

PROYECTO DE LEY DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA: UN PASO ADELANTE Y OTRO ATRÁS

Daniel Sarmiento
Coordinador y docente de la
Facultad de Contaduría Pública

Introducción

Como es de público conocimiento, desde el 16 de diciembre del 2003, el Comité Interinstitucional, conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Superintendente de Valores, el Superintendente Bancario, el Superintendente de Sociedades, el Departamento Nacional de Planeación, el Contador General de la Nación y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ha sometido a discusión pública el Proyecto de ley de intervención económica en el que se señalan los mecanismos por los cuales se adoptan en Colombia los estándares internacionales de contabilidad, auditoría y contaduría, se modifican el Código de Comercio, la normatividad contable y se dictan otras disposiciones relacionadas con la materia.

La motivación fundamental del proyecto, según se desprende de su presentación, es la necesidad de armonizar las normas contables y de auditoría colombianas con las vigentes en el contexto internacional, básicamente impulsadas por la IFAC y sus organismos relacionados emisores de estándares de contabilidad y auditoría.

Esta necesidad se justifica, tal como lo manifiesta el Comité, en la necesidad de “fortalecer el sistema de información de los entes económicos y aumentar su efectividad en la prevención y solución de crisis, asegurando que se presenta la información de manera precisa y de modo regular acerca de todas las cuestiones materiales referentes a la situación financiera de la entidad”¹.

1. Presentación Proyecto de Ley Contable, Comité Interinstitucional, p. 3.

Puede entonces colegirse que el proyecto toca la modificación normativa de dos materias distintas, aunque estrechamente relacionadas: contabilidad y auditoría.

Ambos asuntos dan para comentarios separados, puesto que se trata de campos supremamente amplios. En este corto escrito queremos referirnos solamente al segundo aspecto.

Es cierto, como lo hemos comentado en otras ocasiones, que existen aspectos estructurales que piden a gritos una reforma en el plano de la revisoría fiscal, que es la autorizada para dar fe pública sobre la información financiera en nuestro país, en primera instancia. Sin embargo, cabe preguntarse si estos problemas estructurales encuentran una solución adecuada en este proyecto de ley. Es lo que nos proponemos discutir.

La problemática de la revisoría fiscal

Como lo hemos comentado con anterioridad, la revisoría fiscal ha ido acumulando al paso del tiempo no pocas inconsistencias conceptuales, amén de contradicciones interpretativas y aun legislativas que han entorpecido cada vez más su ejercicio. No obstante, consideramos que un modelo que ha sido operante durante más de 70 años no puede recibir entierro de tercera, por el prurito de la armonización. Es necesario hacer un concienzudo estudio de sus fallas y sus virtudes, que las debe tener, porque de lo contrario, o bien pasaría sin pena ni gloria, o habría sido eliminada hace mucho tiempo.

La mezcla de modelos de control subyacente en la revisoría fiscal ha creado desequilibrios considerables en su reglamentación y su ejercicio, proceso en el cual no hay ganadores sino sólo perdedores: pierde el contador público, sometido a un riesgo profesional y personal inconmensurable; pierde el Estado, que por la confusión conceptual no recibe lo que espera y pretende más de lo posible; pierden los empresarios, a quienes en un principio iba dirigido el beneficio principal, en cuanto dueños del capital puesto en manos de administradores ajenos a la propiedad, y pierde la sociedad, que ve en esta función más un requisito que implica trabas y costos que un servicio que retorne un valor agregado evidente.

En consideración a lo anterior, empecemos por lo malo. En aras de la concreción, podemos resumir los principales aspectos negativos de la reglamentación actual en los siguientes puntos:

1. Se pide fiscalizar y al tiempo auditar

Por esta razón hay una interminable discusión acerca de si la revisoría fiscal es o no auditoría. La confusión es tal, que incluso algunos colegas piensan que la "técnica de interventoría de cuentas" mencionada en el Código de Comercio es algo distinto a las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA).

Si nos atenemos a la definición de ambos términos, tenemos que concluir que la fiscalización es una actividad de vigilancia cercana, puesto que el diccionario la define como "Crítico y traer a juicio las acciones u obras de alguien". De hecho, la acepción 6. del DRAE² define al fiscal como la "Persona que en una junta directiva controla las acciones de una sociedad anónima". Es importante notar que la definición siempre apunta a un objeto primario de control: las acciones o actos, que en nuestro caso, de acuerdo con el numeral primero del artículo 207 del Código de Comercio, son "las operaciones que se celebren o cumplan por cuenta de la sociedad", es decir, los actos administrativos³.

En cambio, el mismo diccionario define el término auditar como "examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre".

Es indudable que la auditoría financiera apunta, no a los actos, sino a la razonabilidad de las cifras. Lo dicho no quita que la fiscalización use la información financiera como herramienta, o que la auditoría use los actos como complemento de su trabajo.

En conclusión, en el caso nuestro, único por demás, porque aunque existen otros países con modelos de fiscalización, ninguno tiene el alcance del nuestro, la fiscalización involucra auditoría. Viene entonces la confusión, porque al estar incluidas ambas actividades, no se sabe cuál prima sobre cuál, con el agravante de exigirse la aplicación de las NAGA en el Código de Comercio, aunque sin explicar hasta dónde pueden usarse. Esta circunstancia causa no pocas contradicciones interpretativas, puesto que las NAGA no son compatibles en muchos aspectos con un modelo de fiscalización.

Ahora bien: si este es un problema, la solución no parece ser en principio borrar de un plumazo el modelo y simplemente aplicar de plano el de auditoría

2. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.
3. Operación: "Cada una de las acciones, pasos o etapas, físicas o mentales, que es necesario ejecutar para llevar a cabo una actividad o labor determinada". FRANKLIN F. ENRIQUE B. *Auditoría Administrativa*, México, McGraw-Hill, Interamericana, 2001.

financiera, máxime cuando ésta se encuentra en periodo de reacomodamiento como consecuencia de los sonados casos de corrupción ocurridos en E.U. y Europa.

2. Responsabilidad total

Pretender que un contador público pueda hacerse responsable de todos los aspectos que ocurren dentro de una organización, cuando su formación está enfocada fundamentalmente al tema financiero, vuelve impracticable la función. A pesar de reconocerse el uso de técnicas de auditoría, como el muestreo, la obligación de fiscalizar hace que la responsabilidad sobre la vigilancia de las operaciones se vuelva un punto tan importante, que entra en conflicto con la técnica de auditoría.

En este sentido, es válida la delimitación que pretende el proyecto, buscando exigirle a la contaduría responsabilidades propias de su formación, a pesar de que la solución sea, a nuestro juicio, tan simple, como trasplantar el modelo anglo-sajón.

3. Habilitación automática para ejercer

Evidentemente, desde hace muchos años se han levantado voces diversas en la profesión exigiendo la incorporación de requisitos de formación y experiencia para ejercer la función de revisor fiscal. Sobra explicar aquí las razones porque es algo sobre lo que, salvo voces aisladas, existe consenso.

Corregir este aspecto, sobre el cual se ocupa el proyecto de ley, tiene otros aspectos benéficos, como el disminuir la competencia desleal y la corrupción de muchos contadores públicos que dan fe pública sin efectuar prácticamente ningún trabajo o a sabiendas de que existen violaciones legales, sacando del mercado a otros profesionales técnicos y honestos.

A pesar de lo anterior, consideramos que el *modus operandi* definido en el proyecto no es el más afortunado, puesto que crea confusión en las características del ejercicio profesional, más aún para el público y los demandantes del servicio.

4. Desequilibrio en los usuarios de la revisoría fiscal

La experiencia ha demostrado que, desde un comienzo, el principal beneficiario de este servicio no ha sido, como se esperaría de una función de fiscalización, el accionista de las empresas vigiladas. En cambio, los que sí han sabido

aprovechar las exageradas responsabilidades del revisor fiscal han sido los órganos de control del Estado. Es así como, en la práctica, las superintendencias han resultado legislando sobre revisoría fiscal, interpretando a su acomodo la escasa y ambigua reglamentación del Código de Comercio. Sin embargo, *contrario sensu*, jamás ha operado el modelo. Es el revisor fiscal el que se ha convertido en un auxiliar de los entes de control, y un subterfugio para ocultar la ineficiencia de los funcionarios estatales en casos de crisis. La colaboración predicada en el numeral 3 del artículo 207 del Código de Comercio ha sido siempre en una sola vía.

Al limitar las responsabilidades del auditor, en el proyecto, al aspecto contable-financiero, este problema se disminuye en una buena proporción.

5. Poco valor agregado

Paradójicamente, permaneciendo estáticas las facultades, el valor agregado por una función va en relación inversa con las responsabilidades asignadas. Pretender, como lo han pretendido diversos entes y muchos colegas, que la revisoría fiscal tenga un impacto macroeconómico directo, genera, por un lado, desencanto en los usuarios y por otro, un "atrincheramiento" del revisor. Si es responsable jurídicamente por cada palabra que salga de su boca, ¿cómo podría correr el riesgo de asesorar a la administración, sabiendo que tal asesoría es una espada de DAMOCLES?

En contraste, el exigirle al auditor algo para lo cual fue formado, además de impedir su actuación si no se encuentra debidamente preparado para ello, permite que este profesional pueda actuar con mayor confianza, libertad y seguridad. En este sentido, el proyecto es un avance. No estamos diciendo que no pueda existir el valor agregado en la revisoría fiscal, pero sí que el generarlo implica un riesgo profesional muy elevado.

No debe olvidarse que en momentos como los actuales, donde se imponen conceptos como costos racionales, generación de valor, costeo por actividades y otros, es prioritaria la eficiencia, la cual, en muchos casos, no es posible en la revisoría fiscal, puesto que ser eficiente bajo los parámetros organizacionales puede significar un aumento inmanejable del riesgo profesional.

6. Intervención del revisor fiscal en actividades ajenas al control posterior

En otros escritos hemos comentado este aspecto, puesto que la fiscalización, al contrario de la auditoría, no tiene limitación en el tipo de control que ejecuta. Esta circunstancia genera múltiples problemas a los contadores públicos en la

actualidad⁴, puesto que los hace responsables profesionalmente por hechos irregulares ocurridos no detectados de inmediato, así hayan actuado con sujeción a las NAGA en cuanto al diseño de su plan y la ejecución de sus pruebas.

Si el campo de acción del auditor, como está estipulado en el proyecto, se circunscribe a lo contable y financiero, este problema desaparece, puesto que la auditoría financiera es, por definición, control posterior.

Podríamos enumerar otros aspectos, pero consideramos que los principales problemas actuales están contenidos en los puntos comentados.

Los aspectos rescatables

Aunque no es posible resumir en tan pocas palabras la labor y las responsabilidades de la actual revisoría fiscal, hay tres aspectos adicionales a la auditoría financiera, que son rescatables del modelo actual. Ellos son el énfasis en el control interno, la evaluación del cumplimiento legal y normativo y la permanencia.

A primera vista, podría pensarse que seguiríamos entonces con lo mismo. No es así. Veamos por qué.

1. Énfasis en el control interno

Siempre hemos sostenido que la evaluación del control interno en la revisoría fiscal difiere de la de la auditoría. En efecto, para la primera, la evaluación del control interno es un fin en sí misma, puesto que constituye uno de sus objetivos primarios, tal como lo exige la Ley. Por el contrario, para la auditoría, esta evaluación es un medio, puesto que constituye apenas una base para definir el alcance, la naturaleza y la oportunidad de las pruebas sustantivas.

Consideramos que la óptica actual genera una mayor confianza que la puntual de la auditoría, la cual solamente evalúa el control interno al iniciar hacia fines de año sus pruebas en el ente auditado. Es importante notar que convertir la evaluación del control interno en un fin, no afecta el cumplimiento de las NAGA, puesto que va más allá de ellas.

Por consiguiente, consideramos que este es un retroceso del proyecto, y no sería de extrañar que en el corto plazo las NAGA incorporen esta exigencia, dado el impacto de los fraudes ocurridos en Estados Unidos y Europa. Siendo así, ¿por qué retroceder para esperar que los demás avancen? ¿No es acaso esto ser reactivos en vez de proactivos?

2. Evaluación del cumplimiento legal y normativo

Este es un aspecto controversial, puesto que está directamente relacionado con el enfoque de fiscalización. Sin embargo, consideramos que es un punto que le da relevancia a la auditoría. Es necesario delimitarlo para evitar caer en lo mismo y resultar nuevamente, como en el modelo actual, dándole preponderancia a la revisión de las operaciones como objetivo básico. Debe limitarse a las decisiones fundamentales, y no a todas las operaciones. Debe referirse a aspectos que tengan un impacto contable y financiero y no a campos ajenos a la formación profesional.

En este orden de ideas, en contra de lo expuesto por muchos colegas, debe obviar temas como manejos técnicos de producción, control de calidad e ingeniería, que poco tienen que ver con la contaduría como procesos. Otra cosa es medir el impacto contable que tenga cualquiera de estos acápite.

Como puede verse, este punto tampoco contradice las NAGA, pues de hecho las pruebas de auditoría usan el cumplimiento, aunque con un alcance muy limitado.

En este sentido, el proyecto tampoco aporta nada, y en cambio sí elimina el beneficio que aparece esta función.

3. Permanencia

Otro punto que puede confundirse con el modelo actual. La permanencia, consideramos, es una tendencia que comienza a traslucirse en las nuevas disposiciones sobre auditoría, aunque aún no con la trascendencia que tiene en el caso nuestro.

Estamos hablando de la permanencia relacionada con las funciones ligadas a la auditoría. No de la mal entendida permanencia proclamada por las superintendencias y aceptada por la Junta Central de Contadores. Estamos radicalmente en desacuerdo con la tesis que pretende definir la permanencia como la condición de presencia en todas las fases de la operación (preparación, cele-

4. Ver una ampliación de este aspecto en DANIEL SARMIENTO PAVAS. "La revisoría fiscal: ¿control de fiscalización o auditoría? [...] ¿O las dos?", *Apuntes Contables*, 5, Facultad de Contaduría Pública, Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 25 a 41.

bración y ejecución). Nada más perjudicial, contradictorio (puesto que afecta directamente la independencia) y antitécnico.

Nos referimos a la permanencia como la actuación del auditor durante el periodo para el que ha sido nombrado. Nos parece que este es un aspecto generador de confianza, puesto que es contar con la llamada "auditoría virtual". Es decir, con la presencia latente del auditor, así no vaya todos los días o no esté de tiempo completo en la empresa auditada. Es la facultad de "tener la sartén por el mango". De ir a la par con el desarrollo y los movimientos de la empresa y no esperar hasta que llegue el momento de la "preliminar" para, mediante unas breves entrevistas y la revisión de algunos documentos, "actualizar" los procedimientos.

Creemos que este es un aspecto que pierde el proyecto, puesto que queda eliminado de plano, en espera de que internacionalmente se exija.

Otros comentarios puntuales

Además de los puntos estructurales mencionados, hay otros apartes del proyecto que consideramos inconvenientes y que queremos comentar.

1. Es conocido que hay diferencias entre los estándares IASB y las normas estadounidenses e inglesas, entre otras, lo cual implica que en el proyecto se supone que finalmente habrá convergencia. Aunque solamente el tiempo demostrará si es así, no puede desconocerse la influencia de países tan importantes para la profesión y la economía mundial, como los citados. En consecuencia, podrían presentarse dificultades importantes para las empresas bajo control de matrices en estos países.
2. La aplicación de estándares según el nivel de escalabilidad conlleva un rompimiento de la contabilidad. Mientras más sencilla es una empresa, por fuerza disminuye su complejidad contable. Siendo así, principios como el de importancia relativa ayudan a simplificar el proceso contable, sin afectar la razonabilidad de la información. Aplicar escalabilidad es tanto como aplicar las penas de los delitos de acuerdo con el sujeto y no con el acto cometido. Adicionalmente, se dificultaría la comunicación contable interempresarial, en la medida en que negocios hechos entre empresas de distinto nivel tendrían un tratamiento diferente.
3. Aunque se habla de conservación de la soberanía porque el estándar tiene un proceso de adopción, en realidad este aspecto es discutible, atendiendo la redacción del aparte pertinente, contenido en el inciso 3.º del artículo 10.º del proyecto. La parte final del inciso dice: "El organis-

mo nacional no podrá modificar los estándares ni adoptarlos en forma parcial; sólo podrá posponer su entrada en vigencia cuando el estándar sea contrario a los fines, principios, objetivos y requisitos señalados en la presente Ley o en normas superiores, caso en el cual informará de ello al organismo emisor internacional y procurará su modificación". En consecuencia, queda el interrogante sobre la decisión final que se tomaría en el caso de un estándar que fuera inconveniente para el país, dado que lo único que considera el proyecto es tratar de "convencer" al emisor internacional para modificarlo, pero no indica el procedimiento en caso de que éste no lo modifique.

4. En cuanto a la existencia legal de la adopción, es claro que el artículo 63 de la Ley 550 de 1999 no establece que el ajuste de las normas nacionales a los parámetros internacionales sea necesariamente a las IFRS de IASB, por lo cual la ley que se emitiría no es únicamente relativa a los mecanismos de adopción, sino a las normas que se adoptarían.
5. Acerca del impacto de la adopción en la revisoría fiscal y en el ejercicio de la contaduría pública, surgen varias inquietudes.
 - a. En primer término, no se gana mucho eliminando la Junta Central de Contadores y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y pasando el control de la profesión a la Superintendencia de Sociedades. Precisamente, uno de los aspectos cuestionables en la actual regulación es el papel de los entes de control. No es lógico que un organismo que tiene una función de control y vigilancia sobre un sector determinado, sea a su vez el que tenga la potestad de evaluar, autorizar y sancionar los profesionales de la contaduría. Hacerlo así es afectar de plano la imparcialidad que debe regir al ente que tenga esta delicada tarea. Sería mucho más conveniente crear un órgano que cumpla esta labor de manera independiente. De hecho, si se habla del bajo nivel jerárquico de la Junta Central de Contadores, que depende directamente del Ministerio de Educación, no se ve dónde está el alto nivel jerárquico del departamento o área que cumpliría su función, si sería apenas una sección de la Superintendencia, que, a su vez, está adscrita al Ministerio de Hacienda.
 - b. No tiene mucho sentido limitar la actuación del auditor a cinco años. Esto tal vez sea motivado por el deseo de acercarse a la Ley Sarbanes Oxley, pero en la práctica, la limitación en el tiempo de permanencia no es necesariamente sinónimo de independencia. Para ello existe un periodo que implica un proceso de reelección.

- c. Eliminar el actual artículo 207 del Código de Comercio no hace que desaparezcan todos los efectos que éste ha tenido en la promulgación de muchas otras leyes. El hecho de cambiar el término Revisor Fiscal por el de Auditor de Estados Financieros no evita los traumatismos. De hecho, al definir niveles de escalabilidad dos y tres en el artículo 33, se establece que los auditores de estados financieros serán además asesores empresariales, campo profesional distinto al de la auditoría.
- d. Con respecto a la escalabilidad, no es congruente que un auditor, que pueda ser a la vez asesor, como está previsto para los niveles 2 y 3, tenga la facultad de emitir certificaciones como lo establece el literal c del numeral 2 del artículo 33. Aunque la justificación parece estar en que las pequeñas empresas usan al revisor fiscal más como consejero que como auditor puro, es claro que los revisores fiscales actuales saben bien hasta dónde puede ir su consejería y que deben conservar su independencia. Inevitablemente algunos no la harán, pero muchos logran cumplir su función sin coadministrar. En cambio, la propuesta haría que profesionales que ejerzan influencia administrativa den fe pública sin tener la independencia necesaria para ello.
- e. Llama la atención el paso atrás dado en el numeral 2 del artículo 19, donde se establece el nombramiento del auditor por el Comité de Auditoría. Es inaudito que por se consideremos que lo extranjero siempre es superior, cuando en este aspecto las normas actuales de revisoría fiscal superan la Ley Sarbanes-Oxley, pues determinan el nombramiento del revisor fiscal por la Asamblea General de Accionistas. Es decir, que el proyecto plantea bajar el nivel de reporte del primero al tercer escalón, restándole independencia al auditor.
6. Nuevamente se nota el afán de copiar las normas extranjeras sin mayores argumentos, cuando se establece en el artículo 18 la obligatoriedad de la auditoría interna para los entes económicos de nivel uno (1) de escalabilidad, pero se permite que pueda ser ejercida por cualquier profesional, dando al traste con el terreno ganado en la Ley 43 de 1990. Si se exige que el control interno sea cuidadosamente evaluado, función vital del auditor interno, no comprendemos por qué se deja esta labor abierta a cualquier profesión, considerando que quienes tienen formación en este campo son los contadores públicos.
7. Como ya lo comentamos, uno de los obstáculos del ejercicio de la contaduría pública ha sido el papel de los entes de control. Debido a las facultades de reglamentación contable, han interpretado de acuerdo con

- sus intereses las normas sobre revisoría fiscal, generando inequidad y complicaciones de diversa índole. El problema parece agravarse con el artículo 11, que da a los entes de control la posibilidad, no sólo de reglamentar aspectos contables, sino de auditoría y contaduría en general. A pesar de que esa facultad sea subsidiaria, no cabe duda de que resultará aún más inequitativa para los contadores que la actual.
8. Somos conscientes de la importancia de tener profesionales capaces de competir en cualquier circunstancia. Sin embargo, creemos que no es saludable para la profesión entrar en un proceso de apertura en el cual no se plantea ninguna contraprestación para el profesional colombiano. Permitir que los extranjeros, sin mayores exigencias, puedan ejercer como contadores profesionales en Colombia, como lo plantea el artículo 24 del proyecto, puede generar efectos negativos para el desarrollo local de la profesión, máxime cuando el ejercicio en el exterior está sometido a barreras muy difíciles de superar.
9. Nos parece un contrasentido que el proyecto exija en el artículo 25 educación continuada de mínimo doscientas (200) horas o posgrado en un área relacionada con los servicios profesionales como requisito para renovar la tarjeta profesional, pero los docentes, que son los que van a impartir esta instrucción, no puedan acreditar tal condición como valedera para obtener la renovación.
10. Otro paso atrás lo constituye el régimen sancionatorio. El artículo 30 en el numeral 4.º solamente enuncia las posibles acciones disciplinarias, pero no establece las causales, mientras que la Ley 43 de 1990, es mucho más clara en precisar bajo qué condiciones se aplica cada tipo de sanción. Nos parece que esta circunstancia puede ser utilizada fácilmente para acomodar las actuaciones contra un profesional, de acuerdo con las conveniencias del momento.

