



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-24-000-2018-00201-00 (25083)
Demandante: HUMBERTO DE JESÚS LONGAS LONDOÑO
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA
Y TURISMO- MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

Tema: Suspensión provisional- Normas de contabilidad e
información financiera.

AUTO RESUELVE MEDIDAS CAUTELARES

El Despacho resuelve la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, una vez surtido el traslado ordenado por el inciso segundo del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

ANTECEDENTES

La demanda

Humberto de Jesús Longas Londoño, actuando en nombre propio, promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Decreto 2420 del 14 de diciembre de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones"; contra los decretos 2496 de 2015; 2101, 2131 y 2132 de 2016; 2170 de 2017 y 2483 de 2018, que modificaron el Decreto 2420 de 2015, y contra los decretos 2706 y 2784 de 2013; 1851, 3019, 3022, 3023 y 3024 de 2013; 2267 y 2615 de 2014, que fueron compilados por el Decreto 2420 del 14 de diciembre de 2015.

Normas violadas

El demandante invocó como normas violadas los artículos 6, 9, 93, 94, 150 numeral 16 y 189 numerales 2 y 11 de la Constitución Política; y los artículos 1, 3, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 1314 de 2009.



SOLICITUD

El demandante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de las normas demandadas, con base en los siguientes argumentos:

Violación de la potestad reglamentaria

Para el demandante, las normas demandadas excedieron los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional, al haber adoptado directamente las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Aseguramiento de la Información, a pesar de que la Ley 1314 de 2009 no autorizaba la adopción directa de esas normas, sino la expedición de normas autónomas e independientes para hacerlas converger con estándares internacionales de aceptación mundial.

Sostiene el demandante que la Ley 1314 de 2009 se interpretó equivocadamente como una autorización para adoptar directamente las Normas Internacionales de Información Financiera y las Normas Internacionales de Aseguramiento de la Información, y que la "convergencia" ordenada por los artículos 1° y 8° de la ley mencionada se entendió como el establecimiento de un cronograma de implementación de las normas adoptadas. La Ley 1314 de 2009 no autoriza la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera, ni la fijación de un cronograma de implementación como criterio de convergencia hacia estándares internacionales.

Falta de competencia para expedir las normas demandadas

Dado que la ley no autoriza la adopción directa de tales normas, las entidades demandadas carecían de competencia para ello, por lo que al expedir los decretos demandados, actuaron por fuera de sus atribuciones reglamentarias fijadas en la ley.

Para el momento en que se expidieron los decretos demandados, no existía tratado ni convenio internacional con las entidades que expidieron las normas adoptadas; esto es, la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB¹), que expide, modifica e interpreta las Normas Internacionales de Información Financiera; y la Federación Internacional de Contadores (IFAC²), que expide, modifica e interpreta las Normas Internacionales de Información Financiera.

Al no existir tratado internacional, solo el Congreso de la República podía, mediante ley, incorporar al ordenamiento las normas adoptadas mediante los decretos demandados.

Para el demandante, de mantenerse la regulación establecida en los decretos demandados, se causa un perjuicio irremediable por la incidencia en la determinación de la base gravable de los tributos, así como se viola el principio de reserva de ley en materia tributaria, en la medida en que la base gravable estaría fijada en los decretos demandado, y no directamente en la ley. Además, los efectos de la sentencia serían nulos, debido a que ya estarían en firme la mayoría de declaraciones tributarias, y el derecho a devolución para estas podría haber prescrito.

¹ Del inglés *International Accounting Standards Board*.

² Del inglés *International Federation of Accountants*.



La Ley 1819 de 2016 ordenó a los contribuyentes obligados a llevar contabilidad a aplicar los marcos técnicos contables contenidos en los decretos demandados, lo cual viola los principios de legalidad, equidad, eficiencia y progresividad en que se funda el sistema tributario colombiano.

OPOSICIÓN

Mediante auto del 15 de enero de 2019, se ordenó surtir el traslado de la solicitud de medida cautelar previsto en el inciso segundo del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³.

Dentro del término señalado, el **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** solicitó negar la medida cautelar. A su juicio, las normas demandadas no desconocieron las normas a las que debía sujetarse; solo tenían un propósito de compilar las normas, y facilitarle a los administrados la comprensión de las normas aplicables y el acceso a la administración pública⁴.

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** también se opuso a que se decrete la medida cautelar solicitada, pues los decretos demandados no violan la Constitución Política ni la ley⁵.

En su concepto, el término “convergencia” al que alude la Ley 1314 de 2009 se debe entender en un sentido amplio, en el marco de procesos de cambio contable dirigidos a migrar desde prácticas contables locales hacia estándares internacionales.

En un proceso de convergencia como el establecido en la Ley 1314 de 2009, los países deben orientar sus regulaciones y modelos contables locales hacia modelos internacionales, según sus necesidades. Este proceso puede llevarse a cabo mediante la armonización, adaptación, o la adopción de normas. En este caso, la ley no estableció un proceso de adopción sin permitir los procesos de armonización y convergencia que se han desarrollado en el país para configurar la normativa contable de acuerdo a las especificidades de diferentes sectores económicos nacionales.

En Colombia se ha llevado a cabo un proceso de convergencia de las normas contables hacia estándares internacionales desde hace más de veinte años, que contó con varias propuestas elaboradas por el Consejo de Técnico de la Contaduría Pública, planes de trabajo, publicación de las propuestas y de proyectos de normas, así como discusiones en el plano latinoamericano y nacional, de conformidad con los criterios fijados en la misma Ley 1314 de 2009.

No procede la medida cautelar solicitada porque no hay una vulneración notoria o evidente del ordenamiento jurídico por parte de las normas demandadas. En todo caso, una eventual contradicción solo podrá determinarse luego del análisis propio del proceso.

³ Folio 72, c. med. caut.

⁴ Folios 82 a 85, c. med. caut.

⁵ Folios 93 a 103, c. med. caut.



Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Decreto 2420 de 2015 y los que lo modifican, contienen el régimen contable del sector privado del país, y su suspensión daría lugar a un caos contable y a una inseguridad jurídica que afectaría la economía.

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** se opone al decreto de la medida cautelar⁶, por considerar que la solicitud se basa en apreciaciones subjetivas del demandante, y no se probó el perjuicio irremediable que se causaría de no decretarse a suspensión provisional.

Los cargos que se plantean por parte del demandante son indeterminados y genéricos, lo cual impide un pronunciamiento preciso frente a las normas demandadas, por lo que no se cumplen los requisitos para decretar la suspensión provisional solicitada.

CONSIDERACIONES

El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de cualquier acto administrativo susceptible de ser impugnado por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley.

Esta medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

La Ley 1314 de 2009, objeto de reglamentación y desarrollo por parte de los decretos acusados, dispone sobre su objeto en su artículo 1°:

“Artículo 1°.Objetivos de esta ley. Por mandato de esta ley, el Estado, bajo la dirección del Presidente la República y por intermedio de las entidades a que hace referencia la presente ley, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado, los propietarios, funcionarios y empleados de las empresas, los inversionistas actuales o potenciales y otras partes interesadas, para mejorar la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de la actividad empresarial de las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras. Con tal finalidad, en atención al interés público, expedirá normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información, en los términos establecidos en la presente ley.

Con observancia de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, con el propósito de apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de tales normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la

⁶ Folios 109 a 111, c. med. caut.



información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios.

La misma ley dispuso en sus artículos 7 y 8 los criterios y procedimientos a los cuales debía sujetarse las entidades demandadas para la expedición de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información.

Por su parte, el Decreto 2420 de 2015 tiene como propósito compilar las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información. El mismo decreto contiene el marco técnico normativo para los preparadores de la información financiera de distintos grupos de empresas.

A juicio del Despacho, no es posible asegurar en forma categórica que las normas demandadas exceden los límites de la potestad reglamentaria, pues es necesario hacer un examen del propósito de la Ley 1314 de 2009, y el alcance de sus objetivos, así como de las competencias de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo y del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, con el fin de determinar si tales propósitos y límites fueron observados en la expedición de las normas demandadas.

Así, será en la sentencia en la que se haga el correspondiente estudio de fondo de la expedición de las normas demandadas donde se determinará si su establecimiento respetó o vulneró los objetivos y criterios determinados por la ley para la actualización de la normativa contable colombiana, y su armonización con estándares internacionales sobre la materia.

Por otra parte, no se demuestra una vulneración al principio de legalidad como consecuencia de la aplicación de los decretos demandados a quienes están obligados a llevar contabilidad para determinar sus obligaciones fiscales, pues es la misma ley la que remite a la práctica contable aceptada en Colombia como parámetro para determinar la situación económica de los sujetos obligados a declarar, y para fijar con criterios técnicos reconocidos el alcance de sus responsabilidades fiscales.

En conclusión, no se encuentra en este examen que exista una contradicción entre las normas demandadas sobre las que recae la solicitud de suspensión provisional y la ley reglamentada que justifique suspender provisionalmente su aplicación, por lo que se negará la medida cautelar pedida.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

Negar la suspensión provisional de los actos demandados.

Notifíquese y cúmplase.


MILTON CHAVES GARCÍA