sus necesidades de información; por lo cual, los modelos contables y financieros han debido adecuarse a las cambiantes exigencias de gestión, control, toma de decisiones y rendición de cuentas.

Colombia no a sido ajena a esta evolución. La contabilidad ha presentado desarrollos importantes desde la época prehispánica hasta nuestros días, y si bien es cierto se han cometido errores, tales como la improvisación y la provisionalidad, también ha tenido aciertos. La regulación contable, lejos de ser una moda constituye una

vieja práctica, es así como los desarrollos regulativos de la contabilidad, originados en las funciones de vigilancia y control estatal, inician el camino por la emisión de normas generales, avanzando al establecimiento de formularios oficiales de información, para concluir, o acercándose a ello actualmente, en la adopción de planes únicos de cuentas.

La regulación Contable en Colombia no es un fenómeno de la última década del siglo XX; constituye una larga tradición originada en el intervencionismo de Estado y el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia.

Para comprender esta evolución se hace necesario hacer un recorrido por la historia de la contabilidad en Colombia, para así conocer la tradición regulativa contable en nuestro medio, las normas más destacadas, los aspectos que fundamentaron estas normas, y las etapas de su desarrollo desde su origen hasta su estado actual, así como conocer cuáles son sus perspectivas.

El recorrido por esta historia permite comprender cuál es el papel que juega el país frente a la comunidad mundial respecto a los objetivos de homogeneizar el lenguaje en la presentación de la información financiera y el rol del contador público como protagonista principal del





desarrollo de la contabilidad en todos sus aspectos y variables.

El objetivo de esta publicación es ilustrar los desarrollos de la contabilidad en Colombia, a fin de que a partir del conocimiento de nuestra historia y de nuestra

identidad, la contabilidad sea cada día repensada con el fin de que esta logre satisfacer las necesidades que siempre ha pretendido cubrir.

JAIRO ALBERTO CANO PABÓN  
Contador General de la Nación

# 1. Evolución histórica de la Contabilidad en Colombia

## 1.1. Etapa prehispánica

Cuando en 1492 las expediciones españolas, buscando una nueva ruta comercial con las Indias Orientales, pisaron tierra americana, encontraron en ella una población indígena de cultura avanzada, con complejas organizaciones políticas, económicas y religiosas. Tribus sedentarias, dedicadas especialmente a la agricultura y con numerosa población. Manifiestan algunos autores que estas tribus americanas, se encontraban en la etapa prehistórica del desarrollo de la humanidad, con las características inherentes a la barbarie, aunque con rasgos distintos de esta época de desarrollo en el viejo mundo, en razón de que allí se dio la domesticación y cría de animales por cuanto poseían casi todos los domesticables, mientras que América no tenía más mamíferos que la llama, en una parte del sur del continente y sólo uno de los cereales cultivables, pero el mejor, el maíz<sup>1</sup>.

Siendo las tribus americanas atrasadas en su desarrollo (algunos estaban incluso en etapa de salvajismo), no se encontraban desarrollados completamente los elementos necesarios para la existencia de la contabilidad, no se conocía escritura alfabética. Sin embargo, cuando llegaron los españoles la contabilidad era una práctica

normal en América; los Aztecas hacían cálculo y cuenta de los tributos que imponían a los pueblos sojuzgados. "... Los mayordomos derramaban los tributos, los recogían y los distribuían por cuenta; conocían el efectivo de los ejércitos en guarnición y en campaña y les preparaban vestidos y raciones; partían ciertas rentas entre los sacerdotes, el culto y la fábrica del Teocali"<sup>2</sup>.

"El Inca no acude a signos escritos pero maneja notablemente sus cuentas mediante lo que llamó 'Quipus', que consiste en cuerdas con múltiples nudos en forma esferoide, que representan cada cifra. Los quipus que mostraban diversos colores, mucho sirvieron al pueblo, que alcanzó civilización muy notable, sin embargo, parece que la contabilidad superior fue el sistema pictórico azteca"<sup>3</sup>.

En lo que hoy constituye el territorio colombiano habitaron diferentes culturas y cada una de ellas desarrolló sus propias

<sup>1</sup> Engels, Federico. Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Editorial Latina, Bogotá, 1982.

<sup>2</sup> Orozco y Berra, citado por Gertz Manero, Federico. Origen y evolución de la contabilidad. Editorial Trillas, México, D. F.

<sup>3</sup> Gertz Manero, Federico. Origen y evolución de la contabilidad. Editorial Trillas, México, D. F., 1976.



técnicas contables. “Y a fin de que el intercambio de productos, fuera un cambio entre iguales, esta experiencia (el dibujo cuantificado) permitió la elaboración de tablas de equivalencia para agilizar el mismo intercambio (Comunidad de los Quimbayas)<sup>4</sup>.

“En cuanto se refiere a la civilización Chibcha, el comercio es escaso. Es dado por un intercambio de productos dentro de las tribus de una misma confederación. (Asociación de Tribus de características similares) y por otra parte, para cambiar productos con tribus forasteras. El control de este intercambio, trueque, está dado por un sistema numérico para contar las unidades intercambiadas. Este sistema se expresa en grupos de veinte objetos y si se necesitaba contar por cantidades mayores se multiplicaba este número las veces necesarias. El registro que se hacía de ello se daba en pigmentaciones sobre la túnica del encargado de este menester”<sup>5</sup>.

Se observa cómo las comunidades indígenas americanas utilizaban métodos contables superados desde tiempos inmemoriales por las culturas del viejo mundo, especialmente Europa. Sus transacciones comerciales corresponden a las primeras formas de intercambio, originadas por la producción de excedentes, entre tribus, es decir, la propiedad es común, a pesar de que se presenta la figura del administrador y una forma de Estado que señala el tránsito a la civilización, hacia la pro-

piedad privada, que encarna la figura de los caciques, jefes que se apropian de un sinnúmero de privilegios. La contabilidad en este medio demuestra una vez más la invalidez de criterios impartidos, en el sentido de que ella no es posible sin la existencia de la moneda como patrón de medida, de la existencia de la escritura alfabética y del cálculo aritmético<sup>6</sup>.

España en la época constituía un país altamente desarrollado, así no hubiere entrado plenamente en el desarrollo capitalista, que caracterizaba las economías de Inglaterra, Francia y los Países Bajos, por lo cual mantenía instituciones feudales. Por constituir una cultura más avanzada y soportada en superioridad militar, España avasalló la cultura aborígen e impuso la suya; su idioma, religión, costumbres, conocimientos y en lo referente a la contabilidad, las prácticas vigentes en el Reino. El descubrimiento de América y la posterior expoliación de sus riquezas no constituyeron para España un factor de desarrollo, al contrario fueron un freno para él, según lo afirma Estanislao Zuleta. “Una de las principales razones por las cuales el tesoro americano produjo en España efectos contrarios que en Inglaterra, Francia y Holanda fue la manera como llegó; como no era obtenido por la venta de mercancías sino directamente explotado en las minas de América, no llegaba principalmente a manos de los empresarios y se regaba de manera bastante más homogénea en los diversos sectores de la economía; así la carrera de precios y salarios dejó también retrasados a los segundos, pero en una proporción mucho

<sup>4</sup> Ariza, Danilo. Historia de la contabilidad. Mimeógrafo. Universidad Nacional, Bogotá, 1976.

<sup>5</sup> Díaz, Rafael y otros. Historia de la Contaduría Pública en Colombia. Monografía, Universidad La Gran Colombia, Bogotá, 1980.

<sup>6</sup> Suárez Pineda, Jesús Alberto y otros. Arqueología e historia de la contabilidad. Universidad INCCA de Colombia, Bogotá, 2004.

menor a la que caracterizó como vimos a los países industrialmente avanzados”<sup>7</sup>.

La cita señala cómo el descubrimiento y conquista de América, no lleva a España progreso, sino atraso económico, afianzando las fuerzas feudales, que sometieron las culturas nativas y les impusieron las instituciones socioeconómicas propias de este sistema de relaciones de producción, ocasionando tanto en la metrópoli como en las colonias, un estancamiento en el área del conocimiento y por su economía cerrada un cerco a la producción dada en otros países; de ello hace parte el conocimiento contable. Situación diferente se presentó en los colonizadores ingleses quienes no sometieron sino exterminaron a los indígenas, que por su carácter nómada no eran aptos para la explotación del trabajo sometido, generando la necesidad de auténticos colonos que desarrollaron actividades productivas y no parásitos sociales que explotaran a los aborígenes. “Es precisamente en las condiciones históricas de la metrópoli, España y en las peculiaridades internas de sus colonias donde surgen las diferencias entre la colonización hispana y la Anglosajona y no en las características sociales, climáticas o en el difuso espíritu nacional”<sup>8</sup>.

En este tiempo no existió en América la institución escuela y los procesos educativos se daban por imitación, es decir por la relación directa con los objetos de aprendizaje. España se constituía en el país más atrasado de Europa en el aspecto económico y generaba las condiciones

de negación al avance del pensamiento; había tomado la producción contable de la escuela latina y ella fue trasladada a América mediante exigencia de rendición de cuentas a sus funcionarios en las colonias.

## 1.2. Etapa del virreinato

España impuso su cultura en las colonias Americanas, y en ese contexto impuso las costumbres mercantiles y las prácticas contables vigentes en la metrópoli. El descubrimiento y conquista de América, acaecen en momentos en que el mundo Europeo transforma sus relaciones de producción, cuando el feudalismo daba paso al triunfante mercantilismo característico del primer capitalismo. España queda ausente de este proceso, por los efectos negativos de los tesoros americanos así como por la derrota de la burguesía nacional en la batalla de Villalar, a manos del monarca Carlos V en el año 1531.

Posteriormente Felipe II decretó la expulsión de los moros y los judíos de España, sectores estos que constituían las fuerzas fundamentales de la agricultura y el comercio. Con estos acontecimientos España se constituye en el país más estancado de Europa, en lo económico y genera las condiciones de negación al avance del pensamiento.

Antes que las circunstancias mencionadas tuvieran ocasión, España estuvo abierta a los pensamientos y conocimientos generados en Europa, como se muestra en la organización de las cuentas reales, ordenadas por Alfonso el Sabio en 1263, cuando impuso a los funcionarios encargados de la administración de las rentas públicas, la obligación de rendir cuentas anuales, práctica que se normalizó to-

<sup>7</sup> Zuleta, Estanislao. Conferencias de economía latinoamericana. Mimeógrafo, Universidad del Valle, 1981.

<sup>8</sup> Ídem.



talmente en 1436, cuando la función de tomar las cuentas a los administradores y recaudadores recayó en persona de los oidores de la Real Audiencia; en 1476 se emitieron ordenanzas reales para establecer claramente la forma de rendición de las cuentas.

Esta organización contable es trasladada a América a partir de la propia conquista; en 1519 al iniciarse la conquista de México por Hernán Cortés se fundó el ayuntamiento de Veracruz, eligiendo como contador a don Alfonso de Ávila. “El 15 de octubre de 1522, Carlos V, al tener noticia de la consolidación de la conquista de la Nueva España, emite en Valladolid una cédula real en la que se ordena: ‘Acataando a la suficiencia y habilidad de vos, Rodrigo de Albornoz, nuestro secretario y los servicios que nos habéis hecho; y porque entendemos que a nuestro servicio cumple y a la buena guarda y mando de nuestra hacienda, es nuestra merced que ahora y de aquí en adelante por el tiempo que nuestra voluntad fuere, seáis nuestro contador en la dicha tierra’. Juntamente con su nombramiento de Contador Real, don Rodrigo de Albornoz recibió también una cédula de instrucción que es el punto de partida de los muy elaborados reglamentos de la contabilidad fiscal de la Nueva España”.

“En la cédula mencionada se le instruye acerca de la forma en que se deben registrar las operaciones en el Libro Grande que para ello os mando que tengáis, de manera que de todo haya muy larga cuenta e verdadera e clara relación”, se ordena al mismo tiempo, que “para evitar discrepancias, todas las partidas que se registran vayan firmadas por el contador y por el tesorero, principio fundamental de control que habría de perdurar a través

de los años”<sup>9</sup>. Más tarde, en 1551, el Rey Felipe II por cédula real ordena llevar la contabilidad del Reino por partida doble, lo que señala la influencia, aunque tardía, de la contabilidad italiana en España.

Así mismo el colonizador impuso en América una serie de instituciones socioeconómicas que marcan el carácter feudal con que se inicia y mantiene la economía durante la Colonia. Entre estas instituciones se cuenta la encomienda consistente “en un núcleo de indígenas, por lo general un clan o una tribu, que era obligado como grupo primero y más tarde per cápita a pagar temporalmente a un español meritorio un tributo que fijaban los oficiales de la Corona, como cesión de la carga fiscal debida al rey y con obligación para el beneficiario, entre otros deberes de ocuparse de la catequización y adoctrinamiento de los indios quienes seguían bajo la administración y jurisdicción de la Corona”<sup>10</sup>. Esta encomienda tenía carácter tributario, consistió en principio en servicios personales y productos naturales y luego se fue combinando con el dinero.

A los tributos se los llamaban DEMORA y comprendía el tributo para el encomendero, las pensiones para particulares, el quinto para el rey, el estipendio para el cura doctrinero y el sueldo para los correidores. La Demora, cuyo pago debía hacerse dos veces al año, el día de San Juan y en Navidad, recaía en el grupo social y no en el individuo.

<sup>9</sup> Gertz Manero, Federico. Origen y Evolución de la Contabilidad. Editorial Trillas, México, 1976.

<sup>10</sup> Hernández Rodríguez, Guillermo. De los Chibchas a la Colonia y a la República (del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia), Universidad Nacional, Bogotá, 1949.

Otra institución fue la mita, de origen indígena, que implicaba para un grupo de indios, clan o tribu, el deber de trabajar obligatoriamente por turnos, mediante remuneración en dinero, en ciertas labores económicas importantes, en especial explotación de minas, agricultura e industria u obraje.

Hubo circunstancias muy especiales en la organización económica de la Colonia. El régimen de la esclavitud que prácticamente había desaparecido en el mundo, se revivió en América, dado que el Gobierno Español adoptó una actitud proteccionista hacia los indígenas, para evitar su total extinción que lo hubiera privado de inmensos recursos tributarios, supliendo la mano de obra con esclavos traídos del África en número superior a los tres millones. La economía granadina se desarrolló básicamente sobre actividades de minería, agricultura, ganadería, artesanía, comercio y trabajo doméstico, efectuadas en alto porcentaje por los esclavos.

La propiedad privada sobre la tierra fue una característica más de la Colonia. El monarca español reivindicó para sí el dominio de los territorios descubiertos, los cuales tomaron el nombre de tierras realengas, adjudicadas a los conquistadores a través de las capitulaciones, consistentes en contratos entre la Corona y el beneficiario, que obtenía determinados derechos y compromisos. Posteriormente se sustituyen las capitulaciones por la adjudicación directa dando propiedad sobre la tierra por gracia o por merced real, con la obligación de hacerlas cultivables y productivas. Además de las capitulaciones y las adjudicaciones directas como formas de apropiación de la tierra por particulares, se presentó una cesión de tierra, sin cesión de propiedad, a los grupos indíge-

nas para que allí vivieran y produjeran los bienes necesarios para pagar sus cargas tributarias.

Cuando se habló del sistema feudal europeo se hizo mención al gran poder que en él alcanzó la iglesia, en cierta forma América Latina parece ser una película que reproduce rápidamente todos los hechos que constituyeron la historia del viejo mundo, desarrollada durante milenios.

Durante la Colonia la iglesia fue la institución económicamente más poderosa y apropió para sí, como nadie más, grandes propiedades urbanas y rurales que podrían clasificarse en misiones, haciendas y colegios. “En esas circunstancias los Jesuitas fueron verdaderos innovadores en cuanto a métodos para lograr el trabajo de los indígenas y a diferencia de los encomenderos y en general de los demás colonizadores, no acudieron directamente a la fuerza para lograr el servicio. El método empleado fue iniciar a los indígenas en las prácticas agrícolas a través del cultivo en común destinando parte de lo obtenido para las necesidades de la colectividad. Más adelante dividieron la tierra trabajada en dos secciones: “El campo de Dios” laborado en común y “el campo del hombre” que estaba dividido en parcelas, con trabajo individual y no negociables. Los instrumentos de trabajo eran por lo general de propiedad colectiva”<sup>11</sup>(Sic).

“Tanto las haciendas como los colegios estaban sujetos a un estricto control económico, que se llevaba a cabo por medio de libros de contabilidad minuciosamente llevados, balances periódicos y visitas de

<sup>11</sup> Tirado Mejía, Álvaro. Introducción a la Historia Económica de Colombia. Editorial La Carreta, Medellín, 1976.



los superiores a los administradores. Todos los bienes debían estar inventariados en libros y cada cambio de administración implicaba un nuevo inventario. Todo papel o recibo en que constaran títulos, obligaciones o derechos debía ser guardado”<sup>12</sup>.

“Es indudable que las actividades económicas de los Jesuitas en haciendas y misiones estuvieron marcadas por la eficiencia. Es más, comparativamente eran los más eficientes de la Colonia. La sutileza para captar mano de obra indígena en las misiones les dio gran resultado y la racionalidad interna que introdujeron en el manejo de sus bienes, síntoma ya de explotación capitalista ordenada, les produjo pingües resultados. Los libros de contabilidad, los inventarios y las visitas fueron introducidos por primera vez en América, para el manejo de bienes no públicos. Es decir, era el desarrollo de actividades agropecuarias con un criterio de empresa a la manera capitalista. La interrelación de sus haciendas y misiones con miras al mercado era una manifestación más de lo anterior. Por ser una institución y no una persona natural, la compañía podía planear a largo plazo y así logró hacer una inversión adecuada del excedente producido, no dedicándolo al consumo inmediato, sino creando un proceso auto-generador de reinversión”.

“Pero los logros económicos alcanzados por la Compañía de Jesús no pueden darnos una visión idealizada. Hubo eficiencia, racionalidad interna y productividad. La fábrica capitalista es también un modelo de eficiencia, de racionalidad interna y de productividad pero a costa de

la explotación; y es acá donde debe centrarse el punto de análisis de la actividad económica de los Jesuitas en la Colonia. El relativo desarrollo era a costa de la explotación. Esclavos, indígenas, encomendados o mitayos, contribuyeron a crear el excedente en las haciendas, y en las misiones, millones de indígenas agrupados contribuían a crear un excedente que no era gastado inmediatamente y que por pertenecer a una institución y no a un individuo daba para algunos la apariencia de ser una propiedad colectiva”. “Nosotros no pretendemos oponernos a los aprovechamientos que por vía legítima podéis sacar de los indios’ decían los Jesuitas a los encomenderos de los llanos; y tampoco se oponían al aprovechamiento que ellos mismos hacían de los indígenas ‘por vía legítima’ como lo simbolizaba el cultivo conjunto del ‘Campo de Dios’ en beneficio último de la compañía, que era uno de sus representantes en la tierra”<sup>13</sup>.

Esta extensa cita, se menciona por la claridad con que señala la forma en que la contabilidad empieza a aplicarse en tierras latinoamericanas, con todos los elementos desarrollados en la época, apareciendo la noción de presupuesto, como elemento constitutivo de la planeación y el control sobre la actividad de la administración, pero en una forma diferente a la figura del auditor que implementó la escuela Anglosajona.

El comercio en la Colonia tuvo diferentes manifestaciones, basadas en el monopolio de España, pues existieron normas jurídicas que impidieron que este se realizara entre las colonias, y controlado a través de la Casa de Contratación que se esta-

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Ídem.



bleció en Sevilla a partir de 1579. La actividad comercial debía realizarse por ciudadanos españoles y en barcos españoles que eran obligados a navegar en flotas patrulladas y realizar el cargue y descargue de mercancías en determinados puertos que debieron ser amurallados, con costos cubiertos a través de impuestos y los precios de monopolio establecidos por España, los cuales lograron un encarecimiento de los artículos, que perjudicó profundamente a los productores americanos, ocasionando un desaliento que no permitía el florecimiento de esta actividad.

Esta situación se modificó en el siglo XVIII cuando España empezó a sufrir transformaciones, que otros países habían tenido más de dos siglos atrás, al subir los precios a un ritmo superior a los salarios, creando excedentes que poco a poco van consolidando la clase burguesa. Surgen entonces industrias en muchas regiones españolas que esperan encontrar en las colonias centros de mercado para sus productos, además de la obtención de materias primas para su elaboración, permitiendo el cultivo de viñedos y olivares, pero al mismo tiempo fijando medidas restrictivas contra el surgimiento de empresas manufactureras coloniales, que pudieran competir con los productos españoles. Como la industria española no tenía la cobertura suficiente para abastecer a las colonias y el Estado pretendió mantener el monopolio de oferta, se generó un gran auge del contrabando tanto de importaciones como de exportaciones.

Las importaciones consistieron en esclavos, textiles, vestuarios de lujo, loza, hierro, acero, azogue y harina. Las exportaciones estuvieron constituidas por oro, cacao, algodón, añil, quina y maderas de

tinte. Contrario al volumen de comercio exterior fue el escaso comercio interior, apenas empezó a formarse a finales del siglo XIX, lo cual explica el escaso fomento de la actividad contable privada. Una de las causas que contribuyó (además del monopolio español) al no florecimiento de un mercado interior fue la inexistencia de un medio monetario.

“Las primeras monedas conocidas en América fueron españolas: el escudo de oro y el real de plata. Circulaba también la macuquina, moneda de plata acuñada en Méjico y Lima, que subsistió aun después de la independencia, dando motivo a fraudes”.

“El sistema monetario español en América, tenía el inconveniente de que se fundaba en una moneda imaginaria para cubrirse con una real. El oro en polvo vino a cumplir muchas veces funciones de moneda en las transacciones pues regiones como Antioquia hasta 1789 no usaron moneda acuñada”<sup>14</sup>.

Esta situación trató de ser solucionada con la fundación de casas de moneda en Méjico, Lima, Potosí, Santa Fe, Popayán, etc. Para la casa de moneda de Santa Fe se iniciaron investigaciones en el año de 1559 y en 1590 se enviaron los primeros elementos para ponerla en funcionamiento, iniciando la acuñación en 1627, buscando prevenir la fuga ilegal de material de oro sin previo pago de derechos fiscales.

Otro aspecto que contribuye al conocimiento de la contabilidad en América Latina es la organización de la Hacienda Pública. Esta generó todos sus ingresos

---

<sup>14</sup> Ídem





en impuestos que gravaban especialmente los consumos y el trabajo. Estos impuestos podían ser civiles o eclesiásticos, recaudados por el poder público por el acuerdo existente entre el papado y los monarcas españoles. Los principales impuestos fueron:

- a. LA AVERÍA: Consistía en una especie de derecho de aduana.
- b. LA MEDIA ANATA: Impuesto al trabajo de los empleados civiles.
- c. LA ALCABALA: Impuesto sobre venta de bienes muebles e inmuebles.
- d. EL QUINTO REAL: Impuesto sobre la producción de las minas.
- e. IMPUESTO DE LA ARMADA DE BARLOVENTO: Gravaba el consumo de artículos de primera necesidad.
- f. LA SISA. Porcentaje de peso y medida que se sustruía al comprador.
- g. LOS VALIMENTOS: Confiscación de los sueldos de los empleados de la Corona.
- h. GRACIAS DEL SACAR: Gravaba los privilegios y concesiones hechos por la Corona.
- i. EL DIEZMO: Gravamen sobre los frutos vegetales y crías de animales con destino al servicio del culto.
- j. LA MESADA ECLESIASTICA: Duodécima parte de la renta anual por oficios de los miembros del clero.
- k. LOS ESPOLIOS: Bienes de obispos y arzobispos que pasaban a ser propiedad de la Corona al morir estos.
- l. LAS VACANTES MAYORES: Renta de la Corona desde la muerte de un

prelado hasta la preconización del sucesor.

- m. ESTANCOS Y MONOPOLIOS: Diferencia entre los precios de compra y venta de productos, en los que el Estado era único comprador y vendedor.

Para la percepción de estos impuestos existieron dos sistemas:

- a. Recaudación y administración directa por parte de la Corona.
- b. Adjudicación por remate a particulares.

Para la organización fiscal en América, se establecieron en 1605 tres tribunales de cuentas, en Méjico, Lima y Santa Fe, se nombraron contadores especiales en La Habana y Caracas y se dictaron varias normas. En 1572, por ordenanza real, Felipe II exige que en cada lugar donde existan casas reales debe llevarse un libro encuadernado, foliado y firmado por el jefe principal de distrito, en presencia del escribano de la Real Hacienda, que se titulará “Libro Común del Cargo Universal de la Hacienda Real” en el que cronológicamente se registraron las partidas que pertenecieron a la Corona, la anotación de su procedencia y las causas que originaban los derechos del soberano. En 1678, Felipe IV dispone que los Contadores Reales deben presentar cuentas de cargo y data (debe y haber) cada dos años al Real Tribunal de Cuentas en los términos y formas que se le había prevenido. Hay entonces un método de registro y control de los impuestos que se recaudan y administran directamente por la Corona, mediada por el virreinato.

En cuanto a los impuestos recaudados por particulares, el método usado fue el conocido como oferta. Los recaudadores

particulares podían utilizar los dineros captados, en sus negocios particulares a condición de tener alguna disponibilidad para gastos normales y extraordinarios, debiendo presentar la totalidad del dinero solo en el momento del vencimiento de su cargo, cuando presentaba informe detallado de los ingresos y gastos mediante libros de contabilidad, cuyos registros deben de estar soportados por recibos y verificados por los funcionarios de Tribunal de Cuentas.

Respecto al recaudo de los diezmos, comenta Álvaro Tirado Mejía "... Precisamente, Antonio Nariño, quien era recaudador de ellos, incurrió en un desfaldo al no poder presentar los dineros confiados a su custodia en el momento en que se le exigían. Sin embargo, para juzgar su conducta hay que tener en cuenta las prácticas y costumbres de la época que autorizaba a los que habían rematado la recaudación para negociar con los dineros percibidos hasta entregarlos en una fecha determinada. Nariño, que había traducido *Los Derechos del Hombre*, fue acusado políticamente y obligado en lo inmediato a restituir los fondos antes de la fecha de vencimiento de su cargo, con la consecuencia de que resultó fallido, no obstante que los créditos a su favor, los cuales aspiraba a hacer efectivos antes de la fecha fijada para la rendición de cuentas, eran superiores a la suma adeudada al tesoro"<sup>15</sup>.

Durante la Colonia se practicó contabilidad en América Latina, en el sector público por parte del Estado y los recaudadores particulares de impuestos, así como en el sector privado donde fue ejemplar la utilización de registro, presupuesto y control realizado por las comunidades religiosas y muy especialmente la Com-

pañía de Jesús. La técnica contable aplicada no es otra que la generada en Italia y adoptada por España, correspondiente a la denominada escuela Latina sin aparecer indicios de las formas de información y control originadas por la aparición de grandes corporaciones en la escuela Anglosajona.

Es conveniente analizar dentro de este período colonial, el comportamiento de la educación en general y de la formación contable en particular, a fin de ir determinando las raíces culturales de la actual formación profesional.

La educación latinoamericana tiene características muy específicas, que plantean diferencias con la formación del aparato escolar en el resto del mundo. Se recuerda cómo en la sociedad esclavista y feudal, la educación superior fue creada como consecuencia de la necesidad de profundizar los conocimientos adquiridos en uno o dos ciclos anteriores de escolaridad. En América Latina la universidad es creada antes que el resto de la educación. Fue después de constituidas las universidades, que los estudios del trivium<sup>16</sup>, se separaron de ellas para ser impartidos en colegios secundarios dirigidos por comunidades religiosas. El nivel básico sólo comprendía catequización, naturalmente controlado por el clero.

La primera universidad que se constituyó fue la Autónoma de Santo Domingo en

<sup>16</sup> El Trivium estaba compuesto por la gramática, la dialéctica y la retórica; el Cuatrivium comprendía aritmética, geometría, astronomía y música. El total comprendía las siete artes liberales que constituían la educación en Europa a comienzos del Feudalismo y junto con el Dictamen Prosaicum se orientaba a la formación de funcionarios de reyes y emperadores.



1538 y luego las de México y Lima en 1551. En Colombia se constituyeron en 1573 la Universidad de Santo Tomás, la Universidad Javeriana en 1622, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en 1653, el Colegio Mayor de San Buenaventura en 1708 y llegaron a completarse trece en Latinoamérica hasta el siglo XVIII, las cuales fueron universidades reales (creadas por la Corona) y universidades pontificias, que se organizaron sobre el modelo de Salamanca las primeras y Alcalá las segundas. Estas universidades tenían un carácter elitista caracterizado por el impulso del escolasticismo, girando su actividad siempre en torno a la idea de Dios. Sus métodos fueron librecos y repetitivos, la cátedra magistral su fundamento pedagógico y sus esfuerzos educativos se dirigieron a solucionar algunas necesidades citadas así:

- a. La necesidad de proveer localmente de instrucción a los novicios de las órdenes religiosas que acompañaron al conquistador español, a fin de satisfacer la creciente demanda de personal eclesiástico, creada por la ampliación de las tareas de evangelización.
- b. La conveniencia de proporcionar oportunidades de educación, más o menos similares a las que ofrecían en la metrópoli, a los hijos de los peninsulares y los criollos, a fin de vincularlos culturalmente al imperio y a la vez preparar el personal necesario para llenar los puestos secundarios para la burocracia colonial, civil y eclesiástica. Por otro lado las dificultades de las comunicaciones, arriesgadas y costosas aconsejaban impartir esa instrucción en las mismas colonias.
- c. La presencia en los primeros años del período colonial, en los colegios

y seminarios del nuevo mundo, de religiosos formados en las aulas de las universidades españolas, principalmente Salamanca, deseosos de elevar el nivel de los estudios y de obtener autorizaciones para conferir grados mayores. De ahí que las gestiones para conseguir los privilegios universitarios fueron con frecuencia, iniciadas por estos religiosos de alta preparación académica<sup>17</sup>.

Las universidades dirigieron su interés a impartir conocimientos de Teología, Derecho Canónico y Derecho Civil a fin de cumplir sus objetivos de formar clérigos y funcionarios coloniales. Se observa, tal como sucedió en la Europa Feudal, que el conocimiento constituye secreto, propiedad individual respaldada con un título, y la contabilidad no se ejerce como profesión liberal, sino como una disciplina adicional que los clérigos y juristas aprenden para cumplir con sus funciones administrativas al servicio de las comunidades religiosas, poderosas económicamente, o del Estado colonial.

Los cambios generados en la economía española a mediados del siglo XVIII, hicieron evidente la decadencia de la universidad colonial, perdida en estériles discusiones sobre pasajes bíblicos de interés de cada comunidad religiosa, ocasionando un total atraso en el campo del conocimiento, al límite que los estudiantes latinoamericanos estaban más de dos siglos atrasados frente a los europeos. El pensamiento aristotélico-tomista impidió

<sup>17</sup> Franco Arbeláez, Augusto y Tunnermann Blenheim, Carlos. La Educación Superior en Colombia en la Perspectiva Mundial y Latinoamericana. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1978.

la existencia de la investigación científica y se pensó que la máxima expresión de inteligencia estaba dada por el perfecto recitado. Para recuperarse, la universidad requirió abrir paso a la ilustración, incorporando el método experimental y la actitud indagadora. “En 1761, por ejemplo, José Celestino Mutis estableció la primera cátedra de matemáticas en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y se da a conocer la Física de Newton y la Astronomía de Copérnico. En 1763, Carlos III, el Borbón Ilustrado, ordena la creación de la Expedición Botánica, con el fin de poner la “ciencia de la naturaleza al servicio de una explotación eficaz de las riquezas del nuevo reino”. Se quería así, agregar un eslabón más en el esfuerzo de España Borbónica por contrarrestar el poder de las potencias rivales, como Francia e Inglaterra, que basaban la supremacía política en la nueva economía industrial capitalista, fundamentada en la conquista de la ciencia y la tecnología”<sup>18</sup>.

Aparece con la Expedición Botánica por primera vez en Latinoamérica el concepto de “utilidad social de las ciencias” más tarde transformado en “el valor económico de la educación”. Pero los mayores desarrollos de la ciencia en la América española no germinaron en las aulas universitarias, sino fuera de ellas, en las sociedades literarias y las tertulias científicas creadas por los americanos ilustrados.

El colonizador impuso en América una serie de instituciones socioeconómicas que marcaban el carácter feudal con que

se inicia y mantiene la economía durante la Colonia, complementado con relaciones de esclavismo, por la importación masiva de negros del África.

### 1.3. Etapa de la República

Los cambios en la estructura económica de España, modificaron la concepción de la Corona frente a sus colonias. Al liberalizarse el comercio, América se convierte en mercado de la metrópoli y en fuente de materias primas, por lo cual se adopta una política proteccionista con los indios, frente al encomendero, para que estos continuaran trabajando y tributando, proporcionando la producción agrícola en las haciendas de los terratenientes criollos. Luego los indígenas, que hasta ese momento fueron protegidos en los resguardos, son lanzados a vender su fuerza de trabajo como peones. La reorganización fiscal hacía elevar permanentemente los impuestos, lo cual gestó una respuesta de todas las clases contra la Corona originando movimientos en principio fallidos como lo fue la revolución de los comuneros.

La liberalización del comercio también originó el crecimiento de una burguesía comercial con conciencia, que reivindicó sus intereses, por la libertad absoluta de su función y el derecho a desarrollar actividades manufactureras que le eran prohibidas, constituyéndose en vanguardia del movimiento emancipador, contando para ello con el apoyo de Inglaterra, que estaba interesada en la independencia de las colonias españolas, como una forma de ampliar su mercado, llevando allí sus manufacturas. La burguesía comerciante contaba con el apoyo de los artesanos, y el pueblo que fue arrastrado casi involuntariamente a la lucha; los terratenientes

<sup>18</sup> Núñez Lapeira, Alfonso. Hacia un Modelo para la Educación Tecnológica en Colombia. Editorial Letras, Medellín, con patrocinio de Colciencias



lo hicieron buscando una forma de evitar que los derechos del hombre y el ciudadano pudieran aplicarse en las colonias españolas por la posible caída de la Corona a manos de los ejércitos napoleónicos, que defendían las ideas de la igualdad política.

La independencia finalmente se obtuvo pero el advenimiento de la República no implicó modificaciones en las estructuras sociales de la Colonia, la aristocracia terrateniente no dejó cambiar las formas económicas vigentes, con la sola independencia tomó el control del Gobierno ocupando los puestos y privilegios hasta entonces de la Corona, dándole a las repúblicas el carácter de agroexportadoras.

La ideología revolucionaria de la independencia provenía de la ilustración francesa y por ello se dio una gran influencia cultural de ese país, que se reflejó entre otras cosas, en la sustitución de la universidad colonial por el modelo francés, caracterizado por énfasis profesionalista, que busca formar personas para el mercado ocupacional, originado por las condiciones de desarrollo, dejando de lado la investigación científica, considerada actividad propia de otras instituciones. Tal fue la idea que inspiró la reforma de 1826, impulsada por el General Santander, y orientadora en la creación de las universidades de la Gran Colombia en Santa fe, Quito y Caracas en el mismo año.

El apoyo inglés a la independencia latinoamericana, concretado en armas, la participación de la Legión Británica, así como empréstitos, no fue gratuito. Al respecto comenta Álvaro Tirado Mejía: “en junio de 1820 arribó a Londres, Francisco Antonio Zea en representación de la Re-

pública de Colombia... De llegada y para ‘no perder tiempo en regateos’ aceptó una cuenta indiscriminada de 500.000 libras, en reconocimiento de obligaciones no muy claras e inespecíficas, de los enviados anteriores. Los problemas inherentes al crédito serían resueltos por una comisión de tres personas, todas elegidas por los acreedores extranjeros, y los intereses serían del 10% anual, si pagaderos en Londres, o del 12% si en Colombia. Enseguida obtuvo un segundo empréstito de los principales acreedores de la primera transacción, la Casa Herrening, Graham and Powels, con el objeto de pagar los intereses debidos en el primer crédito. El empréstito se garantizó con los derechos de importación y exportación de la República, así como con las rentas provenientes de las minas de oro, plata y sal y con el producto del monopolio del tabaco”<sup>19</sup>.

Una vez concluida la contienda, fluyen grandes inversiones de penetración comercial y minera. Los bancos ingleses emitieron varias series de bonos entre 1822 y 1825 en nombre de diversos Gobiernos que necesitaban fondos para pagar las enormes deudas contraídas por la guerra. Se crearon al mismo tiempo más de cuarenta sociedades anónimas a fin de explotar las posibilidades económicas de Latinoamérica especialmente en el campo de la minería, se abrió un gran mercado para las manufacturas inglesas, sin ser explotado completamente, pues no existía circulante para su adquisición. Pero Inglaterra solucionó tal problema otorgando masivos préstamos, que se utilizaron para comprar sus mercancías y en condiciones ruinosas llevando a la práctica desaparición de la industria nacional.

<sup>19</sup> Tirado Mejía, Álvaro. Obra citada.



En esta situación, los artesanos se organizaron en gremios políticos conocidos en la historia como sociedades democráticas y en unión de la burguesía comercial utilizaron al pueblo para enfrentarlo a los terratenientes, logrando su derrocamiento del poder e iniciando lo que podría llamarse la revolución burguesa.

Se dio un fuerte golpe a las estructuras coloniales, el país dio un paso adelante hacia el capitalismo y la burguesía comerciante tomó el Estado en su propio beneficio, mas como no existía una industria consolidada, la dependencia de Inglaterra se acentuó y por cerca de un siglo el mercado nacional de bienes de consumo se surtió con productos extranjeros. Los empréstitos y las inversiones inglesas, sobre todo en ferrocarriles se hicieron sentir y el comercio de exportación fue dirigido desde el exterior. Se dio un paso adelante en el camino del capitalismo y se retrocedió dos en el de la dependencia. Por muchos años seríamos semicolonias con una independencia política formal y una dependencia económica real de Inglaterra<sup>20</sup>.

Pero el oro continúa siendo elemento fundamental del comercio exterior. Antioquia fue el primer sector del país que abolió la esclavitud (porque resultaba antieconómica) y existía escasez de mano de obra lo cual provocó la introducción de maquinaria. “En Antioquia en 1760 los conocimientos industriales se hallaban en sumo atraso. En minería se ignoraban en absoluto la geometría subterránea, la metalúrgica y la mecánica; no se conocían bombas ni otra máquina para levantar las aguas, no se usaba el taladro ni la pólvora para romper las rocas, ni había más ele-

mento dinámico que la fuerza humana... No había quién pudiera ensayar un mineral, construir una máquina o edificar un horno de fundición”<sup>21</sup>.

En 1850 se empieza a conocer un gran desarrollo, con la vinculación de una serie de ingenieros europeos y de fuertes capitales que dan gran impulso a la producción capitalista y a las técnicas administrativas, consolidándose la clase comercial antioqueña, que genera sus utilidades, dispensando artículos de consumo en las zonas mineras vendiendo generalmente a crédito, en razón de la inexistencia de instituciones de crédito en el país y cobrando en oro. Al lado de la producción nacional iba creciendo fuertemente la inversión extranjera, representada en firmas inglesas como: la Casa Goldschnedt, Asociación Colombiana de Minas de Londres, Casa Herring Graham and Powds, Western Andes Mining Company Ltda., The Dorada Railway Ltda. A finales del siglo se incorpora el capital estadounidense a la minería a través de la compañía Colombian Mining, tomando antes varios nombres.

Existieron en Colombia varios intentos empresariales durante el siglo XIX. En 1827 existían 610.000 individuos trabajando en la manufactura, especialmente textil. Entre 1830 y 1850 varios hacendados crearon diversas industrias en la Sabana de Bogotá, en fabricación de papel, vidrios, cristales, paños, ferrerías, fósforos, Sulfato de quinina, chocolate, etc. En su mayor parte fracasaron, por dificultades técnicas y la acción de la competencia especialmente inglesa que no quería perder el monopolio de sus productos.

<sup>20</sup> Tirado Mejía, Álvaro. Obra citada.

<sup>21</sup> Ídem.



El café, desde la década de 1880 se convierte en el pilar de la economía, haciendo posible la utilización de grandes extensiones de tierra en las faldas de las montañas, climas templados, generando la colonización y fundación de gran número de poblados de Antioquia, Caldas, Quindío, Tolima, Risaralda, etc., las cuales por la necesidad de sacar sus productos al mercado presionaron la construcción de ferrocarriles, con préstamos ingleses. Las obras públicas se orientaban a facilitar el mercado de exportación y no a integrar el mercado nacional.

Otro sector de la economía aparecido en el siglo XIX es el financiero; “En 1865 se estableció en Bogotá el primer banco que existió en el país; sucursal del Banco de Londres, México y Sur América, el cual cerró en 1867. En 1871 se crea el Banco de Bogotá; el Banco de Antioquia en 1873, el Banco Minero y el Banco Agrícola en Medellín, en Bucaramanga el Banco del Cauca y en Cartagena el Banco de Bolívar. En 1877 el Banco Popular en Bogotá, y en 1878 en Medellín, el Banco Colombiano de Guatemala”.

“La Ley 39, de junio de 1880, facultó al poder ejecutivo para establecer una institución bancaria de carácter mixto; mas como los particulares no aportaron dinero, quedó convertida en organismo oficial, el primero de enero de 1881 inició actividades; la Ley estipulaba, ‘Los billetes del Banco Nacional seguirán siendo la moneda legal de la República, de forzoso recibo en pago de todas las ventas y contribuciones públicas, así como las transacciones particulares, subsistiendo la prohibición de estipular cualquier otra especie de moneda en los contratos de contado o a plazos’. Es decir, se estableció el curso forzoso. La Ley 124 de 1887 consagró for-

malmente el ‘dogma de los doce millones’ por el cual se limitó a esa suma las emisiones del Banco Nacional. Al comprobar una comisión investigadora que se había emitido moneda en forma ilegal, por más de nueve millones de pesos, fue dictada la Ley 70 de 1894 ordenando la liquidación del Banco Nacional”.

“En 1883 se fundó el Banco de Crédito Territorial Hipotecario, mas a pesar del éxito que tuvo hubo de liquidarse a causa de que el Gobierno cerró el establecimiento porque el Banco no quiso hacerle un préstamo. En 1885 fue creado en Bogotá el Banco Internacional. En 1888 en Rionegro (Antioquia), comenzó a funcionar el Banco de Oriente y en Popayán el 20 de enero de 1884 abrió operaciones el Banco del Estado; en 1887 se fundó en Bogotá el Banco de Exportaciones y en Salamina Caldas en 1887 se fundó el Banco de Salamina”<sup>22</sup>.

En cuanto tiene que ver con la actividad de los seguros, fue controlada por firmas inglesas: Londres & Scoth Assurance Co. Ltda., United British Co. Ltda., Commercial Union Assurance Co. Ltda. Liga de los más poderosos bancos ingleses, Royal Insurance Company Ltda., Yes Jacks & Co. la que se introduce en las plazas del café<sup>23</sup>.

Se empieza a conocer un gran desarrollo con la vinculación de profesionales extranjeros y fuertes capitales del mismo origen que dan impulso a la producción capitalista y a las técnicas administrativas, originando un crecimiento de la producción nacional, sin duda inferior al de las

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> Ídem.

empresas inglesas y estadounidenses que se dedicaban especialmente a la minería.

Es claro que el siglo XIX se caracteriza por la formación de una república agro-exportadora, que agenció una política de libre cambio, ocasionando con ello la destrucción casi total de los intentos de industrialización del país, quedando nuestra economía en poder del poderío inglés e iniciándose la inversión estadounidense directa en el campo de la minería y la agricultura con la instalación de la United Fruit Co. Los ensayos industriales tuvieron que apelar a la tecnología extranjera y a los profesionales extranjeros, pues nuestras instituciones solo estaban preocupadas por el estudio de Bentham, Montesquieu y Tracy, y por generalizar la libertad absoluta como se deduce de la Ley 15 de 1850 donde en la administración de José Hilario López se dispuso: “Es libre en la República la enseñanza en todas las ramas de las ciencias, de las letras y de las artes. El grado o título científico no será necesario para ejercer profesiones científicas, pero podrán obtenerlo las personas que lo quieran. Para ejercer la profesión de farmacéuta se necesita obtener la aprobación de los exámenes. Suprímase el grado de Bachiller. Suprímense las universidades... Para optar grados no es necesario haber estudiado en los colegios nacionales o provinciales o en los seminarios”. Es decir que no se concede real importancia a la educación.

En 1867 se funda la Universidad Nacional de Colombia con carreras de Derecho, Medicina, Ciencias Naturales, Artes y Oficios, Literatura y Filosofía. En 1871 se consolida la Universidad de Antioquia y en 1887 la Escuela de Minas posteriormente adscrita a la Universidad Nacional. En 1827 se habían organizado las univer-

sidades del Cauca y Cartagena; en 1836 la Universidad de Nariño y en 1886 el Externado de Colombia. Lo anterior muestra que el siglo XIX se caracterizó por la fundación de universidades estatales que orientaron su actividad a formación en profesiones liberales, en seguimiento de un modelo foráneo y sin integración con la realidad nacional. Lo paradójico es que estando el país en un Estado neocolonial frente a Inglaterra, no hubiera tenido su influencia de modelo universitario, sino que aplica el modelo napoleónico, sin preocuparse por una educación al servicio del desarrollo.

Otro detalle interesante se encuentra en la legislación civil y comercial expedida durante la segunda mitad del siglo, inspirada en el código civil que don Andrés Bello elaboró para Chile, con una orientación latina, fundamentado en la legislación italiana, manteniendo inmunidad a los desarrollos ingleses sobre la materia. La contabilidad continúa siendo un apéndice del derecho, en los procesos de enseñanza, pero con la expedición del Código de Comercio, se establece la obligación de llevar libros de contabilidad y se fijan normas sobre los mismos, generalizándose el ejercicio de la teneduría de libros, con influencia casi insignificante de las técnicas inglesas.

Los comerciantes extranjeros lograron mayores prerrogativas que los nacionales, se les eximió de hacer empréstitos forzados para la financiación de la guerra, lo cual acompañado del dominio de los idiomas los dejó en superiores condiciones de competencia. Las industrias nacionales también sufrieron el cambio; las manufacturas nativas fueron sustituidas por las extranjeras principalmente en el ramo de los textiles. Hasta 1850 el oro constituyó en





Colombia casi el único renglón de exportaciones y no se daban muchas posibilidades de expansión comercial por la falta de vías de comunicación y el monopolio de la actividad en pocas manos.

En el siglo XX se incrementaron los intentos industriales, especialmente en el ramo textil. En el Gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) se dictaron una serie de disposiciones proteccionistas para impulsar la inversión privada, dando préstamos con bajos intereses, largos plazos, rebaja de aranceles para materias primas, etc. Esto fortaleció a las pocas empresas que empezaron actividades como son: Compañía Colombiana de Tejidos en Medellín, una cervecería en Itagüí y en el municipio de Caldas empresas de locería, vidriería y fundición. En Cartagena una empresa textil y algunas fábricas de tejidos de punto. En Barranquilla la fábrica de hilados y tejidos Obregón. En Bogotá la Cervecería Bavaria, Cervecería Germania, Cementos Samper y Compañía Colombiana de Productos Químicos<sup>24</sup>. Este crecimiento inicial de la industria nacional generó la necesidad de información sobre las actividades económicas de las empresas que hicieron necesaria la fundación de la Escuela Nacional de Comercio por norma presidencial que dice así:

**“DECRETO No. 140 DE 1905**

**(9 de febrero)**

*Por el cual se crea la Escuela Nacional de Comercio.*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO ÚNICO:** Créase la Escuela Nacional de Comercio de la capital de la República y nómbrese Rector y Vicerrector de ella, respectivamente, a los señores Dr. Víctor Mallarino y Dr. Joaquín Toledo. Asígnase al Rector un sueldo mensual de ochenta pesos oro, y de cincuenta pesos al Vicerrector.

Por Decretos separados se reglamentará la Escuela de Comercio y se harán los demás nombramientos necesarios.

Comuníquese y publíquese. Dado en Bogotá, el 9 de febrero de 1905.

RAFAEL REYES

Presidente de la República

CARLOS CUERVO MÁRQUEZ

Ministro de Instrucción Pública”.

La creación de la Escuela Nacional de Comercio, para la enseñanza de la contabilidad, además de aritmética comercial, derecho mercantil, caligrafía, taquigrafía, geografía y mecanografía, corresponde a una continuación del modelo latino cuyos primeros pasos se iniciaron con la expedición de los Códigos Civil y Comercial<sup>25</sup>. Ahora, al igual que en las ciudades-estado de la antigua Italia se crea una escuela especializada de comercio, para la enseñanza a nivel intermedio, manteniendo impermeabilidad a la influencia anglosajona. El sector privado de la educación empezó a crear gran número de estas escuelas comerciales en diferentes lugares del país pero especialmente en aquellas ciudades donde germinaba el desarrollo financiero, comercial e industrial.

<sup>24</sup> Ospina Vásquez, Luis. Industria y Protección en Colombia. Editorial Santa Fe, Medellín, 1955.

<sup>25</sup> Clark, Alfred. Historia de la Contabilidad en Colombia. Escuela Nacional de Comercio, Bogotá, 1960.

El sector financiero avanzó en su crecimiento con la creación de nuevos bancos: “En Bogotá el Banco del Comercio en 1901, el Banco Republicano de Medellín en 1903, y en el mismo año el Banco de Bogotá en Tunja; en 1904 lo fue el Banco de Barranquilla. Por Decreto 47 de 1905 dictado por Rafael Reyes, se autorizó la fundación de un banco con facultades de conversión y amortización de papel moneda. El Gobierno celebró un contrato con un grupo de ciudadanos para la fundación del Banco Central de Colombia, el cual tenía el privilegio exclusivo por 30 años, para emitir billetes bancarios. La Ley 58 de 1908 declaró resueltos los contratos que el Gobierno había celebrado con el banco y derogó los privilegios a la entidad”<sup>26</sup>. En adelante se crearon el Banco Hipotecario de Bogotá, el Banco Hipotecario del Pacífico, el Banco Comercial Hipotecario de la Mutualidad de Bucaramanga, el Banco Hipotecario de Colombia, el Banco Alemán Antioqueño y el Banco López.

Estas instituciones funcionaban en forma desordenada y arbitraria, con amplias facultades para comprar y poseer acciones de todo tipo de empresas, organizar industrias, contratar la administración de servicios públicos, actuar como intermediarios en la emisión de bonos, acciones, cédulas, etc., sin control del Estado, produciendo deficientes estadísticas, defectuosos y tardíos balances, y profundos errores administrativos.

El país había perdido el sector del Canal de Panamá por actividades expansionistas de Estados Unidos, al cual otorgó concesiones para la explotación de pe-

tróleo, gracias a su inversión indirecta dada a través de cuantiosos préstamos. A diferencia de Inglaterra, Estados Unidos decidió cuidar su inversión, interviniendo la administración pública, lo que logra con la expedición de la Ley 60 de 1922, que autoriza al ejecutivo para contratar una misión de expertos extranjeros en materia fiscal, administrativa y bancaria, como condición para el pago de la indemnización por la pérdida de Panamá.

Esta misión estadounidense llegó al país en el año de 1923, siendo dirigida por el contador público y economista estadounidense, Edwin Walter Kemmerer de quien tomó su nombre. La misión encontró una situación caótica de las finanzas públicas donde no existía ninguna norma sobre recaudo y aplicación de los fondos del Estado, la crisis de la actividad bancaria arriba mencionada así como la inexistencia de una estructura contable. Para el año de 1922 se conformó la Sociedad de Contadores de Bogotá cuyo ejemplo fue seguido por los contadores de Tunja, Medellín y Cali, pidiendo reglamentación de la profesión; tuvieron amplia participación en las actividades de la Misión Kemmerer. Estas instituciones tuvieron efímera existencia en razón de una organización que no fue estrictamente gremial; tenían funciones de contratación de servicios asimilándose a una firma de Contadores.

Como conclusión de su estudio la Misión Kemmerer señaló una serie de recomendaciones que fueron aprobadas mediante Leyes de la República: Ley 20 de 1923 orgánica del papel sellado y timbre nacional; Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República; Ley 31 de 1923, por la cual se fija el número y nomenclatura de los ministerios; Ley 34 de 1923 sobre formación y fuerza restrictiva del presu-

<sup>26</sup> Tirado Mejía, Álvaro. Obra citada.



puesto nacional; Ley 36 de 1923 sobre administración y recaudación de rentas; Ley 42 de 1923, sobre organización de la contabilidad nacional y creación del Departamento de Contraloría; Ley 45 sobre establecimientos Bancarios (crea la Superintendencia Bancaria); Ley 46 de 1923, sobre instrumentos negociables y Ley 109 de 1923 por la cual se crea el departamento de provisiones y se dictan otras disposiciones. Con la expedición de estas Leyes se dio una organización a las finanzas del Estado, garantizando así el establecimiento de fondos para pago de intereses y amortización de los empréstitos estadounidenses, dando al mismo tiempo al sector bancario la estructura para su desarrollo capitalista.

Por su parte el sector manufacturero recibió respaldo del Gobierno, mediante una serie de disposiciones proteccionistas dadas entre 1904 y 1909 lo cual mejoró las condiciones de las empresas que lograron sobrevivir la competencia inglesa y permitieron la aparición de otras.

El sector comerciante y especialmente el exportador, venía logrando acumulación de utilidades y la balanza de pagos mostraba un permanente superávit por las altas exportaciones de café. En estas condiciones se da la primera conflagración mundial en la que resultan comprometidos los países dispensadores de bienes para el país, como es el caso de Inglaterra y Estados Unidos, que dedicaron sus buques para la guerra y adecuaron su industria para el mismo fin, haciendo posible el resurgimiento de una marina mercante, y ante la imposibilidad de importación de bienes de consumo presionó la producción nacional, con posibilidades de inversión por las condiciones mencionadas, llegándose a la exportación,

en el ramo textil, hacia otros países latinoamericanos. En cuanto al café, este se fue almacenando y una vez terminada la guerra fue vendido a altos precios, lo que permitió entre 1918 y 1920 hacer grandes importaciones de equipos dedicados a producir para un mercado nacional que se estaba integrando por la construcción de vías de comunicación. En esta época se inicia la implementación de una política económica basada en la sustitución de importaciones; estas se reducen considerablemente en los bienes de consumo.

En esta situación se forja la actividad contable como profesión. El flujo de empresas mineras estadounidenses que venían a explotar petróleo y oro, algunas empresas manufactureras del mismo origen, así como el control de la ejecución de préstamos para obras de infraestructura hace necesario el desplazamiento de contadores estadounidenses, con el fin de prestar sus servicios a empresas cuyas matrices eran clientes en la metrópoli, para cumplir compromisos con bancos internacionales; aparecen por primera vez gremios de contadores públicos.

En la década de 1920 el flujo de inversiones indirectas estadounidenses generaron empleo en considerables niveles, haciendo posible grandes migraciones del campo a la ciudad, ampliando la capacidad de consumo; una banca organizada y una sana actividad política constituyen factores positivos para el crecimiento industrial, que a su vez presiona mayor formación de gente en las áreas contable y administrativa.

Por ello se expide la Ley 27 de 1928, por la cual se ensanchó la Escuela Nacional de Comercio, buscando que la enseñanza que se impartía, fuera nivelada a los estu-

dios comerciales que se daban en algunos países de Europa. Este desarrollo industrial generó necesidades educativas por lo cual aparecieron nuevas profesiones tales como la enfermería (1903), agronomía (1916), veterinaria (1921), arquitectura (1921), etc., reiniciando actividades la Universidad Javeriana que se había clausurado en 1767 y creándose la Universidad Libre en 1923.

La crisis del 30 fue determinante para la configuración de la industria liviana en el país. De la misma manera que la primera guerra mundial, la crisis obró como coyuntura para la implantación de una base industrial en Colombia y permitió el paso de una dependencia semicolonial a una de tipo neocolonial. La crisis lo hizo en sentido especial, no porque en el país a partir de 1930 se hubiera instalado una industria inexistente sino porque permitió, especialmente al equipo ya montado, trabajar a plena capacidad, en un mercado relativamente libre de manufacturas extranjeras por la dificultad para adquirir divisas<sup>27</sup>.

En Colombia se dio un proceso de acumulación de capital, que al no dirigirse al comercio exterior por la imposibilidad de obtener divisas fue dedicado al sector industrial. Es la época del verdadero desarrollo de la sociedad anónima en Colombia, recogiendo las experiencias de las viejas sociedades de minas en Antioquia. El Gobierno tomó medidas de protección empresarial dictando en 1931 un arancel proteccionista y un control de cambio para mantener el equilibrio de la balanza de pagos. La actividad industrial se amplió en el ramo de los textiles, em-

pezaron a funcionar fábricas de abonos e insecticidas, industrias alimenticias y de conservas, dándose una gran diversificación en la producción orientada a bienes de consumo final.

Durante este período anterior a la guerra se presentaron importantes situaciones que contribuyeron a consolidar la contaduría como profesión. A consecuencia del florecimiento de la sociedad anónima el Gobierno expidió la Ley 58 de 1931, que crea la figura del Revisor Fiscal (escuela latina) según lo consignado en los artículos 26, 40 y 41; en principio no requería ser contador para ejercer la Revisoría Fiscal. El artículo 46 de esta misma Ley consagró legalmente la profesión de Contador Juramentado al manifestar:

“Artículo 46. Autorízase a la Superintendencia de Sociedades Anónimas para establecer la Institución de los Contadores Juramentados cuyas principales funciones serán las siguientes:

1. Revisar los balances y los libros de contabilidad de las sociedades anónimas en los casos en que lo considere necesario la Superintendencia.
2. Desempeñar cargos de liquidadores comerciales de sociedades anónimas en liquidación o en quiebra.
3. Servir de peritos oficiales en los casos en que se requieran conocimientos técnicos especiales, y desempeñar las demás funciones que sobre el ramo de sus conocimientos les fije la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

**Parágrafo:** La Superintendencia fijará los emolumentos u honorarios a que en cada caso tengan derecho los contadores, los cuales serán pagados por las entidades interesadas”.

<sup>27</sup> Ídem.



Más tarde la Ley 73 de 1935 estableció la obligatoriedad del Revisor Fiscal y sus funciones en las sociedades anónimas.

La Ley 81 de 1931 reordenó en Colombia el impuesto sobre la renta, ya establecido en 1918, creando con ello la necesidad de información contable para su tasación, ampliando la actividad de los contadores.

El artículo 46 de la Ley 58 de 1931 fue reglamentado por el Decreto 1357 de 1941 el cual fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en razón de diferentes causas entre las que menciona el demandante Carlos Pareja:

- a. Porque si el Congreso quería autorizar al Gobierno para establecer la institución de los Contadores Juramentados, no podía indicar la oficina especial y privativamente encargada de hacerlo; era el presidente quien podía indicar el ministerio o la dependencia encargada de reglamentar la institución.
- b. Porque tratándose de una profesión liberal como la de Contador Juramentado, para cuyo ejercicio, como se verá en el Decreto que adelante acuso, la Superintendencia exige ‘títulos’, estudios universitarios, ‘presentación de exámenes’, ‘formación de *pensa* didácticos’, etc., corresponde al presidente reglamentarla, dirigirla e inspeccionarla, y no al Congreso por una Ley ni a la Superintendencia por un Decreto o Resolución.
- c. Es obvio que no es el Ministro de Economía Nacional, del cual depende la Superintendencia, del que debiera depender la reglamentación de una institución como la de Contadores Juramentados; lógicamente debiera

estar adscrita esa labor al Ministerio de Educación Nacional...; y en el artículo 9º asigna a la Superintendencia la misión absolutamente docente de expedir títulos profesionales”.

Es correcto que sucedieron fallas procedimentales, de reglamento y de enfoque, pues es absurdo que se faculte a la Superintendencia para otorgar títulos, o que se exijan títulos universitarios de una profesión cuya formación no imparte la universidad, pero bueno es aclarar que la demanda fundamentalmente se orientó contra el artículo quinto del Decreto que dice lo siguiente:

“Artículo 5. Para obtener el título de Contador Juramentado requiérese la condición de ser colombiano en ejercicio”<sup>28</sup>.

La actitud contra el Decreto tuvo origen en contadores extranjeros radicados o que ocasionalmente visitaban sucursales de algunas empresas extranjeras, y firmas ya establecidas en el país<sup>29</sup>. Estos profesionales y las firmas de contadores constituyeron en 1938 la llamada Asociación Colombiana de Contadores, buscando con ella implementar un establecimiento contable similar a los existentes en países Anglosajones donde la profesión es controlada por el gremio, como puede observarse en sus estatutos, comparables a los

<sup>28</sup> La mayor parte de las normas esenciales del decreto 1357 de 1941 quedaron más tarde contenidas en el decreto 2373 de 1956 y la ley 145 de 1960 sin que causaran demandas del tipo de la mencionada, en razón a que en las últimas regulaciones no se afectan los intereses extranjeros.

<sup>29</sup> En 1940, con sede en Barraquilla y luego en Bogotá y sucursales en otras ciudades del país, actuó la firma C. L. Nichols & Company, Chartered Accountants, de origen inglés que en 1947 fue absorbida por Price Waterhouse Co. de Estados Unidos.



establecidos en el siglo XIX en Escocia e Inglaterra, trasladados con algunas especificidades a Estados Unidos.

Durante el período de la Segunda Guerra Mundial, ante las limitaciones del comercio exterior, hubo grandes dificultades para importación de materias primas generándose una ampliación de la sustitución de importaciones hacia ese sector. Se dio una acumulación de divisas en manos de los capitalistas nacionales que motivó grandes inversiones en 1945, en equipos para reemplazar maquinaria utilizada a pleno empleo durante varios años, y que las condiciones bélicas habían impedido renovar.

Hacia 1950 la industria colombiana superó la producción de bienes de consumo e inició la producción de bienes intermedios, creándose la industria química y metalmecánica que tuvo florecimiento hasta 1957 cuando se afrontaron dificultades por la caída de los precios del café. Pero el crecimiento económico a partir de 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, ha tenido la presencia permanente de la inversión extranjera, incrementada a partir de 1957.

Alfonso López Pumarejo, como presidente de la República, había promulgado en 1935 la Ley 68, inspirada en las recomendaciones de una misión alemana que visitó el país en 1923 buscando que la formación a nivel universitario se oriente hacia la satisfacción de las necesidades creadas por el desarrollo, para evitar la continua contratación de profesionales extranjeros. Surgen desde entonces sesenta y seis nuevas profesiones académicas entre las que se cuentan las ingenierías química, eléctrica, industrial, mecánica, metalúrgica y sanitaria; bacteriología, economía, servicio social, sociología, psicología, administración, etc.

Por Resolución 126 de 1945 el Ministerio de Educación Nacional transforma la Escuela Nacional de Comercio en Facultad Nacional de Contaduría, norma que hubo de ser protocolizada mediante la Ley 143 de 1948, reglamentada por el Decreto 0686 de 1952 cuando se le dio el nombre de Facultad Nacional de Contaduría y Ciencias Económicas. Pero ¿cuáles fueron las causas que llevaron a la creación de la Facultad Nacional de Contaduría? Sería muy sencillo plantear que el gran desarrollo industrial generado en la época requería tales servicios, lo cual es parcialmente cierto.

Hubo otras causas de mayor peso. Las firmas transnacionales por el advenimiento de mayor inversión extranjera debían satisfacer mayores requerimientos de sus clientes y ello representó costosos desembolsos por movilización de profesionales estadounidenses; el hecho presionó la necesidad de formar personal nacional, resultaba mucho más económico, al tiempo que estas firmas instalaron sus oficinas en el país.

Esto se certifica al observar los primeros programas de la Facultad Nacional de Contaduría que comprendían Derecho Comercial, Contabilidad Industrial, Auditoría, Finanzas, Estadística, Economía, Caligrafía y Mecnografía, evidenciando que el profesional a formar en un período de tres años, es un técnico instrumental que laboraría en actividades secundarias, mientras los más altos niveles profesionales se reservan a los extranjeros que dirigían las firmas, en comienzo, y a sus empleados de confianza más tarde. Por ello los métodos didácticos son memorísticos, repetitivos y dirigidos a hacer cosas y no a conocer las cosas.



A partir de la década de 1940 el Gobierno estadounidense comienza a influir de manera permanente en la educación colombiana, y muchas de las nuevas universidades ya no siguen el esquema napoleónico profesionalista sino se amoldan al modelo de la universidad estadounidense, mezcla de la concepción científica y pragmática de las universidades alemanas e inglesas. En 1950 visitó al país la Misión Currie y en su informe sobre la creación del Departamento de Planeación Nacional hizo algunas recomendaciones importantes de mencionar; la educación superior debe reestructurarse y planificarse de tal manera que se pueden solucionar las necesidades ocupacionales surgidas de la actividad económica; las funciones del Revisor Fiscal deben ser desarrolladas por personas que tengan capacidad teórica y práctica, y debe tener una formación académica a nivel superior de tres o cuatro años.

Aparece en este año la concepción sobre la educación superior orientadora en adelante de los procesos de reforma: la educación dirigida a solucionar problemas ocupacionales (solo se habla de investigación en instituciones independientes) en concordancia con las actividades económicas que por este entonces se desarrollan en los campos de plásticos, manufactura metálica liviana y fabricación de electrodomésticos, siempre en una política de sustitución de importaciones y una creciente inversión extranjera.

En 1956 Lewis Joseph Lebret presidió una nueva misión estadounidense, para evaluar la actividad educativa y formuló recomendaciones ratificadoras de la calificación de personal para el mercado ocupacional, señalando la necesidad de un organismo planificador, que controle la indiscriminada formación de institu-

ciones educativas, algunas de las cuales siguiendo el ejemplo de la Universidad La Gran Colombia (1951) impartían formación profesional nocturna. La contaduría parecía ausente de ese proceso de crecimiento universitario y solo se mantenía una facultad con escasa población estudiantil. Se habían formado los más fuertes gremios de contadores, el Instituto Nacional de Contadores Públicos (INCP-1951) que desde siempre defendió los intereses de las empresas transnacionales de contaduría, la Academia Colombiana de Contadores Públicos Titulados (1955) defensor de tesis Nacionalistas y múltiples organizaciones de contadores empíricos, con licencia para ejercicio profesional otorgada por la Superintendencia de Sociedades. En 1956, mediante Decreto 2373, el Gobierno daba satisfacción a la misión Currie al reglamentar profesión de Contador Público exigiendo la calidad de tal para ser Revisor Fiscal. Así mismo se crea un organismo no formal de educación para surtir de personal medio calificado al sector productivo que es el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- que dirige sus actividades a las áreas contable, administrativa, agropecuaria e industrial.

En 1961 se conoce el estudio del sociólogo estadounidense Rudolf Atcon “La Universidad Latinoamericana” y se constituye en el documento central de la política educativa conocida como “Plan Básico para la Educación Superior” en que se plantea la filosofía de universidad para el desarrollo, recomendando un ciclo básico de estudios generales y la conformación de un organismo central de planificación educativa.

La contaduría pública confirmó reglamentación por Ley 145 de 1960, en que

se respetaron los privilegios de las firmas transnacionales de auditores, preparándose el programa de estudios finalmente aprobado por Decreto 2116 de 1962, que consagraba algunas modificaciones frente al de 1952, originadas en la ampliación de los servicios prestados por las firmas transnacionales.

En el Decreto 1294 de 1964, sobre educación superior, aparece la contaduría pública a nivel de la medicina, el derecho y demás profesiones liberales, y a partir de allí se inicia la proliferación de facultades de contaduría hasta sobrepasar el número de 50 en 1990 y de 250 en 2006, con una población cercana a 150.000 estudiantes.

En 1968 las recomendaciones de Atcon y las misiones Currie y Leuret son cumplidas cuando por Decreto 3156 se transforma el Fondo Universitario Nacional en Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Instituto Descentralizado dependiente del Ministerio de Educación, en el mismo momento en que se abandona la política económica de sustitución de importaciones para impulsar la nueva visión: diversificación de exportaciones.

El intento de reforma universitaria de 1971 fracasó por la posición de estudiantes y profesores que vieron en ella un atentado contra la cultura nacional, contra la soberanía y contra el derecho del pueblo a la educación. El Gobierno mon-

tó la estructura educativa en los niveles primario y secundario con una duración de nueve años similar a la impartida en los Estados Unidos, dedicando los últimos 2 años a lo denominado Educación Media Vocacional, preparadora de fuerza de trabajo en los campos, comercial, agropecuario, pedagógico e industrial y llegando finalmente mediante el recurso de facultades extraordinarias a implantar la reforma mediante el Decreto Ley 80 de 1980<sup>30</sup>, que consagró cuatro modalidades educativas postsecundarias, a saber: formación intermedia profesional, tecnológica, profesional universitaria o de profesiones liberales y formación avanzada o de postgrado.

La contaduría pública después de algunas discusiones sobre su ubicación fue clasificada como profesión liberal a nivel universitario, modalidad que debe caracterizarse por su énfasis en la formación científico-investigativa.

Queda por señalar que la organización profesional colombiana no se enmarca en la estructura anglosajona que entrega la organización y control de las actividades respectivas, así como los requisitos para poder ejercer, a los gremios profesionales que tienen estructura artesanal. Tal estructura se intentó por la Asociación Colombiana de Contadores pero fracasó al igual que la institución que lo propuso.

<sup>30</sup> De este decreto han sido declarados inexecutable varios apartes tales como estructura de gobierno, política financiera, etc. Pero lo concerniente a las modalidades educativas se mantiene vigente.





## 2. Marco regulativo del ejercicio profesional

### 2.1. Experiencias regulativas en el sector privado

**S**i la regulación contable es asunto nuevo, en el sector privado tiene tan larga historia como el gubernamental, y sus desarrollos en forma alguna pueden considerarse un asunto de la última década. Un rápido recorrido por las más destacadas normas emitidas en nuestro medio nos permite conocer la larga tradición regulativa y los aspectos que la fundamentaron, desde sus orígenes hasta su consolidación actual.

#### 2.1.1. Preocupaciones regulativas por los medios de trabajo

Las primeras regulaciones contables de que se conoce antecedentes, la constituyen las Ordenanzas de Bilbao, las cuales se aplicaron para regular actividades mercantiles en la Nueva Granada a partir de su emisión en 1737 como Insertos Reales y Privilegios, aprobadas y confirmadas por el Rey Don Philippe Quinto para la Ilustre Universidad y Casa de la Contratación de la Villa de Bilbao, según se observa en la presentación de la Cédula Real.

En estas Ordenanzas se insiste en el desarrollo jurídico de la contabilidad, en su proceso de constitución como prueba judicial, estableciendo la obligación a los mercaderes de llevar libros de comercio, tales como el borrador, diario, mayor

y copiator de cartas, una estructura de teneduría muy similar a la desarrollada por la sociedad romana con el Quaderno (Mayor), Giornale (Diario) y Memoriale (borrador o recordatorio) y el Copiator de Cartas, que fuera magistralmente desarrollada por Benedetto Cotrugli Rango en su obra “Della Mercatura et del Mercante Perfetto”, escrita en 1458 y publicada en 1573.

Se establece la obligatoriedad de observar algunos requisitos de forma, tales como la necesidad de que el Mayor debe tener un Índice que facilite la búsqueda e identificación de las cuentas; todos los libros en su primera página deben anotar el número de folios útiles y su destinación, utilizando los mismos símbolos convencionales establecidos en el Mayor para identificar las cuentas.

Las Ordenanzas establecen igualmente la obligación de elaborar un balance y estado de las dependencias, por lo menos cada tres años, el cual debe registrarse en un cuaderno separado. No resulta complejo establecer la permanencia de estas normas en los posteriores Códigos de Comercio, en los cuales lo único que parece haberse alterado es la obligatoriedad del libro Copiator de Cartas.

Complementariamente las Ordenanzas de Bilbao establecieron en el apartado



quinto del Capítulo I, el registro de los contratos de sociedad, manifestando: “Todas las personas que actualmente están en compañía, y en adelante las formaren en esta Villa, serán obligadas a poner en manos (...) un testimonio en relación con las escrituras, que acerca de ella se otorgaren; y al pie de él han de poner en él los compañeros las firmas de que han de usar durante el término de dicha compañía; a fin de que conste por este medio al público, todo lo que le sea conveniente para su seguridad: y el tal testimonio se ha de poner en el archivo del consulado, para manifestarles siempre que conveniga”. Estas características emitidas en el siglo XVIII, sobre la constitución y prueba de las sociedades, tampoco ha tenido cambios significativos en la legislación mercantil latina, a pesar de que las Ordenanzas solo estuvieron vigentes hasta 1853, por la decisión de los libertadores de mantener vigente todo el ordenamiento jurídico colonial.

#### **2.1.1.1. Código de Comercio de 1853**

Las Ordenanzas de Bilbao fueron derogadas por artículo 1110 del primer Código de Comercio, expedido el primero de junio de 1853 por el Congreso de la Nueva Granada, durante el gobierno de José María Obando, incluyendo en lo fundamental normas de comercio terrestre y marítimo, pero adoptando las directrices establecidas por el Código de Comercio de España expedido para el reino en 1829, estableciendo en las secciones segunda y tercera del título segundo del primer libro, normas sobre contabilidad mercantil y especialmente sobre libros y papeles de los comerciantes, sin incluir variaciones sustanciales frente a los contenidos que en el mismo sentido determinaron las derogadas Ordenanzas de Bilbao.

La constitución de Rionegro constituyó una nación federalista, otorgando facultades a los estados soberanos para dictar su propia legislación comercial, con base en lo cual el Cauca Grande adoptó en 1871 un código mercantil adaptado del panameño, que tuvo similares relaciones con el chileno y constituyen prueba histórica de la falta de autenticidad y la existencia de una actitud proclive a la integración de lo foráneo. En este se destacan normas sobre libros de los comerciantes al por mayor (artículo 27), libros de los comerciantes al por menor (artículo 28), normas sobre el tratamiento de errores y omisiones en los libros (artículo 38), carácter probatorio de los libros (artículo 43), Normas sobre conservación (artículo 49) y normas sobre conservación de correspondencia alusiva al negocio (artículo 63). Puede notarse en la enunciación de estas normas la conservación de los rasgos generales del enfoque latino de contabilidad, orientado siempre a la constitución de pruebas judiciales a través de formalismos en los libros de comercio, que en general continúan siendo los establecidos en las Ordenanzas de Bilbao y con los antecedentes que en ellas tuvieron.

#### **2.1.1.2. Código de Comercio de 1887**

Una nueva constitución se estableció, fruto de la ya tradicional lucha entre centralistas y federalistas, definiendo a Colombia como una República unitaria y centralizada, con una soberanía que reside en la Nación, la cual será fuente de legitimidad, en una descripción típica de democracia representativa. Sobre la base de la nueva organización política y administrativa se acoge en 1887 el Código de Comercio Terrestre del antiguo Estado de Panamá, emitido en 1869, y el Código de

Comercio Marítimo del mismo Estado expedido en 1874, el primero de los cuales ya había sido acogido por el Estado soberano del Cauca antes del cambio institucional de 1886.

En 1905 se expide la Ley 20, estableciendo la posibilidad de que los comerciantes lleven una descripción de sus operaciones a través de un libro general denominado de cuenta y razón, estableciendo por primera vez una alternativa a los libros de diario, mayor e inventario que caracterizaron el modelo continental europeo y fueron transferidos al ordenamiento jurídico latinoamericano por nuestros copistas.

La orientación latina de la contabilidad como proceso documentado de información, orientado a la constitución de prueba judicial, especialmente en conflictos entre comerciantes, se mantiene y desarrolla con la expedición del Decreto Legislativo número 2 de 1906, en el cual se establecen algunas funciones de las Cámaras de Comercio, ordenando a sus secretarios rubricar cada hoja de los libros diario, mayor e inventario, registrando en la primera hoja de cada uno, una nota fechada y firmada por el presidente y el propio secretario, en la que se indique el número total de las hojas útiles y la persona a quien pertenece el libro.

El acto de registro y autenticación otorga a la contabilidad la cualidad de autenticidad característica a las pruebas judiciales. La regulación contable continúa su preocupación por los libros, en aspectos formales jurídicos, no aborda los asuntos más trascendentes de la contabilidad propiamente dicha, hecho expresamente reconocido en la Ley 26 de 1922 modificatoria de los artículos 60 y 61 del Código

de Comercio relativas al libro copiador de cartas, en la cual hay una nota: “El actual Código de Comercio, tan viejo como el mundo, ninguna disposición tiene referente a la contabilidad. Ordena a las empresas comerciales llevar libros, pero no contabilidad”.

El problema no solo consistía en la no regulación de la contabilidad, sino en la existencia de unas condiciones de desigualdad competitiva, por las ventajas otorgadas a los comerciantes extranjeros, a los cuales no se les exigía ningún requisito, comoquiera que el registro realizado por las Cámaras de Comercio (desde su creación por Ley 111 de 1890) solo correspondía a libros de comercio, pero sin que existiera registro alguno de las sociedades y establecimientos de comercio; en estas condiciones de acción gubernamental proteccionista de la empresa nacional, característica del modelo económico de sustitución de importaciones, se emite la Ley 28 de 1931 que exige el registro de sociedades y la Ley 57 que en su artículo 57 determina la obligación de llevar contabilidad en idioma castellano. El fortalecimiento adicional de la contabilidad como prueba lo determina la expedición de la Ley 81 de 1931 por la cual se desarrolla el impuesto sobre la renta, modificando una estructura fiscal hasta ahora soportada sobre impuestos aduaneros y de consumo.

Las normas hasta aquí desarrolladas son virtualmente incorporadas en el Decreto 410 de 1971, por el cual se adopta el nuevo Código de Comercio y es reglamentado por el Decreto 1798 de 1990, cuyos contenidos se integraron en el Decreto 2649 de 1993. No se identificó en ninguna de estas normas cuáles son los libros de contabilidad indispensables, aunque



de la lectura de los artículos 50, 52 y 53 del Código de Comercio se determina que el Libro Mayor es necesario para practicar la partida doble (artículo 50). El de Inventario y Balance permite el registro por lo menos anual de la verificación de afirmaciones y detalle de las cuentas (artículo 52) y el libro diario permite el registro cronológico de las operaciones (artículo 53). Este concepto encontró un temporal reconocimiento gubernamental en normas tributarias que expresamente determinaron la obligación de estos libros, pero fueron derogadas por considerarse una coartación de la libertad de libros establecida en el artículo 48 del Código de Comercio.

La reglamentación de libros y papeles establecida en los Decretos 1798 de 1990 y 2649 de 1993 se orienta a respetar la libertad de libros cuando expresan que los comerciantes deben llevar libros que permitan conocer el registro cronológico de las operaciones y los saldos de las cuentas, sin identificar las denominaciones o número de libros necesarios, dejando en el ambiente una duda sobre la obligatoriedad de la verificación de afirmaciones y detalle de las cuentas que es parcialmente solucionado con la imposición de la obligación del estado financiero de Inventario.

### **2.1.2. La regulación de los procesos de trabajo.**

A pesar del debate público sobre la regulación aparecido en nuestro país a mediados de la década de los setenta, los orígenes de esta se remontan a tiempos anteriores. El área de mayor preocupación en la regulación contable ha sido la de libros y papeles de los comerciantes y la de menos preocupación histórica

han sido los procesos de trabajo. Esto fue cierto hasta el año de 1947, cuando se inicia el desarrollo de normas sobre el trabajo contable con la expedición de la Ley 66, la cual fija reglas en relación con la depreciación, la valuación de activos intangibles y las valorizaciones. Se inicia una época que va cobrando mayor dinamismo regulativo con el tiempo.

Solo tres años más tarde se expidió el Decreto 2521 de 1950 que fija normas sobre revelación financiera en relación con activos sujetos a depreciaciones, amortizaciones, agotamientos y valorizaciones, así como a normas referentes a libros de contabilidad, estados financieros, especialmente balance, constitución de reservas y distribución de utilidades. La iniciación de la regulación de los procesos contables corresponde con los comienzos de la vinculación del reconocimiento legal de los enfoques anglosajones, impulsando especialmente los contenidos en el “Audits of corporate accounts” con sus objetivos de obtener reconocimiento público de que los balances no incorporen valores actuales, revelar las bases utilizadas para valorar activos, enfatizar la importancia del Estado de resultados y generalizar la utilización de ciertos procedimientos amplios de contabilidad con aceptación general, otorgándole uniformidad a la información.

A partir de la década del sesenta la regulación de la actividad contable se intenta subordinar a decisiones internacionales de carácter gremial, es decir privado. La Sexta Conferencia Interamericana de Contabilidad y el Octavo Congreso Internacional de Contadores, celebrados en Nueva York en 1962, expresaron la conveniencia de emitir principios de contabilidad y auditoría que homogeneizaran

las prácticas informativas y de control. En desarrollo de esta orientación se constituyó con el auspicio del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA), el Comité de Cooperación Contable Internacional, el cual inició trabajos en Colombia en el año de 1966 a través de una comisión compuesta por el profesor de la Universidad de Stanford Lile E. Jacobsen y el señor Salvador Gonzáles Berazueta, socio retirado de una firma transnacional de auditoría en México, quienes de inmediato visitaron la capital de los Estados Unidos de América y trajeron la experiencia recién concluida por el contador público Paul Grady que se recopiló en el texto denominado “Inventario de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados” que inicialmente fueron publicados como el ARS No. 07<sup>31</sup> del AICPA, tal como se verifica en el documento histórico que a continuación se reproduce:

*“22 de agosto de 1967*

*Sr. Juan Ángel Gil*

*Secretario General de la*

*Conferencia Interamericana de Contabilidad*

*Apartado aéreo 2165*

*San Juan, Puerto Rico*

*Estimado Sr. Gil:*

*Conforme a lo establecido en el artículo quinto del reglamento permanente tengo el gusto de elevar a su consideración el informe respecto a la actuación que le ha correspondido a los Estados Unidos en el área sometida a su coordinación que es:*

*“Cooperación para el Servicio Internacional” (4.3).*

*Los Estados Unidos han puesto énfasis en las palabras “cooperación” e “internacional” interpretando así los beneficios para el servicio internacional por medio de la organización del COMITÉ INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN CONTABLE (INTERNATIONAL COMMITTEE FOR ACCOUNTING COOPERATION).*

*El VIII Congreso Internacional de Contadores y la VI Conferencia Interamericana de Contabilidad celebrados en Nueva York en 1962 prestaron atención a la conveniencia de desarrollar principios internacionales uniformes de contabilidad a fin de hacer frente a las necesidades del creciente comercio internacional y para enaltecer los estándares contables y profesionales en todo el mundo. Como resultado de este enfoque numerosos autores señalaron las vastas diferencias en principios de auditoría y de información. Estos estudios evidenciaron las dificultades e impedimentos a los esfuerzos de desarrollo económico producidos por deficiencias en las prácticas y pericias contables. Los representantes del mundo financiero internacional también indicaron la necesidad de mejorar los estándares contables y profesionales, no sólo para asegurar el uso eficiente de asistencia financiera, sino como requisito de crecimiento económico a largo plazo.*

*En enero de 1966 el American Institute of Certified Public Accountants preparó una declaración relativa a la cooperación contable para países en desarrollo, sugiriendo los posibles pasos para iniciar un programa de cooperación contable.*

<sup>31</sup> Accounting Research Studie No. 7.





*Esta declaración fue presentada a varias instituciones financieras internacionales invitándolas a designar un representante para constituir un comité que formularía y desarrollaría un programa de cooperación contable. Así nació el Comité Internacional de Cooperación Contable.*

*En principio el Comité acordó: que el adelanto económico de las naciones en desarrollo es uno de los propósitos mayores de las naciones desarrolladas, que aunque la iniciativa para progresar económicamente tiene que nacer de los países propios, cabe que los países desarrollados los ayuden a acelerar el desarrollo económico; que la transferencia de pericias económicas, financieras y contables a países en desarrollo es de casi igual importancia que el flujo de fondos: que la importancia de la contabilidad al crecimiento económico se ilustra por tres acontecimientos, a saber: 1. la evolución de la contabilidad gerencial sofisticada ha posibilitado el crecimiento, manejo y control de empresas nacionales o multinacionales; 2) la aceptación del concepto de responsabilidad mediante mayor conocimiento y confianza por parte del público en empresas comerciales ha ampliado la base propietaria y aumentado la inversión de capitales; 3) la auditoría independiente que incluye la expresión de una opinión ha contribuido a la credibilidad de los estados financieros emitidos por administraciones y ha creado el administrador profesional que reconoce responsabilidad para con más personas y busca mayor divulgación de los resultados de las operaciones, que la falta de comprensión del concepto de responsabilidad y otros conceptos obstaculiza el progreso económico, que la importancia de la contaduría se ilustra por el hecho*

*de que las estadísticas nacionales necesitan apoyo en datos precisos registrados en sus orígenes por la industria y el comercio.*

*La falta de datos económicos fidedignos a menudo desalienta el otorgamiento de crédito y disminuye el flujo de préstamos y capitales esenciales tanto de fuentes domésticas como de extranjeras. El éxito de los programas de desarrollo económico depende también de la existencia de datos contables fidedignos y de la capacidad y pericia de las profesiones contables.*

*La meta máxima de todo programa de cooperación contable es ayudar a los países en desarrollo a crear y mejorar permanentemente las pericias contables necesarias para el desarrollo económico sostenido y continuo.*

*El Comité Internacional de Cooperación Contable resolvió aceptar las invitaciones extendidas por Colombia, por la Universidad Nacional de ese país, por la Asociación Nacional de Industriales y por el Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia, para llevar a cabo su programa que se divide en tres partes o fases, la primera, recién concluida, consiste en un estudio llevado a cabo, en este caso en Colombia, para determinar las necesidades existentes y formular recomendaciones específicas. En la segunda fase del programa se efectuará un proyecto piloto de asistencia en el mismo país, usando la información desarrollada en la primera fase. En la tercera fase el Comité extenderá sus esfuerzos de cooperación contable a otros países en desarrollo.*

*La financiación del proyecto hasta ahora ha sido obtenida de cada uno de los gru-*

*pos representados en el Comité, a saber:*

<i>Agency for International Development</i>	
<i>US\$</i>	<i>10,000</i>
<i>International Finance Corporation</i>	
	<i>10,000</i>
<i>International Development Bank</i>	
	<i>10,000</i>
<i>American Institute of Certified Public Accountant</i>	
	<i>10,000</i>
<i>Canadian Institute of Chartered Accountants</i>	
	<i>1,000</i>
<i>8 firmas mayores de Contadores Públicos de los Estados Unidos de América</i>	
	<i>16,000</i>
<i>Tot US\$</i>	<i>57,000</i>

*A fin de llevar a cabo el estudio previsto en su primera fase para Colombia se resolvió obtener los servicios de un CPA en ejercicio y de un CPA en el ramo de educación universitaria. Para las fases consecuentes se contratarían los servicios de investigadores de universidades y otras instituciones que ofrecen destacados programas internacionales.*

*El Comité tuvo la buenaventura de obtener los servicios del Profesor Asociado de la Universidad de Stanford, Dr. Lyle E. Jacobsen, y del Sr. Salvador González Berazueta. Contador Público Autorizado de México y socio retirado de la firma Price Waterhouse & Co de México. Los Sres. González Berazueta y Jacobsen en primer término visitaron Washington D.C por espacio de una semana a fin de enterarse si existían trabajos similares efectuados o en progreso o en proyecto por agencias nacionales o internacionales para evitar la duplicación de esfuerzos.*

*Luego de asimilar la información obtenida en Washington los investigadores se trasladaron a Colombia en el mes de mayo del corriente hasta los primeros días del mes de agosto. Informan que han recibido la más plena cooperación posible, no solo de las instituciones ya antes mencionadas, sino también de funcionarios de ciertas agencias gubernamentales, de profesores de otras universidades e instituciones y de contadores públicos individuales en práctica en Colombia.*

*Sobre la base de la inteligencia recogida y asimilada los referidos investigadores hacen las siguientes recomendaciones:*

*1. La profesión en Colombia debe concertar esfuerzos para que se revoquen los requisitos legales de procedimientos de auditoría específicos, tales como las disposiciones establecidas para los revisores fiscales de sociedades anónimas quienes han de ser contadores públicos.*

*2. El Instituto Nacional de Contadores Públicos y otras asociaciones profesionales de contadores deben unir sus esfuerzos para establecer estándares profesionales y hacerlos adoptar por sus miembros. Las agencias gubernamentales que controlan la ejecución de los procedimientos prescritos podrían entonces insistir en la adopción universal de los estándares prescritos, promulgados por las asociaciones profesionales.*

*3. Los grupos profesionales de contadores deben establecer comités de legislación, de principios de contabilidad y de procedimientos de auditoría. En primera instancia debe estar el propósito de obtener cambios en la legislación que permitan a la profesión establecer sus propios estándares, y la formulación de esos es-*





tándares debe comenzarse en la presunción de que a la larga las organizaciones profesionales podrán hacerlos adoptar por persuasión.

4. La profesión debe intentar hacer derogar la legislación que obliga a los contadores públicos a cumplir con procedimientos de auditoría imprácticos, tales como arqueos de caja semanales, verificación del 100% de las operaciones, etc.

5. Los varios comités de las organizaciones profesionales de contadores deben preparar, emitir y diseminar boletines sobre normas de auditoría, procedimientos recomendados de auditoría y principios de contabilidad generalmente aceptados.

6. En el interés de la profesión, deben obtener profesores de contabilidad exclusivamente, con tiempo suficiente para indagaciones profesionales y con conocimiento de economía y del comercio; deben obtener textos y literatura contable en español y deben establecer el continuo desarrollo profesional de los contadores.

7. La profesión debe preparar una bibliografía de los textos y material de contabilidad existente en español, obteniendo suficientes copias para diseminación a bibliotecas universitarias de Colombia, a profesores y contadores.

8. La profesión igualmente debe traducir trabajos profesionales seleccionados tales como monografías, artículos y textos. Debe obtenerse la colaboración de organizaciones profesionales del Canadá y de los Estados Unidos de América y de las imprentas, en la concesión de los derechos de traducción.

9. La profesión debe establecer subsidios financieros importantes para atraer a un grupo importante de 40 ó 50 profesores

exclusivos de contabilidad, colombianos, a las universidades colombianas por un periodo de cinco años incluyendo oportunidades de intercambio.

10. Dirigir cursos prácticos de cuatro semanas de duración durante el periodo de vacaciones veraniego para los referidos profesores.

11. Dirigir cursos concentrados de educación continua sobre temas particulares y especialmente sobre administración de negocios y nuevos desarrollos en la contabilidad para los miembros de la profesión en ejercicio.

Siempre y cuando se pueda obtener los fondos necesarios los investigadores recomiendan poner en marcha la segunda fase o programa piloto del Comité que en efecto consistirá en la implantación de la primera fase en Colombia.

En otras áreas del servicio internacional, se ha conseguido revocar el requisito de ciudadanía en el proyecto de Ley que reglamentaría la profesión en los Estados Unidos. El AICPA le ha dado su aprobación y recomendación al modelo y se presenta a cada uno de los Estados para su consideración. Es indudable que llevará algún tiempo para que sea aceptado en todos los Estados, pero la recomendación del Instituto abriga la esperanza que en un futuro no muy lejano se facilitará el traslado e intercambio de contadores públicos autorizados.

Espero que lo que antecede merezca su aprobación y le ruego aceptar mi más cordial saludo.

Theodore L. Wilkmsom

Delegado Permanente de los Estados Unidos de América”.

El documento transcrito es claro y preciso en señalar la ruta que desde entonces algunos organismos gremiales, económicos y profesionales habrían de seguir, como efectivamente lo hicieron. Este primer intento reglamentario se vio obstruido por la expedición del Decreto 410 de 1971 por el cual se adopta el Nuevo Código de Comercio, en cuyo contenido se deja claro que lo importante en Colombia es la contabilidad, como sistema documentado de información en aceptación expresa de los enfoques latinos, y no los estados financieros como ocurre en los países de la cultura anglosajona. Esta aseveración se soporta en los contenidos de algunos artículos del mencionado Decreto, como el 48 que prescribe: “Todo comerciante conformará su contabilidad, libros, registros contables, inventarios y estados financieros en general a las disposiciones de este código... Así mismo será permitida la utilización de otros procedimientos de reconocido valor técnico-contable, con el fin de asentar las operaciones, siempre que facilite el conocimiento de la historia clara, completa y fidedigna de los asientos individuales y el estado general de los negocios”.

El Código de Comercio considera así al proceso contable como lo fundamental y a los informes que esta produce (estados financieros) como lo accesorio, a tal nivel que exige a los comerciantes como norma general, elaborar una vez al año un balance y solo en el caso de sociedades mercantiles en que uno o varios socios se encuentren excluidos de la administración, hace obligatorio presentar un estado de ganancias y pérdidas.

Por este medio, la reglamentación de los estados financieros impulsada desde afuera, encontró una dificultad que pa-

recía insalvable: La defensa de la contabilidad como proceso, expresada en más de ciento treinta artículos del Código de Comercio.

Ante el primer fracaso se insiste. Asimilando la experiencia norteamericana de la conjunción de esfuerzos de los gremios profesionales, de la producción y representantes del mercado de valores se busca la vía del consenso privado para la reglamentación de los estados financieros con un concepto conocido como “Principios de contabilidad y normas para la presentación de estados financieros”, gremios profesionales especialmente vinculados con empresas multinacionales de los servicios conformaron un grupo de trabajo autodenominado “Comité Nacional de Investigaciones Contables”, el cual contó con el respaldo institucional de la Cámara de Comercio de Bogotá, las bolsas de valores, la Asociación Nacional de Industriales y la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública; allí se plasmó el nuevo intento reglamentario con la emisión de su “Pronunciamiento No.1” que primero se ofreció a discusión, luego se trató de hacer obligatorio para empresas que negocian acciones en el mercado público de valores y finalmente se suscribió obligatorio para la práctica contable en Colombia.

Una entidad privada, el Comité Nacional de Investigaciones Contables, reglamenta la contabilidad mercantil y una entidad gubernamental, la Superintendencia de Sociedades, le da fuerza vinculante.

Sin embargo, otra entidad gubernamental, la Junta Central de Contadores, desautoriza la reglamentación y más tarde la rama judicial del poder público a través de concepto jurídico respalda su determi-



nación, desautorizando la obligatoriedad del “Pronunciamiento No.1” y dejando jurisprudencia según la cual las únicas normas contables obligatorias en Colombia son las contenidas en las Leyes colombianas. (Por ejemplo el Código de Comercio).

Un fracaso más y una nueva reintención. La década de 1980 fue destinada a ser de la regulación y por ello los frustrados componentes del Comité Nacional de Investigaciones Contables asumen la nueva identidad de “Comité de los cincuenta”; muy pronto logran el auspicio de la Cámara de Comercio de Bogotá y optan la vía de regular la contabilidad mercantil como reglamentación del Código de Comercio, específicamente de los artículos 50 y 2035.

El trabajo se realiza a puerta cerrada y una vez elaborado el documento básico se somete a consulta, no se da participación; luego de algunos ajustes que sacrificaron lo mejor del proyecto, lograron a través del Ministerio de Desarrollo que el gobierno lo adoptara mediante Decreto No. 2160/86, que de inmediato genera una polémica nacional en que participan gremios profesionales, gremios de la producción y hasta entidades estatales del resorte del Ministerio que agenció el Decreto, como es el caso de la Superintendencia de Sociedades y el propio Ministerio de Hacienda.

Desde las instituciones gubernamentales y los gremios de la producción se esgrimieron básicamente tres argumentos:

a) Muchas empresas podrían incurrir en las causales de disolución expresadas en los artículos Nos. 342, 350, 370 y 457 del Código de Comercio en razón de los contenidos del artículo 71 del

Decreto No. 2160/86 que ordenaba la exclusión de las valorizaciones del cuerpo del balance.

- b) El Ministerio de Hacienda manifiesta su interés en que la reglamentación contable se adecue al régimen tributario especialmente en lo relativo al manejo de la inflación, pues el artículo séptimo del Decreto No. 2160/86 hacía obligatoria la presentación de datos o informes que reflejen su efecto en el patrimonio de los comerciantes.
- c) Desconfianza en la existencia de recursos humanos capaces de desempeñarse eficientemente en las nuevas condiciones de la práctica contable en un medio inflacionario y de la capacidad del Estado para proporcionar índices adecuados.

Mientras tanto los profesionales de la contaduría construían una evaluación donde el Decreto es confrontado por antitécnico y contradictorio generando problemas que pueden resumirse en:

- a) Problemas de significado determinados por la ausencia de definiciones fundamentales que dejan conceptos básicos a la libre interpretación, como es el caso de las cualidades de la información, así como por definiciones erróneas (artículos 3, 13, 24, 31, 58, 59, 64, 66, etc.), definiciones contradictorias (artículos 5, 24 y 54, 84 y 88, etc.) y problemas de valuación.

Estos últimos revisten especial importancia; en el Decreto 2160/86 conviven cinco bases de valuación o sistemas de medición diferentes: Costo cronológico, costo ajustado a nivel específico de precios (artículos 22, 32, 36, 37 y 46) valores de realización (artículos 20, 23, 25, 34, 35, 38, 46,

47, 49, 50, 51, 55, 56, 69, 70, 76, 78), valores de reposición (34, 58, 48, 49, 51 y 71) y valor actual de flujos futuros (artículo 64). Si un grupo de datos se expresa en diferentes unidades de medida no se puede utilizar para operaciones; un metro lineal no se puede sumar con cuatro metros cúbicos solo porque las unidades comparten un término del sistema de medición (metro). El Decreto 2160/86 desconoce este principio elemental de aritmética al operar con datos de distintos sistemas de medición solo porque comparten el término pesos. Hay que aprender a sumar para luego reglamentar.

- b) Problemas de estructura derivados de la incorrecta clasificación de normas con relación a la estructura propuesta (artículos 2, 5, 27, 28, 35, 39, 40, 45, 50, 58, 60, 61, 63, 64, 71, 73, 75, 79, 80, 93) y de la existencia de normas contradictorias entre sí (artículo 18 con 45, 46b y 69; 24 y 54; 49 y 72; 87 con 58, 59, 64, 66; 84 y 88; 8 y 23; 5, 9, 10, 15, con 32; 5 con 54; 77 y 78 con 81, etc.).
- c) Problemas con la legislación comercial ya que la reglamentación en el fondo solo está dirigida a emitir normas sobre los estados financieros como puede deducirse de la lectura de los artículos 32, 58, 59, 64 y 66 y no a la contabilidad llevada en forma regular que exige el Código de Comercio.

El conjunto de estas críticas pero con mayor influencia las del primer grupo causa el nuevo fracaso de la reglamentación cuando dos Decretos consecutivos, 3129 y 3729 de 1986, ordenaron el aplazamiento de su aplicación.

Se hizo necesario un maquillaje a la propuesta regulativa para entrar a escena. Las críticas a la norma no solo lograron el doble aplazamiento sino también la modificación de la reglamentación original, lo cual se hizo a través del Decreto 2553 de 1987 que modificó los artículos 7, 14, 22, 34, 41, 42, 43, 60, 68, 71 y 95 del Decreto No. 2160/86.

La mayor parte de las modificaciones solo maquillan la expresión lingüística inicial y otras buscan satisfacer las inconformidades del primer grupo de críticos. Al Ministerio de Hacienda se le satisfizo con la modificación del artículo 7, eliminando las exigencias de información sobre inflación, a las superintendencias y la Comisión Nacional de Valores eliminando las normas que pudieran colocar empresas en condiciones de disolución, tales como los artículos 22, 68 y 71 con los cuales se corrige un exabrupto en la contabilización de renegociación de créditos en moneda extranjera y se vinculan las valorizaciones al cuerpo del balance.

El criterio de que con esta medida se libera a las empresas de las condiciones de disolución es discutible si se observa el contenido del segundo párrafo del artículo 122 del Código de Comercio: “Será ineficaz todo aumento de capital que se haga con reavalúo de activos”. Un Decreto Reglamentario no puede transgredir la norma sustantiva y ello sugiere que la vinculación de valorizaciones al balance autorizada por el Decreto No. 2553 de 1987 no modifica la condición jurídica de las empresas.

Los conceptos técnicos y jurídicos del segundo grupo de críticos no se consideraron y la regulación siguió requiriendo



las modificaciones necesarias en estos aspectos.

Con este maquillaje que nada constructivo trajo y solo degeneró aún más la norma al eliminar los datos o informes sobre el efecto de la inflación, se puso en vigencia en 1988 una reglamentación de orientación anglosajona; si se tienen en cuenta las prescripciones del título IV del Código de Comercio sobre libros de comercio, las empresas que llevan regularmente contabilidad debieron asentar en orden cronológico las operaciones mercantiles haciendo referencia a los comprobantes que las respaldan (artículo 53), y observando el Decreto desde el mes de enero de 1988 pues la contabilidad debe ser regular (permanente y oportuna) y no se le puede considerar tan solo por uno de sus productos, los estados financieros de fin de ejercicio, como parece interpretar lo un gran sector de opinión entre quienes se cuentan los miembros del Comité Permanente para la Revisión de Normas Contables, que en importante proporción son los mismos autores de una norma que desconoció todo el Código de Comercio para reglamentar uno de sus artículos.

Los comerciantes respetuosos de la Ley dieron cumplimiento a la reglamentación de la contabilidad y de pronto se ven sorprendidos, cuando el gobierno por Decreto No. 2714 del 30 de diciembre de 1988 aplaza la valorización de activos prescrita por el artículo 48 del Decreto No. 2160/86, para lo cual la Superintendencia de Sociedades emitió un instructivo a través de la circular No. DOO5 de agosto de 1988, describiendo unos procedimientos que en gran medida contradicen al Decreto que pretende reglamentar. Un nuevo fracaso regulativo pagado con creces por

quienes se preocupan por la observancia de la Ley.

Es importante dedicar interés a dos tópicos de la reglamentación surgidos como aspectos fundamentales a reconsiderar, por cuanto maltratan el significado y objetividad de la información por sus consecuencias negativas. Estos aspectos son el impuesto diferido y las valorizaciones.

Existen dos artículos correlativos que incluyen el concepto de impuesto diferido en la reglamentación de la contabilidad mercantil y ellos son el 26 y el 66. Se le define como “el efecto en el impuesto sobre la renta originado por el reconocimiento de ingresos, costos y gastos para fines tributarios en periodos diferentes de los utilizados para propósitos contables”.

La filosofía de la reglamentación de la contabilidad mercantil hasta este momento fue deslindar los campos de información comercial y fiscal determinando la independencia e interrelación existente entre estas informaciones, enfoque que resulta realista pues existen entre ellas diferencias esenciales.

La información contable debe trabajar sobre el criterio de realidad económica (artículo 5 del Decreto 2160/86) mientras la legislación tributaria trabaja sobre ficciones, la primera tiene por objeto la medición de bienes económicos y el resultado de las operaciones, mientras la segunda busca determinar bases gravables.

La legislación tributaria como componente del sistema fiscal está orientada a la búsqueda de objetivos de intervencionismo de estado y en ese sentido cumple funciones en la redistribución del ingreso y política económica; por ello sus medidas tienden al estímulo o desestímulo de



algunas actividades y al gravamen mayor o menor de otras. Dentro de esta política económica de estimular la capitalización de las empresas se emitieron normas relativas a la depreciación flexible, permitiendo la depreciación del 100% del costo en un término de tres años.

Por su parte la reglamentación de la contabilidad mercantil orientada por el criterio de realidad económica plantea cosas bien diferentes sobre este tópico según se observa en los contenidos del artículo 47 del Decreto 2160/86 que en síntesis dice:

- a) El costo es la base de la depreciación y de él se debe restar, de ser significativo el valor residual técnicamente determinado;
- b) La depreciación debe ser determinada por métodos de reconocido valor técnico estableciendo una relación adecuada entre los costos expirados de los bienes y los ingresos correspondientes;
- c) La determinación de la vida útil estimada, las unidades estimadas de producción u otras bases similares, deben estar técnicamente soportadas. En esta situación se crean las condiciones exigidas para el cálculo y el registro del llamado impuesto diferido el cual teóricamente se incrementará durante periodos de depreciación fiscal acelerada y se amortizará durante el período de depreciación contable que suceda a la depreciación fiscal, con lo que al final de la vida útil del activo (enfoque contable) el impuesto diferido se hará igual a cero. Este presupuesto teórico resulta incoherente con la realidad pues depreciación contable y fiscal se calculan sobre bases diferentes, solo la primera utiliza valor residual o salvamento.

Al concluir el proceso de depreciación contable, el impuesto diferido queda con saldo pasivo, generando por este procedi-

miento un alto pasivo ficticio en las empresas con la calidad de contribuyentes del impuesto sobre la renta.

La primera inquietud es la del pasivo ficticio permanente, derivado de la utilización de bases de depreciación diferente de acuerdo con la legislación contable (costo menos valor residual) y fiscal (costo). Pero aún el valor del impuesto diferido durante el periodo de depreciación resulta antitécnico y representa un pasivo inexistente. La más elemental teoría contable determina que una partida se considera pasivo si satisface los siguientes requisitos:

- Existencia de un derecho adquirido y una obligación contraída.
- El pago es exigible o probable y existe fecha cierta de vencimiento.
- Su importe se puede determinar objetivamente.

Es claro que en el caso del impuesto diferido originado en la aplicación de la depreciación flexible para efectos fiscales estas condiciones no tienen concurrencia, la obligación contraída con el Estado es exclusivamente por el valor a pagar en el siguiente período y por tanto no existe exigibilidad probable ni fecha de vencimiento, es decir no existe la obligación y por lo tanto con esta figura se crea una ficción restando objetividad, fidedignidad a la información contable.

La explicación dada por autores o inspiradores del Decreto 2160/86 acerca de la inclusión del impuesto diferido en la norma es que así se hace en los Estados Unidos y se recomienda por los APB. Al revisar la legislación fiscal y comercial norteamericana se evidencia cómo allí se establece la obligación de reintegrar pro-



porcionalmente al Estado el valor del impuesto diferido cuando el bien se enajena antes del transcurso de la vida útil mercantil del mismo, originando una auténtica contingencia, situación no contemplada en la legislación fiscal colombiana; esto evidencia la existencia de contenidos sustancialmente diferentes entre las dos legislaciones, sugiriendo que la transferencia mecánica no es recomendable como método de reglamentación de la contabilidad mercantil.

Uno de los temas de mayor controversia en el Decreto 2160 de 1986 que originó su aplazamiento fue el de las valorizaciones. Hubo pronunciamientos de diversos sectores empresariales y gubernamentales acerca de los contradictorios contenidos del artículo 71 que ordenaba su presentación fuera del balance. El Decreto 2553 de 1987 modificó esta situación y permitió su inclusión en el patrimonio, cancelando la discusión al respecto y nadie se ha preocupado de la letra menuda, donde se prescriben procedimientos específicos de valorización. Las valorizaciones de activos son de dos clases: Inversiones temporales o permanentes y propiedad planta y equipo (artículos 34, 48 y 51 del Decreto 2160 de 1986).

Las valorizaciones de Inversiones (artículos 34 y 51) se plantean a valores de realización, es decir el valor en que se pueden enajenar los bienes de este tipo, poseídos por la empresa, lo cual resulta lógico como método de determinación de la valorización aun cuando su registro en un sistema contable de costo histórico resulte controvertible.

El problema fundamental es el contenido del artículo 48, según el cual las propiedades, planta y equipo deben valorizarse,

tomando como parámetro el valor de reposición; el artículo define el concepto como “la estimación del costo en que incurriría la empresa para adquirir en el momento actual un activo nuevo, semejante al que está usando, más todos los costos incidentales (fletes, acarreos, instalaciones, derechos, etc.) para que estuviera listo para su uso permitiéndole mantener una capacidad operativa equivalente”.

La valorización se determina por la diferencia de valor entre el bien que se posee y el de otro que no se posee, pero existe en el mercado y tiene características semejantes al poseído, por una comparación entre lo poseído y lo deseable, entre la realidad y los sueños. Este procedimiento nada tiene que ver con la historia clara, completa y fidedigna de los actos del comerciante, que debió ser reglamentada por el Decreto 2160 de 1986 y se constituye en una argucia antitécnica, afectando la calidad de la información, creando informes ficticios de una “realidad ideal”.

El sector empresarial no acepta incurrir en condiciones legales de disolución a partir de una información a costo histórico, incapaz de presentar la real y fidedigna situación financiera de las entidades, pero el procedimiento fijado por el Decreto 2160/86 y sus complementarios resulta insólito, paradójico. La base costo histórico es tan ineficaz para determinar situaciones de disolución por pérdida de algún porcentaje de su capital, como es impropio y engañosa la utilización de valores de reposición para ocultarlas. Es el valor de realización el parámetro objetivo, recomendable para efectuar los procesos de valorización. El proceso de valorización fue permanentemente aplazado y cuando el Decreto 2160 es dero-



gado aún no se establece claramente su vigencia.

El Consejo Permanente para la Revisión de Normas Contables es conocedor de la situación, incluso consideró la modificación de varios artículos especialmente relativos a operaciones en moneda extranjera, finalmente no tuvo gobernabilidad para resolver los problemas.

Es esta la condición de la reglamentación contable, el gobierno se ha hecho pastorcito mentiroso por obra y gracia de asesores privados que le han recomendado procedimientos contradictorios, antitécnicos, cuando no fuera de toda lógica. Desde sus comienzos la reglamentación de la contabilidad ha sido oscura, confusa, contradictoria, provisional y ha logrado colocar al sector privado en una situación de incertidumbre sin parámetros.

¿Cuánto han costado a las empresas las improvisaciones gubernamentales? Se sabe de muchas entidades mercantiles y sin ánimo de lucro que pagaron costosos estudios a consultores privados para adaptarse a las prescripciones del Decreto 2160/86 y especialmente a su artículo 48, referente a valuación de propiedad, planta y equipo, contentivo de una de esas normas que se pueden considerar ilógicas. La contabilidad regulada en Colombia se encuentra en un nivel bajo de desarrollo y los informes producidos están muy lejos de poseer una calidad de información aceptable. Los traspiés de la reglamentación en nada han contribuido a cambiar la situación, por el contrario, sus retrocesos y modificaciones generan escepticismo. Hay una ausencia total de liderazgo en el proceso reglamentario, los llamados a ejercerlo no son los más calificados.

El Ministerio de Hacienda intenta llenar el vacío y asume la iniciativa; al fin de cuentas la legislación tributaria ha sido tradicionalmente fuente de regulación contable, aunque no haya sido debidamente codificada. En el impuesto sobre las ventas se reglamentan los procedimientos contables para su registro; existen numerosas normas sobre valuación de activos, muchas de las cuales coinciden con las prescritas por el Decreto 2160/86 aunque existen otras que divergen. En el impuesto de renta existen normas contables relacionadas con las formas de registro de amortizaciones, agotamientos, depreciaciones, aplicaciones y además ha influido determinadamente en los planes de cuentas de las empresas. En Industria y Comercio se exige que la contabilidad estratifique los ingresos por municipio de origen, y en fin ha existido una influencia permanente de la legislación tributaria sobre la práctica contable. Por eso no resulta extraño que el Ministerio de Hacienda tome la iniciativa ante las equivocaciones del Consejo Permanente para la Revisión de Normas Contables.

El proceso se inicia con la expedición de los Decretos 2686 y 2687 de 1988 los cuales contienen gran cantidad de normas contables, todas ellas dentro del espíritu de hacer más objetiva y significativa la información, buscando disminuir la distancia existente con la realidad económica de las transacciones.

El Decreto No. 2686 de 1988 contiene normas de reducción de la renta presuntiva; al mismo tiempo ordena un ajuste parcial de la información contable en el área de activos depreciables describiendo procedimientos contrarios a las prescripciones aún vigentes del Decreto 2160 de 1986. Así, el párrafo del artículo terce-



ro plantea “el valor de los inmuebles será igual al 100% del avalúo catastral”, una base tributaria cuya correspondencia con el valor comercial es inexistente aun considerando los ajustes autorizados por la Ley 14 de 1983, donde se fijan porcentajes sin consultar el mercado de los bienes afectados. Este contenido contradice al artículo 48 del Decreto 2160 de 1986 que exige la realización de un avalúo técnico, aunque la diferencia se puede manejar por el método de conciliación, pues la norma no determina específicamente el registro contable del valor patrimonial fiscal.

Una situación similar se presenta con el artículo sexto donde se ordena que el ajuste por diferencia en cambio se asimile a rendimientos financieros, mientras el Decreto 2160 de 1986 en su artículo 32 dice que se debe contabilizar dentro del patrimonio sin afectar los resultados del ejercicio.

El artículo séptimo del Decreto comentado ofrece un panorama diferente, permitiendo el cálculo de la depreciación sobre el costo de los bienes ajustados por inflación, exigiendo el registro del ajuste de los bienes y su respectiva depreciación, aunque se incurre en el desatino de plantear que tales registros deben realizarse en los estados financieros, olvidando que estos solo son un informe de la contabilidad, donde efectivamente se ejecuta el proceso de registro. Este artículo conveniente para la objetividad de la información, contradice un buen número de artículos del Decreto 2160 de 1986 como es el caso de los definidos como 25, 46 y 47 que defienden el concepto tradicional y obsoleto de costo histórico puro.

El artículo noveno determina un procedimiento de excepción sobre valuación de activos a valor de mercado en la fecha

de enajenación mientras los artículos 34 y 51 del Decreto 2160 de 1986 plantean un procedimiento diferente para su determinación. El Decreto 2686 de 1988 plantea en síntesis que la contabilidad debe trabajar por lo menos con cuatro sistemas de medición: Costo histórico, costo ajustado por inflación (sin definir ningún procedimiento específico), costo ajustado a valores específicos (para la moneda extranjera) y valor de mercado. Una mezcla de bases de valuación sumando “insumables” por heterogéneos.

Mediante el Decreto 2687 de 1988 se adopta en Colombia la contabilidad para la inflación en forma obligatoria para quienes están obligados a llevar libros de contabilidad en los términos del Código de Comercio; se deja de lado el carácter voluntario de los ajustes autorizados por el Decreto 2686 de 1988. Quedan exceptuadas de la obligación las cooperativas y entidades sin ánimo de lucro, considerando que para ellas no es importante conocer su realidad económica por no tributar en general, ignorando que la contabilidad tiene funciones más allá de lo fiscal.

La contabilidad para la inflación es una necesidad, una obligación prescrita por el Código de Comercio, cuando en el capítulo relativo a Libros de Comercio, reiterativamente manifiesta que la contabilidad debe llevarse de manera regular (permanente y oportuna) y registrar en orden cronológico las operaciones mercantiles de tal manera que permita conocer la historia clara, completa y fidedigna de sus actividades. La inflación es desde luego un factor que afecta el patrimonio del comerciante, sin su consideración la historia no será completa y mucho menos digna de fe (fidedigna), hecho olvidado por autores del Decreto 2160 de 1986

que la legislación tributaria intenta rescatar con poca fortuna. A vía de ejemplo, la norma tributaria desconoce el carácter regular de la contabilidad y la necesidad de realizar los registros de manera oportuna y permanente, al establecer procesos anuales.

La contabilidad es una actividad permanente, debe procesar información para dar cuenta de la situación del patrimonio del comerciante en cualquier momento al tiempo que realiza los registros en forma cronológica. La contabilidad no es una actividad a realizar en la fecha de presentación de los informes financieros finales, estos y aquella son cosa distinta. Los estados financieros son informes de la contabilidad y solo corresponden a una etapa de su proceso.

La reglamentación de la contabilidad para la inflación como ya se había hecho en la contabilidad mercantil desconoce este hecho y confunde estos dos aspectos; por eso se habla de registros en el Balance General o en el Estado de Pérdidas y Ganancias y postulan equivocadamente que la contabilidad solo es posible el 31 de diciembre de cada año. Este enfoque típico de las técnicas contables anglosajonas, no de las latinas como la nuestra, se refleja en los artículos 2, 3, 4, 6 y 14 del Decreto No. 2687 de 1988 aunque otros artículos, o parte de ellos, reflejen un enfoque latino (4, 5, 11, 14, 15, 17, 18 y 19). En este enfoque se cree que los cambios en la cotización de las divisas y de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante solo afectan a las empresas el último día del año, lo cual no es cierto y contradice totalmente al Código de Comercio.

Subyacen una serie de problemas adicionales en esta reglamentación de la contabilidad para la inflación. El índice de

ajuste es uno de ellos; se hace necesario transcribir literalmente la primera parte del artículo tercero del Decreto 2687 de 1988 para entender su significado: “Se entiende por PAAG el ‘porcentaje de ajuste del año gravable’, el cual será equivalente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor para empleados, registrada entre el 1o. de octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este, según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE”.

Este artículo es trascendental en el análisis, de él se derivan varias conclusiones. En primer lugar queda evidenciado el predominio del enfoque de estados financieros sobre la contabilidad, porque el ajuste es anual, en la fecha de fin de ejercicio; en segundo lugar se determina que el objetivo de la norma es fijar un procedimiento para determinar bases gravables; la realidad económica requerida por el Código de Comercio a la contabilidad está muy lejos de poder ser determinada con la aplicación de un índice con quince meses de desfase en el tiempo. En el mismo sentido actúan los artículos séptimo del Decreto 2686 de 1988 que sólo permite el ajuste para una porción de los bienes sociales, los adquiridos a partir de 1989 y el artículo 23 del Decreto 2687 de 1988 que ordena el ajuste a partir del valor patrimonial de los bienes en 31 de diciembre de 1991. En resumen, se ajustará por un índice trasnochado, solo una parte de los bienes sociales y por un segmento de su vida útil y a este procedimiento se le denomina ajuste integral, cuando realmente es parcial en el tiempo, el espacio y los objetos de valuación.



El procedimiento general de registro de los ajustes se encuentra descrito en los artículos 4, 11, 16, 19, 20, 22, 23 y 24 del Decreto 2687 de 1988, en ellos se determinan las formas de registro y las cuentas afectadas; allí se empieza a identificar un nuevo problema estructural del nuevo procedimiento contable: Es una sopa de bases: en él confluyen ajustes por índice general de precios (artículos 4, 6, 8, 10, 13, 15, 17, 18 y 21) ajustes por devaluación (artículo 5), ajustes por índices específicos (artículos 4, 5, 7, 14 y 18) costo histórico (artículo 6), valores de realización (artículos 6, 9, 12 y 18), valores de reposición (artículos 5, 6, 9, 12, 18 y 25) y valores exclusivamente fiscales (artículo 4 sobre avalúo catastral). Siete sistemas de medición o bases de valuación diferentes sumados en unos informes únicos, adicionados como si fueran homogéneos; otra vez el olvido de los principios elementales de la aritmética.

Si el tema tratado es la reglamentación de la contabilidad es necesario plantear un análisis comparativo entre los Decretos 2160/86 (con sus modificaciones) y el Decreto 2687 de 1988.

La contabilidad para la inflación en sus diferentes artículos contradice en forma total el artículo séptimo del Decreto 2160/86 (modificado por el Decreto 2553 de 1987) y cada artículo individualmente considerado es contradictorio con otros de la reglamentación de la contabilidad mercantil.

El análisis de las contradicciones entre las dos normas es importante porque la reglamentación de la contabilidad mercantil se incorpora al derecho tributario según los contenidos del artículo 33 del Decreto 2821 de 1974 y en tal razón las

normas contradictorias del Decreto 2160 de 1986 quedarían sin aplicación fiscal, ateniéndose al concepto de temporalidad de la norma, utilizando para resolver este tipo de situaciones la hermenéutica jurídica.

Pero lo que no puede hacer una norma fiscal es modificar el Código de Comercio (el Decreto 2160 de 1986 es parte de él por estarlo reglamentando) y ello implica que la contabilidad mercantil se seguirá rigiendo por las normas de este y en consecuencia la nueva situación está creando la doble contabilidad en las empresas tal como lo recomendó el estudio de la misión McLure. De una parte una contabilidad mercantil con la función de describir la historia clara, completa y fidedigna de las operaciones mercantiles y todas aquellas que afecten el patrimonio del comerciante, ordenada por el Código de Comercio con fundamento en la realidad económica, que trata de ser reglamentada por el Decreto 2160 de 1986 y de otra una contabilidad tributaria orientada a la determinación de bases gravables que desvinculen el componente inflacionario del proceso tributario, reglamentada por el Decreto 2687 de 1988.

Es tema de dominio público la improvisación gubernamental en la reglamentación de la contabilidad, cuya conclusión es la provisionalidad regulativa y el incremento de costos empresariales en adaptaciones, pronto innecesarias o aplazadas.

Frente a esta situación el Ministerio de Hacienda crea un nuevo sistema para contabilidad tributaria con funciones específicamente fiscales, implica doble contabilidad, prohibida por el Código de Comercio y altamente onerosa para las empresas. Sin embargo, la vigencia

del Decreto 2160 de 1986 está en tela de juicio si nos atenemos al propio Código de Comercio cuando en su artículo No. 450 dice: “Los inventarios se valorarán de acuerdo con los métodos permitidos por la legislación fiscal”. (Téngase en cuenta que cuando el Código de Comercio alude al término inventario, no lo hace en el sentido restringido de mercancías, materiales o productos en proceso, sino para englobar el detalle de todas las cuentas del balance). Esta nueva condición en forma alguna contribuye al cumplimiento de las prescripciones establecidas en el Estatuto Tributario, según las cuales la contabilidad debe tener la simultánea capacidad de informar bases mercantiles y bases fiscales.

Constituye una importante referencia histórica conocer el origen de la regulación contable tributaria. El gobierno recibió facultades extraordinarias para desvincular el componente inflacionario de la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta, por medio de la Ley 75 de 1986 y para cumplir el encargo contrató la única misión de estudio que no ha vinculado personal colombiano de ningún nivel para que lo iluminara. La misión fue integrada por Charles E. McLure, su director, John Mutti, Victor Thuronyi y George R. Zodrow, proponiendo como conclusión tres alternativas: La sustitución del impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el consumo, sustitución de la contabilidad de causación por la contabilidad de caja y adopción de un sistema de ajustes parciales; ninguna de estas alternativas fue aceptada y como el tiempo apremió se decidió copiar con algunas desafortunadas adaptaciones el modelo chileno, nuevamente el proceso de transferencia. El proceso de contra-

dicciones aún no se agota, en el año de 1991 el gobierno preocupado por la evolución del proceso social que concluyera en la emisión de una nueva Constitución Política, en la cual se prescribe que las reformas tributarias que incrementen contribuciones fiscales solamente pueden entrar en vigencia a partir del siguiente período fiscal al que se emiten, y preocupado por las múltiples críticas que desde distintos sectores se hicieran del Decreto 2687, muchas de las cuales lo hacían impracticable, decidió emitir un día antes de la proclamación de la Nueva Constitución un Decreto modificadorio identificado con el número 1744 de 1991.

La nueva norma intenta establecer una serie de correcciones, tendientes a hacer aplicable el modelo, iniciando las modificaciones con el cambio de la cobertura del sistema en el cual se incluyen a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, obligados a llevar libros de contabilidad y estableciendo la prevalencia de los ajustes integrales por inflación sobre otras normas del impuesto sobre la renta.

El sistema modificado produce efectos en la determinación del impuesto sobre la renta, exclusivamente pero obliga su aplicación para la medición de la propiedad y los resultados en el ámbito mercantil; es la continuación de la contradicción de intereses del mercado de valores y la fiscalización tributaria agenciada por los ministerios de Desarrollo y Hacienda, respectivamente, y por primera vez se establece de una manera clara y precisa el predominio de la información fiscal sobre la mercantil, de las bases gravables sobre la realidad económica.

El Decreto 1744 instauró algunas otras modificaciones sustanciales para posibi-





litar la práctica del modelo y su acercamiento a la objetividad, como es el cambio del concepto de PAAG, el cual logra una mayor actualidad quedando con un retraso de tan solo un mes. Otro elemento importante de las modificaciones es el cambio en los sistemas de ajustes de inventarios, opcionalmente extendible a cuentas nominales en el cual se determina la aplicación de una proporcionalidad del PAAG anual de acuerdo a los tiempos de adquisición o aumento de inventarios, corrigiendo los absurdos contenidos de la norma inicial, donde se formularon veinte métodos concurrentes para el ajuste incluyendo diversas valoraciones de mercado, estableciendo la diferencia entre ajustes por inflación, general o específica, y los ajustes a valor de mercado, tipificando al sistema integral como una combinación segmentada de costo histórico puro, valores ajustados por inflación y valores de mercado, sin que los últimos formen bases fiscales.

Las demás normas del Decreto 1744 estuvieron dirigidas a hacer correcciones de estilo, claridad y reclasificación temática y dejan en claro un enfoque fiscalista que pocas relaciones tiene con el concepto de realidad económica.

El proceso de provisionalidad se mantiene con la expedición antes de terminar el mismo año de 1991, por lo menos en la fecha de las normas porque estas fueron conocidas ya iniciado el siguiente período, de los Decretos 2911 y 2912. El Decreto 2911 decidió incurrir en una nueva serie de modificaciones del sistema integral para efectos fiscales, intentando conciliar en cuanto a su obligatoriedad los elementos pertinentes a las características de la legislación mercantil y fiscal, generando una nueva serie de correcciones para me-

jorar técnicamente el sistema, pero sobre todo establecer una modificación de la figura de la deducción teórica que al aplicar para su determinación un porcentaje del PAAG anual superior a la tasa de tributación determina una caída sustancial de los ingresos tributarios del Estado. En el aspecto técnico es importante determinar que el Decreto 2911 aportó gran claridad a la aplicación de los métodos anual y mensual establecidos en el Decreto 1744, pero vagamente desarrollados en él.

En la misma fecha se expide el Decreto 2912, mediante el cual la contabilidad mercantil intenta recuperar su presencia en la regulación, adoptando para efectos mercantiles el sistema de ajustes integrales por inflación, con obligatoriedad para todos los que deben llevar libros de contabilidad y estableciendo una serie de procedimientos, en general reproductores de la norma tributaria, aunque establecen algunas diferencias en el tratamiento de algunas contrapartidas de los ajustes financieros, es decir de aquellos que se originan en valores en moneda extranjera, pactos de ajuste, y unidades de poder adquisitivo constante; se establecen también algunas diferencias en los procedimientos de ajuste del patrimonio y se vincula una norma de especial controversia técnica, con indudable conveniencia fiscal para los contribuyentes, consistente en diferir los ajustes por inflación de los bienes en proceso de formación no generadores de ingresos o rentas. El Decreto 2912 determina la derogación tácita de gran parte de los contenidos del Decreto 2160 de 1986 y establece un factor de diferencia fundamental en los procedimientos mercantiles, al incluir el concepto de acumulación del PAAG en la aplicación del método anual, mientras la tributación

establece proporcionalidad del mismo. Una diferencia sustancial que no se supera con la comodidad con que ha tratado de hacerlo la administración tributaria al declararlos sinónimos, son conceptos absolutamente diferentes.

La emisión de estas dos normas crea nuevamente la dicotomía en el manejo de información contable y tributaria y reabilita el procedimiento de establecer conciliaciones entre las dos valoraciones, lo cual ha sido aceptado técnica y jurídicamente pero no satisface los requerimientos del ordenamiento legal acerca de la capacidad simultánea de la contabilidad para informar valores mercantiles y fiscales.

El proceso de provisionalidad aún continúa cuando los tribunales judiciales determinan la inconstitucionalidad del Decreto 2911 de 1991, considerando que el gobierno hizo doble uso de unas facultades extraordinarias otorgadas por el legislativo; la Constitución Política estableció su agotamiento por el primer uso.

Esta derogatoria fue asimilada por el Estado restableciendo la vigencia del Decreto 1744, el cual tendría un fuerte impacto sobre las finanzas públicas de cuya responsabilidad se sindicó a los contadores públicos por parte del Ministerio de Hacienda, cuando las verdaderas causas corresponden a la incapacidad analítica de un estado improvisador y chambón que presionado por el tiempo tomó soluciones jurídicas de urgencia, sin medir las consecuencias económicas y financieras de la norma.

La reglamentación del sistema de ajustes integrales por inflación al entrar en escena, fue establecida mediante Decreto 2075 de 1992, en el cual en varios aspectos se

superan las fronteras establecidas por la Ley, especialmente en lo referente a la aplicación del sistema de ajustes mensuales, y el tratamiento del ajuste restrictivo de algunas cuentas del activo como las acciones y aportes en sociedades, favorables al contribuyente y por tanto acrecentadoras del proceso de disminución del ingreso público originado en el sistema; también se establece un sistema discriminatorio para los aumentos patrimoniales en las sociedades extranjeras.

El Decreto 2649 de 1993 es el siguiente eslabón del proceso regulativo, construido a partir de la estructura del SFAC 001, emitido en 1978 por el FASB, y los Estándares Internacionales de Contabilidad vigentes a la fecha, incluyendo algunas adaptaciones al régimen jurídico y un capítulo sobre libros y papeles de contabilidad mediante el cual se incorpora el texto del Decreto 1798/90. Esta norma mantiene diferencias sustanciales con la regulación fiscal y determina la exigibilidad de conciliar tales diferencias mediante registros en cuentas de orden. Desde el punto de vista técnico las críticas a la nueva regulación ya quedaron expresadas anteriormente por cuanto solo constituyen una reproducción adecuada o mejor semiadecuada a las condiciones jurídicas del entorno. Característica especial de esta norma es la pretensión de cobertura sobre toda la contabilidad, aspiración fallida pues sus contenidos contradicen prescripciones establecidas para actividades específicas como el caso gubernamental para citar un solo ejemplo.

Un paso adicional se expresa en la expedición de un Plan Único de Cuentas que acerca definitivamente el enfoque anglosajón y el latino, haciéndolos convivir en la regulación colombiana. El Plan Único





de Cuentas supera los desarrollos del enfoque continental europeo, al superar la formulación de un catálogo de cuentas y proceder a niveles de detalle, descripción y dinámicas, pretendiendo la capacidad de incluir todas las operaciones posibles, utopía que lo hace técnicamente inaplicable. Una auditoría realizada a este plan contable ha identificado cerca de tres mil inconsistencias expresadas en vacíos y contradicciones.

Repensar la Regulación Contable Colombiana permite visualizar un panorama de improvisación y provisionalidad. Las normas son emitidas generalmente como desarrollos de las actividades de vigilancia y control estatal dentro de una concepción administrativa intervencionista de Estado, pero un análisis sociológico de las mismas permite identificar otros aspectos que subyacen la regulación. Uno de estos aspectos es el protagonismo de funcionarios que al pretender no pasar inadvertidos en el ejercicio de cargos públicos, precipitan la emisión de normas sin el suficiente análisis, se han redactado precipitadamente y ni siquiera su coherencia interna ha sido verificada. Este hecho determina la emisión de normas contradictorias, antitécnicas y provisionales, muy pronto objeto de reacomodos, aclaraciones y complementaciones que intentan otorgar estructura a ese fruto de la improvisación y el protagonismo.

Un segundo elemento subyacente en el proceso de regulación es la presencia de mal agenciados intereses estratégicos, que en su pretensión de internacionalizar el conocimiento contable, promueven la transferencia directa o adaptada de regulaciones extranjeras o internacionales, con un pretendido objetivo de armoniza-

ción; este proceso comparte con el primero la emergencia de protagonismos económicos y gremiales que se sobreponen a los intereses del conocimiento y la economía. Los dos caminos conducen a condiciones de ilegitimidad del ordenamiento contable, entendida en su concepto más elemental, su no correspondencia con un ordenamiento jurídico que pretende ser la legitimidad social del Estado. Las acciones jurídicas de inconformes con los protagonismos ajenos o con los efectos económicos de las normas o buscadores de su propio reconocimiento, rápidamente consiguen en los entramados jurídicos suspensiones, nulidades y derogatorias aportando mayor provisionalidad y desconcierto a productores y usuarios de la información. Este es el camino recorrido en la reglamentación de la contabilidad mercantil y en la implementación de los ajustes integrales por inflación, que tratan de reconfigurarse y reconciliar los intereses que agencian, a través de un resumen regulativo, el Decreto 2649 de 1993 “Por el cual se adoptan principios de contabilidad generalmente aceptados”, en desarrollo del artículo sexto de la Ley 43 de 1990, es decir una Ley de reglamentación del ejercicio profesional del contador público, una Ley de instrucción pública. Este Decreto ha sido modificado por los Decretos 1259 de 1994, 1446 de 1994, 2852 de 1994 y 2337 de 1995.

Paralelamente se desarrolla la intención de unificar los procesos contables en el sector real de la economía, aquel regulado por el Código de Comercio, con excepción de sector financiero, estableciendo procedimientos operativos uniformes según las intenciones del llamado Plan Único de Cuentas para los Comerciantes,

inicialmente emitido por el Decreto 2195 de 1992; merced a sus vacíos e inconsistencias luego de un superficial debate y una formal reconstrucción, sustituido por el Decreto 2650 de 1993 y sustancialmente modificado por los Decretos 2894 de 1994, 2116 de 1996 y 095 de 1997, argumentalmente vinculado a una estrategia de internacionalización de la economía, que determina la necesidad de una armonización de información en el plano internacional. Este hecho obliga a la realización de unas reflexiones previas sobre el concepto de internacionalización, la modernización de la legislación mercantil y la incidencia de la información contable y el control organizacional en este proceso.

La culminación del proceso, confirmatoria de la provisionalidad regulativa la constituye la eliminación de los ajustes integrales por inflación, primero por sectores, financiero, emisores de valores, economía solidaria, entidades sin ánimo de lucro y luego generalizando la medida, incorporando nuevas incoherencias técnicas para el tratamiento de los ajustes ya reconocidos, al tiempo que se busca como solución a la ineficiencia regulativa, el sacrificio de la soberanía proponiendo que en el futuro las normas aplicables sean emitidas por organismos privados extranjeros.

Es el moderno panorama de improvisaciones e inconsistencias, la continuidad de un proceso regulativo anárquico y contradictorio, la imposición del reino de la inoperancia. Esta sección de la historia regulativa mercantil se soporta especialmente sobre el enfoque anglosajón, la adopción de normas generales, pero a partir de la influencia tributaria y la adopción del Plan Único de Cuentas, es clara

la incursión en la determinación de reglas de operación al detalle, tan propia del enfoque continental europeo.

## 2.2. Otras experiencias regulativas

Además de las anteriores experiencias regulativas mercantiles se han desarrollado otras de menor cobertura, de gran importancia y con sus particulares intereses y metodologías.

### 2.2.1. Sistemas contables del sector sindical

Los primeros antecedentes de esta regulación se remontan al mes de julio de 1970, cuando se emitió en forma irregular la Resolución 0584, reglamentando el manejo del presupuesto y la contabilidad de los sindicatos; esta Resolución fue considerada irregular en su procedimiento y debió ser sustituida en enero de 1972 por la Resolución 0001, en uso de atribuciones conferidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el Código Sustantivo del Trabajo en sus artículos 397 y 485. La regulación contable se fundamenta en las funciones de vigilancia del Ministerio de Trabajo y aborda la definición de contabilidad como un sistema de teneduría de libros, integrado por los dedicados a registro de Caja, Bancos, Diario, Mayor y Balances, Inventario y Balances y Presupuesto, los cuales están sujetos a registro por parte de las auditorías de trabajo del respectivo ministerio, debiendo someterse a normas generales de contabilidad y a una serie de requisitos legales y estatutarios.

Novedad de esta reglamentación la constituye el presupuesto, sobre el cual se establecen métodos de elaboración, cálculos de ingresos y egresos, registro con-



table y presentación de informes, todo ello dentro de una concepción de contabilidad de caja, es decir se trata de un presupuesto de efectivo, para el cual se definen sus conceptos integrantes de ingresos y egresos.

El manual de contabilidad sindical continúa con un capítulo de generalidades sobre el manejo de las operaciones, estableciendo reglas sobre revelaciones especiales en lo relativo a gastos de representación, honorarios, viáticos, transportes y servicios de tipo social, los cuales son sometidos a especiales controles por la auditoría sindical. La ejecución del presupuesto es reglamentada, estableciendo una escala de cuantías, así como los requisitos de tramitación de cuentas.

Se determinan reglas sobre libros sindicales, estableciendo los de orden legal (actas de asamblea, actas de junta directiva y afiliados), los libros de contabilidad ya enunciados, todos los cuales requieren registros; se definen los libros auxiliares y se establecen prohibiciones en el manejo general de los libros, para proceder luego a emitir un código de cuentas para el cual se establecen las definiciones y reglas de imputación. Luego se determinan los formatos de los libros y documentos que registran la información y la soportan, y los informes que deben presentar.

Finalmente se reglamenta la elaboración y presentación de informes, el trámite de aprobación de cuentas, los documentos de soporte y algunas normas de archivo y control interno, para concluir esta sección con una descripción del proceso contable. Estas disposiciones contables se complementan con unas disposiciones varias que regulan las cajas de préstamos y auxilios mutuos, las cajas de ahorros, las colonias vacacionales, las cooperativas, el manejo

de auxilios oficiales, la compra y venta de activos fijos, las bajas y condonaciones, la liquidación de organismos sindicales, el manejo de archivos, los procedimientos de cambio de tesorero y directivas y la administración de fondos de los sindicatos nacionales.

Puede observarse que esta regulación contable se acerca mucho a las costumbres continentales europeas de normas al detalle, es decir no se limita a emisión de normas generales, sino que aborda los procesos operacionales.

Esta regulación fue actualizada mediante Resolución No. 0403 de 1986, modernizando procedimientos y flexibilizando el manejo contable. Es de anotar que el manejo de libros sindicales y algunas normas de control interno están establecidos en el artículo 393 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo. La provisionalidad regulativa no solo es una característica de la regulación mercantil, también tiene presencia en el ámbito sindical. La Ley 50 de 1990 eliminó las disposiciones que regularon la contabilidad sindical y disponían su control por el Ministerio de Trabajo, determinando la libertad de los sindicatos para manejar su información de acuerdo con procedimientos técnicos, normas estatutarias y orientaciones directivas. Un proceso de desregulación en un ambiente de regulación.

### 2.2.2. Partidos políticos

La mayor parte de las regulaciones emanadas del Estado han surgido de sus funciones de control y vigilancia, todas ellas dirigidas a buscar la transparencia en la actividad de distintas instituciones de carácter mercantil, social, religioso o político.

En este último aspecto la Ley 85 de 1985 al regular la actividad de los partidos políticos, estableció la necesidad de que estos actúen dentro de un marco que permita el pleno conocimiento del origen y destinación de los recursos utilizados en la actividad política, tanto con el objetivo de evitar el despilfarro o desviación de los fondos públicos, especialmente los originados en auxilios legislativos, como para evitar la vinculación de capitales de discutible origen, a la financiación de campañas políticas que podrían aportar gran poder a sus contribuyentes.

En estas condiciones se determina la obligatoriedad a los partidos y grupos políticos de informar sus cuentas en libros registrados ante las autoridades electorales, haciendo identificación plena de los orígenes y aplicaciones de los fondos vinculados a su financiación. Es una regulación concentrada en el proceso contable, que no llega sin embargo a establecer actividades operacionales o estructurales puntuales para el manejo de las cuentas.

### 2.2.3. Sector solidario de la economía

Este sector ha venido cobrando gran importancia en la vida económica del país, se ha planteado su reconocimiento como un tercer sector de la economía, al lado del sector público y del sector privado. En muchos países ha constituido una auténtica estrategia de desarrollo y en Colombia ya constituye por lo menos un importante grupo de presión, con destacada participación dentro del producto interno bruto. Esta circunstancia ha hecho que el gobierno se preocupe de su inspección y vigilancia con énfasis similar al dedicado al sector financiero y de las sociedades mercantiles.

Desde sus orígenes el cooperativismo ha sido objeto de inspección y vigilancia estatal, la cual se ha expresado sobre sus procesos administrativos, contables y financieros.

En lo administrativo el Estado ha influenciado las formas estructurales de gestión, la composición de sus organismos directivos y de vigilancia, otorgando a las juntas de vigilancia un mayor poder en la fiscalización de los actos administrativos y a la Revisoría Fiscal el control especializado en aspectos contables y financieros.

En lo contable los inicios de la regulación estuvieron vinculados a la estructura de los informes periódicos (semestrales) sobre los movimientos, saldos y resultados obtenidos por estas instituciones y el adecuado manejo de algunas provisiones y reservas especiales, como los fondos de solidaridad y educación; así mismo se empezaron a establecer proformas de los informes contables, iniciando a través de su estructura el camino para la determinación de una estandarización de las cuentas del sector. El proceso de inspección y vigilancia fue abriendo camino para la adopción de un Plan Único de Cuentas para las entidades cooperativas, cuya elaboración fue contratada por el organismo de vigilancia, hoy Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP) con una firma privada de contables que produjo un documento objeto de controversias y ajustes, el cual tiene carácter obligatorio desde su emisión por la Resolución 1091 de 1983.

Esta Resolución se inicia determinando los libros principales que deben satisfacer formalidades de registro y autenticación ante la entidad de vigilancia, y los cuales se constituyen por el diario gene-



ral y el mayor y balance como libros de contabilidad, complementados con libros sociales con los mismos requisitos para efectos del registro de actas y socios, en una analogía con la legislación comercial. Esas normas sobre libros contables son ratificadas y complementadas con aspectos relativos a rendición de estados financieros y dictámenes de los revisores fiscales mediante Resolución 4231 de 1992.

Una vez que el sector privado adoptó por regulación estatal el sistema de ajustes integrales por inflación, el sector cooperativo se vinculó a su práctica estableciendo en primer lugar la obligatoriedad de observación del método anual mediante la Resolución 879 de 1992 y posteriormente adicionó su Plan Único de Cuentas, vinculando las cuentas necesarias para el registro y la obligatoriedad del ajuste de activos no monetarios, pasivos no monetarios financieros, el patrimonio con excepción de los aportes sociales, las donaciones y sus rendimientos capitalizados integrados al patrimonio; así mismo se establecieron los ajustes para las cuentas de resultado y se determinó la prohibición de distribuir excedentes obtenidos por exposición a la inflación, para concluir con una reformulación total de su Plan Único de Cuentas y asimilarlo al mercantil, mediante nueva Resolución.

En el contexto de la regulación de la contabilidad en el sector solidario, la exclusión de los aportes como cuenta patrimonial no monetaria se originó en la preocupación de las entidades cooperativas por el deterioro de los índices de gestión, pues la generación de ajustes sobre ellos, crearía cargos en la cuenta de corrección monetaria, disminuyendo sustancialmente los resultados. A un problema de ges-

ción se le dio una solución legal que en la práctica contribuye a la tergiversación de la medición de los resultados y a una posible toma de decisiones equivocada en términos financieros. Este manejo fue finalmente corregido.

Al lado de esta reglamentación de las entidades del sector solidario, se han emitido normas contables para entidades pre-cooperativas o integradas a este mismo sector como es el caso de los Fondos de Empleados y las Asociaciones Mutuarias, para las cuales se establecieron planes de cuentas específicos mediante la Resolución 0067/85, la cual a su vez también ha tenido sus propias actualizaciones para adaptarse a las condiciones del sistema de ajustes integrales por inflación.

Una anotación final muy importante en el campo de la regulación contable del sector solidario de la economía, radica en el establecimiento de una serie de cuentas de orden e información complementaria algunas veces no financiera, orientada a la producción de contabilidad social o información social, constituyéndose ese sector en pionero de tal tipo de información en Colombia.

Mediante la Resolución 1515 de 2001 se expidió el Plan Único de Cuentas para las entidades del sector solidario vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

#### **2.2.4. Subsidio familiar**

La Ley 21 de 1982 definió a las cajas de compensación familiar como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado a través de la Super-

intendencia de Compensación Familiar. La Ley 25 de 1981 otorga al Superintendente del Subsidio Familiar la atribución de estatuir normas y procedimientos uniformes para la elaboración, registro y control de los presupuestos y de la contabilidad, estableciendo la obligatoriedad a las cajas de presentar semestralmente estados financieros, los cuales serán evaluados por la Superintendencia y las observaciones que esta exprese serán de obligatoria consideración.

Las cajas de compensación familiar deben aplicar los contenidos del Decreto 2649/93, en lo aplicable a las actividades industriales y de mercadeo, pero así mismo están obligadas a cumplir con todos los instructivos específicos sobre el manejo de información, establecidos por la Superintendencia en otros aspectos.

En sus funciones de inspección y vigilancia y la atribución de estatuir normas y procedimientos contables, la Superintendencia de Compensación Familiar estableció formularios oficiales para la presentación de información presupuestal, contable, financiera y estadística, con el cual se inicia la estandarización de cuentas similar al ya avanzado en los sectores financiero y solidario de la economía, especialmente por los contenidos regulativos como el Decreto 341 de 1988 y la Resolución 007 de 1988. Dentro de la moda de establecer “Planes Únicos de Cuentas”, la Superintendencia de Compensación Familiar hoy actúa aceleradamente en ese objetivo.

### **2.2.5. Fondos mutuos de inversión**

La Comisión Nacional de Valores, en cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia, emitió el 27 de julio de 1989 la Circular Externa 014, adoptando un

instructivo contable para los fondos mutuos de inversión, cuyos contenidos dicen fundamentarse en las normas de contabilidad de Equidad, Ente Contable, Bienes Económicos, Esencia Sobre Forma, Continuidad, Unidad Monetaria, Valuación al Costo, Causación Contable, Prudencia y Uniformidad; es decir sobre las normas básicas determinadas por el Decreto 2160 de 1986 en el ámbito mercantil.

En esta norma se establece la obligatoriedad de los estados de balance y resultados con periodicidad trimestral, se establece un catálogo de cuentas, sin discriminación a detalle, se define e ilustra su manejo a nivel de ejemplo, determinando la obligatoriedad de la observación de todos los contenidos regulativos allí establecidos. El sistema establecido trabaja sobre la base de costo histórico puro, con excepción de las inversiones mobiliarias, para las cuales establece el registro del valor de mercado mediante la utilización de las cuentas de valorización y superávit por valorización o mediante la constitución de provisiones. El énfasis fundamental de esta norma lo constituyen las inversiones. Se establece un capítulo para reglamentar el manejo contable de unidades de inversión, sin separarse del concepto de unidad monetaria.

En el año de 1992 la Comisión Nacional de Valores emitió una nueva Resolución estableciendo la implementación del método mensual de ajustes integrales por inflación y en 1993, una vez conocida la inconstitucionalidad del Decreto 2911 de 1992 eliminó el procedimiento de ajuste, considerando erróneamente su inoperancia, cuando la norma derogada solo hizo relación a efectos tributarios con los cuales nunca tuvo relación. Otro caso de regulación a nivel operativo, de detalle.





### 2.2.6 Entidades del sector salud.

El Estado ha venido desarrollando una importante actividad de inspección y vigilancia sobre todas las instituciones dedicadas a la prestación de servicios de salud, no solo a las que constituyen entidades públicas, sino también en todas aquellas de carácter privado organizadas como fundaciones o instituciones de utilidad común, asociaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, las cuales se consideran adscritas al Servicio Nacional de Salud y son por tanto objeto de vigilancia a través de la Superintendencia de Salud, y en desarrollo de tal función el Estado ha determinado un ordenamiento contable, que constituye un auténtico Plan de Cuentas y unas normas sobre la presentación de informes, todo ello dentro de una sujeción al Decreto 2160 de 1986 en lo referente a normas técnicas. Hoy esta reglamentación es sustituida por el Plan Único de Cuentas para Hospitales PUCH, el cual se fundamenta en el Plan Único de Cuentas para Comerciantes, conservando la misma estructura de codificación pero incluyendo importantes elementos para el registro de costos y presupuestos. Este nuevo plan obliga a entidades privadas o públicas de cualquier naturaleza que presten servicios hospitalarios.

Este plan entró en controversias con la expedición del Plan General de Contabilidad Pública, de obligatoria observancia para órganos del presupuesto y toda entidad con participación de capital estatal. Hoy el plan se ha armonizado con el del sector público dando origen a procesos de concertación entre entidades reguladoras competidoras en lo referente a entidades públicas y se han expedido nuevos planes para las entidades privadas y del sector

solidario de la economía, concertándose con el Plan Único de Cuentas para Comerciantes y el Plan Único de Cuentas del Sector Cooperativo. Una regulación diversificada de un sector o actividad en concordancia con el origen de su capital.

Mediante la Resolución 106 de 1998 se adoptó el actual Plan Único de Cuentas para las instituciones prestadoras de servicios de salud privados.

### 2.2.7. Sector financiero

Actividad considerada tradicionalmente no creadora de valor, su acción eminentemente especulativa le ha permitido un proceso de acumulación, a pesar de la inequidad contenida en el ordenamiento tributario y contable soportado en el costo histórico puro que ha imperado tradicionalmente en Colombia. Este sector influye sustancialmente en el comportamiento de la economía nacional, su acción tiene incidencias directas en el volumen del medio circulante, especialmente por la emisión secundaria y por tanto es determinante en el comportamiento de fenómenos macroeconómicos como la Inflación, una gran parte de la política económica, la política monetaria y la política cambiaria recae sobre él.

Siendo tal su importancia el Estado ha profundizado hasta niveles de rigor su acción de vigilancia y control, llegando a intervenir en la propia composición de su capital y en el control de la inversión extranjera. El control de la Superintendencia Bancaria ha sido riguroso, influyendo sobre procesos administrativos, actividades contables y las políticas financieras.

La gestión de los establecimientos financieros se halla regulada por una serie de relaciones financieras que determinan sus cupos de actividad; ello requiere el es-



tablecimiento de unas normas contables claras y precisas para permitir la correcta aplicación de políticas monetarias como la de crédito, el encaje, etc., y determinando procedimientos rigurosos especialmente en lo relativo a cartera y el reconocimiento de ingresos y gastos.

Tal como en otros sectores, las funciones de vigilancia iniciaron la regulación contable, mediante el establecimiento de formularios oficiales para la producción de informes, los cuales fueron evolucionando hacia el manejo de operaciones desde el punto de vista contable, partiendo de la circular 57 de 1978 estableció normas de contabilidad en el sector financiero, pasando por una larga lista de normas contables sobre corresponsales extranjeros, valorización de inversiones en el exterior, registro de operaciones en moneda extranjera, calificación de cartera, bienes recibidos en pago, registro de redescuentos, registro de bonos, títulos y otros documentos hasta llegar a la emisión de un Plan Único de Cuentas de las Entidades de Crédito, mediante la circular externa 010 de 1990.

Un camino similar se ha recorrido en otras instituciones financieras, como las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, los almaces generales de depósito que adoptaron su plan único de cuentas mediante Resolución 3700 de 1988, las compañías de financiamiento comercial, que adoptaron su plan de cuentas mediante circular externa 051/91, las sociedades fiduciarias, los fondos ganaderos y el sector asegurador que tuvo su propio plan de cuentas mediante Resolución 2300 de 1990.

Dentro de este sector se han emitido algunas importantes normas contables por parte de la Junta Directiva del Banco de

la República, en relación a las casas de cambio, las cuales deben ser vigiladas por la Superintendencia Bancaria y de acuerdo con las disposiciones que emita la Superintendencia de Cambios.

El sector financiero es sin duda el lugar de mejores logros en la aplicación de la regulación contable, como consecuencia de la capacidad de vigilancia de la Superintendencia Bancaria, sólidamente soportada en un gran desarrollo informático.

La Resolución 3600 de 1988 y la Circular Externa 011 de 2005 regulan la contabilidad para las entidades de este sector.

### **2.2.8. Regulación en el mercado de valores**

Todo el mercado de valores se encuentra sometido al control y vigilancia de la Superintendencia de Valores, originalmente creada como Comisión Nacional de Valores por la Ley 32 de 1979. Dentro de las funciones de inspección y vigilancia esta superintendencia ha venido estableciendo una serie de normas contables aplicables a las bolsas de valores, a los comisionistas de bolsa, a las sociedades administradoras de inversión.

### **2.2.9. Sector educativo**

También existen importantes desarrollos de la regulación contable en el sector educativo, especialmente en las llamadas instituciones de utilidad común y en las instituciones universitarias en donde una vez más se repite la constante de que el establecimiento de formatos de informes avanza inexorablemente hacia la adopción de planes únicos de cuentas.

### **2.2.10. Servicios públicos domiciliarios**

La Constitución Política de Colombia previó en los artículos 365 a 370 la or-



ganización de los servicios públicos domiciliarios, determinando en el último de ellos la creación de una superintendencia para la vigilancia y control administrativo de gestión. El desarrollo constitucional se efectuó por la Ley 142 de 1994, creando la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y asignándole entre otras la función de establecer sistemas uniformes de información y contabilidad de las entidades vigiladas y controladas. En desarrollo de esta función se emitió la Resolución 001416 de 1997 adoptando el Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, el cual adopta la estructura básica del Plan General de Contabilidad Pública, incorporando un marco conceptual y un modelo instrumental análogo.

El marco conceptual se integra por postulados, fines, usuarios, características, principios, normas generales y normas técnicas. Estructura y contenido idénticos a su documento de referencia, arrastrando con ello sus virtudes y errores.

El modelo instrumental requirió dos elementos de concertación; el Plan General de Contabilidad Pública incorporó nuevas cuentas y subcuentas y el Plan de Servicios Públicos desarrolló dos niveles adicionales de desagregación de información e incorporó un dígito para clasificar el sector, con lo que se posibilita la contabilidad por servicio.

Por Resolución 1417 de 1997 se adopta complementariamente un Plan Unificado de Costos y Gastos, separado pero relacionado con el plan contable desarrollando un enfoque dualista moderado. El sistema unificado de costos y gastos se desarrolla sobre el enfoque de costos basados en actividades.

Mediante la Resolución 20051300033635 se actualizó el Plan de Contabilidad para Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios y el Sistema Unificado de Costos y Gastos por Actividades.

Además de los anteriores, en Colombia existen otros planes de cuentas tales como:

- Plan Único de Cuentas para entidades aseguradoras, Circular Externa 042 de 2002.
- Plan Único de Cuentas para fondos de cesantías, Circular Externa 036 de 2003.
- Plan Único de Cuentas para fondos de pensiones, Circular externa 036 de 2003.
- Plan Único de Cuentas para fondos de reservas pensionales, Circular externa 044 de 2003.
- Plan Único de Cuentas para fondos de pensiones administrados por Caxdac, Circular externa 042 de 2002.
- Plan Único de Cuentas para el Banco de la República, Circular Externa 042 de 2002.

## 3. Evolución regulativa del sector gubernamental

### 3.1. Antecedentes de la regulación

Se cree que la moda reguladora es una novedad contable, apreciación equivocada, esta constituye una vieja práctica, de manera significativa en el sector público, desde siempre caracterizando su información como una práctica regulada. Esto se puede evidenciar en viejos documentos, mostrando cómo desde los orígenes de la historia se han emitido normas y procedimientos para el manejo de información sobre la actividad económico-administrativa del Estado, generalmente con objetivos de control sobre los administradores públicos y los contribuyentes ciudadanos.

La contabilidad gubernamental provino primero de España, que como Estado conquistador fue consciente de su importancia y por ello vinculó como partícipes indispensables de toda expedición, junto a los militares, al geógrafo, el cura doctriero y el contador, organizando las cuentas de la Colonia desde sus inicios.

España consolidó la organización contable sobre criterios de la cultura latina, consecuencia de su actitud abierta al arte y el conocimiento europeo de la época. En 1263 Alfonso el Sabio ordenó la organización de las cuentas reales e impuso a los funcionarios encargados de la administración, la obligación de rendir cuen-

tas, práctica regulada totalmente en 1436, cuando la función de vigilancia se asignó a los Oidores de la Real Audiencia; en 1476 se emiten ordenanzas reales estableciendo la forma de rendir las cuentas.

Todas las prácticas fueron trasplantadas a la Nueva España (América española), con la designación de contadores reales, quienes junto con su nombramiento recibían una cédula de instrucciones con elaborados reglamentos de contabilidad fiscal y forma de llevar los libros. A partir de 1551 el rey Felipe II ordena llevar contabilidad por partida doble, procedimiento retractado en 1923, cuando se retornó a la partida simple y los sistemas de caja.

Estas normas contables se mantienen y mejoran durante toda la Colonia y después de ella en la vida republicana, caracterizada esta última por el tránsito del caos informativo a la racionalidad, permitiendo identificar grandes etapas de la información gubernamental.

### 3.2. Etapa de la improvisación

Segunda etapa de la regulación contable gubernamental ubicada entre el origen de la república y el año 1923. Durante este siglo largo de historia, la contabilidad se caracteriza por la incertidumbre de su quehacer y la responsabilidad de su construcción. El objetivo que enlaza la pródiga



legislación contable es el control de la actividad estatal en su aspecto financiero y administrativo, con muy poco desarrollo del control de sus derechos sobre los contribuyentes, porque sus rentas se originan en tributos aduaneros y de consumo.

La responsabilidad de la elaboración de información contable se desplazó reiteradamente de las ramas ejecutiva, a legislativa y judicial del poder público, sin establecer un criterio acertado sobre la importancia administrativa de la contabilidad, cuya práctica fue accidentada e intermitente, siendo normal su abandono en épocas de guerra, constituyendo los eventos bélicos, tan rutinarios en el pasado siglo, el argumento justificativo ante el parlamento para no informar las cuentas de la Nación. Las principales normas que se presentaron en esta etapa fueron:

1819. Se determina la vigencia de las normas contables del gobierno español, restableciendo el Tribunal de Cuentas y creando una Dirección y Superintendencia General de la Hacienda.

1821. Por Ley del 6 de octubre se organiza la Contaduría General, disponiendo el funcionamiento de la Oficina de Contaduría de la Hacienda, integrada por cinco contadores nombrados por el gobierno.

1824. Por Ley del 3 de agosto se suprime la Contaduría General de la Hacienda, se crea la Dirección General de Hacienda, con Contadurías Seccionales, formada por cinco directores. Se reglamenta el pago de la deuda pública y el libro de la deuda nacional.

1825. Por Decreto de noviembre 23 se crean Contadurías Provinciales investidas de jurisdicción coactiva para el cobro de acreencias a favor del Estado.

1832. Por Ley del 20 de marzo se suprime la Dirección General de la Hacienda, restableciendo la Contaduría General de la Hacienda, dependiente del ejecutivo, asignándole funciones de examen y fenecimiento de cuentas.

1838. La Ley del 26 de mayo integra la Comisión Legislativa de Cuentas por tres miembros de cada cámara, para evaluar las cuentas del presupuesto y del tesoro.

1843. Se incluye la organización contable en la Constitución Nacional.

1846. La Ley del 9 de junio reglamenta el funcionamiento de la Contaduría General de la Hacienda y determina trámites para el fenecimiento de cuentas. La Ley del cuatro de mayo establece la obligación de la Contaduría General de la Hacienda de examinar y fenecer las cuentas de la administración y de sus oficinas subalternas.

1847. Por Ley séptima se establece la Corte de Cuentas, compuesta por un juez y sus jueces auxiliares nombrados por el ejecutivo, con funciones de examen y fenecimiento de cuentas en primera instancia. Se impone al contador general, normas sobre el manejo de las cuentas.

1850. La Ley 20 crea la Oficina General de Cuentas sustituyendo a la Corte de Cuentas, dirigida por un Contador Mayor Presidente. El personal de esta dependencia debe ser nombrado por el presidente.

1857. Por Ley del 19 de febrero los contadores de la Oficina General de Cuentas pasan a ser nombrados por el Congreso. Se define el concepto de responsabilidad fiscal de los funcionarios ordenadores, determinando que las apelaciones se surten en salas distintas de la Corte Suprema de Justicia.

1866. La Ley 68 mantiene como entidad fiscalizadora a la Oficina General de Cuentas, integrada por cinco contadores nombrados por el Congreso y reglamenta su funcionamiento.

1873. Se elabora el primer Código Fiscal, en el cual se ratifica el funcionamiento de las oficinas generales de cuentas, la rendición mensual y el recurso de apelación ante la Corte Suprema de Justicia, incluyendo en él normas contables.

1881. La Constitución fija pautas de derecho presupuestal.

1892. Por Ley 33 se determina la obligación del ejecutivo de presentar proyecto equilibrado de presupuesto.

1898. La Ley 62 restablece la Corte de Cuentas, designada por el Congreso de la República.

1904. Se reglamenta por Decreto la formación de las cuentas del presupuesto y del tesoro.

1912. Se deroga el Código Fiscal de 1873 determinando que la Corte de Cuentas tendrá diez magistrados, nombrados por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo para períodos de cuatro años y se reglamenta su funcionamiento. La Ley 110 del mismo año determina procedimientos para el cálculo de rentas.

1918. Se eleva el número de magistrados a trece, los cuales son nombrados seis por la Cámara de Representantes y siete por el Senado para periodos de cuatro años.

La simple enunciación de estas normas evidencia de manera clara, la continua variación de la regulación en sus aspectos de organización del trabajo, proceso contable y proceso de control, en un ambiente de incertidumbre donde lo predo-

minante es el ensayo-error de aspectos eminentemente funcionales, pragmáticos. Contabilidad caótica para una nación anarquizada.

### 3.3. Etapa de adaptación

Esta etapa tiene su origen en la aplicación de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, que visitó con fines de monitoreo económico a nuestro país en el año de 1923 a instancias del gobierno de Pedro Nel Ospina. Colombia llegó por entonces a un punto crítico de su desarrollo económico, consolidándose como República agroexportadora, requiriendo de manera inaplazable una reconversión de su estructura para los fines del comercio exterior. La necesidad de obras de infraestructura que dieran integración a las zonas de producción con las vías a la exportación no aceptaban aplazamientos y requerían una financiación, por política monetaria considerada imposible a nivel interno, encontrando como alternativa recursos externos.

El mayor oferente internacional de crédito era el triunfador de la primera guerra mundial, Estados Unidos, país con significativos desarrollos del saber administrativo, financiero y económico; en virtud de tal conocimiento no arriesgaba sus recursos. Por eso hizo exigencias a Colombia para que organizara sus finanzas y demostrara tener la capacidad de pago suficiente para responder por sus acreencias, enviando a sus consultores encabezados por Edwin Walter Kemmerer, especialista en moneda y banca, quien se acompañó del experto en presupuesto y contabilidad, Joseph T. Byne, el experto en aduanas, W. W. Renwick, el experto en crédito público, Walter E. Laguerquist, y el experto en impuestos y rentas,



Kossuth Williamson, además de personal auxiliar, apoyados por contables colombianos como Leopoldo Lascarro, Régulo Domínguez y Rafael Caballero.

La misión abordó todos los tópicos e hizo recomendaciones como la creación de instituciones como la Contraloría General de la República, las Superintendencias Bancaria y de Sociedades y la Banca Central, la organización de la contabilidad, el presupuesto y la reforma de los programas educativos de la Escuela Nacional de Comercio.

Para la regulación contable gubernamental tienen gran importancia dos recomendaciones. La organización del presupuesto Nacional con fuerza restrictiva, adoptada por Ley 34 de 1923 y la organización del control fiscal y la contabilidad nacional adoptada por Ley 42 de 1923, mediante la creación de la Contraloría General de la República y la eliminación de la Corte de Cuentas, dando un paso trascendental en la cultura del control y la información que por primera vez recibe una influencia diferente a la latina. La influencia anglosajona con sus conceptos de control posterior unipersonal derivados de la experiencia del sector privado se enfrenta a la tradición del control permanente, realizado generalmente como un cotejamiento entre documentos y registros de cuenta y razón, bajo la aureola del principio de legalidad financiera.

El sistema contable gubernamental continúa trabajando bajo el objetivo de control y sus normas están dirigidas a aspectos fiscales, presupuestales y de administración de fondos en poder de funcionarios, dando gran énfasis a las llamadas cuentas del tesoro y la determinación del resultado fiscal de la gestión pública, el cual es

definido como la diferencia entre activos y pasivos corrientes, en analogía al capital de trabajo calculado en el sector privado. El control deja de ejercerse sobre cuentas centralizadas de organismos públicos y se ejerce directamente sobre todos los funcionarios que recauden, custodien o inviertan fondos y recursos públicos.

Los sistemas Kemmerer de contabilidad gubernamental constituyen un auténtico retorno a la contabilidad de partida simple e imputación por caja, según puede desprenderse de las definiciones publicadas en 1935 por la Contraloría General de la República en su boletín. “El balance fiscal se formará únicamente de las cuentas de activo disponible y pasivo exigible, cuya diferencia expresa el Superávit o Déficit Fiscal. Tendrá como base el movimiento presupuestal de la vigencia, o sea, el de los fondos que reciben o egresan las oficinas de manejo, comprendidos los saldos que provienen de los años anteriores”.

“El Balance de la Hacienda comprende, además del resultado expresado por el Balance Fiscal, todos los valores representados en inversiones, ya sean bienes muebles, inmuebles, acciones en bancos y empresas, ferrocarriles, materiales, etc.”.

“En el Pasivo, la deuda pública interna y externa, y luego las demás obligaciones a cargo del Estado que requieran para su pago la existencia de una partida en el presupuesto”.

“En el Balance de la Hacienda figuran también los Activos diferidos, o sea los que representan obligaciones a favor de la Nación, cuya efectividad requiere alguna tramitación; como por ejemplo, el cobro por vía judicial de las responsabilidades de los empleados de manejo, o



de la investigación si se trata de saldos anómalos.”

“Resumiendo, el Balance de la Hacienda abarca todo el conjunto de bienes que posee la Nación y todas las obligaciones a cargo de esta, de cuya comparación resulta el saldo de la Cuenta Hacienda Pública, que expresa la cuantía del capital líquido que posee”.

Estas definiciones básicas aportan un buen grado de confusión a la reglamentación, literalmente asemeja el Balance de la Hacienda al Balance General y determina que el resultado fiscal es componente simultáneamente del Balance del Tesoro y del de Hacienda, lo cual constituye un error técnico fundamental. Sin embargo, la estructura del Tesoro es establecida en términos muy diferentes a aquellos con los cuales hoy se interpreta; allí se habla de activos disponibles y pasivos exigibles, conceptos sustancialmente diferentes de los valores corrientes con cuya diferencia se define actualmente el resultado fiscal o financiero.

El sacrificio más grande aportado por la contabilidad Kemmerer fue el de la causalidad y la partida doble que se impuso en el mundo desde el siglo XIII, heredado en el proceso de la primera Colonia, y abandonado por los consultores que agenciaron la segunda. El sistema de caja es el determinante de un registro que necesariamente resulta incompleto, porque el interés está dirigido al control de los flujos monetarios, en detrimento de la protección de los bienes públicos, solo son incorporados a la contabilidad por inventarios físicos y el cálculo de la riqueza de la sociedad queda reducido al establecimiento aritmético de una diferencia de activos y pasivos sin tener garantía de

objetividad. El interés en el control de flujos monetarios y la determinación de mediciones de la capacidad de pago de la deuda pública se impusieron sobre toda consideración de la contabilidad como sistema de información económico-administrativa y social de la gestión del gobierno.

A manera de síntesis se pueden enumerar las deficiencias fundamentales de las estructuras contables Kemmerer así:

- a. Predominio del principio de legalidad financiera sobre el criterio de realidad económica.
- b. Desconocimiento de la problemática de las bases de valuación, permitiendo la adopción mecánica del costo histórico puro.
- c. Ausencia de claras definiciones que eliminaran las contradicciones en las normas jurídicas.
- d. Divorcio entre los distintos subsistemas de información, evitando su conformación como sistema.
- e. Ausencia de procedimientos de cierre presupuestal y contable.
- f. Ignorancia de los conceptos fundamentales de resultado patrimonial y fiscal y sus relaciones conceptuales y técnicas.
- g. Establecimiento de un sistema de caja, donde lo predominante en el proceso administrativo es el presupuesto que se constituye en única fuente del registro contable.
- h. Es un sistema de contabilidad por partida simple que acude al expediente del inventario físico como posibilidad de determinación del patrimonio social o Hacienda Pública.





- i. No tiene una estructura de áreas de responsabilidad que permita el control de gestión y el control por excepción.
- j. No incluye una estructura de costos que permita la determinación real y el control de los proyectos de inversión, los cuales no son capitalizados, reciben el trato de gastos periódicos.
- k. Tiene graves problemas de clasificación que la hacen inútil para la planeación.

El tiempo transcurrido desde este hecho hasta el año 1973 puede considerarse de adaptación; durante todo este lapso los municipios y departamentos estuvieron dedicados a adaptar los modelos Kemmerer como sistema de información regional o local; una auténtica generalización de la desinformación sobre la cual se alimentaba incólume la causa principal de los problemas inflacionarios, la corrupción administrativa. Desde luego que en el período mencionado existieron normas jurídicas que afectaron la regulación contable gubernamental en forma más bien indirecta.

El Decreto Ley 911 de 1932, determina funciones específicas del contralor sobre el manejo de libros del Tesoro, así como del presupuesto en cada ministerio, bajo la dirección de un Oficial de Presupuesto, determinando sus funciones principales. En esta misma norma se establecen obligaciones sobre presentación de cuentas por parte del Contralor General de la Nación, determinando que ningún documento, informe, cuenta o dato oficial sobre situación y operaciones del gobierno podrá emanar de dependencia distinta al Departamento de Contraloría a no ser que exista autorización previa de la misma.

El Decreto Ley 1324 de 1932 establece los contenidos de los informes mensuales de situación fiscal y de tesorería que debe presentar el Contralor General de la Nación.

En 1945 se elevó a norma constitucional la gestión fiscal administrativa, en los artículos 59 y 60 de la Carta. En 1950 se crea el Departamento Nacional de Planeación y se da inicio a la formulación y aplicación de principios presupuestales que complementan el solitario de equilibrio.

La Ley 58 de 1946 establece la competencia exclusiva de la Contraloría en el examen de cuentas, sus hechos derivados y en la determinación de la organización contable. En 1956 el Decreto Legislativo 1839, ordena la adopción de sistemas homogéneos de control fiscal y asigna al Contralor General de la República la dirección de la vigilancia de la gestión fiscal administrativa nacional, departamental y municipal. Todas estas normas no hacen más que desarrollar reformas constitucionales que establecieron las atribuciones del contralor (artículo 60), las atribuciones especiales de la Cámara de Representantes (artículo 102) y normas sobre el carácter restrictivo del presupuesto (artículos 206 y 207).

Es importante destacar el Acto legislativo No. 1 de 1968; en su artículo 76 transitorio estableció que la Ley determinará el organismo encargado de llevar las cuentas públicas generales de la Nación, encargando provisionalmente a la contraloría de continuar haciéndolo. Por eso resulta incomprensible la decisión judicial que declaró parcialmente inexecutable el Decreto 294 de 1973, precisamente en el aparte que asignara esa función al Ministerio de Hacienda.

Los componentes de la regulación contable en esta etapa histórica siguen siendo los mismos, como han de serlo; la organización del trabajo, el proceso contable y el proceso de control; sus carencias se pueden clasificar en problemas de significado, problemas de estructura y problemas de relación.

### 3.4. Etapa de racionalización

Tiene un antecedente importante por la adopción en 1960 del principio de programación presupuestal que genera contribuciones en aplicación gubernamental de la llamada contabilidad por áreas de responsabilidad, pero su punto de ruptura se ubica en la expedición del Decreto 294 de 1973.

Las grandes transformaciones aportadas por la nueva norma se refieren, una a la organización del trabajo mediante el traslado de la responsabilidad de llevar la contabilidad de la Nación al Ministerio de Hacienda, reconociendo el valor de la contabilidad como instrumento de la administración. Esta norma lamentablemente no tuvo aplicación, fue declarada inconstitucional por un absurdo fallo de la Corte Suprema de Justicia. La otra norma trascendental fue la adopción del principio de causación y consecuente retorno a la partida doble, prácticas abandonadas por las recomendaciones de la Misión Kemmerer.

En lo relativo a la organización del trabajo el gran paso lo dio la Ley 20 de 1975 que adicionó normas orgánicas y fijó sistemas y directrices para el control fiscal, estableciendo su estructura de recursos humanos. Esta Ley fue muy prolífica en regulación contable, especialmente en sus artículos 29 a 38, en los cuales se ratifica la función de la contraloría en la

determinación de manuales de contabilidad, vinculando un elemento importante, consistente en la asignación de la responsabilidad de llevar las cuentas y presentar estados financieros a la administración de las entidades descentralizadas del Estado.

Otro elemento de especial significación es la definición de Balance del Tesoro como la relación de saldos de las cuentas del activo corriente frente a los similares de los pasivos corrientes, definición antitécnica, causante de traumatismos y estancamiento en el desarrollo de la contabilidad gubernamental. Nuevamente en la Ley 20 de 1975 se determinan los contenidos de las cuentas del presupuesto y el tesoro que debe rendir el Contralor General de la Nación.

El Decreto Ley 924 de 1976, en desarrollo de la Ley 20 de 1975 establece las funciones de la División de Contabilidad Nacional y el Decreto Ley 925 del mismo año determina el monopolio de la contraloría en determinación de manuales de contabilidad y control fiscal, prohibiendo a la administración su contratación.

Posteriormente se emitió el Decreto 2886 de 1981, determinando los procesos contables, relacionados especialmente con la ejecución del presupuesto y la administración del tesoro, en reglamentación de los artículos 47 a 50 de la Ley 42 de 1923 y el artículo 95 del Decreto 294 de 1973. Este Decreto fue modificado en su artículo 6, referente al manejo documental de los giros presupuestales, mediante Decreto 2645 de 1983.

El Decreto 294 de 1973 tuvo dificultades para su adopción a nivel de los planes contables gubernamentales que solo en 1984 tuvieron modificaciones estructura-



les, mediante la expedición de la Resolución Orgánica No. 10899 emanada de la Contraloría General de la República, por la cual se adopta el nuevo manual de contabilidad gubernamental, constituyendo un significativo avance en los sistemas de información del sector público.

Efectivamente esta norma define la contabilidad como sistema de información integrado por tres subsistemas interrelacionados: Presupuesto, Tesoro y Hacienda, solucionando problemas tradicionales de la contaduría gubernamental, sin llegar a un nivel óptimo si se tiene en cuenta que continuaron existiendo deficiencias entre las cuales se pueden enunciar:

- a. Mantiene definiciones imprecisas.
- b. Carencia de sistemas de acumulación de costos y estructura de áreas de responsabilidad.
- c. Estructura antitécnica.
- d. Inconsistencias en el plan de cuentas frente a los conceptos de Tesoro y Hacienda.
- e. Deficiencias de clasificación para la planeación financiera.
- f. Carece de procedimientos de cierre presupuestal.

El modelo contable adoptado por la Resolución No. 010899 de 1984 tiene la gran virtud de adoptar algunos elementos de estructura regulativa, de características concordantes con el modelo continental europeo, al establecer una definición de contabilidad gubernamental, establecer objetivos, determinar tímidamente algunos conceptos o normas básicas como el costo histórico y establecer algunas reglas técnicas sobre la interdependencia de los subsistemas componentes del sistema

contable, incorporando una argumentación que remite a los mismos principios de la contabilidad en general como aplicables a la contabilidad gubernamental. En general este modelo regulativo incorpora los siguientes elementos:

- . Fundamentos jurídicos
- . Concepto, finalidades y ámbito de aplicación de la contabilidad gubernamental
- . Definición del sistema y subsistemas contables
- . Organización contable (del proceso de trabajo)
- . Nomenclatura de las cuentas
- . Significado y manejo de las cuentas
- . Plan de asientos contables
- . Libros y formularios
- . Estados financieros
- . Procesamiento electrónico de datos.

Esta estructura regulativa es suficiente para mostrar el carácter operacional del modelo, en su nivel más específico, gran preocupación por el hacer y rápidas menciones superficiales de los elementos conceptuales; se mantendrá en todas las posteriores resoluciones, convertida en un protocolo del cual en su parte introductoria y amplios contenidos técnicos, no cambian siquiera las palabras.

En 1985 la Contraloría General de la República emite un nuevo manual que requiere destacar algunos factores trascendentes; se trata de la Resolución No. 011393 mediante la cual se adopta un manual de contabilidad para la gestión de la administración tributaria. Este documento parte de un diagnóstico sobre

la desintegración de los sistemas de información, originario de descontrol y corrupción administrativa; el diagnóstico que justifica el nuevo manual critica la desarticulación del sistema contable, señalando que sus tres niveles, financiero, del contribuyente y de responsables se diseñaron autónomamente y por tanto no se interrelacionan, existiendo una desvinculación adicional del registro de la retención en la fuente, lo cual impide el establecimiento de cuantías faltantes, la determinación de responsabilidades e incluso la determinación de saldos de los contribuyentes. Se plantea la necesidad de establecer la contabilidad de gestión, sobre la base de una estructura de áreas de responsabilidad, indudable progreso de la contabilidad gubernamental.

Posteriormente, la Contraloría emitió la Resolución No. 012367 de 1988, actualizando el manual de contabilidad gubernamental de la Nación, con cambios muy leves en procedimientos técnicos; este “nuevo” manual constituye una reproducción literal de la Resolución No. 010899 de 1984.

La nueva implementación del método de causación en la contabilidad estatal no tuvo mayor fortuna. Estudios empíricos han demostrado su total correlación con el proceso de generación de un déficit de tesorería crónico, siendo objeto de evaluación de organismos multilaterales de crédito que, en forma concordante con las argumentaciones base de los sistemas Kemmerer, recomendaron el retorno a la contabilidad de caja, por resultar esta más eficiente en el control de flujos monetarios y freno al déficit fiscal, definido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como causa fundamental de la inflación. La Ley 43 de 1987 modifica

el artículo 118 del Decreto 294 de 1973, estableciendo un sistema flexible de caja para la contabilización del impuesto sobre la renta y sus complementarios.

Esta circunstancia dio lugar a un estudio que duró varios años y concluyó con la expedición de la Ley 38 de 1989 por la cual se adopta la nueva Ley orgánica de presupuesto nacional y se constituye en marco para el presupuesto regional y local. Sin duda la Ley 38 de 1989 trae importantes desarrollos para la práctica presupuestal, instaurando definitivamente el principio de programación mediante el cual se integra la presupuestación y la planeación, presentando interesantes desafíos a la contabilidad, que hasta el momento no ha podido enfrentar. El presupuesto se convierte en sistema y se integra por subsistemas con énfasis en el flujo de caja que debe sustentar los acuerdos de gastos, evitando posibilidades legales de incurrir en déficit presupuestal, de tesorería o fiscal.

Por Resolución 013439 de 1990, la Contraloría General de la Nación actualiza el manual de contabilidad gubernamental que debió incorporar cambios necesarios para registro por un sistema flexible de caja establecidos por la Ley 38 de 1989, pero inexplicablemente no lo hizo, se limitó a una nueva reproducción de los protocolos de la adopción de manuales anteriores, incorporando algunas modificaciones poco trascendentes en el catálogo de cuentas, como la inclusión en cuentas del tesoro de Inversiones Temporales e Ingresos no Tributarios por Cobrar, la eliminación de la cuenta pasiva órdenes de pago y otros maquillajes técnicos, pero manteniendo las mismas definiciones vagas e imprecisas de las anteriores normas. Es de destacar, en todas ellas existió una



regla de organización del trabajo estableciendo la responsabilidad de la contabilidad presupuestaria en la administración y su consolidación en la División Nacional de Contabilidad de la Contraloría, procedimiento razonable incomprensiblemente modificado por la nueva Carta Política que ubicó esta responsabilidad de la contabilidad de mayor necesidad administrativa, en las funciones del control fiscal.

### 3.5. Una experiencia avanzada y frustrada

En este período del desarrollo de la contabilidad se incorpora un elemento de capital importancia en la regulación contable, no sucedido en las altas esferas del Gobierno Nacional, lo fue en la capital de la República. La Contraloría de Bogotá cumple funciones análogas en el Distrito Especial (hoy Distrito Capital) a las de la Contraloría General de la República y en tal condición tuvo la facultad de emitir normas sobre contabilidad y rendición de cuentas y de hecho lo hizo con gran énfasis en la década de 1970 y muy especialmente durante la gestión fiscalizadora de Enrique Low Murtra que años más tarde fuera Ministro de Justicia y posteriormente asesinado por fuerzas oscuras ligadas al narcotráfico.

Este brillante economista no se conformó con la emisión de planes de cuentas, adecuados a las características de las entidades centrales y descentralizadas del Distrito Especial pero con una estructura que permitió la consolidación de información, trascendió de la contabilidad financiera a la contabilidad de gestión desarrollando Manuales de Contabilidad de Costos para las mismas instituciones, permitiendo un uso administrativo, interno de la contabilidad estatal que hasta ese momento solo se orientaba a usuarios externos como

lo hace la contabilidad financiera fundamentada en el paradigma de utilidad.

La pretensión de la Contraloría de Bogotá fue trascender la fiscalización de los flujos de dinero y avanzar a la fiscalización de la gestión a partir de la evaluación de costos unitarios frente a presupuestos unitarios permitiendo mediciones de eficiencia, eficacia y economía, en tiempos en que estos términos no se habían vinculado al lenguaje de la administración pública y el control de la misma<sup>32</sup>.

En la metodología desarrollada se identificaron los principales productos o servicios de las entidades, la asignación de costos directos, departamentalización de costos indirectos y sobre bases múltiples su asignación a los productos o servicios. Es de anotar que en la época no se conocía en el país el desarrollo de Costos Basados en Actividades (ABC) aunque estos se desarrollaron en la década de 1950 e igualmente las prácticas profesionales compartían la idea de que los costos eran un problema de procesos productivos, nunca de prestación de servicios.

Estos factores determinan la importancia del esfuerzo para la época, la creatividad y novedad de un esfuerzo que terminó truncado por contradicciones políticas e incluso relacionadas con problemas de corrupción administrativa presionaron la renuncia de ese visionario y condenaron el proyecto al olvido.

<sup>32</sup> El autor de esta memoria tuvo la oportunidad de coordinar la formulación de manuales de costos para el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez, IDIPRON, Universidad Distrital, Lotería de Bogotá, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Empresa Distrital de Servicios Públicos.

### 3.6. Los nuevos tiempos

#### 3.6.1. Sector público

La Ley 38 de 1989 establece el retorno a la medievalidad del sistema de caja y contabilidad por partida simple, en momentos de nuevos y trascendentales cambios surgidos de la adopción de la nueva Constitución Política en que se han incluido aspectos esenciales que se pueden resumir en:

a) Creación del cargo de Contador General de la Nación como funcionario de la rama ejecutiva del poder público “quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría”.

“Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la Ley”.

“PARÁGRAFO. Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el Balance de la Hacienda, debidamente auditado por la Contraloría General de la República.”

b) La reestructuración del control fiscal que toma el carácter de posterior y selectivo sobre aspectos financieros, de gestión y resultados bajo los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales. Se permite la ejecución del control fiscal directamente por la contraloría o por terceros en representación de ella, se establecen funciones del Contralor General de la República y

se emite una serie de normas del control fiscal para todos los niveles de la administración pública en los artículos 267 a 274 de la nueva Carta Política.

En estas normas constitucionales existen aspectos determinantes para la regulación contable gubernamental. En lo referente a la organización del trabajo hay un necesario traslado de la responsabilidad de llevar cuentas hacia el gobierno, descargando parcialmente al control fiscal de esta actividad administrativa; pero la solución no fue de fondo y la contraloría deberá seguir realizando tareas administrativas en contabilidad presupuestal y de la deuda pública, estableciendo adicionalmente en sus funciones la de “Presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General”. Existe en esta norma la incontrovertible decisión del constituyente de generar una ruptura en la contabilidad como sistema, aportándole una desintegración que logrará desvirtuarla como instrumento de control e información, actuando sin duda en beneficio de la corrupción administrativa. El concepto mismo de control fiscal como fundamento de la democracia, derecho del pueblo de vigilar y castigar a sus gobernantes, queda desvirtuado por el principio de privatización que se postula en la Nueva Constitución, salvándose por una acertada redacción del desarrollo constitucional a través de la Ley 42 de 1993, determinando la privatización de actividades de control, sin delegar la función y responsabilidad.

En normas relativas al proceso contable se plantea una nueva ruptura del sistema de información al asignar a la Contraloría la responsabilidad del subsistema





presupuestal y la contabilidad financiera y patrimonial al ejecutivo. Hay evidente desconocimiento de la terminología técnica contable utilizada y a futuro puede generar conflictos jurídicos, al desconocer las diferencias sustanciales existentes entre Balance del Tesoro, Balance de la Hacienda y Balance General siendo preocupante la asignación de la trascendental función de regulación a un funcionario para el que no se determinaron calidades especiales.

El proceso de implementación de la institución de la contaduría nacional ha sido desafortunado. En primer lugar la creación de la dependencia como dirección del Ministerio de Hacienda le da un carácter de subordinación preocupante, elimina condiciones ambientales de independencia y neutralidad; resulta desconcertante el no establecimiento de requisitos para el ejercicio de los cargos integrantes de la mínima planta determinada como global y más la presencia de definiciones técnicas erróneas y absurdas presentes en el Decreto 85 de 1995 que creó la institución. Sin ser lo más adecuado, el proyecto de Ley que antecedió esta desconcertante norma, que desarrolla la Constitución Política por Decreto, fue mucho más avanzado.

En lo referente al control también existen cambios significativos; no se elimina el control perceptivo como muchos postulan; en aplicación de una filosofía anglosajona del control se traslada a la administración en la forma de control interno y el control previo se mantiene a través de la determinación de métodos y procedimientos por parte de la Contraloría, pues estos constituyen el vademécum al que debe plegarse toda actividad administrativa.

Se discutió sobre un Plan Único de Cuentas del Sector Público, cuya propuesta formulada por la Contraloría General de la República, integra las incoherencias establecidas en el análisis de la evolución de la contabilidad gubernamental.

Iniciadas las actividades de la Dirección General de Contabilidad Pública, como consecuencia de la expedición del Decreto 85 de 1995, se emitió entre otras normas la Resolución 4444 de 1995, mediante la cual se adopta un Plan General de Contabilidad Pública constituido por un modelo conceptual y un modelo instrumental, a más de un manual de procedimientos anunciado pero desconocido.

El modelo conceptual adoptado no se separa de las tradiciones anglosajonas fuertemente comprometidas con la actividad privada, partiendo de los mismos supuestos del entorno propios de la primitiva sociedad de mercado; sus diferencias con el SFAC 001 de 1978 solo son de clasificación y la vinculación de factores diferenciadores como el Postulado Básico de la Confianza Pública, solo constituye una superposición sin relación ni coherencia con el resto del modelo como se confirma en la descripción de las condiciones y cualidades de la información, las cuales solo se relacionan con los postulados de utilidad y contabilidad.

En la construcción del modelo conceptual se siguieron las tradiciones copistas de los enfoques regulatorios, olvidando algunas de sus reglas fundamentales. Según Tua, un elemento determinante en la construcción de modelos contables, el primordial, es la consideración de las condiciones del entorno, las cuales han de determinar los objetivos, características, principios y técnicas a utilizar en su

estructura y funcionamiento. Los métodos copistas solo permitieron una tenue adaptación de la tradición anglosajona, caracterizada como empírica, ausente de la reflexión científica y fuertemente comprometida con las Leyes del mercado no aplicables a una organización social, comprometida con la calidad de vida de la comunidad antes que en la medición de ganancia. La lectura de solo una muestra del texto constitucional ilumina sobre el tipo de entorno y condiciones que debieron fundamentar el sistema de información pública:

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Este solo artículo ilumina sobre el sentido y estructura que debe tener un modelo de contabilidad estatal, separado significativamente de las condiciones del mercado no porque la contabilidad sea distinta en sus principios o fundamentos teóricos, sino porque estos han sido sustituidos en la tradición regulativa por objetivos pragmáticos y ni aún en ellos se ha consi-

derado la coherencia lógica necesaria. La concepción de entorno determinada por la Carta Constitucional es mucho más amplia, incorpora aspectos relativos a la función pública, los recursos naturales y de la cultura, todo ello dentro de una novedad social de derecho, el reconocimiento de derechos en complemento de obligaciones transformando las condiciones de la tradición siempre preocupada por una contabilidad de deberes surgidos del contrato social de propiedad privada sin fundamento social. A esta deficiencia sustancial pueden adicionarse todas las expuestas sobre la tradición regulativa anglosajona, fuente de la no muy original versión gubernamental.

Un asunto clave del modelo conceptual lo constituye la adopción de un sistema de causación dentro de las normas generales. La historia demostró que la transitoria utilización del sistema de causación, entre 1975 y 1989, generó un problema de crecimiento geométrico del déficit fiscal perjudicando sustancialmente las finanzas de la Nación. Este evento histórico es desconocido y el concepto se reincorpora sólo porque en los modelos anglosajones privados está todavía de moda aunque con supervivencia en tela de juicio; las más importantes organizaciones de analistas y administradores financieros en el mundo están abogando por la implementación de sistemas de caja, los que resultan altamente eficientes para la estrategia, la gestión y la evaluación de resultados financieros.

La contabilidad de caja es altamente eficiente para la planificación y el control del futuro, permite conocer con oportunidad la generación de fenómenos que puedan conducir a crisis en generación de fondos, condiciones de sobreendeudamiento



y generación de excedentes para inversión, elementos imposibles de lograr con la utilización de sistemas de causación. Adicionalmente la propia Constitución Política aboga por sistemas de caja cuando establece la formulación de balances de tesoro y hacienda, alcanzables solo por los sistemas de caja y posteriormente la ejecución de un ajuste surgido de la realización de un inventario, procedimiento hoy superado por la concepción de contabilidad integral. La legislación presupuestal ha establecido un sistema flexible de caja y una interacción ineludible con el sistema de tesorería; resulta contradictorio pretender un presupuesto por caja flexible y una tesorería por causación.

La administración del tesoro se encuentra regulada en normas derivadas de la Ley orgánica de presupuesto, como el Decreto 359 de 1995, estableciendo su gestión por flujo de caja, Plan Anual Mensualizado de Caja, no administrable por sistemas de causación y cuya relación con la contabilidad no puede desconocerse por una circular externa que determine la ausencia de conexiones. La implementación del sistema de causación ha causado grandes problemas en la gestión financiera estatal, piénsese solo en el manejo de retenciones e impuestos al valor agregado reconocidos así frente a un sistema de administración de tesorería por caja; se origina un desequilibrio entre los registros contables y los flujos de fondos que hacen imposible el cumplimiento de obligaciones tributarias, colocando a los funcionarios en situaciones insolubles en un medio en que las responsabilidades fiscales corresponden a las personas y no a las instituciones.

Un asunto de capital importancia en el análisis es el problema de valoración no

solo en lo relativo a las bases de valoración, también en lo referente a los objetos de valoración. Los objetos de valoración en gran medida se determinan por los objetivos de la información y si estos están incorrectamente determinados lo estarán aquellos. Para la economía privada, en lo referente a la contabilidad destinada al público, de alguna forma contabilidad externa, lo importante de informar son los efectos de las operaciones mercantiles sobre los resultados, situación, cambios y flujos financieros, en la perspectiva de medir la acumulación de riqueza creada; en la contabilidad interna se pretenden medidas, surgidas de la clasificación, relativas a la administración y el control de gestión (áreas de responsabilidad) y a la productividad (costos), hoy en proceso de transformación hacia la llamada contabilidad de gestión. Los objetos de medición primaria los constituyen los hechos económicos y en una etapa superior la eficiencia y productividad, porque así lo determinaron los modelos de la economía privada orientados a la medición de la riqueza creada en relaciones sociales de propiedad privada.

Este análisis de entorno no se abordó en la contabilidad estatal para establecer adecuadamente la estructura de la valoración. Existe una gran parte de la riqueza administrada por el Estado que puede corresponder con el criterio de acumulación de riqueza en relaciones de propiedad privada, donde el propio Estado tiene una función de propietario en unas relaciones de mercado que determinan la necesidad de medir su productividad y eficiencia financiera. Esto constituye un aspecto de la función pública entre otros de importancia vital, justificantes de su existencia. Los bienes de dominio público no se incluyen

dentro de la circulación económica y no lograrán estarlo por completo aunque se ubiquen en un estado privatizador, no tienen por objetivo producir rentas ni intercambiarse en una economía de mercado y esto genera un interrogante acerca de la conveniencia de su valoración al costo, expresión de la teoría del valor trabajo, cuando en muchas ocasiones no tiene origen en el trabajo, no es riqueza creada ni están destinados a la circulación.

El segundo problema de valoración se presenta con los bienes ambientales, riqueza no creada con un sentido social de gran profundidad, sin destinación a la circulación económica y sin trabajo en su formación, resultando inexplicable una valoración surgida de los presupuestos del mercado. Ni los recursos naturales, ni la formación de sus contaminantes, ni los efectos de los fenómenos tectónicos pueden objetivamente medirse con instrumentos del cambio, de la circulación de mercancías, porque no lo son, como tampoco lo pueden ser los patrimonios culturales, los fenómenos de transculturación o aculturación. Aquí aparece una concepción social de los patrimonios, de los recursos, independiente de los aspectos económicos y jurídicos de la propiedad, una conceptualización de patrimonio social nueva y recreadora del pensamiento contable.

Las relaciones entre valuación y unidad de medida han sido expuestas en la crítica general del modelo regulativo anglosajón en sus aspectos más generales; en el caso de la contabilidad estatal colombiana se hace necesario profundizar en este análisis crítico porque no se trata solo de que la utilización de costo reexpresado por inflación determine que la unidad de medida en contabilidad no es la moneda sino

su poder adquisitivo, sino de por qué la cuantía de tal reexpresión tenga distintos tratamientos para entidades territoriales, establecimientos públicos no contribuyentes y establecimientos públicos contribuyentes. Es posible que para unas entidades la inflación genere resultados y en otras no, estableciendo variaciones en la posibilidad de evaluación de la eficiencia o esta es una salida pragmática o caprichosa es un interrogante a definir porque no resulta claro que un fenómeno macroeconómico tenga impactos diferenciales sobre las estructuras financieras de diferentes entidades solo en razón de su tipo jurídico. Un criterio objetivo apunta a establecer que la inflación deteriora la estructura financiera de los poseedores de bienes monetarios y optimiza la de deudores de los mismos independientemente de su carácter de contribuyente o no del impuesto sobre la renta, la inflación más que una base gravable es un fenómeno macroeconómico, erosionador del valor de los bienes monetarios y gestor de resultados positivos o negativos, con independencia de las tipicidades jurídicas de los entes y esta verdad no puede ser transformada por consideraciones pragmáticas.

Estas primeras consideraciones pueden entenderse de la contabilidad externa estatal, existiendo un segundo nivel de valoraciones establecidas por sus objetivos. Es válido hacer desarrollos que permitan la medida financiera de la productividad, la gestión y su control lo que exige contabilidad por áreas de responsabilidad y de costos, aun de toma de decisiones como prolongación funcional de la compilación de información. Ello permite la medición de eficiencia, eficacia, economía, celeridad y responsabilidad pero no de otros



elementos determinantes de la gestión pública como son el gasto social, el gasto ambiental, la equidad y la igualdad.

El Estado justifica su existencia por el servicio público, entendido como su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, lo cual se alcanza mediante un gasto social, concepto diferente a las clasificaciones tradicionales de funcionamiento e inversión y para cuya medición no se establecen posibilidades ni en el modelo conceptual ni en el modelo instrumental, entre los cuales no existe coherencia lógica, constituyendo una superposición mecánica del enfoque continental europeo sobre el regulativo anglosajón. El gasto social incorpora erogaciones destinadas a salud, educación, recreación, etc., y el sistema no ilumina posibilidad alguna de construcción de estas mediciones, más bien las obstaculiza al establecer la observación rigurosa del modelo instrumental a nivel de documento de origen, una práctica ya fracasada en el sector privado y por ello eliminada.

En lo relativo a bienes ambientales se incorporan inconsistencias fundamentales a más de las relativas a su valoración, no es posible construir una clasificación para las erogaciones y activos destinados a funciones de mitigación como saneamiento ambiental, recuperación y promoción de la recuperación de los recursos naturales, información sin la cual es imposible determinar costos de deterioro, metodológicamente derivados de variaciones de inventarios y de sus calidades, inexistentes en la contabilidad estatal a consecuencia de la obligatoriedad de utilizar el costo histórico como base de valuación; existe una confusión entre recursos naturales y ambiente eliminando de la categoría aspectos determinantes de

la cultura, presumiblemente registrados al costo en lo relativo a bienes de uso y dominio público, evitando el registro de erogaciones orientadas a la promoción de la cultura, control de fenómenos de transculturización, conservación y recuperación de sus valores. Complementariamente se confunde el concepto de bienes ambientales con las inversiones realizadas para su explotación las cuales pueden constituir propiedad, planta y equipo o activos diferidos, pero no el patrimonio social constituido por el ambiente.

Para solo tomar un ejemplo de problemas de clasificación en el modelo se evalúan las cuentas integrantes de la llamada clase cero, orientada a informar el Sistema de planificación en sus componentes de planeación y presupuesto. Es importante la vinculación de información del futuro en los sistemas de información contable, como parte integrante de su campo, elemento que debe destacarse y sobre el cual ya existían antecedentes conceptuales y técnicos institucionalmente no reconocidos. Vincular la información del futuro es importante siempre y cuando se incorpore correctamente; este elemento está ausente del Plan General de Contabilidad Pública como puede verificarse de los siguientes elementos derivados en gran medida de las normas legales y constitucionales que regulan la planificación.

Las normas legales definen la planificación como un sistema integrado por el Banco de Proyectos, el Plan Operativo de Inversión, el Plan Financiero, el Presupuesto Anual y el Plan Anual Mensualizado de Caja, elementos que interactúan para informar y controlar la gestión pública, condición no cumplida por cuanto el plan se estructura más bien como una acumulación de islas desconectadas entre

sí y carente de adecuados instrumentos de medición de resultados y cumplimiento de los principios orientadores de la planeación y el presupuesto. El Banco de Proyectos no se incorpora en el Plan y ello genera una primera desconexión en el sistema que determina su relación con el Plan Operativo de Inversión. Este último debe tener una clasificación correspondiente con la nomenclatura establecida por las normas de planeación pero incorpora una diferente, sin enunciar los proyectos que lo integran, ni las metas temporales determinadas por el período de planificación, haciéndolo inútil como instrumento de control de la gestión y sistema de monitoreo de planes y programas.

El Plan financiero se encuentra desconectado del Plan Operativo de Inversión y no permite establecer relaciones causales de los procesos de ejecución; acusa además una inconsistencia sustancial en su estructura al no incorporar todos sus factores componentes, solo incluye elementos relativos a los ingresos con una clasificación extraña a las normas de planificación, desconociendo la existencia de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda en su estructura.

El presupuesto tiene una doble desconexión en el sistema, frente al plan de desarrollo y a su interior al separar los ingresos y los gastos eliminando las posibilidades de establecer resultados de la ejecución del presupuesto y no de sus partes, lo cual no es lo mismo. El sentido común hace pensar que el total es igual a la suma de las partes y por tanto la suma de los resultados presupuestales de ingresos y gastos constituyen el resultado total, pero esto solo se cumple para presupuestos equilibrados, circunstancia hoy

no exigida en la legislación. Esta situación se origina en el desconocimiento en el plan de cuentas y en su dinámica de la existencia de operaciones como gastos aplazados y realidades como el desequilibrio presupuestal.

La desconexión con la planeación no permite evaluar el principio de planificación, determinante de las relaciones establecidas entre esta y el presupuesto, imposibilitando saber si hay guías para la acción o simples cumplimientos de requisitos.

En la estructura del Plan para Ingresos Presupuestales se incorporan dos cuentas merecedoras de comentario especial. Ingresos Extrapresupuestarios, “Representa el valor de los recursos percibidos que no se tenían presupuestados, o los mayores valores recaudados no adicionados al presupuesto”. Debe recordarse que valores no creados previamente por normas legales no deben recaudarse y si llegaran a serlo solo afectaría cuentas de tesorería como fondos especiales mientras se determina su procedimiento legal presupuestal. Los valores recaudados en exceso de los presupuestados solo constituyen un superávit que no requiere cuentas especiales.

La otra cuenta en comentario es Disponibilidad Inicial, “Representa el valor de los saldos de las cuentas de caja, Bancos e inversiones temporales, exceptuando los valores recaudados por depósitos recibidos de terceros o recaudados a favor de terceros, a disposición de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta no financieras con el régimen de aquellas, que no tienen ningún efecto presupuestal”. No se establece la contrapartida en su dinámica ni en la dinámica de otras cuentas





del presupuesto de ingresos y su utilidad es una incertidumbre, por cuanto normas generales determinan que el valor descrito constituye un excedente financiero y su registro corresponde a un ingreso de capital por recursos del balance, entendiendo el manejo de un presupuesto por un sistema flexible de caja.

Las cuentas del presupuesto de gastos no coinciden con la clasificación establecida por las normas legales de presupuesto y desconocen la existencia de operaciones como el aplazamiento de gastos no financiados y su rehabilitación cuando se obtengan los recursos que financien su ejecución.

Las cuentas del presupuesto no incorporan el manejo del flujo de caja o Plan Anual Mensualizado de Caja, determinante del enlace de la información futura con la presente y pretérita, instrumento fundamental del control de gestión financiera, absurdamente ignorado en un sistema de información que manifiesta este asunto como uno de sus objetivos prioritarios.

Al no corresponder la nomenclatura de las cuentas de planeación y presupuesto con la establecida en normas orgánicas, ordinarias y reglamentarias es necesario llevar dos sistemas independientes de información desmintiendo los planteamientos de sistemas integrales, caso en el cual la contabilidad solo registra resúmenes reclasificados de una fuente extraña de compilación de datos, lo cual cuestiona la incorporación de estos datos al sistema informativo. Las cuentas de las clases cuatro, cinco y seis no tienen relación en su nomenclatura con las de presupuesto, evitando conciliaciones o comparaciones. La ruptura real establecida entre la información de planificación en su inte-

rior y frente a la contabilidad financiera o externa elimina la posibilidad de determinación de resultados tan importantes en el análisis como el excedente financiero y objetivos determinantes como la integridad de la información, instrumento básico de control de gestión. El subsistema de planificación es una superposición inconexa a la contabilidad financiera.

La primera versión del Plan General de Contabilidad ha tenido modificaciones recientes, una relativa a condiciones sobre Estándares Internacionales de Contabilidad Gubernamental (por sus iniciales en inglés IPSAS) y otra referida a ajustes del Plan de Cuentas y sus dinámicas.

En cuanto al primer cambio, es necesario recordar que las IPSAS establecidas por la Federación Internacional de Contadores Autorizados (IFAC por sus iniciales en inglés) estas normas son simples adaptaciones de los Estándares Internacionales de Contabilidad (IAS por sus iniciales en inglés) emitidas por la Junta para Emisión de Estándares Internacionales de Contabilidad (IASB por sus iniciales en inglés) para los oferentes de valores en mercados públicos. Esta aseveración no es ningún descubrimiento, los textos de las normas así lo informan y generan serios cuestionamientos sobre su validez en el sector público.

Los desarrollos realizados por la Contaduría General de la Nación, con todas las observaciones anotadas, supera de lejos los cortos planteamientos de las IPSAS por incorporar elementos determinantes de la función pública ignorados por estas, entre los cuales se pueden destacar:

1. Establecimiento de un Plan General de Contabilidad que supera la simple enunciación de estándares para la

presentación de estados financieros, incorporando un catálogo de cuentas, descripciones y dinámicas de las mismas y procedimientos especiales.

2. Incorporación de cuentas de Planeación a mediano y largo plazo.
3. Incorporación de cuentas de presupuesto.
4. Determinación de procedimientos especiales para deudores fiscales.
5. Reconocimiento de bienes de dominio público.
6. Reconocimiento de bienes de arte y cultura.
7. Reconocimiento de bienes ambientales.
8. Procedimientos para formulación de estados financieros que superan los del sector privado, como son los provisionales, del tesoro y otros.
9. Incorporación de cuentas de orden que permiten el manejo de información de memorando, conciliación, contingencias, responsabilidades e información no financiera.

En estas condiciones resulta de alta inconveniencia escuchar las sugerencias de la adopción de estándares internacionales de menor calidad técnica y conceptual, variable que justificó una discusión trascendente en la cual se evaluaron alternativas para armonizar los estándares internacionales con la regulación local. Se evaluaron los caminos de la adopción, adaptación, ajuste y armonización como paso previo a la reformulación del marco conceptual y el catálogo de cuentas de la versión 2007 que entrará en plena vigencia en 2008.

La adopción constituye la sustitución de lo vigente por lo emergente y en el caso de las IPSAS la sustitución del Plan general de contabilidad por estas, procedimiento que implica el sacrificio de todo el conocimiento y desarrollo regulativo nacional y su sustitución por un modelo parcial, en algunos casos inaplicable y en general con menor capacidad de satisfacer necesidades informativas internas y externas.

La adaptación es un proceso de adecuación de lo emergente y lo vigente en que se establecen mutuas concesiones, más de lo segundo que de lo primero en asuntos de concurrencia regulativa, pero se permite la vigencia de lo vigente en las mesetas de no concurrencia.

El ajuste consiste en hacer coincidir una cosa con otra, con lo cual el modelo regulativo permite la convivencia de dos bases comprensivas de contabilidad, permitiendo la formulación de estados financieros o mejor de informes contables sobre cualquiera de las dos bases.

La armonización constituye un paso adelante frente al ajuste, es colocar en sintonía diversas melodías, es decir, desarrollar unos procesos de compilación de información que permitan en su última etapa la construcción de informes contables con base en cualquier base comprensiva de contabilidad, requiriendo el entendimiento claro entre normas de contabilidad y normas de presentación de estados financieros. Escenario adecuado en un mundo diverso, lejano al imperio de un pensamiento único a pesar de las apariencias. El mejor camino, el de menos conflictualidad y mayor eficiencia.

Los organismos internacionales que presionan desarrollos regulativos nunca han



pretendido la adopción, normalmente utilizan los términos ajuste y armonización y los reguladores, emisores de estándares internacionales, son reiterativos en indicar que solo producen guías, orientaciones, sin pretender la imposición de sus decisiones. La Contaduría General de la Nación optó por el camino de la adaptación, incorporando del paradigma emergente solo lo aplicable y manteniendo las ventajas incorporadas en el paradigma vigente que a su vez fue objeto de mejoramientos. Es un camino para unos conservador, para otros agresivo, está a juicio de los intelectuales y la sociedad y tiene un gran valor, mantuvo las ventajas de la regulación nacional.

En cuanto a los ajustes al plan de cuentas se dieron grandes avances en la estandarización terminológica con los lenguajes de planeación y presupuesto, lo cual constituye un gran avance en la coherencia técnica, aunque es preocupante la exclusión de valores no transaccionales, patrimonios heredados que al dejar de ser informados generan fisuras profundas en su control.

### **3.6.2. El sector de servicios públicos domiciliarios**

El Plan General de Contabilidad Pública fue adecuado y adaptado por la Superintendencia de Servicios Públicos, para el sector de servicios públicos domiciliarios con cobertura en entidades públicas y privadas, generando una importante controversia; por esta vía las entidades privadas son objeto de regulaciones públicas como las normas de planeación y presupuesto, las relativas a bienes de dominio público y recursos ambientales. Este “plan único” tiene nuevos niveles de desagregación de la información y crea una serie de cuentas

y subcuentas adecuadas para la actividad especialmente en Deudores, Propiedad, Planta y Equipo, Ingresos, Gastos y Costos.

Igualmente se emitió una norma sobre Sistema Unificado de Costos y Gastos para los servicios de acueducto, alcantarillado, agua y gas, con un incompleto enfoque de actividades, aplicando un método monista moderado, donde se utilizan mayores niveles de desagregación de la información, creando inflexibilidades para el desarrollo de aplicaciones para el procesamiento electrónico de datos. Con anterioridad la Comisión Reguladora de Comunicaciones expidió un documento similar para el sector transgrediendo las funciones asignadas por las normas legales, especialmente la Ley 142 de 1994.

Tanto el Plan Único de Cuentas de Servicios Públicos Domiciliarios como el Sistema Unificado de Costos y Gastos comparten una filosofía de segmentación de información ordenando llevar contabilidad por servicios, hecho que supera el llamado principio de entidad económica. En el sector de telecomunicaciones la segmentación es más radical y establece la obligación de llevar contabilidad por negocio, de los cuales se definen diecinueve. La misión de estas entidades tiende a llevar contabilidad y presentar informes por servicios antes que prestarlos. Se genera un conflicto de competencias acerca de cuáles son las autoridades autorizadas para emitir normas y planes contables y cuáles los límites de sus facultades.

### **3.6.3. Sector hospitalario**

La Superintendencia de Salud, a diferencia de su similar de Servicios Públicos, ha tenido un tratamiento estratificado en la regulación contable, estableciendo un

Plan Único de Cuentas para Hospitales con obligatoriedad generalizada en el año de 1994, con rasgos de familia con el Plan Único de Cuentas para Comerciantes el cual perdió vigencia por la emisión del Plan General de Contabilidad Pública. La entidad de vigilancia recomendó el uso de una parte del Plan público para este tipo de entidades del sector y emitió una nueva Resolución, con mayores perfeccionamientos para el sector privado. Posteriormente emite una nueva Resolución para entidades del sector solidario de la economía, estableciendo una metodología de regulación diversificada de acuerdo al origen del capital de las entidades de salud.

Este recorrido por la regulación del sector público permite identificar situaciones específicas, improvisación y un lento progreso originado en que los procesos reguladores han estado dirigidos a aspectos eminentemente operacionales, sin conexión con el mundo social y el mundo material, pero mucho menos con el mundo subjetivo.

### **3.7. Preocupación regulativa por el control de información**

En el Código de Comercio de 1887 se supera la simple referencia a libros de comercio como fuente constitutiva de prueba judicial y se formulan normas referentes al control de las sociedades mercantiles, todas ellas fundamentadas en la tradición del derecho latino y típicas de un Estado intervencionista. Los artículos 562, 620 a 624 establecen normas de control de las sociedades de capital a través de dos organismos o instituciones: el Comisario de Cuentas, adoptando una figura del derecho francés, con funciones de vigilar y dar cuenta a los socios

de las operaciones realizadas por los administradores, especialmente en relación con decisiones societarias. La Junta de Vigilancia es otra creación del Código de Comercio de 1887, habilitándola para examinar e informar sobre las transacciones realizadas en las sociedades en comandita por acciones, es decir las juntas de vigilancia tienen en las sociedades en comandita por acciones, funciones análogas a las de los comisarios de cuentas en las sociedades anónimas, sin exigirse requisitos especiales para desempeñar, pero estableciendo las bases de lo que más tarde sería la forma fundamental de ejercicio profesional de los contadores en Colombia: la Revisoría Fiscal. En todo este tránsito legislativo no participa el saber, la contabilidad está ligada al derecho y este predomina sobre aquella.

La regulación contable debe abordar aspectos relativos a la organización del trabajo, los medios de trabajo y el control. Hasta este momento de su historia solo se ha preocupado sustancialmente por lo referente a medios de trabajo y marginalmente al control con el establecimiento de los Comisarios de Cuentas y las Juntas de Vigilancia. En 1931 se inicia una etapa de desarrollo en la regulación del control de la información contable y otras actividades societarias, mediante la Ley 58 que modificó parcialmente el Código de Comercio, eliminando las juntas de vigilancia y los Comisarios de cuentas y creando en su reemplazo la de Contralor o Revisor Fiscal y la de los contadores juramentados, en sus artículos 26, 40, 41 y 46 de la mencionada norma jurídica que creó la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

La emisión de esta norma se convierte en el origen de una época contradictoria,



pero impulsadora de una vertiginosa variabilidad regulatoria; la causa se origina en la aparición social legal de una actividad que lentamente alcanzó el nivel de profesión universitaria y antes de serlo generó un conflicto gremial por posturas nacionalistas del ejercicio profesional, en gran medida comprometidas con enfoques latinos de la contabilidad y posturas universalistas comprometidas con el enfoque anglosajón. Este hecho puede evidenciarse en el artículo 46 de la Ley 58 de 1931, que en su reglamentación (artículo 5 Decreto 1357 de 1941) establece el requisito de ser colombiano en ejercicio para poder ejercer como contador juramentado, dando origen a respuestas gremiales de otros intereses que se congregaron alrededor de la Asociación Colombiana de Contadores, la cual intentó el reconocimiento de la estructura gremialista profesional establecida especialmente en la Gran Bretaña. Es importante destacar que la figura del revisor fiscal es un desarrollo típicamente latino del comisario de cuentas, el censor jurado de cuentas, el síndico y en general de formas de control mixto características de los estados intervencionistas en la línea de control de fiscalización, mientras el contralor es un superejecutivo que maneja funciones simultáneas de información y control interno en el enfoque anglosajón y este hecho creó una mixtura cultural de similares condiciones a la establecida en el sector público con la organización de la Contraloría General de la Nación, aunque menos extrema.

Uno de los elementos en mayor grado contribuyentes a regular el control contable fue el desarrollo del mercado de valores, que tuvo impulso a partir de la creación de la Bolsa de Bogotá en 1928.

Por petición de los gremios económicos la Ley 58 de 1931 fue aplazada en su vigencia hasta 1937 y requirió algunas modificaciones que se expidieron mediante la Ley 73 de 1935 que incluyeron modificaciones al Código de Comercio, estableciendo la obligación a las asambleas de accionistas de nombrar Revisor Fiscal y le determinó a este sus funciones, las cuales se han mantenido genéricamente desde entonces.

El control contable y societario permaneció estable hasta el año de 1950, cuando la expedición del Decreto 2521 en sus artículos 134 a 141 determina funciones del revisor fiscal, manteniendo los planteamientos de la Ley 73 de 1935, establece un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, el procedimiento de nombramiento y la obligatoriedad de su registro, las responsabilidades y las sanciones por negligencia o dolo en el ejercicio del cargo.

Es la expedición del Decreto Extraordinario 2373 de 1956, durante la dictadura militar, la que determina el origen de la segunda etapa de la regulación del control de información y organización de sus ejecutores; en ella se reglamenta de manera integral el ejercicio profesional en términos de actividad privada, al servicio de los empleadores como contador vinculado y actividad pública, al servicio del Estado y los inversionistas como revisor fiscal o cualquier denominación de las funciones independientes de auditoría, incorporando un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y los comienzos de un estatuto disciplinario, dentro del cual se establece el tribunal disciplinario como institución estatal, tal como es propio de las organizaciones latinas y no como entidad gremial como sucede en las



anglosajonas, aunque los gremios tienen participación minoritaria en el tribunal.

Esta estructura regulativa perdió vigencia como lógica consecuencia de la caída de la dictadura y se inició un proceso de confrontación política entre los sectores fundamentales del entonces, que desde aquellos tiempos intentan la imposición de su modelo preferido; unos pretenden el fortalecimiento del enfoque latino de control a través de la figura mixta del revisor fiscal y otros la instauración de la estructura anglosajona de sumatoria de modelos de evaluación y control a través de las distintas formas de auditoría externa y el control interno.

Los primeros obtienen éxito relativo en la expedición de la Ley 145 de 1960 y su reglamentación, grandes avances en la expedición del nuevo Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) y una densa legislación tributaria que ha fortalecido el carácter probatorio de la contabilidad a partir de las funciones del revisor fiscal, dando origen a un campo de actividad muy cercano al ejercicio de dictamen fiscal. La figura de la revisoría fiscal es fortalecida también por el respaldo de organismos oficiales de vigilancia y control como es el caso de las superintendencias que encuentran en ellos un importante soporte para sus funciones, hasta llegar a la exigencia de proveer el cargo en todo tipo de sociedades que superen determinados montos de capital e ingresos. En otro campo también se puede determinar como un éxito del enfoque latino la creación de la división financiera internacional de la Contraloría General de la Nación que entró a ejecutar tareas de auditaje en créditos internacionales, actividad antes reservada, mediante contratos leoninos, a las grandes firmas contables internacionales.

El camino de consolidación de la revisoría fiscal no ha sido fácil, se encuentra lleno de obstáculos y amenazas desde la acción de los defensores de los enfoques anglosajones, en especial a partir de la realización del VIII Congreso Internacional de Contadores y la VI Conferencia Interamericana de Contabilidad, celebrados conjuntamente en New York en 1962, cuando se determinó la intervención de los gremios internacionales en los asuntos domésticos. A partir de esta decisión se ha adelantado un trabajo permanente dirigido a desvirtuar el carácter filosófico de la revisoría fiscal y suplantarlo por las actividades propias de la auditoría externa, especialmente intentando definir como sinónimos la interventoría de cuentas, técnica de control de la concepción latina por las normas de auditoría generalmente aceptadas, técnica fundamental del enfoque anglosajón. Los éxitos más sobresalientes obtenidos por este enfoque lo constituyen la expedición de la Ley 32 de 1979, cuando al crear la Comisión Nacional de Valores como entidad reguladora de ese mercado dio institucionalización por primera vez a la figura del auditor externo en el marco legal; posteriormente el gobierno expidió el Decreto 2786 de 1982, exigiendo el concurso de firmas de auditoría, contratadas por la Superintendencia Bancaria, con cargo a las entidades vigiladas, para realizar actividades de auditoría externa, siendo esta norma suspendida primero y derogada después.

En 1980 se expide el Decreto 384 estableciendo la obligatoriedad de las sociedades administradoras de inversión de someter las cuentas a auditoría externa por lo menos una vez al año. Las decisio-





nes jurídicas fortalecedoras del enfoque anglosajón de control son originadas en el mercado financiero y de valores, mientras las que fortalecen el enfoque latino están ligadas a las funciones de vigilancia y fiscalización estatal, así como por las reglamentaciones legales del ejercicio profesional en situaciones determinadas de alguna manera por correlaciones de fuerzas, las cuales han cambiado significativamente en los últimos tiempos, más por ilegitimidad que por pertenencia o identidad, determinando cambios de la mayor significación como la transmutación de técnicas de interventoría por normas de auditoría generalmente aceptadas, contenidas en la Ley 43 de 1990 y el Decreto 2649 de 1993.

La tendencia de esta confrontación se describe en los proyectos de reforma del Código de Comercio con dos propuestas alternativas que eliminarían definitivamente las formas latinas de control en Colombia; la primera transforma definitivamente la revisoría fiscal en auditoría externa y determina la obligatoriedad de la auditoría interna, la segunda transforma la revisoría fiscal en auditoría interna y establece la obligatoriedad de la auditoría externa. Dos vías a la institucionalización del modelo anglosajón vistas con simpatía por sectores profesionales que solo avizoran oportunidades de empleo o trabajo, ignorando los problemas del conocimiento, la autonomía, la identidad, la integralidad y efectividad del control. Es el escenario contemporáneo de la tradicional confrontación, originario de nuevos alinderamientos de trabajadores y usuarios de servicios contables y de control donde con algunas flexibilidades se mantiene el enfoque latino. Un documento en formación en la Superinten-

dencia de Sociedades define la revisoría fiscal como órgano de interés público y la reorienta por caminos de fiscalización integral.

### **Normas de Control Fiscal Estatal**

En Colombia la estructura latina del control fiscal fue transferida por España en los ya remotos tiempos de la Colonia y ratificada en el nacimiento de la era republicana cuando Bolívar, apenas concluida la independencia e instalado el primer Gobierno, declaró vigentes las normas contables y de control fiscal que se aplicaron durante la Colonia. Esta estructura se sostuvo hasta la primera misión Kemmerer en 1923, en medio de constantes improvisaciones que permanentemente trasladaron la responsabilidad del control fiscal de una a otra rama del poder público.

En 1923 tiene ocasión una primera simbiosis de las grandes corrientes del control fiscal. En esta oportunidad, sobre una estructura jurídica latina se organizó una estructura funcional anglosajona que instauró el control unipersonal en su decisión, trasladando al medio la forma Anglosajona del Contralor, pero manteniendo en significativa dimensión la base legislativa intervencionista, en términos de control fiscal absolutamente necesaria. La mezcla de los enfoques del control inició su largo camino, pues junto a las técnicas de interventoría fiscal que sustentaron el juicio fiscal de cuentas, iniciaban su camino los conceptos no muy claros ni conocidos de normas de auditoría generalmente aceptadas.

El prestigio de las normas de auditoría generalmente aceptadas se vio acrecentado con el paso del tiempo, especialmente por la vinculación al medio de grandes firmas auditoras que poco a poco fueron

haciéndose beneficiarias en el audita-je de créditos internacionales, mediante la inclusión de forzosas cláusulas condicionantes, factor que ponía en tela de juicio el concepto de soberanía, como así lo entendió la Contraloría General de la República creando, finalmente, en la década de 1970, la División de Auditoría Financiera Internacional que en adelante se encargaría de esas labores de audita-je tradicionalmente encargadas por los contratos de empréstito a estas firmas. Esta dependencia apropió y desarrolló las normas de auditoría generalmente aceptadas, las cuales se fueron generalizando en la práctica del control fiscal, especialmente en empresas industriales y comerciales del Estado, establecimientos públicos y naturalmente beneficiarios de crédito internacional.

Las normas de auditoría generalmente aceptadas, fueron diseñadas para la auditoría financiera, con objetivos de evaluación sobre la razonabilidad de los estados financieros y por tanto no constituyen una concepción de control integral y deja fuera de su alcance los problemas relativos a la gestión, moderna síntesis de las actividades de administración-operación. El control fiscal desde luego nunca abandonó sus prácticas tradicionales de control previo y perceptivo, ni sus procedimientos de vigilancia y castigo, continuó avanzando en la construcción de su crisis, una crisis que tiene que ver menos con el modelo latino de control o con la ausencia de aplicación del modelo Anglosajón que con sus recursos humanos y la ausencia de valores éticos de funcionarios públicos, avenidos más del clientelismo que del conocimiento.

Hoy asistimos a una segunda simbiosis del control fiscal en Colombia. Se carac-

teriza por una conjunción definitiva de los enfoques Latino y Anglosajón. Del último toma la estructura de parcelas del ejercicio del control por especialidades, otorgándole a la administración la responsabilidad del control interno, con sus objetivos de prevención y percepción, buscando darle mayor independencia y menor posibilidad de concurrencia en la corrupción al control fiscal, ahora tipificado exclusivamente como posterior; se retoman de él las normas de auditoría generalmente aceptadas, que como ha quedado expresado solo aplican como evaluación financiera y de control interno financiero. Del enfoque Latino se toma su carácter punitivo que en significativa magnitud determina la diferencia entre evaluación y control, otorgando a las contralorías funciones de policía judicial y de jurisdicción coactiva, permitiendo un auténtico ejercicio de poder devenido de la legislación y de la conjunción de los dos enfoques del control, acoge la integralidad en toda su amplitud, al extender el control de lo simplemente financiero a los problemas de la gestión y los recursos ambientales, construyendo un artefacto más técnico, funcional, humano, más preocupado por los logros que por los flujos.

Durante los últimos años la sociedad civil y aún las instituciones gubernamentales, han venido exponiendo un grueso de críticas frente a la efectividad del control fiscal, el cual terminó siendo acusado de ineficaz, obstaculizante e inclusive cómplice de la corrupción administrativa.

El diagnóstico tipificador del control fiscal como obstaculizante, parte específicamente del sector institucional, quien adjudica gran parte de su propia ineficacia, al ejercicio de un control coadministrativo,



que históricamente tuvo la posibilidad de interferir los procesos administrativos, e inclusive paralizar la gestión, cuando no se satisficieron sus exigencias, válidas o no, derivadas de la ejecución de los niveles temporales del control previo y perceptivo. Estas instancias de control se convirtieron muchas veces en factor de negociación entre la administración pública y la clase política, que se sintió representada en las contralorías, mediante transacciones que al tiempo que generaban permisibilidades a la administración, otorgaban participación en los recursos fiscales al otro factor negociador, consolidando algunas primitivas prácticas clientelistas que fortalecieron la participación legislativa en el empleo público gubernamental y el otorgamiento de dádivas económicas técnicamente clasificadas como transferencias y comúnmente conocidas como auxilios.

El segundo elemento del diagnóstico lo constituye la ineficacia del control fiscal, tipificada en el sostenido crecimiento de la corrupción administrativa, la cual fue generalizándose en todos los niveles de la administración, desde los cargos más humildes hasta las más altas dignidades, desde la pequeña indebida apropiación hasta el gran negociado, llegando a costarle al país ingentes sumas de dinero que inclusive presionaron procesos reformativos de la tributación y crecimiento vertiginoso del endeudamiento interno y externo, que permitiera la ampliación de recursos que simultáneamente amplían el radio de acción de la corrupción. No se necesitan ejemplos, la simple lectura de los diarios nacionales y regionales, de los informes de la Contraloría General o las Contralorías Regionales, la Procuraduría y las Personerías, cuando no los gruesos

volúmenes de expedientes de la administración de justicia así lo demuestran, cuando los casos llegan a ser conocidos, porque una amplia cobertura de la corrupción queda en la impunidad.

El tercer elemento del diagnóstico está constituido por el criterio según el cual, entre la administración y el control fiscal se generó una asociación de complicidad en los procesos de corruptela, la cual sin duda alguna tuvo origen en la relación permanente y directa de estos dos roles de la administración pública. La continua interrelación permitió la negociación, unas veces política para la construcción de pequeños poderes de los auditores y otras veces simplemente económica para odiosa práctica de una corrupción conducente al enriquecimiento ilícito de unos pocos colombianos en detrimento de grandes mayorías nacionales. Se pensó que la relación permanente entre fiscalizadores y fiscalizados, conduce indefectiblemente a la pérdida de independencia de los agentes de control y a la formación de caldos de cultivo para la corrupción administrativa; esto desde luego es una concepción profundamente discutible.

Pero en la labor ineficaz del Estado y del control fiscal, existe un elemento adicional, que ha sido medianamente desconocido en el proceso de diagnóstico y muy escasos comentaristas han abordado con profundidad. Se trata del problema de la capacidad cognoscitiva de quienes cumplen estas funciones públicas. No son pocas las oportunidades en que la ineptitud de la administración o del control es directamente imputable a la ineptitud de los funcionarios que los ejercen. La capacidad gerencial o controladora nunca ha sido la variable fundamental en el proceso de formación de plantas de personal,

al contrario el criterio central ha estado constituido por el clientelismo. La clientela, ese sector social desclasado que presta servicio a un varón electoral, recibe como única contraprestación la posibilidad de acceso al servicio público, no en virtud de sus capacidades individuales en términos de conocimiento y experiencia, sino en relación con su capacidad contributiva de sufragios. Y por esta vía independientemente de la personalidad, honesta o no, de funcionarios y controladores, los recursos públicos terminan malversados por la inexistencia de verdadera capacidad gerencial y fiscalizadora.

Estos cuatro elementos constituyen apenas la base de un diagnóstico de la crisis del control fiscal que sin duda ha de tener dimensiones mucho más amplias, pero que en síntesis sustentaron el análisis realizado por la Asamblea Nacional Constituyente para reformular la estructura del control fiscal, incluyendo novedades tan interesantes como la constitución de las contralorías como organismos técnicos, con carrera administrativa especial, la eliminación de las funciones de control previo-perceptivo y la instauración del control interno, responsabilidad de la administración que debe organizar sus procedimientos y estructuras, los cambios de proceso en la nominación para el nombramiento de contralores, la evolución a nuevos ámbitos de control que posibilitan la calificación de la gestión gerencial y la búsqueda de mecanismos de control para evaluar la protección de los recursos naturales y ambientales, todo ello en la perspectiva de la construcción de un Estado eficiente y al servicio de la ciudadanía.

La nueva Constitución Política entre sus múltiples decisiones trascendentales, optó

por un reordenamiento del control fiscal en todos los niveles de la administración pública, a partir de una serie de análisis, conducentes todos ellos a conclusiones comunes. Se estableció que la ejecución del control previo y perceptivo por parte de las contralorías, no contribuyó de manera eficaz a la protección de los bienes y recursos públicos, por el contrario constituyó un factor de corrupción del personal fiscalizador, que al mantener una relación directa y permanente con los fiscalizados, terminaban acordando formas y procedimientos de corrupción administrativa. Adicionalmente la presencia del control previo y perceptivo, a consecuencia de esa situación transaccional, se convirtió en obstáculo para la gestión administrativa, que se hizo cada vez más lenta y pesada por la incursión permanente de nuevos trámites que prolongaban la ya por sí traumática acción administrativa.

En las anteriores condiciones el control previo y perceptivo resultó siendo antieconómico por múltiples factores: concurrencia de la administración y la fiscalización en la práctica de la corrupción; generación de trámites innecesarios que fortalecieron la presencia del control fiscal en el proceso administrativo, convirtiéndolo en auténtico coadministrador; generación de condiciones negadoras de la eficiencia, la economía y la eficacia de la Administración Pública, por la presencia de la excesiva tramitología, originada en gran parte por la actividad fiscalizadora.

El panorama evaluado exige radicales transformaciones de la estructura de la Administración Pública y la fiscalización, pero estas no pueden desconocer la idiosincrasia sólidamente vinculada a la historia y la cultura. No puede desappare-



cer de la memoria nacional, la historia de la Administración Pública, caracterizada desde siempre por la desinformación, aliado permanente de la corrupción. En un medio de estas características mal podría, como equívocamente se ha interpretado, eliminarse la práctica del control previo y perceptivo, sin generar sustituciones eficaces, por lo menos en el plano teórico.

La norma constitucional, se orientó a un norte diferente, buscó eliminar el contubernio de administradores y fiscalizadores, para otorgar mayor autonomía al control fiscal, conquistando a través de la independencia de este una mayor efectividad de su actuación, y eliminando en el proceso administrativo los factores distorcionantes de la coadministración que le aportaban amplias contribuciones de ineficiencia, ineficacia y antieconomía. La instauración del control posterior y del control interno, simultáneamente le otorga a la administración autonomía gestiona-ria y más amplia responsabilidad fiscal y social. Antes que eliminación del control previo y perceptivo, lo que se determina es una sustitución del modelo integral por el de sumatoria de modelos produciendo una circulación en las responsabilidades de su ejecución, trasladándolas del control fiscal a la administración, para alcanzar los nortes descritos.

El enfoque tradicional de Control Fiscal estuvo ligado a la filosofía latina, de profunda raigambre jurídica, originada en las concepciones de intervención del Estado en la actividad pública y privada. Este tipo de control se caracteriza por tener una cobertura integral en el tiempo (previo, perceptivo y posterior) y en los roles del control (financiero, normativo, administrativo, social, de información, opera-

cional, etc.). Desafortunadamente en el campo del control fiscal solo se realizó en los dos primeros aspectos, generando situaciones de ineficiencia, permisiva de la profundización de procesos crecientes de corrupción.

La situación planteó la tesis no muy fundamentada de su inconveniencia e incompetencia, cultivando el campo para su sustitución por el enfoque anglosajón de control, originado por los intereses de la actividad privada, primero como control posterior financiero, materialización de la defensa del capital frente a la administración, luego el control interno como defensa de los intereses de la administración frente al trabajo, en el marco de la teoría de la agencia y finalmente como sumatoria de modelos de control para cubrir aspectos relativos a la operación, administración, información, etc., para englobarse en lo que contemporáneamente se ha denominado control de gestión. El desarrollo del control interno fue generando una nueva actividad del control externo posterior, la evaluación del control interno.

La determinación adoptada por el nuevo ordenamiento constitucional, sustituye el enfoque latino de control por el anglosajón, diferenciándolo de la ortodoxia de este último por la concesión de fuerza punitiva con lo cual lo diferencia de la simple evaluación.

La administración al asumir la responsabilidad del control interno, debe tener claro que este tiene una creciente cobertura frente a las viejas prácticas, pues ya no estará limitado al control numérico legal que delimita las facultades de ordenación y garantiza la subordinación de los actos administrativos a la Ley, sino

que ahora abarca la correcta asignación de recursos, el eficiente manejo y aplicación de los bienes y fondos del Estado, la actividad en condiciones de economía, eficiencia y eficacia y la protección de los recursos ambientales, que se vinculan a la evaluación de la gestión, con lo cual los funcionarios ya no solo responderán por la observancia de normas jurídicas, sino por el éxito de una gestión administrativa en términos técnicos y económicos. No se trata de sustituir la vieja fiscalización por una auditoría interna.

Simultáneamente el control fiscal sufre su propia metamorfosis por análogas causas. Habrá de trascender el control numérico legal y abordar normas técnicas y procedimientos, en concepciones modernas de control financiero, de gestión, resultados, económico y ambiental.

Aparece la auditoría de Control Interno, que tiene por objeto medir la efectividad de este, responsabilidad de la nueva contraloría. En tal sentido debe determinarse si las prácticas del control administrativo permiten la protección del bien público, la razonabilidad de los números contables y la adhesión de los funcionarios a las políticas institucionales (esta última pretensión poco se logra en el sector público, en razón a que los métodos clientelistas de vinculación de personal genera lealtades frente a los directorios políticos antes que a las instituciones, constituyendo uno de los obstáculos fundamentales a la eficiencia administrativa).

El Examen de Cuentas es un proceso de inspección detallada del manejo de fondos y bienes públicos, para determinar su legalidad, disponibilidad presupuestal, cuando sea el caso, correcta imputación contable y ejecución de los hechos de-

rivados del examen (investigaciones y juicios fiscales, fenecimientos con o sin alcance, etc.).

En este campo no hay modificaciones determinantes frente a las prácticas normales, pero sí una contribución a la organización del trabajo, tanto de administradores como de fiscalizadores, a través de la instauración de métodos racionales de Rendición y Examen de Cuentas.

El control financiero, junto con el de legalidad, tuvo durante mucho tiempo presencia solitaria como elemento del control fiscal, siendo modificados sustancialmente por la nueva Constitución. En su nuevo marco, modifica su carácter de examen de legalidad y desarrolla nuevas técnicas de control financiero, especialmente relacionadas con las llamadas Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las cuales encuentran personería en el Control Fiscal, con su característica de Control Posterior y Selectivo, en un cambio que merece alguna explicación.

Es cierto que en lo relativo al control financiero se mantienen algunas prácticas de control numérico-legal, que ha de evaluar la correcta utilización de los recursos, bajo el principio rector de legalidad financiera. Pero simultáneamente se abren camino las nuevas prácticas de la auditoría financiera, con mayor énfasis en el control de observación de normas técnicas, evaluación del control interno y objetividad de la información financiera, frente a la detección de fraudes, que seguirá siendo una preocupación, pero cuya responsabilidad será fundamentalmente del examen de cuentas.

El examen de los estados financieros se aleja de las inspecciones detalladas para mediante la utilización de normas técni-





cas y herramientas estadísticas ejecutar pruebas selectivas y posteriores, con el objetivo fundamental de conceptuar sobre la objetividad de los estados financieros y la correcta constitución de provisiones y reservas que permitan la protección financiera de los bienes y recursos públicos, haciendo que tales informes se constituyan en descripción clara y precisa de la situación o el resultado de la entidad fiscalizada en un momento o período determinado. El control deja de ser permanente para hacerse eventual, abandona la cobertura total, para adoptar el sistema de pruebas selectivas, se desliga de la relación directa para fundamentarse en información.

El carácter de posterior y selectivo impone la necesidad de determinar formas muy específicas de la información que han de servir de materia prima al control fiscal y determinar una revaluación a fondo del sistema informativo por excelencia, la contabilidad. Por ello la reformulación del sistema contable adaptado al nuevo orden constitucional se constituye en la base del programa y fundamento de los procedimientos de control fiscal en sus aspectos financiero, de gestión, informático, económico y ambiental, que en forma insustituible deben sustentar el ajuste institucional.

Frente a los estados financieros se establecen pruebas de razonabilidad (coherencia de números contables y normas regulativas) y objetividad (correspondencia de números contables con la realidad económica de las transacciones y situaciones) estableciendo una determinación de controles sobre los diversos bienes y valores, en alguna medida relacionados con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, pero con las adiciones

y adaptaciones requeridas por la especificidad de la actividad gubernamental.

Complementariamente a estas acciones de control financiero, han de adoptarse las relativas al control de gestión, dirigidas a evaluar, no ya las cifras situacionales u operacionales, sino la acción de la administración bajo los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y equidad, campo en que se han generado grandes incertidumbres acerca de las metodologías adecuadas para su ejecución. Para algunos, las metodologías no deben ser otras que la adaptación de procedimientos de auditoría administrativa y operacional, hoy practicada en el sector privado, para otros, el problema está resuelto mediante el cálculo de los llamados indicadores de rentabilidad pública. Se han construido unos métodos y procedimientos que superan las expectativas expuestas, la gestión ha de evaluarse mediante distintos tipos de indicadores.

El siguiente elemento de control fiscal lo constituye el Control de Resultados, dirigido especialmente a determinación de niveles de eficiencia, eficacia, equidad y economía.

Atrás quedan las épocas de las contralorías dedicadas al control previo y perceptivo, a la obstaculización del proceso administrativo, a la negociación clientelizada, al énfasis en el control de legalidad financiera, conocido tradicionalmente como numérico-legal, cuando no simplemente “de chuleo”. Saludamos el nuevo control fiscal fundamentado en criterios de control integral, preocupados no solo por la subordinación de los actos administrativos a la Ley, la prevención de fraudes, la independencia del control, sino ahora también por el control de gestión, el control de calidad y el control am-



biental como elementos esenciales de su integralidad. Investigadores colombianos han trasegado estos campos en búsqueda de la construcción de instrumentos tecnológicos para el cumplimiento de esta concepción del control desde tiempos que inclusive precedieron a la reunión de la

Asamblea Nacional Constituyente; ahora es la oportunidad de comunicar los logros tecnológicos y de contribuir con ellos a la eficiencia estatal, a la eficacia de la fiscalización, contribuir a la construcción de una Colombia mejor.



## 4. Diagnóstico y perspectivas de los planes contables en Colombia

Colombia inició su experiencia en la implantación y aplicación de planes de cuentas a partir de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se emitió el D. 2195 de 1992, contenido del plan de cuentas para comerciantes que no tuvo vigencia efectiva, puesto que antes de que fuera obligatoria su aplicación fue derogado y reemplazado por el D. 2650 de 1993.

Antes de incursionar en la etapa de la planificación contable el país vivió un lento proceso de culturización en esta área del conocimiento, fuertemente ligada con las necesidades prácticas de información, lo que ató el proceso fundamentalmente a los intereses tributaristas de los usuarios, arrojando como resultado una extensiva práctica de la contabilidad basada en la regulación fiscal, lo que incidió profundamente en la visión teórico-práctica de los contables, de la que aún hoy no nos hemos librado.

Además de la injerencia de la tributación, otras instancias generaron dinámicas contables con miras a resolver otras necesidades de información económica y financiera derivadas de la gestión pública, como las entidades de control, principalmente las superintendencias. Estos organismos establecieron requisitos y formularios que en buena medida

fungían como bases de planes de cuentas para las entidades vigiladas. Buena parte de la segunda mitad del siglo pasado se caracteriza por esta experiencia, en lo que a organización de la información contable se refiere.

En la década de los setenta la profesión contable bajo la tutela de los gremios financieros y de la producción (Bolsa de Bogotá y ANDI), incursiona en el proceso de la autorregulación contable, frustrándose el intento por diversos motivos formales y de fondo. En los ochenta es emitido el D. 2160-86, primer estatuto regulatorio contable, fruto más de un proceso de adopción normativa que de un esfuerzo investigativo de sus patrocinadores, entidades del mismo tenor que las impulsoras del proceso anterior.

En la actualidad existen catorce planes “únicos” de cuentas, 13 emitidos a la luz del Decreto 2649 de 1993 (que sustituyó al Decreto 2160 de 1986) y el Plan General de Contabilidad Pública, que tiene su propia plataforma conceptual.

Esta experiencia planificadora merece ser analizada a la luz de algunos criterios teóricos de la denominada Normalización contable y dentro de esta, de lo que se conoce como Planificación contable, herramienta de la primera.



### 4.1. La normalización contable

#### 4.1.1. La normalización contable y el modelo regulatorio

Se concibe la normalización contable, dentro de la actividad regulatoria (actividad que permite al sistema socioeconómico subsistir), como un proceso de estandarización por el cual las estructuras normativas y procedimentales se equiparan para la aplicación en un ámbito determinado donde concurren diversos agentes que participan de un interés común; es una experiencia actual que surge como consecuencia del incremento de las relaciones entre las entidades privadas y públicas y de la creciente demanda de información de los sujetos que integran la comunidad nacional e internacional.

Tales relaciones propician una tendencia de integración global reflejada en un proceso político, económico, social y ecológico que está teniendo lugar actualmente en el ámbito planetario, por el cual cada vez existe una mayor interrelación económica entre unos lugares y otros, por alejados que estén, bajo el control de las grandes corporaciones y de países del primer mundo con Estados Unidos y Europa a la cabeza.

Aparecen, por ello, nuevas necesidades informativas y de comunicación de datos económico-financieros que no es posible satisfacer sin un proceso de equiparación tecnológico y técnico contable, tanto en el plano interno nacional como en el supranacional. En esta perspectiva se desarrollan procesos normalizadores que obedecen a diversos intereses: así se producen los modelos regulatorios contables. Un modelo regulatorio es un arte-

facto producto de la actividad regulatoria del sistema socioeconómico que permite el adecuado funcionamiento del mismo, y que se manifiesta en diversos frentes de acción, siendo el contable uno más de ellos.

El problema es complejo si se tiene en cuenta las diferencias de terminología, lenguaje, usos y prácticas contables, legislación específica de los distintos países que en numerosos casos establecen un marco general de conducta definiendo las grandes líneas de la actuación contable, quedando la interpretación de los problemas específicos, con un mayor o menor margen de flexibilidad, para que se resuelvan según el criterio de los profesionales, expertos y estudiosos, encargados de aplicar las normas.

En el ámbito interno la normalización se constituye en vehículo apropiado para facilitar la fluidez y transparencia en el funcionamiento del sistema económico y para posibilitar el cumplimiento de dos de los fines que se consideran como prioritarios en toda organización moderna: la información y el control de la gestión.

Las necesidades de información se sienten tanto en el interior como fuera de las organizaciones. Es evidente que cualquier entidad necesita información contable para interactuar en su entorno por múltiples razones. El modelo regulatorio contable como sistema de información se presenta enormemente diverso debido a la variedad de clasificaciones necesarias para su análisis y síntesis y a la escasa diferencia que existe o debe existir entre el momento en que los hechos se producen y el momento en que deben incorporarse al sistema informativo.

Por todo ello es indispensable que exista una previsión del modelo regulatorio contable en todos sus detalles. Obrar de otra manera sería ir creando el modelo contable (cuentas, criterios de valoración, precisiones sobre el movimiento interno, etc.), de un modo anárquico y al compás de los acontecimientos. Es necesario, pues, prever un sistema detallado hasta donde la técnica lo aconseje y que ello esté en concordancia con las necesidades informativas del ámbito que lo requiere. No existe una auténtica necesidad cuando la información no va a ser útil.

La normalización contable conduce a que las cuentas anuales de las organizaciones (empresas, grupos, unidades administrativas gubernamentales, etc.) formuladas con arreglo a objetivos, principios y normas, componentes del modelo regulatorio contable, sean comparables. Con este requisito entendido internacionalmente, la información contable da cada país rompe fronteras y salva obstáculos que no tienen razón de ser cuando existe identidad en los objetivos de la información producida por el sistema contable, contribuyendo así de modo importante al desarrollo económico de los pueblos, a la expansión del mundo de los negocios y al desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales.

En armonía con este moderno enfoque, la contabilidad se sitúa en el área de la información económica, de máxima utilidad para las unidades decisorias en las organizaciones y de gran utilidad para atender demandas de los diversos agentes económicos, hoy legitimadas por las constituciones y las Leyes de países y de grupos de países.

En definitiva la normalización es un instrumento básico para el control y para la toma de decisiones, fenómeno este último, que se produce en toda actividad económica y para cuya realización se necesita una información homogénea, veraz, objetiva, relevante y comprensible.

#### **4.1.2. Elementos componentes de un modelo regulatorio contable**

De partida hay que concebir un modelo regulatorio contable como una expresión, entre otras muchas, de una construcción que sirve como soporte de expresión de los procesos de medición-valoración y de control de una organización social en su actividad productiva y de acumulación-distribución de riqueza social. Para fundamentar adecuadamente un modelo regulatorio es necesario cumplir ciertos requerimientos, entre los que se pueden contar:

- a) Descripción de los rasgos del entorno socioeconómico en donde va a operar el modelo.
- b) Determinación de los rasgos del modelo regulatorio.
- c) Formulación de los principios o macroreglas del modelo.
- d) Formulación de reglas para la práctica.

##### **4.1.2.1. Descripción de los rasgos esenciales del entorno**

La primera etapa sienta las bases del entorno y se considera como la fase auténticamente postulacional del proceso que se caracteriza por seguir un esquema deductivo.





Un postulado es una hipótesis de carácter general, falsable, por ello válido mientras se compruebe su pertinencia para un entorno específico, es la base del proceso deductivo contable y está caracterizado por tres aspectos:

- Describe el marco en que se inserta el sistema contable;
- Es una proposición empírica, por lo tanto factible y comprobable;
- No posee validez general más allá del entorno correspondiente y puede ser sustituida por otro más pertinente a los intereses del sistema.

En este ambiente no se considera un postulado autoevidente como en las construcciones aristotélicas o euclidianas, sino que por el contrario la validez de un postulado la determina su capacidad para describir lo más fielmente el entorno que pretende representar.

Por lo tanto un postulado se apoya en el medio ambiente en que la contabilidad opera, en consecuencia no puede concebirse como una verdad autoevidente sino factible.

Así mismo no puede concebirse el postulado con validez universal, sino tan sólo representativo del medio socioeconómico en el cual el sistema contable va a operar, mutable según se operen cambios en dicho entorno, por lo que los postulados son proposiciones empíricas rebatibles por la experiencia.

### **4.1.2.2. Determinación de los rasgos del modelo regulatorio**

Con relación a la segunda etapa del camino deductivo correspondiente a la descripción de las características principales del modelo, también se divide en tres as-

pectos cuya determinación constituye la orientación de dicho sistema, en lo que se puede considerar como la etapa auténticamente normativa del proceso regulatorio.

Los tres aspectos relativos a las características propias del sistema contable son:

- Los objetivos del sistema contable;
- Las características de la información.
- Los requisitos de fondo de la información.

La inclusión de objetivos del modelo regulatorio contable, específicamente determinados como los orientadores del mismo, establece inequívocamente la vía positivo-normativa de construcción del modelo, al permitir que el origen de tales propósitos sea tanto externo como interno. Es necesario puntualizar que no se puede dar una vía excluyente, positiva o normativa, en la determinación de objetivos si se quiere ser consecuente con las bases teóricas generales y con el entorno particular en donde irá a funcionar el sistema. Esta etapa encarna una de las más importantes cualidades disciplinares al establecer la posibilidad a la norma contable de ser potenciadora de la acción socioeconómica, con lo que muestra su importancia como ciencia social.

Objetivos específicos (relativos a la calidad de la información por su pertinencia, por su concordancia con las normas regulativas, para garantizar la oportunidad de la información, por ser relativos a grupos objeto de atención preferencial, por constituir información específica sobre aspectos relevantes, etc.), podrán aparecer en este componente normativo, como guías para la acción del modelo.

Las características de la información hacen referencia a las cualidades que debe tener el dato base y el mensaje construido, para garantizar la eficacia en el proceso de adopción de decisiones por parte de los destinatarios de dicha información.

Características como identificabilidad, oportunidad, claridad, relevancia, razonabilidad, economicidad, imparcialidad, objetividad, verificabilidad, comparabilidad, etc., según la conveniencia establecida por los interesados, podrán determinar la calidad de la información a construir por el modelo regulatorio contable.

En cuanto a los requisitos de la información, estas se refieren a la manera como se construirá el dato a partir del hecho empírico y como se elaborará el mensaje a partir de los sistemas de información adoptados según las bases de medición y de valoración establecidas y en concordancia con los objetivos del sistema previamente determinados.

#### 4.1.2.3. Derivación de reglas para la práctica

La tercera etapa en la construcción del modelo regulatorio se relaciona con la derivación de reglas para la práctica, en proceso continuado y coherente con los contenidos de las etapas precedentes. Macrorreglas (principios o hipótesis instrumentales) generales y normas particulares a partir de las cuales se establece y procesa específicamente la información, y se construyen los mensajes informativos, constituyen este componente, en el que se da cabida a procedimientos concretos de levantamiento, procesamiento y control de la información.

Es pertinente detallar esta parte del esquema deductivo contable para poder

comprender su importancia en la construcción del modelo regulatorio. Los postulados del entorno determinan las condiciones y necesidades de información, que se materializan en los objetivos; estos a su vez condicionan a las macrorreglas o hipótesis instrumentales (principios) que se construyen con miras a alcanzar tales objetivos, contemplando las características y requisitos de la información. Una vez se ha cumplido con este paso se procede a la elaboración de las reglas o normas específicas, que, a su vez, deben ser construidas en concordancia lógica con las macrorreglas, cerrando así el proceso. El modelo regulatorio tendrá validez mientras resuelva las principales necesidades del entorno.

## 4.2. La planificación contable<sup>33</sup>

### 4.2.1. Fines de la planificación contable

Las perspectivas con las que podemos visualizar el plan de cuentas y en el contexto de la organización contable son las que siguen:

1. Como estructura del sistema contable diseñado por la organización contable. Conjunto de elementos u operadores contables, clasificados y agrupados según un conjunto de principios y normas de matices económicos y financiero-jurídicos, que con carácter permanente gravitan sobre la entidad, y de un conjunto de relaciones entre

<sup>33</sup> Algunos de los tópicos teóricos incluidos en este acápite están basados en los artículos de Bueno C. E., Análisis Conceptual de la Planificación Contable. Problemas Técnicos y Aplicaciones. Revista Española de Financiación y Contabilidad, N° 1 y 2, Madrid, España, y en la obra de Sánchez F. de V. J.L., Normalización y Planificación Contable, ICAC, Madrid, España, 1989.



aquellas de naturaleza económico-contable.

2. Como una “red de información-comunicación” de datos para el sistema de decisión-acción de la entidad, en otras palabras, como un instrumento al servicio de la dirección de la entidad.
3. Como un instrumento metodológico apto para la planificación y control propios de la toma de decisiones, o elemento de orientación para los actos decisorios en cuanto que el sistema contable capte, mida, valore y represente la actividad económica de la entidad.

Los fines de un plan contable, según el profesor Bueno Campos, son los siguientes:

1. Permitir una ordenación y un desglose racional del conjunto de cuentas del sistema, que represente el conjunto de transacciones económicas de la entidad.
2. Definir e identificar total y concretamente los sucesos de la actividad del sistema de la entidad.
3. Ofrecer una terminología explicativa y acorde a los procesos económicos y a las estructuras sociales y jurídicas o de encuadre del sistema en cuestión.
4. Aportar las normas valorativas para los diferentes elementos, relaciones y estados del sistema contable.
5. Facilitar los principios y modelos oportunos para determinar los precios de costo de las distintas secciones, unidades de obra y productos.
6. Permitir la planificación a través de la información y de los modelos conta-

bles de la actividad global y/o particular del sistema de la entidad.

7. Facultar un control de los planes de actividad de los subsistemas organizacionales y del sistema global de la entidad, a partir de la estructura típica y operatoria del sistema contable.
8. Generar una red de información apta para comunicarse con otros sistemas informativos, internos o externos de la entidad.
9. Sintetizar y representar toda la operatoria del sistema en los estados contables de carácter presuntivo y periódico.

### 4.2.2. Análisis conceptual del plan de cuentas

En un intento de describir los problemas técnicos que se plantea la planificación contable, problemas interrelacionados y de manifiesto interés, tanto contemplados individualmente como en su conjunto, se pueden resumir como sigue:

1. Análisis de recorridos o captación y representación de la circulación económica, bajo distintos criterios de medida, valoración y coordinación.
2. Ordenación y desglose de clases y/o cuentas. Estructura inspirada en los fines que la planificación contable persigue, tal y como se ha expuesto.
3. Análisis y medida de la intensidad de los recorridos, influyente en lo anterior y relativo a la frecuencia operativa de los operadores contables, a su ponderación cuantitativa en el contexto económico del valor de la entidad y al estudio de los principios y criterios para medir y valorar los elementos, transacciones y estados contables.

A la hora de elaborar el plan de cuentas los tratadistas de la contabilidad en forma intuitiva y utilizando criterios que podemos llamar convencionales, para hacer frente al primer problema técnico planteado, han manejado determinados esquemas gráficos, generalmente los llamados de flechas como medio de representación simbólica, con visos de lógica de recorridos, de las conexiones o relaciones previstas entre las clases, grupos o cuentas. Estos esquemas representan los sucesos u operadores por test de cuenta y las citadas relaciones por flechas; en esta forma se podría observar más racional y globalmente la secuencia de las transacciones y como medio, en suma, de poder analizar específicamente los conjuntos de elementos en que se puede estructurar el plan.

Citamos a continuación tres definiciones de plan de cuentas que se han constituido en versiones clásicas del mismo, dada su añeja vigencia:

Se ha definido el plan de cuentas por Hansen (1961), como un esquema elaborado en forma gráfica, que indica de qué cuentas se sirve la contabilidad, agrupadas de tal forma que, por una parte, se puede seguir la marcha de los asientos y, por otra, se puede formar de la manera más rápida posible la base de elaboración de una contabilidad a cortos periodos de fácil orientación.

Otra definición elaborada por Besnard (1950), declara que el plan de cuentas es el resumen completo de la manera que la contabilidad transcribe el funcionamiento de una entidad a la que representa, pues tal es su misión, una imagen numérica que debe ser tan fiel, precisa y fecunda como sea posible.

Y, por último, Vaes (1970) dice que es el término o maduración de la normalización contable, él constituye la fase final, a saber, la especificación, y comprende:

- una lista enumerativa de las cuentas clasificadas siguiendo criterios económicos y jurídicos, y codificadas según el sistema decimal;
- las notas explicativas precisando los puntos cubiertos por la normalización.

En síntesis, se considera el plan de cuentas como la estructura del sistema contable, como una red contable o conjunto finito de cuentas u operadores ordenados (o que definen una estructura) y un conjunto de conexiones o relaciones entre los elementos anteriores, que definen unas transacciones o actividades.

El profesor Calafell de la Universidad Autónoma de Madrid define el plan de cuentas como un conjunto finito de elementos conceptuales compuesto cada uno de ellos por dos partes D y H. Cada elemento D (o H)  $X_i$  del conjunto total X es posible relacionarlo con cero, uno o varios elementos del conjunto, formando un grafo en donde llama L a la Ley que expresa la correspondencia entre los elementos de X, por lo que representa analíticamente al grafo del sistema contable integral como sigue:  $G = (X, L)$ . Las relaciones binarias posibles pueden representarse en una tabla de doble entrada o matriz contable, también definida como matriz de incidencia o diagrama cartesiano, tal y como se indica a continuación (cuadro 1), en donde  $a_1, a_2, a_3, \dots, a_{n-1}, a_n$ , son las cuentas o elementos del conjunto de cuentas X o en forma simbólica:



$$a \in X$$

$$(i = 1, 2, 3, \dots, n-1, n)$$

**Cuadro 1**

Debe Haber	$a_1$	$a_2$	$a_3$	.....	$a_{n-1}$	$a_n$
$a_1$	0	1	1	.....	1	0
$a_2$	1	0	0	.....	0	1
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.
$a_{n-1}$	1	1	0	.....	0	1
$a_n$	0	1	1	.....	1	0

Cuando se tienen grafos sin circuitos podemos observar en ellos una estructura de orden, cuestión que sirve para definir el grafo ordenado o en el que se halla una función ordinal, aspectos de utilidad para definir estructuras jerárquicas o genealógicas, caso de la división y ordenamiento, según código decimal, de un plan de cuentas.

La estructura de un plan de cuentas es un grafo finito no orientado, compuesto por un conjunto de relaciones, ligaduras o aplicaciones (transacciones). Noción que corresponde al conjunto genérico en teoría de grafos de árbol. Si la expresión gráfica del plan de cuentas se concibe como una arborescencia, todo árbol tiene asociada una matriz, característica que presenta importantes posibilidades para la organización contable de construir modelos matemáticos con base en los pro-

prios métodos contables y en el sistema informativo que ofrece la contabilidad.

#### 4.2.3. El plan de cuentas como medio de información

La concepción informacional del plan de cuentas, como estructura básica del modelo de información contable ofrece características teóricas con implicaciones lógicas respecto a la estructura y la dinámica del sistema de la entidad. Por ello será preciso entrar en consideraciones sobre la naturaleza de la información y, sobre los llamados sistemas de información como instrumentos al servicio de una gestión más eficiente de las unidades económicas, empresas o entidades de diverso tipo y orden.

Existe la necesidad de crear redes de información que circulen por las estructuras

organizativas de las entidades (de forma que sean algo así como el sistema neurovegetativo de los seres vivos) y que generen la energía y los datos suficientes para que los elementos motrices, los órganos motores, se muevan al impulso de unas decisiones o sistema cerebral, por lo que de faltar aquella, esto no sería posible.

Los defectos de la información y de su circulación se hacen sentir en nuestro mundo, dificultando muchas actuaciones de órganos económicos que podían alcanzar niveles más altos, lograr que su dinámica fuese perfeccionada y mucho más provechosa. Pero no ocurre así, sino que quedan más o menos paralizados en muchos de sus elementos y funciones por no tener debidamente diseñado un sistema de información y en este caso por no disponer de un sistema y de un plan contable apropiado para generar los mensajes que se requieren por los diferentes niveles del sistema.

En esta consideración surge con fuerza relevante la necesidad de estructurar un plan de cuentas acorde a las salidas o flujos de información del sistema contable con destino al sistema de dirección de la organización. Todo ello mostrará determinadas composiciones o categorías de equivalencia, según el nivel en que se encuentre el proceso de toma de decisiones.

#### 4.2.4. Elaboración del plan de cuentas

La elaboración de un plan de cuentas para una unidad específica, sea una empresa o un plan general de contabilidad para la actividad nacional o por ramas de la misma, ha de partir de la consideración de tres cuestiones básicas:

1. El conocimiento global y parcial de la estructura de organización de la enti-

dad, de sus sistemas de gestión y de sus diferentes subsistemas.

2. El conocimiento, por tanto, de la circulación y formación de valor económico en la entidad en particular, de la entidad en general o de la rama de actividad.
3. El conocimiento analítico de la estructura y peculiaridades del sistema de producción en cuanto a entradas al sistema, proceso de producción propiamente dicho y salidas del sistema.

La ordenación, clasificación y ciclo base del plan de cuentas, habrá de acomodarse a las salidas que ha de tener el sistema contable como sistema de información, a los inputs o entradas requeridos para ser datos que permitan elaborar decisiones, formular planes, programas y presupuestos. Convencionalmente, estas salidas se circunscriben a los datos necesarios para elaborar los estados contables al igual que estadísticas de precios, de costos y de márgenes. Por ello es que la estructura del plan de cuentas que permita recoger como entradas todos los conceptos de las transacciones económicas captadas por el sistema contable, ha de ser lo suficientemente completa, lógica y flexible como para elaborar los correspondientes datos de salida que sean requeridos para construir los estados contables y otros productos.

Usualmente la estructura del plan de cuentas es clasificada en clases, grupos, cuentas y subcuentas, determinados en razón de los esquemas circulatorios típicos del ciclo económico de la organización o de los conceptos generales a manejar en la elaboración de los estados contables. Estos conceptos generales pueden ser los siguientes:





1. La financiación propia y la financiación ajena a largo plazo.
2. Las inversiones técnico-económicas y las financieras o activo inmovilizado.
3. Las relaciones financieras del periodo entre las organizaciones y el mundo exterior; que pueden dividirse en relaciones financieras con terceros y en cuentas de finanzas activas o pasivas.
4. Los aprovisionamientos y las existencias de inventarios.
5. Los gastos del periodo según su naturaleza y las dotaciones o cálculos por depreciación económica y por depreciación financiera del activo fijo y del circulante.
6. Las clases de costos según diferentes criterios.
7. Los lugares o centros de costos principales y auxiliares.
8. Los portadores de costos.
9. Las clases de productos o valoraciones de las distintas salidas: ingresos por ventas, ingresos financieros, productos internos o trabajos elaborados por la propia entidad, etc., clasificados por su naturaleza.
10. Los resultados del periodo.
11. Los conceptos de las cuentas especiales, de orden contable o de enlace entre establecimientos y sucursales con contabilidades independientes.

### 4.3. Diagnóstico de la experiencia colombiana

#### 4.3.1. El Decreto 2649 de 1993 como marco conceptual.

Un requisito *sine qua non* de un marco conceptual para su pertinencia es que sea

el producto de una reflexión realizada a propósito de solucionar los problemas del entorno al cual va a servir el modelo a construir. Si esta condición no se cumple el modelo que se elabore no va a alcanzar el objetivo de promover información adecuada al servicio de los usuarios de ese entorno, ya que el marco conceptual contiene los elementos relacionados con los rasgos del entorno, los del modelo contable y la formulación de las macrorreglas o hipótesis instrumentales.

La condición expuesta se cumple siguiendo los pasos del proceso regulatorio de acuerdo al marco de referencia teórico detallado en el punto 2 de este informe:

- a) Descripción de los rasgos del entorno socioeconómico en donde va a operar el modelo.
- b) Determinación de los rasgos del modelo regulatorio.
- c) Formulación de los principios o macrorreglas del modelo.
- d) Formulación de reglas para la práctica.

Si bien cuando se formuló el D. 2649-93 se siguió un proceso similar al enunciado aquí, hubo un hecho de mayor importancia que determinó una dirección incorrecta del modelo regulatorio. Se trata de adscribir el modelo al paradigma de utilidad para la toma de decisiones en una dirección no pertinente con el entorno colombiano, en donde la inmensa mayoría de las empresas son micro y pequeñas empresas, cuyas necesidades difieren de las grandes, para las que en principio se dirigió el modelo.

Esto se afirma con base en los fundamentos teóricos y regulatorios adoptados por los autores del modelo para sustentarlo,

como son los SFAC del organismo FASB norteamericano y el marco conceptual y las NIC (IAS) del IASC (hoy IASB), cuya orientación es la de servir de soporte a la toma de decisiones de las grandes corporaciones económicas y financieras que cotizan en bolsas de valores.

De esta forma los intereses de los pequeños negocios están por fuera de los objetivos del modelo construido en esta etapa normalizadora. No existió un estudio empírico que determinara las necesidades de información de estas organizaciones. La dinámica escogida fue la de ponerse a tono con las corrientes internacionales de la información contable.

#### 4.3.2. El plan de contabilidad público

Con el propósito de ratificar o controvertir algunos referentes empíricos sobre los planes de cuentas, se realizaron entrevistas con funcionarios de las entidades que tienen bajo su tutela la gestión de los Planes de Cuentas en el país.

Cuestionario guía de la entrevista en la CGN.

1. *¿En el desarrollo del Plan se establece explícitamente y se aplica consecuentemente el criterio de dominio por propiedad legal o por control de gestión para reflejar la capacidad de manejo institucional que ejercen las personas naturales o jurídicas en una entidad adscrita a la jurisdicción del Plan?*

En el año de 1995 la Contaduría General de la Nación inició el proceso de formulación del Plan General de Contabilidad Pública con lo que se creó una mesa de trabajo con cerca de treinta personas que fueron encargadas del desarrollo de este Plan, todas ellas funcionarias del sector

público (Ministerio de Hacienda, Secretarías de Hacienda, DANE, DNP, CGR, CGN, etc.), en este proceso de formulación del PGCP este se direccionó (además de la forma en que opera el Estado, por la misma formación profesional de los integrantes) con un criterio de control y no de propiedad con el argumento de que los fines que buscan las entidades del Estado no son los de acumular o generar riqueza monetaria como ocurre en el sector privado, sino que este busca una utilidad distinta que consiste en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los ciudadanos, y el Estado para conseguir esto debe ejercer un Control en el manejo de los recursos públicos para garantizar eficiencia, eficacia, transparencia y equidad.

El enfoque legalista de registro y control de los actos administrativos en el sector público se orienta, entonces, a verificar la aplicación de las normas vigentes en materia del proceso operativo de los presupuestos públicos, así como también a determinar las responsabilidades de los diferentes agentes administradores en procura de alcanzar la mayor eficiencia, eficacia y transparencia de su gestión.

El sector público como responsable frente a la colectividad por el manejo y control de ciertos recursos, debe asumir retos y renovar sus estructuras comunicativas con el fin de informar a la sociedad sobre el cumplimiento de sus funciones. Los Planes Generales de Contabilidad Pública –PGCP– son una respuesta a estos retos, y para abordarlos, se debe tener en cuenta que su presencia no es ajena a un proceso de normalización contable, que se manifiesta de diferentes formas dependiendo del país en el cual se desarrolla.

De este modo, resulta imperativo adecuar el modelo a las exigencias institucionales



de gestión, *control*, toma de decisiones y rendición de cuentas, para lo cual se precisa contar con el concurso de todos los miembros de la sociedad. Por ende, este producto incorporó un esfuerzo humano y técnico, con el objeto de suplir todo un conjunto de necesidades y abre la posibilidad a la elevación del pensamiento contable a través del desarrollo permanente de nuevas ideas, fórmulas y aportes.

Los objetivos de la Contabilidad Pública constituyen los resultados con los cuales se logran los propósitos del SNCP, los cuales pueden clasificarse atendiendo los fines que persiguen los usuarios de acuerdo con criterios de gestión pública, *control* público, divulgación y cultura.

2. *¿Cuál es el criterio teórico básico, explícitamente establecido, relativo a la orientación planificadora del Plan de Cuentas? (Dinamizar la gestión empresarial, soportar la política macroeconómica, soportar la política fiscal, etc.)*

Estas funciones referidas a la preparación y presentación de un balance, pretenden además de generar la información básica para la gestión de los entes públicos, asegurar la coordinación de la política macroeconómica en un contexto administrativo, definido por la coexistencia de un plan nacional de desarrollo plurianual, con una ejecución presupuestal anual, descentralizada y autónoma; con ello, constituyen un reto que proyecta la profesión contable en un contexto de responsabilidad social.

3. *¿Se establece explícitamente en la formulación del plan de cuentas la adopción del modelo monista o del*

*dualista, para el diseño de las cuentas de costos o contabilidad analítica?*

El RCP no establece explícitamente (en algún literal) si este es manejado por un modelo dualista o monista, pero sí se puede observar que el PGCP no utiliza cuentas reflejas para la contabilización de los costos, sino que estos forman parte del mismo sistema de contabilidad.

4. *¿Qué criterio teórico específico, explícitamente determinado, se aplica en la clasificación de cuentas del Balance en general y de las Inversiones en particular?*

*Para el caso de las inversiones:*

*Temporalidad: Según el plazo de vencimiento.*

*Clase del título: TES, bonos, acciones, etc.*

*Tipo de renta: Fija, variable.*

*Objetivo de la inversión: liquidez, control, política económica, etc.*

*Clase de operación: Cobertura, derivados, etc.*

*Tipo de mercado: Primario, secundario.*

*Tipo de deuda: Pública, privada.*

Para el caso de las inversiones en el año 2000 la CGN conformó una mesa de trabajo con funcionarios del Ministerio de Hacienda y distintas Secretarías de Hacienda y otras entidades públicas, los cuales se reunieron para definir la clasificación de las inversiones dentro del PGCP (hoy RCP). En esta mesa de trabajo los distintos miembros de las mesas de trabajo conformaron listas que contenían los diferentes tipos de inversiones que

realizaban las diferentes entidades; con base en estas listas se hizo una clasificación definitiva, la cual terminó basándose en diferentes criterios de clasificación los cuales se pueden observar en el catálogo de cuentas del RCP y que están por tipo de renta, tipo de mercado, objetivos de inversión, temporalidad, tipo de deuda.

#### 4.3.3. Características de los planes de cuenta

En el segundo informe de avance presentado a la CGN se incluye un aparte que contiene el resultado parcial del análisis empírico realizado a los catorce planes de cuentas vigentes en el país. Como complemento de tales observaciones, se incluyen los siguientes elementos que son el resultado de las entrevistas arriba mencionadas y del trabajo analítico realizado sobre los planes de cuenta.

Cuestionario sobre bases teóricas de los planes de cuentas.

Durante el trabajo de investigación se realizaron entrevistas con funcionarios responsables de la gestión de los planes de cuentas en las diversas entidades que los tienen bajo su jurisdicción, todos ellos derivados del marco conceptual contenido en el D. 2649-93. De estas entrevistas se derivaron los siguientes elementos de análisis y caracterización de dichos planes.

- 1 ¿En el desarrollo del Plan se establece explícitamente y se aplica consecuentemente el criterio de dominio por propiedad legal o por control de gestión para reflejar la capacidad de manejo institucional que ejercen las personas naturales o jurídicas en una entidad adscrita a la jurisdicción del Plan?

Citar fuente en donde se explicita el criterio adoptado.

Las respuestas a esta pregunta, en general, fueron muy homogéneas y en concordancia con la orientación del marco conceptual, que en sus artículos 3 y 6 establece que el criterio de dominio a aplicar en la representación de los hechos económicos se hará aplicando el criterio de control como criterio general y preponderante. El art. 3 de D. 2649-93 dice: *Objetivos básicos. La información contable debe servir fundamentalmente para:* 1. *Conocer y demostrar los recursos controlados por un ente económico, las obligaciones que tenga de transferir recursos y el resultado obtenido en el periodo...*, El art. 6 dice: *Ente económico. El ente económico es la empresa, esto es, la actividad económica organizada como una unidad, respecto de la cual se predica el control de los recursos...*

2. ¿Qué criterio teórico específico, explícitamente determinado, se aplica en la clasificación de cuentas del Balance en general y de las inversiones en particular?

Para el caso de las inversiones:

Temporalidad: Según el plazo de vencimiento.

Clase del título: TES, bonos, acciones, etc.

Tipo de renta: Fija, variable.

Objetivo de la inversión: liquidez, control, política económica, etc.

Clase de operación: Cobertura, derivados, etc.

Tipo de mercado: Primario, secundario.



Tipo de deuda: Pública, privada.

En general en Colombia la clasificación adoptada para el Balance se fundamenta en el criterio de la liquidez para los activos y la exigibilidad para los pasivos, aplicando así la orientación del artículo 53 del D. 2649 que dice: *Clasificación: Los hechos económicos deben ser apropiadamente clasificados según su naturaleza, de manera que se registren en cuentas adecuadas. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, la clasificación se debe hacer conforme a un plan contable previamente elaborado por el ente económico. El plan contable debe incluir la totalidad de las cuentas de resumen y auxiliares en uso, con indicación de su descripción, de su dinámica y de los códigos o series cifradas que las identifiquen.*

Se preguntó específicamente por el o los criterios aplicados en la clasificación de las cuentas del grupo de inversiones ya que este fue el caso que mayor diversidad de cuentas mostró ante la comparación de planes.

En el caso del PUC para comerciantes, D. 2650, bajo la tutela de la Superintendencia de Sociedades, se estableció que más allá de lo prescrito en el art. 53 del D. 2649 no existe ningún criterio específico normado.

En los casos de las Superintendencias de Valores y Bancaria, bajo cuya autoridad están los planes de cuentas para entidades vigiladas por Supervalores, Financiero, de Seguros, Cesantías, Pensiones, Banco de la República y Fondo de Pensiones CAXDAC, se aplica un criterio similar que está contenido en algunas resoluciones o cir-

culares como la Resolución 550-02 de la Supervalores y las Circulares 033-02, 021-03 y 003-04 de la Superbancaria, que dispone tres cuentas así:

1. Inversiones negociables
2. Inversiones disponibles para la venta, y
3. Inversiones para mantener hasta el vencimiento.

Esta clasificación es coincidente con la que prescribió la NIC (IAS) 39.

En el caso de la Superintendencia de la Economía Solidaria la clasificación dada inicialmente para las inversiones se modificó para que correspondiera con la clasificación dada por la Circular Básica Contable y Financiera Circular Externa Conjunta No. 100 de 1995 de las Superintendencias Bancaria y de Valores.

- 3 ¿Se establece explícitamente en la formulación del plan de cuentas la adopción del modelo monista o del dualista, para el diseño de las cuentas de costos o contabilidad analítica?

Citar fuente en donde se explicita el criterio adoptado.

Esta pregunta se refiere a la estructura de las cuentas de costos. Un plan se caracteriza por la orientación monista simple cuando no hay cuentas separadas para los costos. Es monista moderado cuando existen cuentas de costos bajo la misma estructura de las cuentas generales de información financiera externa. Es dualista, cuando se crean cuentas reflejas para llevar la contabilidad analítica, interna o de costos.

Se identificó que en los casos de los planes de cuentas vigilados por la Superbancaria, se opta por el criterio del monismo simple, dada su condición de entidades financieras principalmente. En el caso de la Supervalores se orienta a las empresas para que opten por un sistema de costos o gerencial aparte del Plan de Cuentas, ya que este no los contempla. En el caso de la Supersociedades, se identifica en el 2650-93 que la estructura del plan se orienta por el cinismo moderado, ya que existe el grupo 6 destinado a las cuentas de costeo de procesos productivos.

En el Plan de Cuentas emitido por la Superintendencia de la Economía Solidaria se puede observar que la clasificación de los Costos es la misma que se dio en el Decreto 2649 de 1993.

- 4 ¿Cuál es el criterio teórico básico, explícitamente establecido, relativo a la orientación planificadora del Plan de Cuentas?

(Dinamizar la gestión empresarial, soportar la política macroeconómica, soportar la política fiscal, etc.).

Citar fuente en donde se explicita el criterio adoptado.

En el caso de la Superintendencia de Sociedades, se establecen en el art. 93 del D. 2649-93, 9 objetivos que van desde el conocimiento y demostración del control de los recursos hasta la contribución a la evaluación del impacto social de la actividad económica, pasando por la predicción de flujos de efectivo, el apoyo a los administradores, la evaluación de la gestión de estos en la empresa y la determinación de

tributos, precios y tarifas. No se conocen estudios que ayuden a determinar cuáles de estos objetivos se alcanzan y hasta qué punto y cuáles no.

En el caso de la Superbancaria, según la Res. 3600-88, por medio de la cual se expidió el plan de cuentas para el Sistema Financiero y luego se adscribió al Marco Conceptual contenido en el D. 2649-93, se establecían los objetivos de la vigilancia fiscal, la evaluación del sistema financiero en su conjunto y la revelación de la situación financiera y patrimonial de las entidades vigiladas.

En cuanto a los objetivos planteados para el plan de cuentas para las entidades vigiladas por Supervalores se plantea la supervisión y revisión para la información pública a los usuarios.

Para el caso del Plan de Cuentas emitido por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se estableció que el fin del Plan de Cuentas debe ser ajustar el sector a un esquema de supervisión y legalidad. Cabe anotar que en el proceso de elaboración del Plan de Cuentas participaron Confecoop, el BID y la Superintendencia de la Economía Solidaria los cuales tomaron como base planes de cuentas del mismo sector en otros países; especialmente el plan de cuentas de España.

### **Puntos de reflexión derivados de la comparación de los planes de cuentas.**

Algunos puntos de reflexión derivados de la evaluación de los “PUC” existentes en Colombia tomando como referente el Catálogo General de Cuentas del manual





de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, son, a grandes rasgos, los siguientes:

1. La mayoría en las diferentes clases de cuentas, incluido el Catálogo General de Cuentas (CGC) del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, no muestran consistencia y homogeneidad en los criterios de clasificación utilizados.

Esta situación se nota sobre todo en la estructuración de las subcuentas donde los criterios de desagregación no son homogéneos ya que mientras en algunas cuentas y grupos se utilizan nombres propios, como en bancos el tipo de cuenta, en otros casos se utiliza el tipo de entidad, por ejemplo:

En el PUC BANREPÚBLICA

1115	BANCOS Y OTRAS ENTIDADES FINANCIERAS
111505	BANCOS
111510	CORRESPONSALES

En el CGC del RCP

1110	Depósitos en instituciones financieras
111005	Cuenta corriente
111006	Cuenta de ahorro

Según el CGC del Manual de Procedimientos del RCP las reservas internacionales hacen parte del grupo de Efectivo y para el PUC BANREPÚBLICA del grupo de Inversiones:

1355	MECANISMOS ESPECIALES DE PAGOS INTERNACIONALES
135505	DERECHOS ESPECIALES DE GIRO

135510	PESOS ANDINOS
135515	CONVENIOS INTERNACIONALES
135520	COMPENSACIONES PENDIENTES DE PAGO - VENCIDAS
135595	OTROS
1356	APORTES EN ORGANISMOS INTERNACIONALES
135605	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
135610	FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS
135615	ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO
135620	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
135625	BANCO MUNDIAL (BIRF)
135630	BANCO DE DESARROLLO DEL CARIBE
135635	CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO
1107	Reservas internacionales
110701	Oro y otros metales preciosos
110702	Derechos especiales de giro (DEG)
110703	Pesos andinos
110704	Convenios internacionales
110705	Fondo latinoamericano de reservas
110706	Posición de reserva FMI
110707	Depósitos en bancos del exterior
110708	Especies extranjeras
110790	Otras reservas internacionales

2. Algunos planes, como los que agrupan al sector financiero - incluido el Banco de la República - se pueden calificar de poco ordenados y carentes de secuencias lógicas de estructuración.

2795	DIVERSOS
279505	ABONOS PARA APLICAR A OBLIGACIONES AL COBRO

279510	SOBRANTES EN CAJA
279520	MONEDA METÁLICA RECIBIDA POR VERIFICAR
279595	OTROS
2895	DIVERSOS
289505	INTERESES POR MULTAS Y SANCIONES
289520	SEGUROS
289595	OTROS

En el PUC FINANCIERO

5160	MANTENIMIENTO Y REPARACIONES
516005	EQUIPO DE COMPUTACIÓN
516010	EQUIPO DE OFICINA
516015	MUEBLES Y ENSERES
516020	VEHÍCULOS
516025	PREDIOS RURALES
516035	EQUIPO DE MOVILIZACIÓN Y MAQUINARIA
516040	BODEGAS Y SILOS
516095	OTROS
5165	ADECUACIÓN E INSTALACIÓN DE OFICINAS
516505	INSTALACIONES ELÉCTRICAS
516510	ARREGLOS ORNAMENTALES
516515	REPARACIONES LOCATIVAS

3. En planes como el de Pensiones se desconoce la filosofía de la Cuenta y de la Contabilidad cual es la de simplificar la realidad ya que existen denominaciones de cuentas muy extensas.

En el PUC FONPENSIONES

7131110	PARTICIPACIONES EN FONDOS MUTUOS DE INVERSIÓN INTERNACIONALES QUE INVIERTAN EXCLUSIVAMENTE EN TÍTULOS DE RENTA FIJA
---------	---

7131011	TÍTULOS EMITIDOS, AVALADOS, ACEPTADOS O GARANTIZADOS POR INSTITUCIONES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA (INCLUIDOS LOS BONOS OBLIGATORIA U OPCIONALMENTE CONVERTIBLES EN ACCIONES)
7132703	ACCIONES PROVENIENTES DE PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN O CON OCASIÓN DE LA CAPITALIZACIÓN DE ENTIDADES DONDE EL ESTADO TENGA PARTICIPACIÓN

En Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.

113003	Para el reconocimiento y pago del pasivo pensional de las universidades y de las instituciones oficiales de educación superior territoriales
--------	--

4. La mayoría de los Planes reflejan la intención de sus autores al representar nominaciones de cuentas con nombres muy particulares.

En el PUC BANREPÚBLICA

1687	DIVERSAS
168705	CUOTAS - PARTES PENSIONES DE JUBILACIÓN

Así figura en el PGCP

421029	Oro, plata, platino y otros metales adherentes
--------	--

En el Banco de la República, así:

413050	PLATA, PLATINO Y ADHERENTES
--------	-----------------------------



En el PGCPP figura la cuenta Intereses pero en el PUC BANREPÚBLICA figura OTROS INTERESES

4353	Operaciones de banca central
435301	Diferencial cambiario de reservas internacionales
435302	Intereses y rendimiento de reservas internacionales
435303	Moneda emitida y metales preciosos
435304	Comisiones
435307	Intereses y rendimientos
435390	Otras operaciones de banca central

#### Cuenta OTROS INTERESES

- Los planes denotan la existencia de criterios particulares que reflejan el interés del sector o entidad de vigilancia, pues utilizan denominaciones en cuentas que bien pudieran llevar nombres más universales y por ende con mayor capacidad de comparabilidad o equivalencia entre planes de cuentas.

#### En el PUC BANREPÚBLICA

1687	DIVERSAS
168705	CUOTAS - PARTES PENSIONES DE JUBILACIÓN
168710	FALTANTES EN CAJA Y REMESAS
168720	RECLAMOS A COMPAÑÍAS ASEGURADORAS
168725	IMPUESTO A LAS VENTAS POR PAGAR - DÉBITO
168795	OTRAS

En el PUC BANREPÚBLICA

1115	BANCOS Y OTRAS ENTIDADES FINANCIERAS
111505	BANCOS
111510	CORRESPONSALES

En los del Sector Financiero la cuenta:

4135	Cambios.
------	----------

En lugar de AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO, como se denomina en el CGC del RCP y en el Plan de Comerciantes.

- Pese a que muchos de los planes del sector público como los de Servicios Públicos y el Banrepública provienen del CGC del RCP, no conservan homogeneidad en las denominaciones y reflejan diferencias “caprichosas” a nivel de inversión de palabras o agregación de otras, pudiendo conservar la raíz de origen.
- Algunas cuentas del CGC del RCP que hacen referencia a información de un sector en particular son de baja utilización o no existen en tales sectores.

En el CGC del RCP hay cuentas que para el Banco de la República no existen:

1107	Reservas internacionales
4353	Operaciones de banca central
435301	Diferencial cambiario de reservas internacionales
435302	Intereses y rendimiento de reservas internacionales
435303	Moneda emitida y metales preciosos

8. Son marcadas las diferencias en la denominación de las cuentas donde la agregación del artículo, o una palabra origina diferencias con el CGC del RCP. Parece que hubiera interés deliberado de diferenciar utilizando denominaciones particulares como en el caso de la Cuenta “Diversas” muy utilizada en los planes que comprenden el llamado sector financiero (financiero, Banrepública, seguros, pensiones, cesantías, caxdac).
9. El resultado final es que la mayoría de cuentas que hay en el CGC del RCP no existen en la mayoría de los demás planes analizados. Aparentemente representan demasiada información. De la misma forma existe un buen número de coincidencias que solo se distancian entre unos y otros por asuntos semánticos, de denominación o de código. Incluso algunas diferencias apuntan a lo conceptual sobre todo en el grupo de diferidos y en las llamadas cuentas “varias” que son también llamadas en algunos planes como Diversas o Diversos.

Los errores o debilidades que puedan presentar los planes se derivan de similares fuentes, en general derivados de la ausencia de criterios claros y homogéneos de clasificación, falta de conceptualización adecuada frente a conceptos como Plan de Cuentas, Cuenta, Principios, entre otros. Abordar la planeación contable para la construcción de una estructura que refleje a la empresa y a un conjunto de organizaciones en un árbol de cuentas debe partir primero de lo fundamental teórico y de entender la objeti-

vidad e imparcialidad informativa de la contabilidad, una vez se ha construido el modelo regulatorio.

A continuación se detallan algunas diferencias notables entre los planes de cuentas analizados y el plan general de contabilidad pública:

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC  
BANREPÚBLICA

El PUC Banrepública presenta en su estructura cuentas propias de las actividades que desarrolla el objeto social del Banco de la República, de suerte que en los grupos de Activos e Ingresos presenta una gama de cuentas propias de la actividad financiera que, obviamente no se encuentran de manera precisa y mucho menos desagregada en el CGC del RCP.

Una diferencia adicional es la débil consistencia en el eje que orientó su diseño, debilidad que se percibe a lo largo del plan, pese a haber tomado como referente al CGC del RCP; sin embargo, cuentas del Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública dirigidas a obtener y procesar información del Banco de la República (operaciones de banca central, especies monetarias, Oro, plata, platino y otros metales adherentes, entre otras) no figuran en ese plan.

Llama la atención que este plan posea tan pocas afinidades con los demás planes del sector financiero, cuya semejanza debería ser la característica fundamental por pertenecer a la misma “familia”.



Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC SEGUROS

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC PENSIONES

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC CESANTÍAS

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC RESERVAS PENSIONALES

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC CAXDAC

Estos planes tienen el mismo origen y su diferencia fundamental está, por un lado, en que la información se administra a través de la codificación del grupo 7 como si fueran cuentas de orden y desde allí se desagrega todo el plan de cuentas; por otro, en que dada la orientación de cada uno de estos sectores y entidades, utilizan cuentas muy específicas y propias de sus actividades con niveles de desagregación del mismo corte, de suerte que el nivel de correspondencia con el CGC del RCP resulta mínimo.

Lo curioso es que pese a que estos planes son regulados por la Superintendencia Bancaria, en las que podríamos calificar como cuentas comunes también se encuentran diferencias formales y de diseño; se nota la ausencia de un único modelo o unidad de criterio entre estos.

Estos planes no utilizan cuentas del grupo 0.

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC FINANCIERO

La diferencia fundamental radica en que dado lo especializado del sector financiero, el nivel de desagregación en cuentas y subcuentas, incluso, es supremamente alto para abarcar todas las transacciones que en él se generan, se nota que en el CGC del RCP pueden existir cuentas que satisfacen esas necesidades pero que, por razones semánticas y de terminología, no son idénticas a las del PUC Financiero lo cual denota la especialización de este último o la cortedad de aquel en el momento del diseño inicial.

Este plan no utiliza cuentas de la clase 0.

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC SERVICIOS PÚBLICOS

La única diferencia consiste en que el PUC SPD en las cuentas del grupo 7 posee un mayor nivel de desagregación que resulta básico para los procesos de costeo mediante el método ABC y por consiguiente la utilidad del grupo 7 del CGC del RCP es casi nula por su bajo nivel de desagregación. El plan de la SSPD en las cuentas del grupo 0 posee en su estructura solo a nivel de grupo, no hay nivel de desagregación como en el CGC del RCP, no obstante en la práctica las ESPD utilizan el CGC del RCP.

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de

### Contabilidad Pública Vs. PUC SOLIDARIO

Al igual que los demás planes la diferencia estriba en la especialización de las actividades propias del sector que el PGCP no las contempla. Es un plan muy cercano al Financiero dada la similitud de actividades que realizan a diferencia únicamente del lucro y por lo de las actividades económicas también afín con el de Comerciantes. De acuerdo a la información obtenida de contadores públicos que ejercen en este sector, el nivel de desagregación para la cartera es exagerado, innecesario y presenta dificultades de administración.

### Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC COMERCIANTES

Es el Plan más coherente y que refleja uniformidad en los criterios de estructuración y desagregación. La estructura arborescente es perceptible, su enfoque por actividades económicas para ingresos y gastos es palpable, consistente y consonante. En este aspecto radica la diferencia fundamental con el CGC del RCP del que no es fácil decodificar el criterio de diseño, más allá de ser de orientación pública.

Este plan no utiliza cuentas de la clase 0.

### Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC SALUD PRIVADO

Este plan es regulado por la Supersalud, la diferencia estriba en los niveles de desagregación que son mayores y más específicos en el PUC\_SALUD en razón de sus actividades y necesidades que el CGC del RCP. No obstante lo anterior, en la práctica, sobre todo el grupo de costos, de acuerdo a observaciones de quienes lo usan y bajo la anuencia de la Supersalud es corto y muy escueto en sus denominaciones y descripciones.

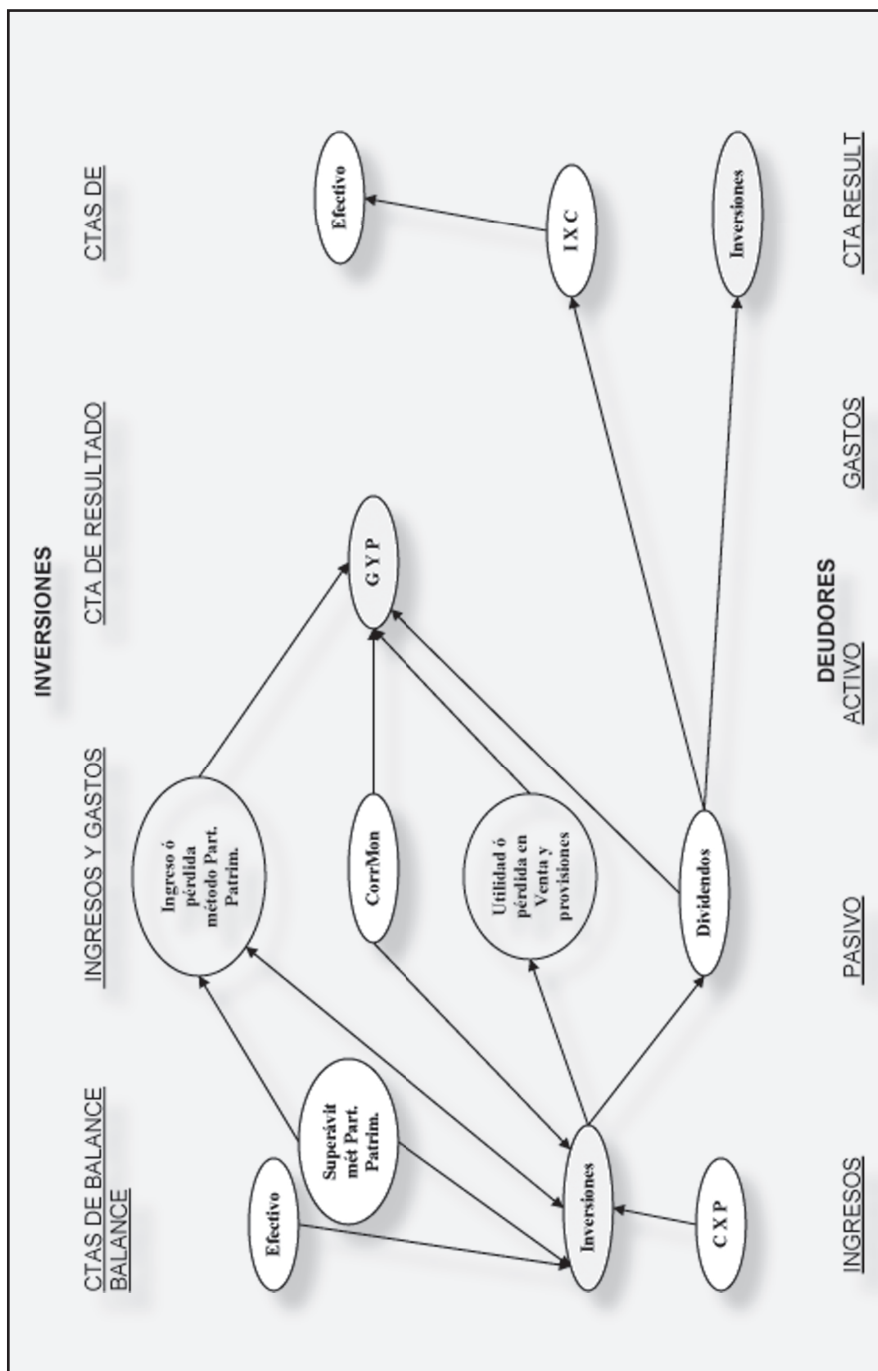
### Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Vs. PUC SALUD PÚBLICO

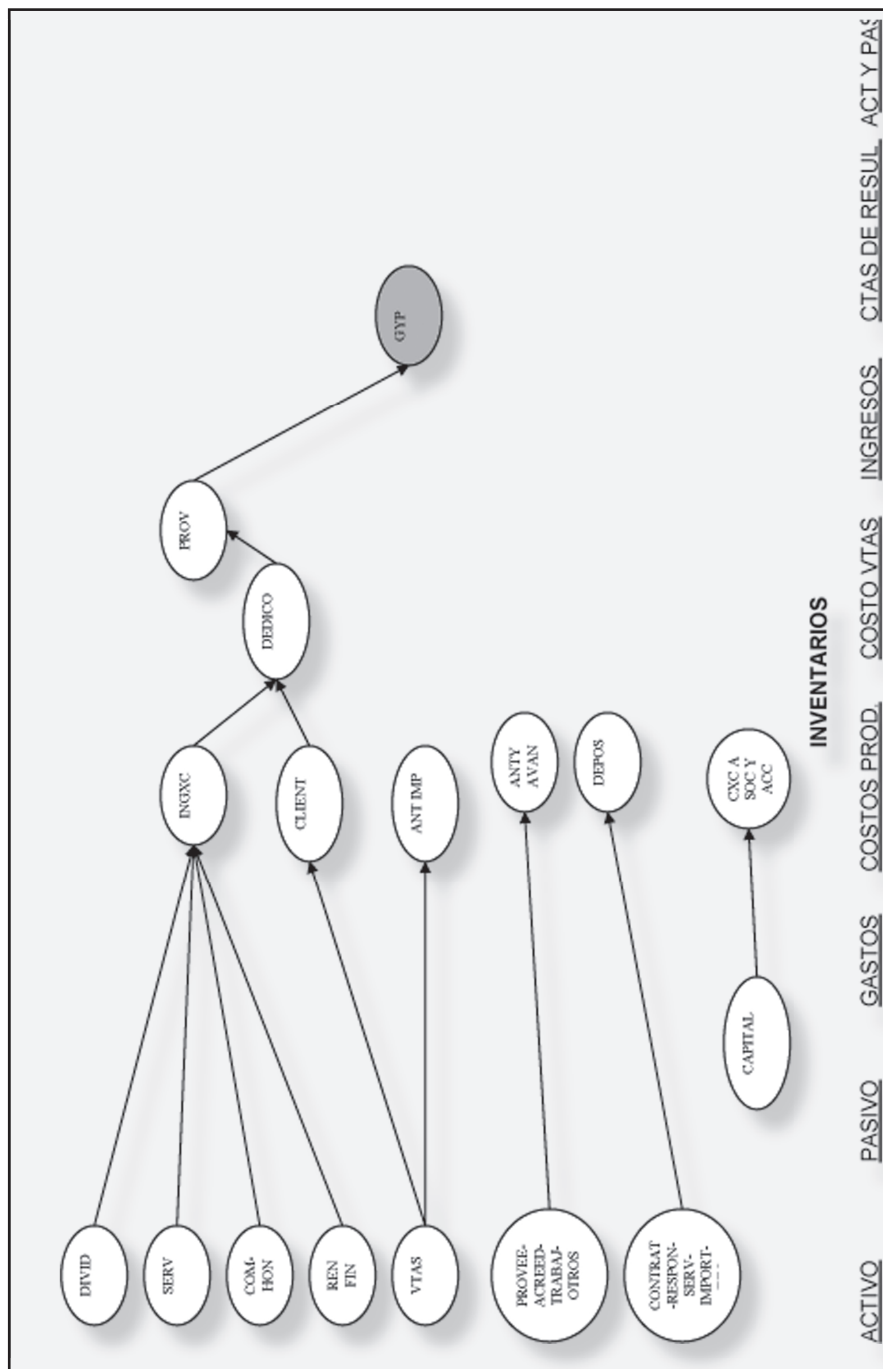
Los hospitales públicos utilizan el CGC del RCP y como observación dada por quienes lo utilizan su limitación se encuentra en el grupo de costos, ingresos y gastos ya que es muy escueto o general para las necesidades de administrar y procesar información de costos.

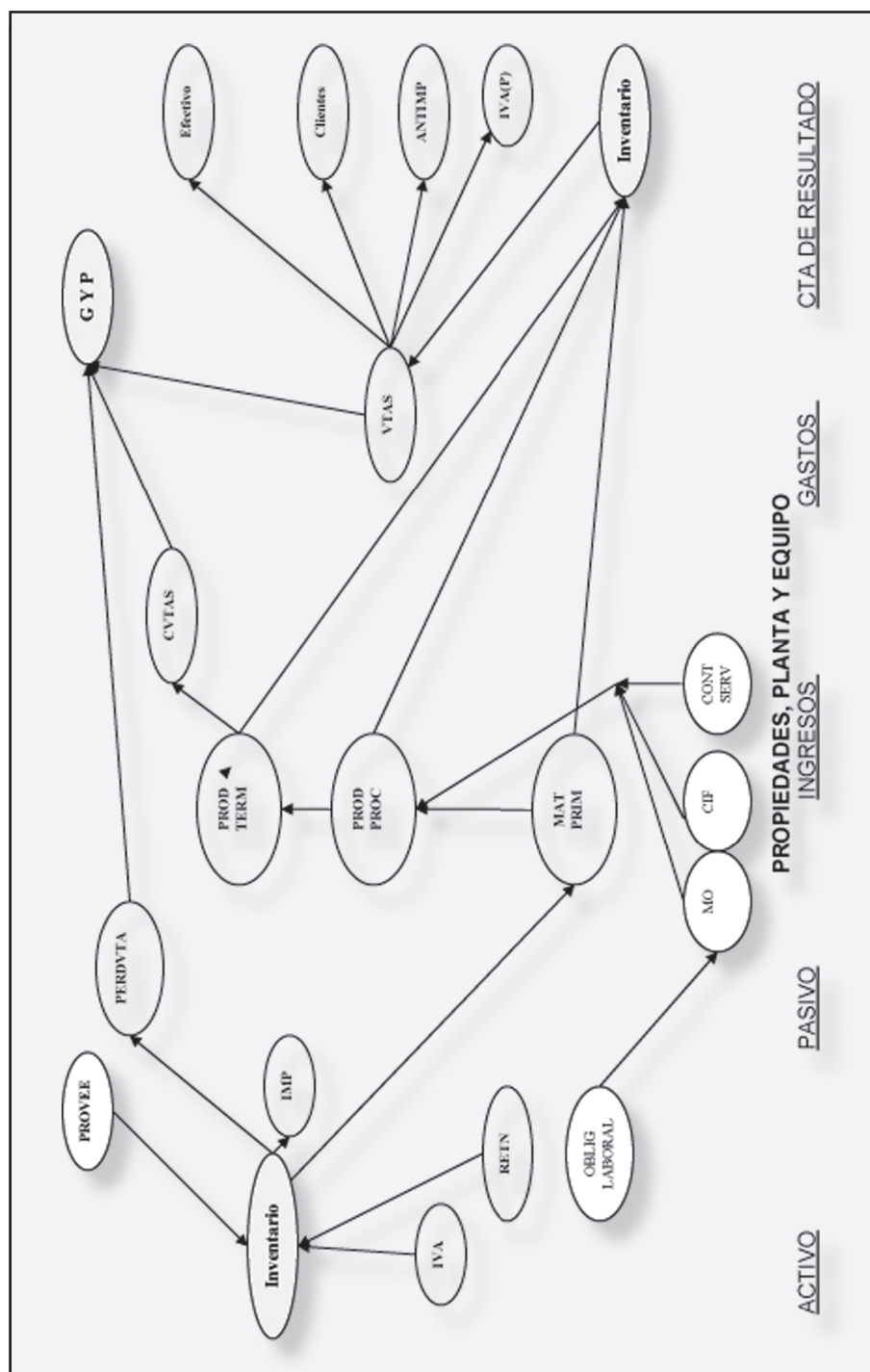


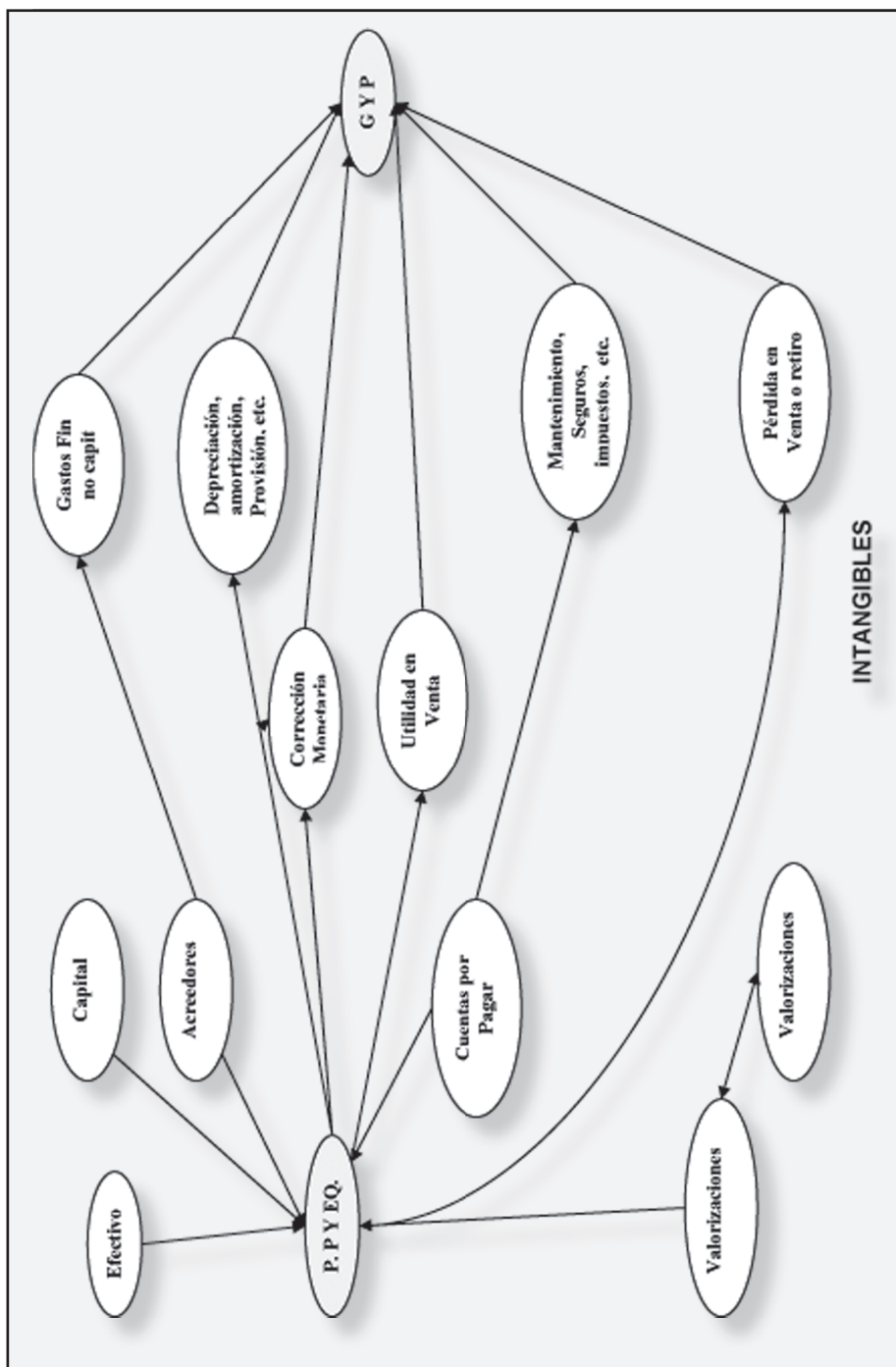


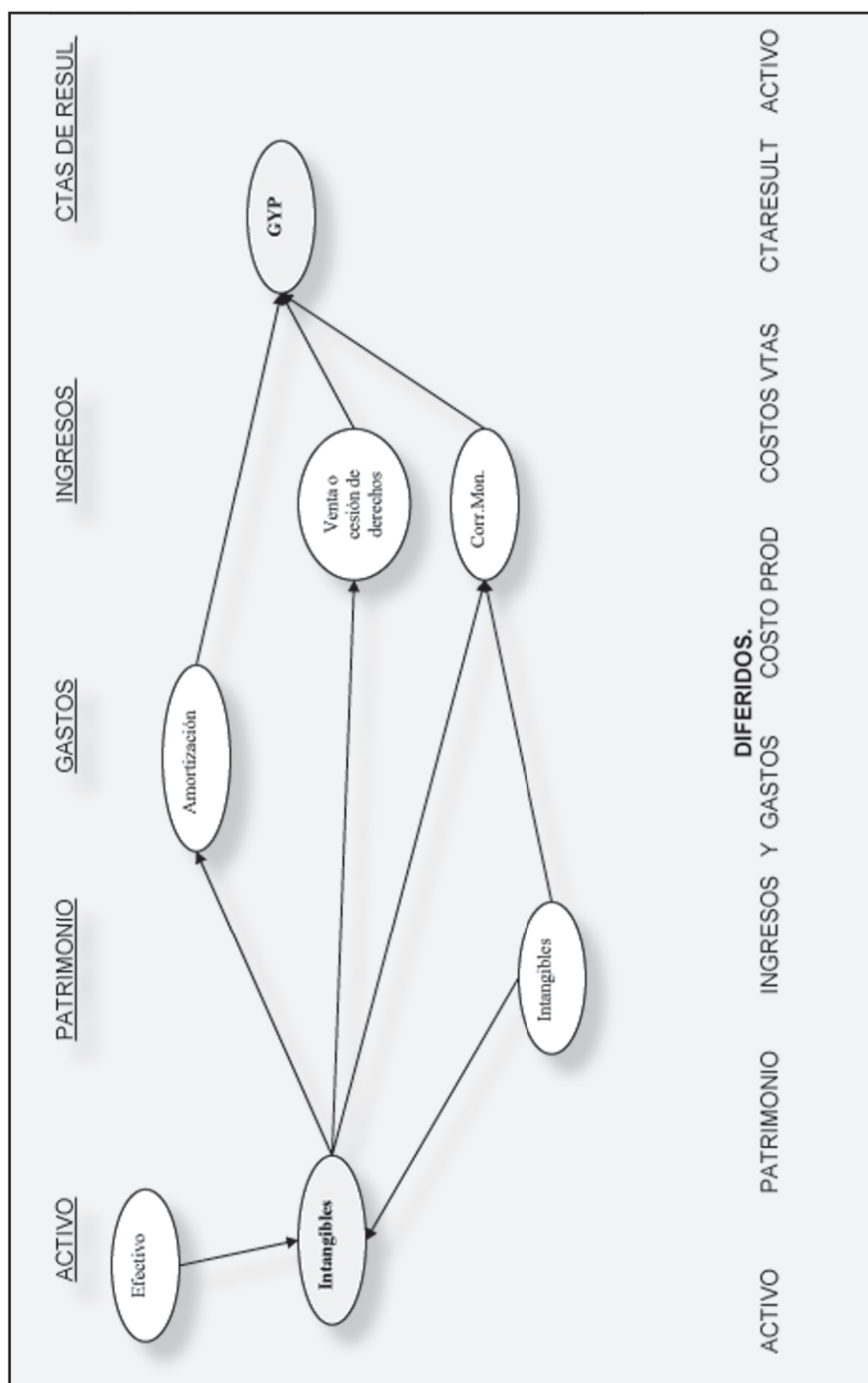
4.3.4. Representación de las dinámicas de los planes de cuenta por medio de circuitos de grafos

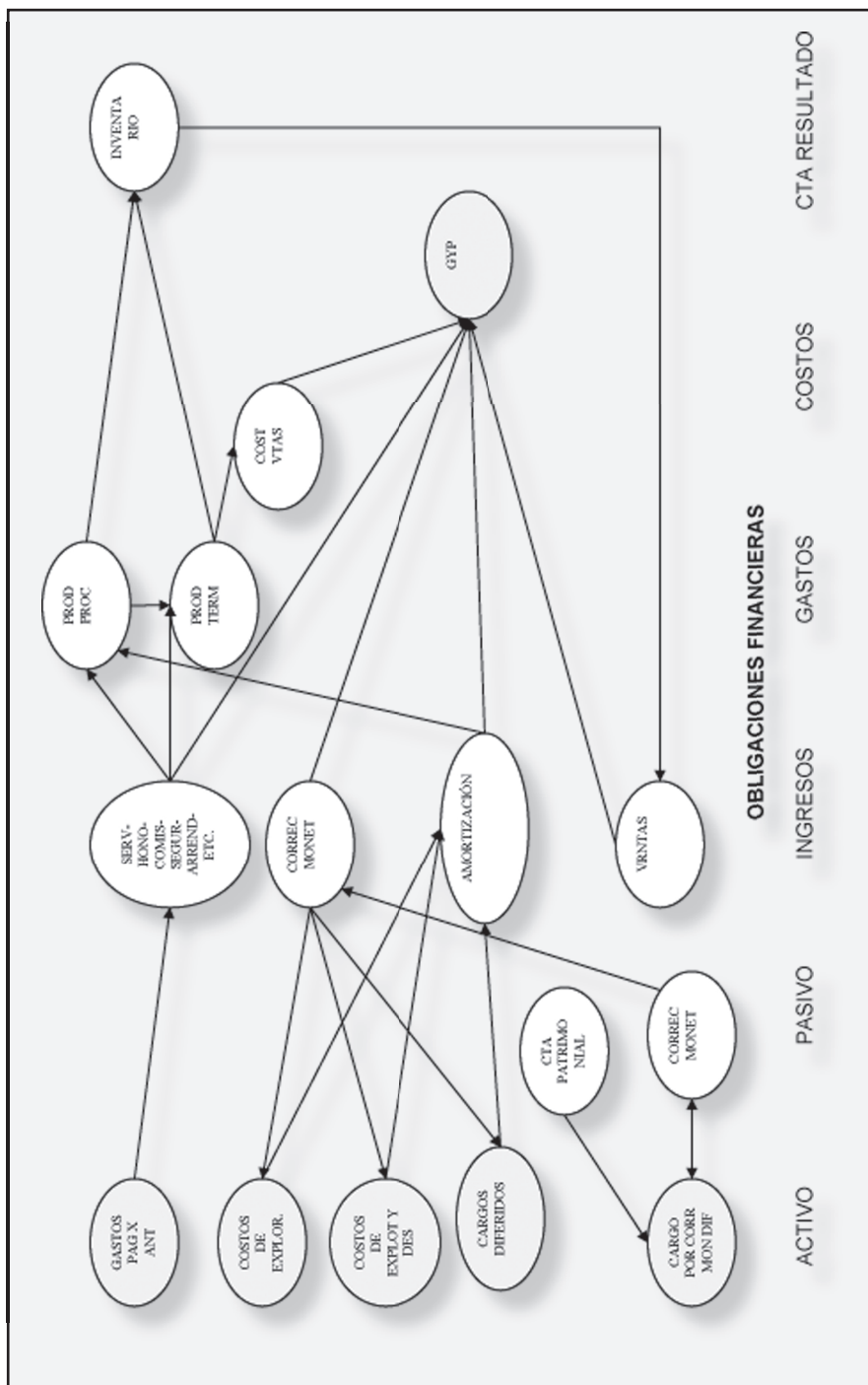




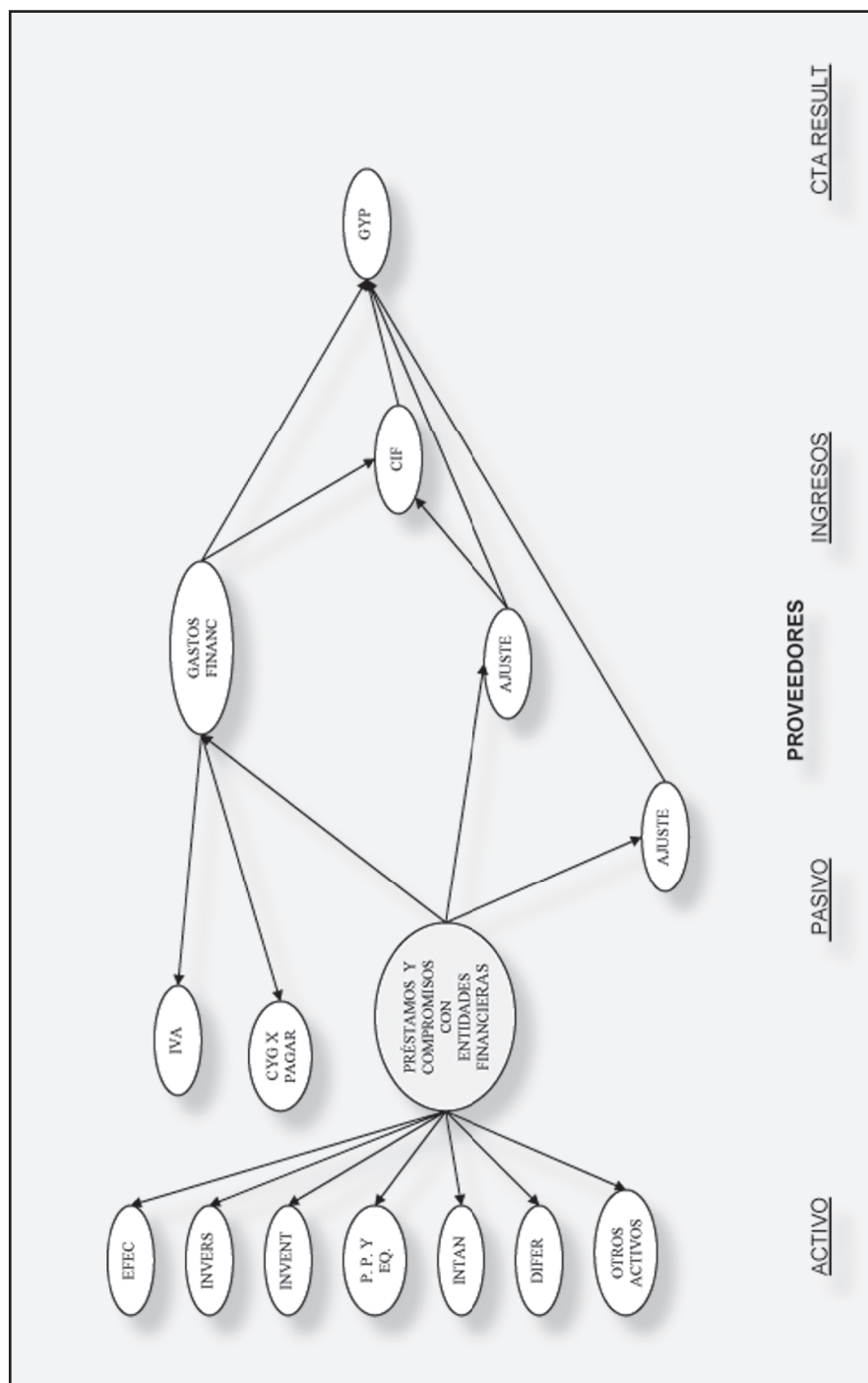


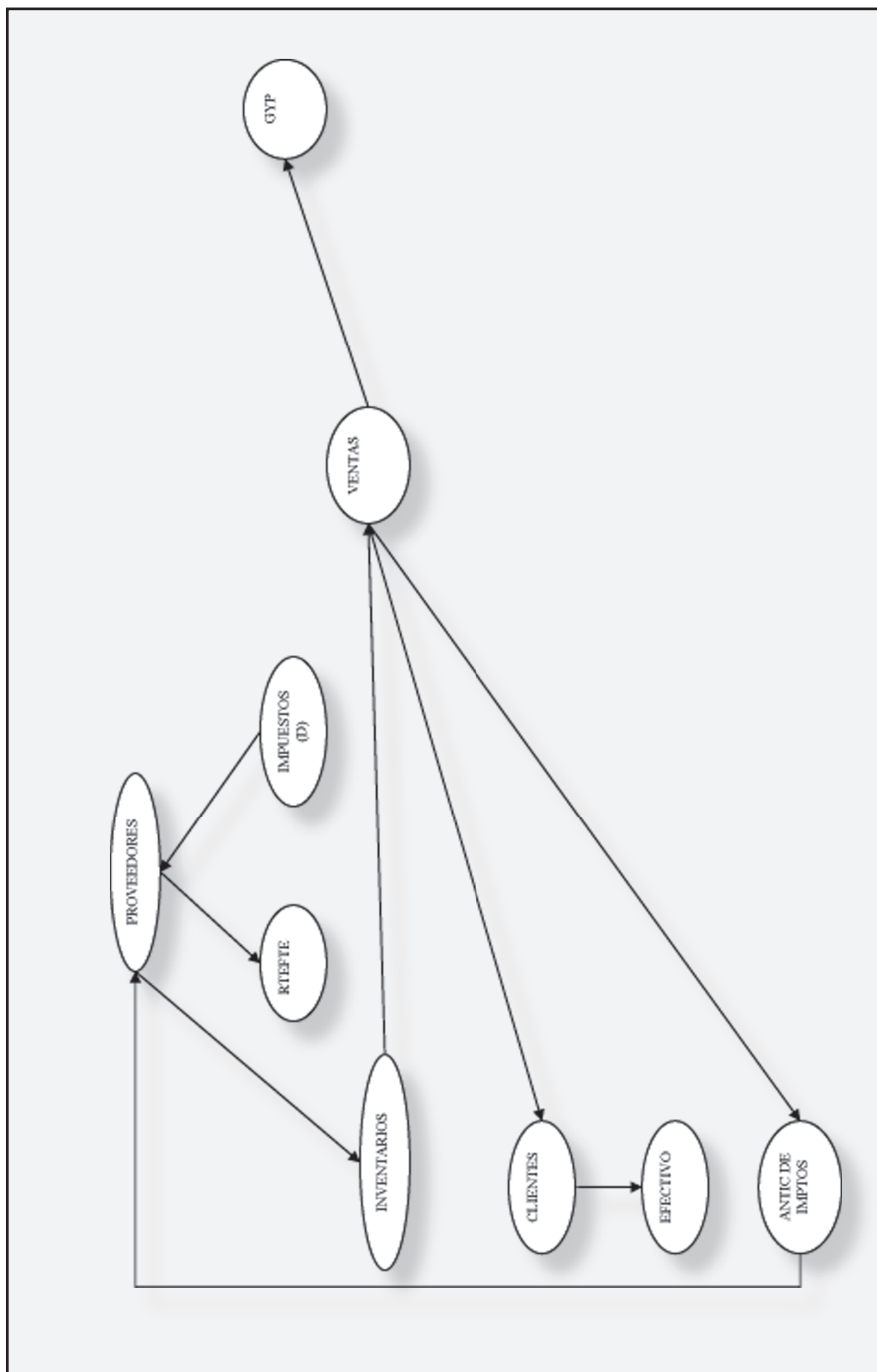


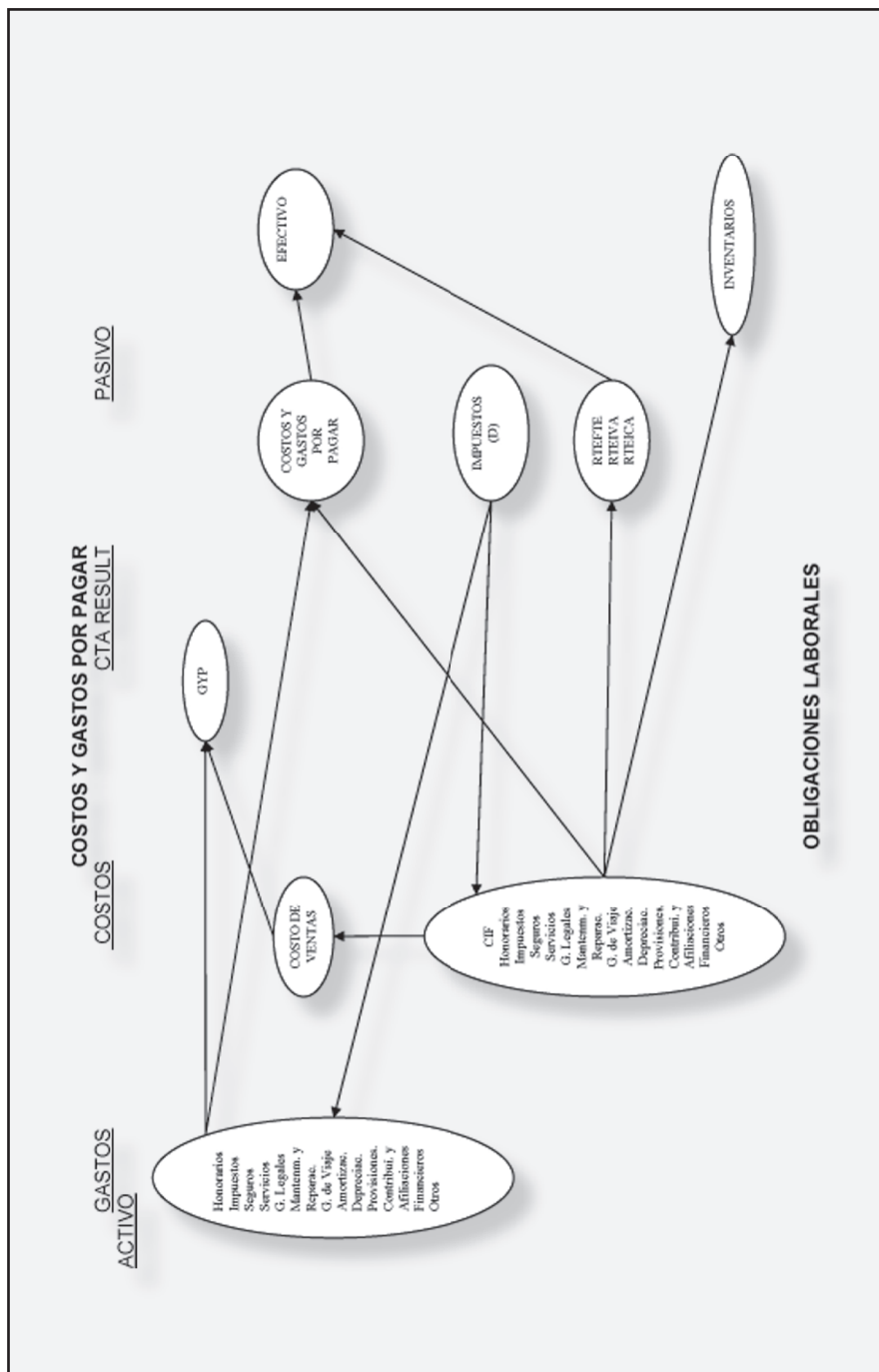


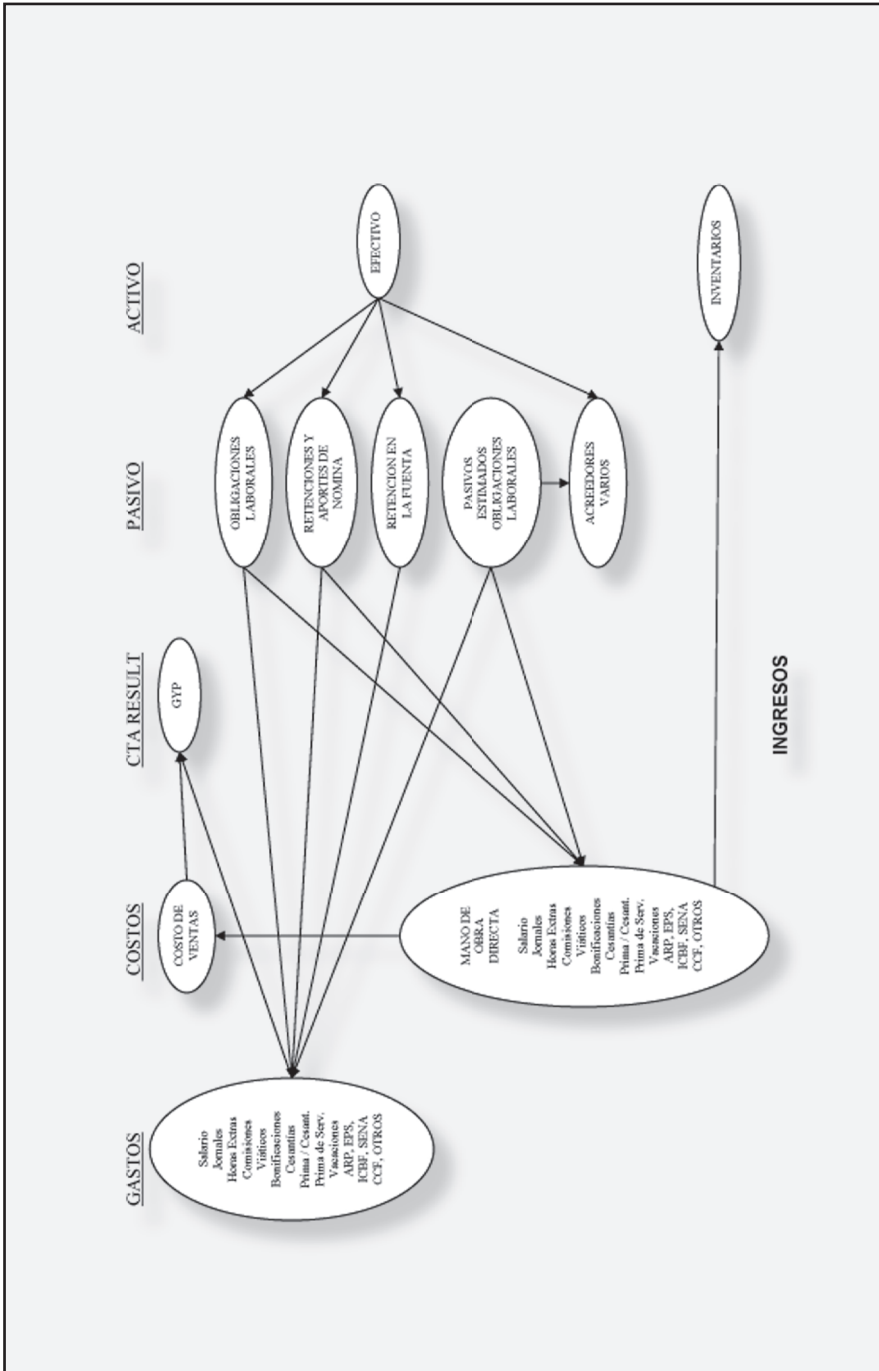


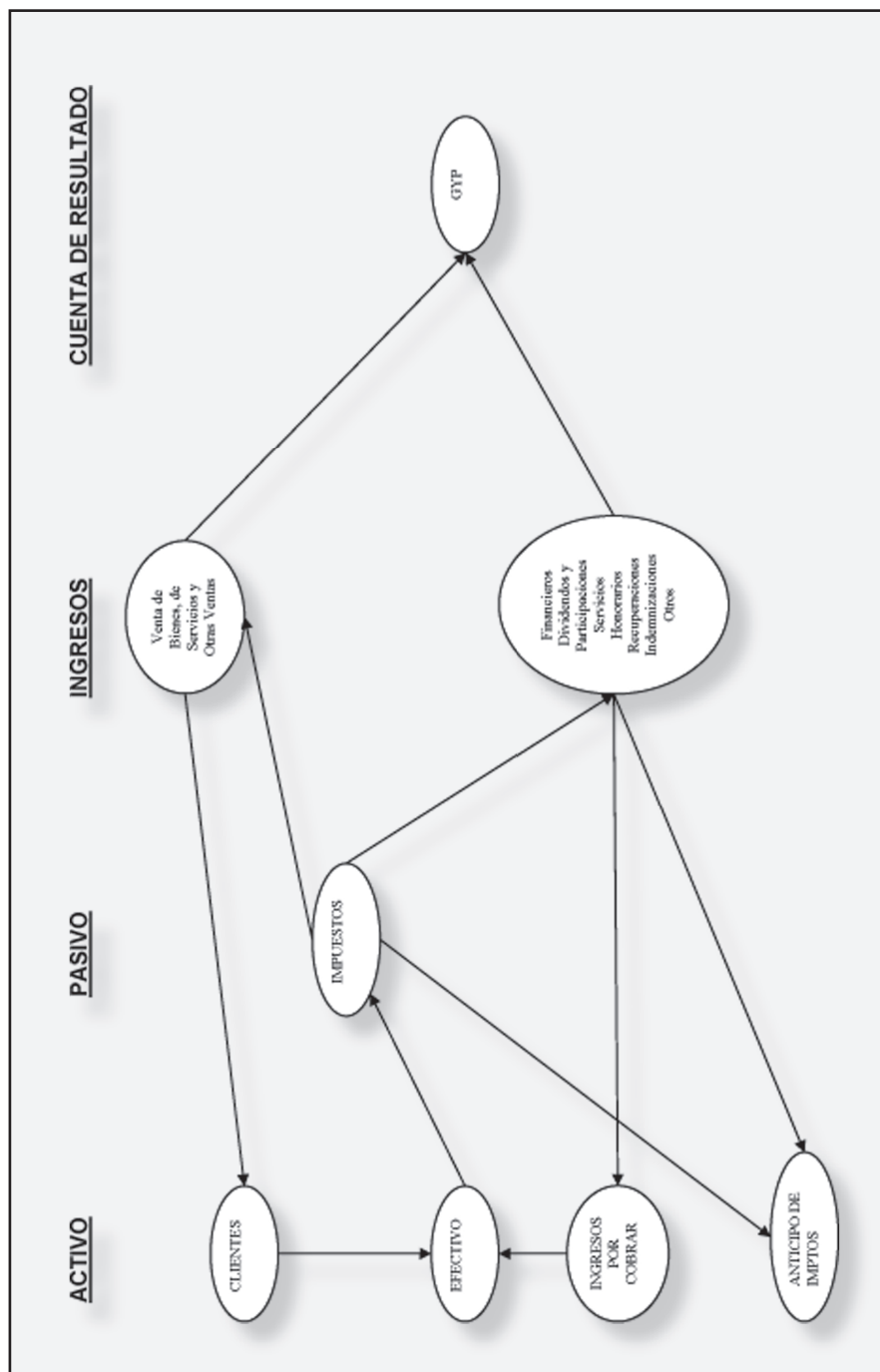












#### **4.3.5. El énfasis estructural como dependencia del interés sectorial de Fiscalización**

A partir de la revisión de las estructuras de cuentas de los planes, se identifica que estos se emiten en Colombia con una clara visión fiscalista antes que de información y planeación económica o financiera empresarial. Son actividades gubernamentales con afán de vigilancia y control. Por ello son emitidos por las respectivas superintendencias del ramo o actividad económica al que se adscriben las empresas, a pesar de que en las disposiciones que fundamentan los planes de cuentas aparecen algunos objetivos cuyo alcance es dudoso. Cada superintenden-

cia, en cumplimiento de su objetivo de vigilancia y control, establece cuáles son las áreas que deben discriminarse para facilitar su tarea y en consecuencia emite el plan con esas características especiales del área; por ello un plan contable como el financiero hará énfasis en la información de los instrumentos financieros, el emitido por la Supervalores establece exigencias de información en los títulos e instrumentos que se cotizan en bolsa y así sucesivamente para los doce planes correspondientes al sector privado, exceptuándose el de comerciantes, emitido bajo el D. 2650-93 que desarrolla las cuentas de forma general, sin ningún énfasis específico en alguna área.





## 5. Posibles puntos a desarrollar

### 5.1. La dinámica internacional<sup>34</sup>

La homogeneización del lenguaje en la presentación de la información financiera es un objetivo central de la Nueva arquitectura financiera internacional (NAFI), entendida como “el conjunto de acuerdos para promover la eficiencia y estabilidad del sistema financiero internacional”, donde se expone el compromiso de la comunidad mundial en reforzar tal arquitectura centrándose en cinco ámbitos principales:

- a) Más transparencia y promoción de normas y prácticas óptimas
- b) Refuerzo de políticas, sistemas financieros y fundamentos institucionales del país
- c) Refuerzo de políticas para mitigar los costos sociales de la crisis
- d) Implicación del sector privado en la prevención y solución de crisis, y

- e) Refuerzo y reforma de foros internacionales<sup>35</sup>.

La contabilidad al ser incluida como uno de los estándares básicos de esta arquitectura, debe desarrollar un marco que permita reconocer, medir, valorar, presentar y revelar la información que exige el mundo de los negocios actual, fundamentalmente la modalidad de los mercados públicos de valores, que exigen cada día más confianza y transparencia.

La información financiera bajo los criterios de la normatividad internacional pretende:

- Ofrecer información relevante, comprensible, confiable y comparable a los usuarios de los estados financieros (características cualitativas de los EEFF-párrafos 24 a 46 del Marco conceptual del IASB)<sup>36</sup> y la orientación a una información transparente; estos usuarios pueden ser internos o externos – usuario universal y estos se sintetizan en siete grupos: Inversionistas, empleados, prestamistas, provee-

<sup>34</sup> Este acápite corresponde a una adaptación de apartes del artículo Implicaciones de la Armonización o Estandarización de la estructura contable internacional en las economías no desarrolladas. Visión crítica; de Eutimio Mejía, Contador Público, Docente de la Universidad del Quindío.

<sup>35</sup> Informe de situación: Contribución del grupo del Banco Mundial al fortalecimiento de la nueva arquitectura financiera internacional. Banco Mundial 21 de septiembre de 1999. DC/99-28.

<sup>36</sup> Marco Conceptual del IASB aprobado en abril de 1999, el cual consta de 110 párrafos.



dores, clientes, gobierno y público, los cuales presentan unas necesidades específicas de información (Usuarios y necesidades de información-párrafos 9 al 11 del Marco Conceptual del IASB). Así la función de informar de la normatividad internacional está conforme al “Paradigma de utilidad”<sup>37</sup>, en un sentido restringido (privilegiando los inversores, fundamentalmente del mercado público de valores).

La estandarización contable no es un proceso exento de obstáculos y controversias, una vez que la implementación de una norma no se da en un proceso neutral y aséptico; para la estandarización cumplir su función en los diferentes países debe complementar las características generales de flexibilidad y uniformidad, antes que crear disyuntiva entre ellas, al igual que para cumplir su objeto en los diferentes entornos en los que se implementa, debe contar con las características particulares de cada uno de ellos, tal como se anotó en acápites anteriores y lo formula TUA (1983, ps. 631-636 y 1995, ps. 103-106) en la necesidad de contar con los rasgos del entorno, en un proceso de construcción de estándares conforme a un derrotero lógico deductivo: rasgos del entorno, rasgos del sistema e hipótesis instrumentales, definidas como principios desde una concepción epistémico-deontica.

En tal sentido (Franco, 1996, p. 49) afirma: “Un sistema de información que no

contemple los factores sociales no puede conducir a la toma de una buena decisión y aunque ello pueda resultar muy complejo debe desarrollarse un modelo más realista que contenga tres dimensiones, contemplando además de las relaciones cantidad-precio, los recursos sociales y físicos... la consideración del ámbito social como parte del objeto de conocimiento de la contabilidad permitirá formar nuevos criterios de evaluación de la eficiencia administrativa, como es el superávit de productividad global de los factores”.

“La contabilidad es afectada por el entorno en que opera” (Mueller, 1999, p.7), “La contabilidad como se conoce en EE.UU., no es como la contabilidad en otros países, en efecto, encontramos importantes diferencias, las cuales son una consecuencia de la variedad de entornos de negocios que existen en todo el mundo y del hecho de que la contabilidad es sensible al entorno en el que opera”.

Las condiciones particulares de los entornos, necesidades e interacción entre economías, permite una definición amplia de “sistema contable”; tal como lo expresa en Jarne (1997, p. 43), “Conjunto de factores intrínsecos al propio sistema (agentes internos) que a través de la modelización de que son objeto por medio de sus propias interrelaciones y de las influencias del exterior (agentes externos), conforman un “todo” debidamente estructurado, capaz de satisfacer necesidades que a la función contable le son asignadas en los diferentes ámbitos”; en la definición anterior se resaltan cuatro aspectos esenciales al sistema contable: factores intrínsecos, factores del exterior, el sistema contable como un todo y la satisfacción de necesidades.

<sup>37</sup> “El contenido de los estados financieros se orienta a las necesidades del usuario, asumiendo que su principal requerimiento es el apoyo informativo adecuado a la toma de decisiones” (Tua, 1995, p. 191).

La función que la contabilidad debe cumplir es un criterio significativo en la definición y diseño de un “sistema contable” y el entorno donde ha de implementarse; el paso del “paradigma del beneficio verdadero”<sup>38</sup> al “paradigma de la utilidad de la información para la toma de decisiones” no se universaliza en todos los entornos; en algunos entornos (países, regiones, entes-empresas) hoy se utiliza “el paradigma del beneficio verdadero” y existen en otros entornos propuestas frente a la superación del “paradigma de utilidad” por uno nuevo “el paradigma integral de la contabilidad”<sup>39</sup>; manteniéndose en cada sistema una función distinta para la contabilidad, Ejemplo:

1. Función fiscal: sirve para determinar la información financiera-fiscal, sustento para aplicación de bases impositivas (tributaria).
2. Función macroeconómica: La contabilidad sirve para ofrecer la información necesaria para evaluar la situación económica de un país y los ajustes necesarios a la economía, para pasar de una situación dada a una situación deseada en el ámbito de los propósitos nacionales.
3. Función legalista: Orientación que puede identificarse con las caracterís-

ticas del “programa de investigación legalista”, presentado en (Cañibano, 1974, p. 11), donde la contabilidad tiene la función de ofrecer al propietario el resultado (pérdidas o ganancias) de las operaciones del ente; al igual que servir de garantía a terceros de la capacidad de pago y endeudamiento de la entidad.

4. Función de utilidad: Esta función se describe en el “paradigma de utilidad de la información contable”; orientación pragmática, utilitarista y finalista de la información económica-financiera, dirigida a convertir los EEFF en herramienta útil para la toma de decisiones de los usuarios interesados en la información del ente. El marco conceptual de la norma internacional IASB expresa en su parágrafo 9, los usuarios y las necesidades de información de los mismos, en tal sentido la información contable debe responder a sus necesidades: “los usuarios de los EEFF incluyen inversionistas, empleados, prestamistas, proveedores y otros acreedores comerciales, clientes, ya sea actuales o de naturaleza potencial, así como el gobierno, agencias gubernamentales y el público...”.
5. Función integral de la información contable: Función de gran pertinencia en los momentos actuales, caracterizados por la estandarización de estructuras financieras y económicas, una vez que una función integral, consultaría las necesidades y características de los entornos donde se implemente un modelo de contabilidad. Su campo de reflexión es más amplio al entender que la información contable incluye la información financiera y econó-

<sup>38</sup> Enfoque deductivo-normativo, apoyado en conceptos de valor, renta y riqueza, basado fundamentalmente en el coste histórico, donde el concepto de verdad se presenta por encima del de utilidad, donde lo que importa es informar al propietario de la ganancia arrojada en el período estudiado. (Tua, 1995, p. 193).

<sup>39</sup> Franco Ruiz, Rafael. Hacia un modelo de contabilidad integral. En Revista Internacional Legis de Contabilidad y Auditoría, No. 15 julio-septiembre; 2003, pp. 113-156.



mica analizada desde diversos ángulos (político, social, ambiental, etc.)<sup>40</sup>.

La estandarización de los instrumentos de aprehensión y revelación de la información es el resultado de la creciente fuerza de la economía global, que ha representado una disminución de la autonomía de los países para su autodeterminación económica, política, militar, social y cultural; es decir, es una reacción frente a la creciente necesidad del capital internacional de incrementar sus utilidades, disminuir el riesgo y ejercer un mayor control sobre los procesos de generación de riqueza y en términos de Mattessich radica allí la función contable, como se expresa en (Cuadrado y Valmayor, 1999, p. 146), “flujo de la riqueza económica en cuanto a su creación, distribución y destrucción...”.

La globalización implica la legislación universal (para los países dependientes), en este sentido la implementación de la estructura contable internacional representa la imposibilidad para que los países puedan emitir normas en materia contable, esta función es potestad exclusiva de los organismos internacionales de emisión de estándares (que los hay a todo nivel), las instituciones nacionales se limitarían a cumplir la función de supervisores de la correcta aplicación de los estándares internacionales por parte de los encargados de su aplicación.

Esta situación plantea serios cuestionamientos al papel que ha jugado y juega la contabilidad como disciplina social en el entorno y que los organismos reguladores y la profesión contable nacional deben va-

lorar y comenzar a responder. Tal respuesta no puede ser la simple aceptación del nuevo modelo que quieren imponer los organismos reguladores con influencia internacional (IASB, IFAC, FASB, etc.) cuyo objetivo responde a los intereses del gran capital financiero, sino que debe ser el resultado de un adecuado proceso investigativo y de juiciosos y democráticos debates, en los que se tengan en cuenta fundamentalmente los intereses y necesidades del país, de los actores más representativos de la economía y la sociedad nacional, en una perspectiva auténticamente armonizadora.

En este ámbito, el trabajo en que está empeñada la Contaduría General de la Nación, de la unificación de los planes de cuentas del país, adquiere todo el sentido de pertinencia, puesto que avanza en la utilidad que la información contable está en capacidad de generar para servir los propósitos de la gestión económica, en los diferentes niveles, organizacional, sectorial y nacional.

## 5.2. Análisis comparativo de los distintos planes de cuentas

Para el presente análisis se compararon los siguientes Planes de Cuentas:

- Régimen de Contabilidad Pública.
- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.
- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas.
- Plan Único de Cuentas para Entidades del Sector Solidario.
- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>40</sup> Se pretende que en las orientaciones expuestas se incluyan los diferentes enfoques que diversos autores han intentado desarrollar (Hendriksen, 1974, pp. 3-19), (Montesinos, 1978), (Cañibano, 1974, pp. 11-23), (Tua y Gonzalo, 1988, p. 47), (Mattessich, 2002, 141), (Requeña, 1981, 162-163), (Tua, 1983, pp. 449-484).

- Plan Único de Cuentas para Comerciantes.
- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan de Cuentas para Sociedades Fiduciarias.
- Plan de Cuentas para los Fondos de Cesantías.
- Plan de Cuentas para los Fondos de Pensiones Administrados por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC.
- Plan Único de Cuentas para los Fondos de Reservas para Pensiones del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.
- Plan de Cuentas para los Fondos de Pensiones.
- Plan de cuentas para Entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores.

**5.3. Principales diferencias encontradas entre los planes de cuentas.**

1. En la comparación de los distintos planes de cuentas se encuentra que en algunos de ellos se maneja el criterio de control para la clasificación de las cuentas reales y nominales y en otros

se contempla el criterio de propiedad; por lo que algunas cuentas que se clasifican como cuentas de orden en unos, en otros se manejan como cuentas reales y nominales.

El problema se presenta también al interior de los mismos planes de cuentas ya que al no aplicar claramente el criterio teórico de base, dentro de un mismo plan se pueden clasificar indistintamente elementos de la misma condición unas veces dentro de las cuentas de balance y otras veces dentro de las cuentas de orden. Ejemplo: en el Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública se contabilizan dentro de otros activos los bienes tomados en arrendamiento financiero aplicando el criterio de control y dentro de las cuentas de orden los inventarios en consignación (recibidos y entregados) aplicando el criterio de propiedad.

2. En la comparación de los planes se presentan diferentes criterios de clasificación de grupos y cuentas por lo que la codificación de los planes es diferente.

Ejemplo:

**Codificación del Grupo Propiedades, Planta y Equipo:**

NOMBRE	PLAN DE CUENTAS	GRUPO
Propiedad, planta y equipo.	CGC del RCP	16
	Seguros	18
	Salud – Privados	15
	Solidario	17
	Serv. Públicos Domicilia.	16
	Comercial	15
	Fiduciario	
Propiedades y equipo	Banco de la República	18
	Sistema Financiero.	18
	Vigiladas por Supervalores	15





3. Para la clasificación de las inversiones se toman como base distintos criterios entre los cuales están:

Circular Básica Contable y Financiera Circular Externa Conjunta No. 100 de 1995 de las Superintendencias Bancaria y de Valores. En esta circular se reúnen los diferentes instructivos que actualmente se encuentran vigentes en materia contable y financiera que no están expresamente reglados en el Plan Único de Cuentas, así como los requerimientos de información que las entidades vigiladas deben reportar a la Superintendencia Bancaria.

Se aplica un criterio temporal.

- Inversiones Negociables.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento.
- Inversiones disponibles para la venta.

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública:

Se aplica teniendo en cuenta la modalidad del título, los rendimientos que genere y la finalidad con la cual se realiza (Administrar la liquidez, adquirir el control del ente emisor y por razones de política).

- Inversiones de renta fija.
- Inversiones de renta variable.
- Inversiones con fines de política.
- Inversiones en operaciones de cobertura.
- Inversiones patrimoniales controlantes y no controlantes.
- Inversiones de la Dirección del Tesoro Nacional.
- Inversiones de los fondos administrados por la Dirección del Tesoro Nacional.

- Inversiones de las reservas internacionales.
- Derechos de recompra de inversiones.

Clasificación del Banco de la República:

Se ordena teniendo en cuenta el propósito de la inversión, la rentabilidad, la temporalidad, la modalidad del título.

Esta clasificación utiliza criterios disímiles que no permiten un ordenamiento lógico. Además genera cuestionamientos como los siguientes:

No es clara la diferencia entre inversiones para mantener hasta el vencimiento, inversiones no negociables e inversiones permanentes.

El criterio de “permanente” no aparece en la Resolución 0534 de 1997 y la circular externa 042 de 2002. Dentro del plan parece que se hicieran equivalentes los criterios “permanente” y “para mantener hasta el vencimiento”.

Según esta clasificación no podrían existir inversiones para mantener hasta el vencimiento de renta variable, ni inversiones permanentes de renta fija.

- Inversiones negociables y no negociables de renta fija y renta variable.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento de renta fija.
- Inversiones permanentes de renta variable.
- Fondos interbancarios vendidos y pactos de reventa. (Se encuentra a nivel de grupo).
- Inversiones, mecanismos de pago y aportes en organismos internacionales. (Se encuentra a nivel de grupo).
- Aceptaciones y derivados. (Se encuentra a nivel de grupo).

Clasificación del sistema financiero:

Se ordena teniendo en cuenta el tipo, la modalidad - temporalidad (negociable y no negociable), la rentabilidad (renta fija y renta variable) y el propósito de la inversión (operaciones de cobertura, derechos de recompra, pactos de reventa, aceptaciones y derivados).

Esta clasificación utiliza criterios disímiles que no permiten un ordenamiento lógico. Además genera cuestionamientos como los siguientes:

No es clara la diferencia entre inversiones no negociables e inversiones permanentes.

El criterio de “permanente” no aparece en el Capítulo 1 de la circular básica contable y financiera No. 100 de 1995 de las Superintendencias Bancaria y de Valores, que establece los criterios contables a seguir por las entidades vigiladas por estas dos entidades. El criterio de “permanente” parece diferenciarse del criterio de “no negociable”.

- Inversiones negociables y no negociables de renta fija y renta variable.
- Inversiones permanentes.
- Inversiones en operaciones de cobertura.
- Derechos de recompra de inversiones negociables, no negociables y de cobertura.
- Fondos interbancarios vendidos y pactos de reventa. (Se encuentra a nivel de Grupo).
- Aceptaciones y derivados. (Se encuentra a nivel de grupo).

Clasificación de las compañías de seguros:

Se aplican las observaciones realizadas a la clasificación de la Superintendencia Bancaria.

Adicionalmente existe una clasificación separada para cuentas que corresponden a inversiones y sin embargo aparecen en las cuentas por cobrar como es el caso de las “aceptaciones y derivados”.

- Inversiones negociables y no negociables de renta fija y renta variable.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento de renta fija.
- Inversiones permanentes de renta variable.
- Inversiones de cobertura.
- Derechos de recompra de inversiones negociables, no negociables y de cobertura.
- Pactos de reventa. (Se encuentran a nivel de grupo).
- Aceptaciones y derivados. (Se encuentran a nivel de cuenta en el Grupo 16 Cuentas por Cobrar).

Clasificación del sector solidario:

Aunque se aplica en un principio el criterio de temporalidad (temporales, permanentes, liquidez) este no se mantiene y además se utiliza en el mismo nivel el criterio de modalidad (cuentas en participación y derechos de recompra).

- Inversiones temporales.
- Inversiones permanentes.
- Fondos de liquidez.
- Cuentas en participación.
- Derechos de recompra de inversiones negociadas.

Clasificación de los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios:

Aplica un criterio de propiedad (método del costo y método de participación patrimonial) y propósito (operaciones de cobertura y derechos de recompra).



- Inversiones patrimoniales método el Costo.
- Inversiones patrimoniales método de participación patrimonial.
- Inversiones en operaciones de cobertura.
- Derechos de recompra de inversiones.

Clasificación del plan único de cuentas para comerciantes y del plan de cuentas para entes prestadores de servicios de salud privados:

La clasificación se da según la denominación del título (Acciones, cuotas o partes de interés social, bonos, cédulas, certificados, papeles comerciales, títulos, aceptaciones bancarias o financieras), propósito (inversiones obligatorias, cuentas en participación, derechos de recompra, derechos fiduciarios).

- Acciones.
- Cuotas o partes de interés social.
- Bonos.
- Cédulas.
- Certificados.
- Papeles Comerciales.
- Títulos.
- Aceptaciones Bancarias o Financieras.
- Inversiones obligatorias.
- Cuentas en participación.
- Derechos fiduciarios.
- Derechos de recompra de inversiones.

Clasificación de las compañías fiduciarias:

Existe una clasificación múltiple donde no prima ningún criterio de base.

El primer nivel se clasifica indistintamente por propósito (inversiones de cobertura, derechos de recompra, pactos de reventa y aceptaciones y derivados); por modalidad- temporalidad (negociables y no negociables); por temporalidad (negociables, disponibles para la venta y para mantener hasta el vencimiento). En segundo nivel se clasifica por rentabilidad (de renta fija y renta variable); por nombre del título (Títulos de deuda, títulos participativos).

- Inversiones negociables y no negociables de renta fija y renta variable.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento de renta fija.
- Inversiones permanentes de renta variable.
- Inversiones de cobertura.
- Inversiones negociables en títulos de deuda.
- Inversiones negociables en títulos participativos.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos participativos.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento.
- Derechos de recompra de inversiones.
- Pactos de reventa. (Se encuentran a nivel de grupo).
- Aceptaciones y derivados. (Se encuentran a nivel de Grupo).

Clasificación de los fondos de cesantías y del CAXDAC:

Se clasifican por temporalidad - nombre del título (negociables en títulos de deuda, negociables en títulos participativos)

y para mantener hasta el vencimiento) y por propósito (derechos de recompra, pactos de reventa y operaciones de contado y derivados).

- Inversiones negociables en títulos de deuda.
- Inversiones negociables en títulos participativos.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento.
- Derechos de recompra de inversiones.
- Pactos de reventa. (Se encuentra a nivel de Grupo).
- Operaciones de contado y derivados. (Se encuentra a nivel de grupo).

Clasificación de los Fondos de Reservas Pensionales:

Teniendo en cuenta temporalidad-nombre del título (Negociables en títulos de deuda y para mantener hasta el vencimiento) y por su propósito (derechos de recompra y contratos de fiducia).

- Cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional.
- Inversiones negociables en títulos de deuda.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento.
- Contratos de fiducia.
- Derechos de recompra.

Clasificación de los Fondos de Pensiones:

Se clasifica teniendo en cuenta nombre del título (negociables en títulos de deuda, negociables en títulos participativos y para mantener hasta el vencimiento), temporalidad (negociables, permanentes, para mantener hasta el

vencimiento) y propósito (derechos de recompra, pactos de reventa y operaciones de contado y derivados).

- Inversiones de renta variable negociables.
- Inversiones negociables en títulos de deuda.
- Inversiones negociables en títulos participativos.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento.
- Inversiones permanentes.
- Derechos de recompra.
- Pactos de reventa. (Se encuentra a nivel de grupo).
- Operaciones de contado y derivados. (Se encuentra a nivel de grupo).

Clasificación de las entidades emisoras de valores:

Presenta una clasificación múltiple teniendo diferentes criterios como temporalidad, propósito, finalidad, modalidad-temporalidad, nombre del título, tipo de mercado (primario o secundario), tipo de deuda (pública o privada), garantías.

- Inversiones negociables en títulos participativos – recursos propios.
- Inversiones negociables en títulos de deuda pública interna y externa recursos propios.
- Inversiones negociables en títulos de deuda privada recursos propios.
- Inversiones negociables en títulos de deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior recursos propios.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento deuda pública interna y externa – recursos propios.



- Inversiones para mantener hasta el vencimiento deuda privada – recursos propios.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior – recursos propios.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos participativos – recursos propios.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda pública interna y externa – recursos propios.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda privada – recursos propios.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior – recursos propios.
- Inversiones en títulos sobre productos agropecuarios y agroindustriales – recursos propios.
- Inversiones negociables en títulos participativos originados en contratos de liquidez – cuenta propia – mercado primario.
- Inversiones negociables en títulos participativos – cuenta propia – mercado primario.
- Inversiones negociables en títulos de deuda pública interna y externa cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones negociables en títulos de deuda privada – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones negociables en títulos de deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior
- cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento deuda pública interna y externa – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento deuda privada – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones para mantener hasta el vencimiento deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos participativos – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda pública interna y externa – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda privada – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda privada – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos de deuda pública externa emitidos o garantizados por gobiernos del exterior – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones disponibles para la venta en títulos participativos originados en contratos de liquidez – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.
- Inversiones en títulos sobre productos y en productos agropecuarios y agroindustriales – cuenta propia – mercado primario y mercado secundario.

- Operaciones de contado títulos de deuda pública cumplimiento T+1 o Más.
  - Operaciones de contado títulos participativos y deuda privada cumplimiento T+1 o Más.
  - Derechos de recompra en operaciones de fondeo subyacente títulos de deuda pública y privada.
  - Derechos de recompra en operaciones simultáneas subyacente títulos de deuda pública y privada.
  - Derechos de recompra – repos inversiones negociables subyacente títulos de deuda pública y privada.
  - Derechos de recompra repos inversiones para mantener hasta el vencimiento subyacente títulos de deuda pública y privada.
  - Derechos de recompra repos – inversiones disponibles para la venta subyacente títulos de deuda pública y privada.
  - Derechos en transferencia temporal de valores.
  - Compromisos de reventa de inversiones en operaciones de fondeo y simultáneas.
  - Operaciones a plazo de cumplimiento efectivo deuda pública.
  - Contratos forward.
  - Operaciones carrusel.
  - Operaciones a plazo de cumplimiento efectivo.
  - Operaciones a plazo de cumplimiento financiero.
  - Otros compromisos y contratos de cumplimiento a futuro.
  - Títulos participativos por excedentes en órdenes de compra.
  - Títulos de deuda por excedentes en órdenes de compra.
  - Títulos entregados en garantía en contratos de futuros y operaciones a plazo.
4. Los activos diferidos se encuentran a nivel de grupo en los siguientes planes de cuentas:
- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 17).
  - Plan Único de Cuentas para Entidades del Sector Solidario (Grupo 18).
  - Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 17).
- Y a nivel de cuenta en el Grupo Otros Activos de los siguientes planes de cuentas:
- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
  - Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.
  - Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
  - Plan de Cuentas para el Banco de la República.
  - Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.
5. Los activos intangibles se encuentran a nivel de Grupo en los siguientes planes de cuentas:
- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 16).
  - Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 16).
- Y a nivel de cuenta dentro del grupo de Otros activos (Grupo 19) en los siguientes:



- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Plan Único de Cuentas para Entidades del Sector Solidario.
- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

6. Las valorizaciones se encuentran a nivel de grupo en los siguientes planes de cuentas:

- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 19).
- Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 19).

Y a nivel de cuenta dentro del grupo de Otros activos (Grupo 19) en los siguientes:

- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.
- Plan Único de Cuentas para Entidades del Sector Solidario.
- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

7. Las entidades emisoras de valores contabilizan los pasivos teniendo en cuenta su exigibilidad; es decir en pasivos corrientes y pasivos no corrientes.

8. Las obligaciones a favor de Proveedores se encuentran a nivel de grupo en los siguientes planes de cuentas:

- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 22).
- Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 22).

Y a nivel de cuenta dentro del grupo de Cuentas por Pagar en los siguientes:

- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.

9. Las obligaciones Fiscales se encuentran a nivel de Grupo en los siguientes planes de cuentas:

- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 24).
- Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 24).

Y a nivel de cuenta dentro del grupo de Cuentas por Pagar en los siguientes:

- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.
- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

10. Las obligaciones laborales se encuentran a nivel de Grupo en los siguientes planes de cuentas:



- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública (Grupo 25).
- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 25).
- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios (Grupo 25).
- Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 25).

Y a nivel de cuenta dentro del grupo de Cuentas por Pagar en los siguientes:

- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.

11. Los pasivos diferidos se encuentran a nivel de Grupo en los siguientes planes de cuentas:

- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas (Grupo 27).
- Plan Único de Cuentas para Comerciantes (Grupo 27).

Y a nivel de cuenta dentro del grupo de Otros Pasivos en los siguientes:

- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública (Grupo 29).
- Plan de Cuentas para el Banco de la República (Grupo 27).
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero (Grupo 27).
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador (Grupo 27).

- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios (Grupo 29).

12. Los Grupos que conforman el patrimonio en los planes de cuentas de:

- Plan de Cuentas para el Banco de la República.
- Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero.
- Plan Único de Cuentas para el Sector Asegurador.
- Plan Único de Cuentas para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas.
- Plan Único de Cuentas para Entidades del Sector Solidario.
- Plan Único de Cuentas para Comerciantes.

Y se encuentran clasificados a nivel de cuentas en los planes:

- Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Plan Único de Cuentas para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

Dentro de los grupos correspondientes a Hacienda Pública (Grupo 31) y Patrimonio Institucional (Grupo 32).

13. Los Grupos que conforman los Ingresos están clasificados generalmente en: Ingresos Operacionales e Ingresos No Operacionales. De lo anterior se exceptúan los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios que los clasifican en venta de bienes, venta de servicios y otros ingresos; y el CGC del RCP que clasifica los Ingresos en ingresos fiscales, venta de bienes, venta de servicios, trans-



ferencias, administración del sistema general de pensiones, operaciones interinstitucionales y otros ingresos.

14. Los diferentes planes de cuentas presentan clasificaciones diferentes para los gastos y los costos, así:

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública:

Clase 5. Gastos.

Grupo 51. De Administración.

Grupo 52. De Operación.

Grupo 53. Provisiones, Depreciaciones y amortizaciones.

Grupo 54. Transferencias.

Grupo 55. Gasto Público Social.

Grupo 57. Operaciones Interinstitucionales.

Grupo 58. Otros Gastos.

Grupo 59. Cierre de Ingresos, Costos y Gastos.

Clase 6. Costo de ventas y de operación.

Grupo 62. Costo de ventas de bienes.

Grupo 63. Costo de ventas de servicios.

Grupo 64. Costos de operación de servicios.

Clase 7. Costos de Producción.

Grupo 71. Producción de bienes.

Grupo 72. Servicios educativos.

Grupo 73. Servicios de salud.

Grupo 74. Servicios de transporte.

Grupo 75. Servicios Públicos.

Grupo 76. Servicios hoteleros y de promoción turística.

Grupo 79. Otros servicios.

Banco de la República:

Clase 5. Gastos y Costos.

Grupo 51. Operacionales.

Grupo 52. No Operacionales.

Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.

Sistema Financiero:

Clase 5. Gastos y Costos.

Grupo 51. Operacionales.

Grupo 52. No Operacionales.

Grupo 53. Gastos Compensados.

Grupo 54. Impuesto de Renta y Complementarios.

Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.

Seguros:

Clase 5. Gastos y Costos.

Grupo 51. Operacionales.

Grupo 52. No Operacionales.

Grupo 54. Impuesto de Renta y Complementarios.

Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.

Entes prestadores de servicios de salud privados:

Clase 5. Gastos Unidad administrativa.

Grupo 51. Administración.

Grupo 52. Ventas.

Grupo 53. Financieros.

Grupo 54. Impuesto de Renta y Complementarios.

Grupo 55. Gastos Extraordinarios.

Grupo 59. Cuentas de resultados.

Clase 6. Costos.

Grupo 61. Costos de prestación de servicios.

Sector Solidario:

Clase 5. Gastos.

Grupo 51. De Administración.

- Grupo 52. De Ventas.  
 Grupo 53. No Operacionales.  
 Grupo 54. Gastos de Ejercicios anteriores.  
 Grupo 58. Impuesto de Renta y Complementarios.  
 Clase 6. Costo de ventas.  
 Grupo 61. Costo de ventas y prestación de servicios.  
 Grupo 62. Compras.  
 Clase 7. Costos de producción y de operación.  
 Grupo 71. Materias primas.  
 Grupo 72. Mano de obra directa.  
 Grupo 73. Costos indirectos.  
 Grupo 74. Contratos de servicios.
- Servicios Públicos Domiciliarios:  
 Clase 5. Gastos.  
 Grupo 51. Administración.  
 Grupo 53. Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones.  
 Grupo 58. Otros Gastos.  
 Grupo 59. Cierre de Ingresos, Costos y Gastos.  
 Clase 6. Costo de ventas.  
 Grupo 62. Costo de ventas de bienes.  
 Grupo 63. Costo de ventas de servicios.  
 Clase 7. Costos de Producción.  
 Grupo 75. Servicios públicos.
- Comercial:  
 Clase 5. Gastos.  
 Grupo 51. Operacionales de Administración.  
 Grupo 52. Operacionales de Ventas.  
 Grupo 53. No Operacionales.
- Grupo 54. Impuesto de Renta y Complementarios.  
 Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.  
 Clase 6. Costo de ventas.  
 Grupo 61. Costo de ventas y prestación de servicios.  
 Grupo 62. Compras.  
 Clase 7. Costos de producción o de Operación.  
 Grupo 71. Materias primas.  
 Grupo 72. Mano de obra directa.  
 Grupo 73. Costos indirectos.  
 Grupo 74. Contratos de servicios.
- Compañías Fiduciarias:  
 Clase 5. Gastos y Costos.  
 Grupo 51. Operacionales.  
 Grupo 52. No Operacionales.  
 Grupo 53. Costo de Ventas.  
 Grupo 54. Impuesto de Renta y Complementarios.  
 Grupo 57. Rendimientos abonados.  
 Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.
- Fondos de pensiones:  
 Clase 5. Gastos y Costos.  
 Grupo 51. Operacionales.  
 Grupo 52. No Operacionales.  
 Grupo 57. Rendimientos abonados.  
 Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.
- Pensiones y CAXDAC, Cesantías, Fondos de reservas pensionales:  
 Clase 5. Gastos y Costos.  
 Grupo 51. Operacionales.  
 Grupo 52. No Operacionales.  
 Grupo 57. Rendimientos abonados.  
 Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.



Entidades emisoras de valores:

Clase 5. Gastos.

Grupo 51. Operacionales de Administración.

Grupo 52. Gastos deducibles.

Grupo 53. No operacionales.

Grupo 54. Impuesto de Renta y Complementarios.

Grupo 59. Ganancias y Pérdidas.

15. Las cuentas del Grupo 51 “Gastos de administración” de la clase 6 “Gastos Unidad Administrativa” de las entidades prestadoras de servicios de salud privadas están clasificadas en unidades o divisiones así:

5105. Dirección General.

5110. Dirección Científica.

5115. Dirección Financiera.

5120. Dirección Administrativa.

Siendo estas las únicas entidades que clasifican de esta forma las cuentas del plan contable.

16. Las cuentas de orden presentan la siguiente clasificación:

Catálogo General de Cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.

Plan único de cuentas para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas.

Plan único de cuentas para entes prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Plan único de cuentas para comerciantes.

Plan único de cuentas para entidades del sector solidario.

Clase 8. Cuentas de orden deudoras.

Grupo 81. Derechos contingentes.

Grupo 82. Deudoras fiscales.

Grupo 83. Deudoras de control.

Grupo 89. Deudoras por contra.

Clase 9. Cuentas de orden acreedoras.

Grupo 91. Responsabilidades contingentes.

Grupo 92. Acreedoras fiscales.

Grupo 93. Acreedoras de control.

Grupo 99. Acreedoras por contra.

Banco de la República.

Plan único de cuentas para el sistema financiero.

Plan único de cuentas para el sector asegurador.

Clase 8. Cuentas de orden.

Grupo 81. Deudoras.

Grupo 82. Acreedoras.

Grupo 83. Deudoras por contra.

Grupo 84. Acreedoras por contra.

Entidades emisoras de valores.

Clase 8. Cuentas de orden contingentes, de control y fiscales.

Grupo 81. Deudoras contingentes.

Grupo 82. Deudoras de control y fiscales.

Grupo 83. Acreedoras contingentes por el contrario.

Grupo 84. Acreedoras de control y fiscales por el contrario.

Grupo 86. Acreedoras contingentes.

Grupo 87. Acreedoras de control y fiscales.

Grupo 88. Derechos contingentes por el contrario.

Grupo 89. Deudoras de control y fiscales por el contrario.

## Bibliografía

---

Accounting Research Studie No. 7.

Ariza Danilo, Historia de la contabilidad, Mimeógrafo, Universidad Nacional, Bogotá, 1976.

Clark Alfred, Historia de la Contabilidad en Colombia, Escuela Nacional de Comercio, Bogotá, 1960.

Díaz Rafael y otros, Historia de la Contaduría Pública en Colombia, monografía, Universidad La Gran Colombia, Bogotá, 1980.

Engels Federico, Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Editorial Latina, Bogotá, 1982.

Franco Arbeláez, Augusto y Tunnermann Blenheim, Carlos. La Educación Superior en Colombia en la Perspectiva Mundial y Latinoamericana, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1978.

Franco Ruiz, Rafael. Hacia un modelo de contabilidad integral. En Revista Internacional Legis de Contabilidad y Auditoría, No. 15 julio-septiembre; 2003, pp. 113-156.

Gertz Manero, Federico. Origen y evolución de la contabilidad, editorial Trillas, México, D. F., 1976.

Hernández Rodríguez, Guillermo. De los

Chibchas a la Colonia y a la República (del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia) Universidad Nacional, Bogotá, 1949.

Informe de situación: Contribución del grupo del Banco Mundial al fortalecimiento de la nueva arquitectura financiera internacional. Banco Mundial 21 de septiembre de 1999. DC/99-28.

Marco Conceptual del IASB aprobado en abril de 1999, el cual consta de 110 párrafos.

Núñez Lapeira, Alfonso. Hacia un Modelo para la Educación Tecnológica en Colombia, Editorial Letras, Medellín, con patrocinio de Colciencias.

Orozco y Berra, citado por Gertz Manero Federico, Origen y evolución de la contabilidad, Editorial Trillas, México, D. F., 1976.

Ospina Vásquez Luis, Industria y Protección en Colombia, Editorial Santa Fe, Medellín, 1955.

Resolución 354 de 2007, por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación.

Resolución 355 de 2007, por la cual se adopta el Plan General de Contabilidad

Pública. Contaduría General de la Nación.

Resolución 356 de 2007, por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.

Suárez Pineda, Jesús Alberto y otros, Arqueología e historia de la contabilidad,

Universidad INCCA de Colombia, Bogotá, 2004.

Tirado Mejía, Álvaro. Introducción a la Historia Económica de Colombia, Editorial La Carreta, Medellín, 1976.

Zuleta Estanislao, Conferencias de economía latinoamericana, mimeógrafo, Universidad del Valle, 1981.







[www.imprensa.gov.co](http://www.imprensa.gov.co)  
PBX(0571) 457 80 00  
Carrera 66 No. 24-09  
Bogotá, D. C., Colombia