

LA MISIÓN KEMMERER Y EL CONTROL ESTATAL

Daniel Sarmiento Pavas¹

RESUMEN

La Misión Kemmerer, que visitó por primera vez al país en 1923, dejó una profunda huella en la estructura institucional del Estado. Entes como el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República son resultado de sus recomendaciones, aplicadas previamente en otros países latinoamericanos.

En este artículo nos adentramos un poco en la relación de KEMMERER con la profesión de la contaduría pública, inexistente en ese momento en el país, pero arraigada suficientemente a nivel internacional. De hecho, la constitución de su equipo de trabajo incluía contadores, y seguramente sus comentarios relacionados con el control, fundamentalmente el control público y tangencialmente el privado, debieron estar influenciados por la opinión profesional de sus colaboradores.

La óptica de KEMMERER sobre el control previo, el concomitante y el posterior, marcó el enfoque utilizado por la contraloría durante casi 70 años, como consecuencia de su visión diferencial entre el enfoque del control público y el del privado.

A. FORMAS DE CONTROL ESTATAL SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Como bien lo menciona MARCO ANTONIO MACHADO², “el Estado crea una serie de instituciones u organismos formales y materiales con sus respectivos agentes y auxiliares, dando, en algunos casos, la potestad de control a ciertos individuos adscritos a una profesión liberal”.

¹ Administrador de Empresas, contador público, especialista en auditoría de sistemas, coordinador del área de finanzas.

² MARCO ANTONIO MACHADO R. “Fiscalización estatal de la empresa privada a través del contador público”, en *Historia de la Contaduría...* cit., p. 253.

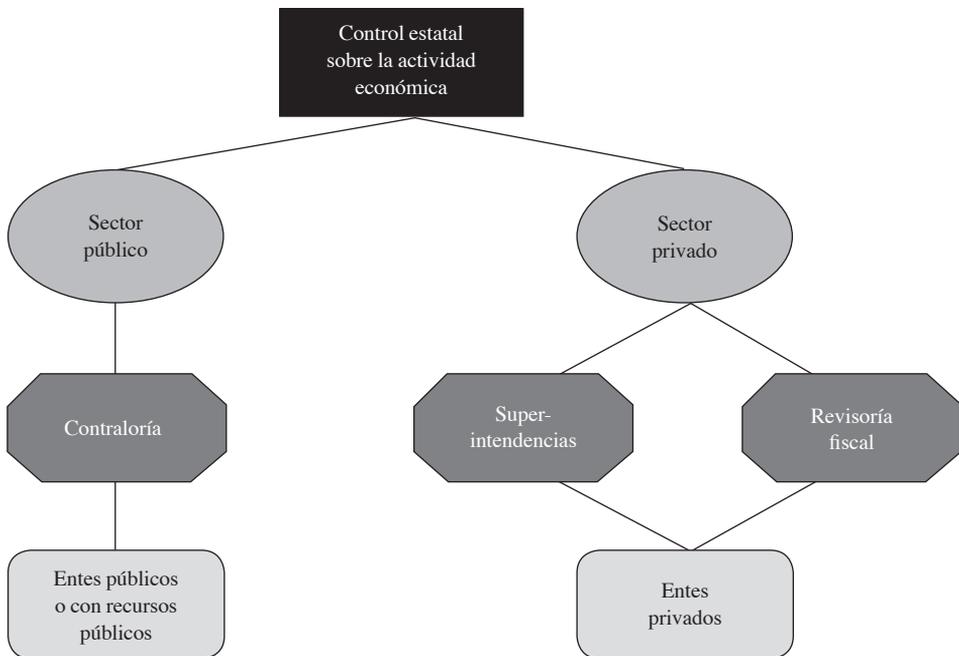
El control estatal económico de tipo institucional se orienta, por consiguiente, tanto al sector público como al privado. En cuanto al sector público, el objetivo primordial es vigilar el uso de los recursos públicos. Para cumplir esta finalidad, la institución por excelencia es la Contraloría.

En lo referente al sector privado, la vigilancia se efectúa a través de entes creados para tal fin, como es el caso de

las superintendencias, y mediante la investidura de fe pública en la figura del revisor fiscal.

En general, como lo menciona el propio MACHADO³, el control estatal se ejerce básicamente a través de la fiscalización, la revisión y la inspección. El primero de estos conceptos más atado a la permanencia, el segundo, a la función contable, y el tercero, a los aspectos operativos y normativos.

Figura 1



1. EL CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Desde un comienzo el Estado buscó controlar el ejercicio de la administración de los recursos públicos. En el caso nuestro,

esta actividad se instituyó a través de la Corte de Cuentas.

Este organismo fue creado en Francia en 1807 por Napoleón e importado luego en las colonias españolas. Aunque en la Ley

³ *Ibíd.*, p. 252.

6.^a de 1821 el control fiscal es encargado a la Contaduría General de Hacienda, la Corte de Cuentas lo revive en 1847.

Después de diversas modificaciones, este ente se consolida en 1898, integrado por 10 magistrados nombrados para periodos de 4 años. Durante los años siguientes fue sometido a nuevas reformas, tales como las leyes 61 de 1905, 19 y 110 (Código Fiscal) de 1912, 36 de 1918 y 61 de 1921.

Esta fue la situación encontrada por EDWIN WALTER KEMMERER, al momento de iniciar la evaluación de las condiciones en las que funcionaba el Estado en 1923.

a. Kemmerer y la Contraloría

Antes de hablar del papel que tuvo KEMMERER en la creación de la Contraloría General de la República, es bueno mencionar algunos de sus antecedentes.

EDWIN WALTER KEMMERER (Scranton Pennsylvania, junio 29 de 1875-Princeton New Jersey, diciembre 16 de 1945), era economista y había sido previamente contratado por otros gobiernos tercermundistas para equilibrar sus manejos monetarios. Los países que asesoró se mencionan a continuación:

Filipinas	1903-1906
México	1917
Guatemala	1919
Colombia	1923
Guatemala	1924
Sur Africa	1924-1925
Chile	1925
Polonia	1926
Ecuador	1926-1927
Bolivia	1927
China	1929
Colombia	1930
Perú	1931
Turquía	1934
Liberia	1936

Viajó en 1922 por los siguientes países de América como *Trade Commissioner* de Estados Unidos: Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasil, Perú y Panamá⁴. Como puede verse, la situación de los países latinoamericanos no le era extraña, pues al llegar a Colombia en 1923 había recorrido buena parte de ellos.

Su tesis principal era el establecimiento del patrón oro en las economías, la organización de la banca central y el ordenamiento de un sistema apropiado de contabilidad y control fiscal.

A manera de ejemplo, en México, país que asesoró en 1917, propuso entre otras

4 AA. VV. *Kemmerer y el Banco de la República*. Diarios y Documentos.

cosas la creación de un banco único, trabajo en el que criticaba aspectos de la banca central, como su plan de organización, el monto e índole de su capital y su control, entre otros⁵.

Por el éxito de sus orientaciones fue llamado el médico internacional de las monedas (*the money doctor*). En su autobiografía menciona que en 7 de los 10 países en los que había sido asesor se requería una ‘completa revisión de sus sistemas de contabilidad, revisión de cuentas y control fiscal’⁶.

Sus informes se presentaban en forma de memorandos sobre temas concretos, los cuales acostumbraba redactar como ‘proyectos definitivos de ley’, para que fueran rápidamente aprobados por el Congreso respectivo, o en formato de ‘órdenes administrativas definitivas’ para su firma por el Gobierno correspondiente⁷.

La redacción de las leyes duró pocas semanas, por lo que el historiador norteamericano PAUL DRAKE consideró que “en términos estrictamente técnicos él hubiera podido enviar la mayoría de la leyes por correo”⁸. Esto explica por qué su trabajo fue tan prolífico, a pesar de permanecer la Comisión en el país solamente 5 meses (entre marzo y agosto de 1923).

Consideró que en Colombia sus recomendaciones no despertaron oposición política y, al contrario, se convirtieron en ‘lema patriótico’.

Su tráida al país por el Gobierno del general PEDRO NEL OSPINA, a través de las gestiones del entonces embajador en Estados Unidos ENRIQUE OLAYA, obedeció no sólo al descontrol monetario sino a la necesidad de asesoría para el uso de la indemnización por la pérdida de Panamá, cuyos primeros 5 millones de dólares se recibieron en septiembre de 1922.

La gestión de KEMMERER fue altamente exitosa. De los 10 proyectos de ley que presentó le fueron aprobados los siguientes 8 por el Congreso:

Ley 20 de 1923, orgánica del papel sellado y del timbre nacional.

Ley 25 de 1923, mediante la cual se creó el Banco de la República.

Ley 31 de 1923, que fijaba el número y nomenclatura de los ministerios.

Ley 34 de 1923, sobre formación del presupuesto nacional.

Ley 36 de 1923, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.

Ley 42 de 1923, sobre el Departamento de la Contraloría.

5 *Ibíd.*, p. 85.

6 *Ibíd.*, p. 99.

7 *Ibíd.*, p. 103.

8 PAUL DRAKE. *The Money Doctor in the Andes, The KEMMERER Missions, 1923-1933*, Duke University Press, Durnham and London, 1989, citado en *íd.*

Ley 45 de 1923, que originó la Superintendencia Bancaria.

Ley 46 de 1923, sobre títulos negociables.

Aunque KEMMERER no era contador, sí tenía con contadores públicos certificados en su equipo, lo cual da una idea de la importancia que tenían para él la contabilidad y la auditoría. Lo anterior se ve en la conformación de la comisión de 1923, que estaba constituida por HOWARD M. JEFFERSON, experto en temas bancarios; FRED R. FAIRCHILD, especialista en tributación; THOMAS R LILL, contador, y FREDERICK B LUQUIENS, profesor de español, traductor y secretario de la Comisión.

Precisamente, su trabajo de campo, que quedó documentado en memorandos de su puño y letra, incluye una entrevista sostenida junto con el CPA LILL, que era experto en auditoría, con el general. DIÓGENES REYES, quien manejó la aduana de Barranquilla entre 1914 y 1918⁹.

Me refiero a este documento por ser muy gráfico en cuanto a la forma como operaba entonces la Corte de Cuentas.

El general describe el procedimiento de control fiscal, indicando que la Corte revisaba los expedientes de las cuentas y glosaba a los empleados, en caso de inconsistencias.

Había 3 instancias de revisión, que eran cumplidas prácticamente a distancia,

demorando dramáticamente los procesos de revisión. Menciona que por ello sugirió la creación de visitadores fiscales para que hicieran la auditoría de primera instancia.

El CPA LILL le pregunta: “¿por qué es necesario enviar esas cuentas a la Corte?, ¿por qué no hacer que la revisión de los inspectores en el sitio sea la definitiva y no en la oficina de Bogotá?”, a lo cual el general responde: “porque es conveniente que los visitadores fiscales, a su vez, sean supervisados por la Corte en Bogotá”.

También lo interrogó acerca de la posibilidad de incurrir en gastos sin la debida autorización previa. Ante la respuesta de que los gastos debían legalizarse de antemano, LILL insiste: “¿No existe alguna clase de excepción para efectuar ciertos gastos sin estar legalizados de antemano?”.

Como puede verse, es evidente la redundancia de controles y la inoperancia de la Corte de Cuentas. El mismo general menciona que muchas veces el funcionario se retiraba de su cargo sin que fenecieran sus cuentas, porque podían pasar varios años, antes de que la Corte pudiera ver los expedientes. El desorden era abrumador y pululaban las montañas de documentos en las oficinas, muchos de los cuales nunca llegaban a ser revisados y se extraviaban o deterioraban en gran manera.

⁹ *Ibíd.*, p. 212.

Sin embargo, y aunque hablamos de contadores norteamericanos que tenían en su formación el modelo anglo-sajón de control, esto no significa que KEMMERER pensara que no era válido el control previo ejercido como parte del control externo. Por el contrario, era amigo del mismo. Él concebía el control de los entes estatales de una manera distinta al control de los entes privados, porque era claro que entendía el rol de un auditor financiero. De hecho, es notorio el interés en la entrevista citada, en comprobar que sí existiera un adecuado control previo en el manejo de los recursos

Llama la atención la manera como el mismo KEMMERER mezcló la auditoría con la fiscalización. Una prueba de ello es que en el mismo artículo 2.º de la Ley 42 de 1923 se determinan los cargos de contralor y auditor general, el segundo como asistente o ayudante del primero.

Del texto de la ley citada es fácil deducir que él quería que confluyeran en la Contraloría tanto el control previo como el posterior. De otra forma, no hubiera establecido en la misma norma en la que repetidamente se habla de términos de auditoría como examen, revisión y otros más, que la Contraloría ejerciera además como contador del Estado, consolidando la contabilidad oficial. Evidentemente, el ente de control resultaba siendo juez y parte.

Lo anterior se puede verificar en la exposición de motivos de la Ley 42 de 1923,

en la cual indica las fallas que presentaba el sistema de control existente:

“El proyecto establece, hasta donde es posible, un examen previo de las cuentas, en vez de un examen posterior”¹⁰.

Lo que él buscaba no era eliminar el control previo sino las actividades redundantes e improductivas, como era el envío de libros y expedientes a la Corte en Bogotá, lo cual le hacía pensar que el control posterior resultaba altamente ineficiente.

En concordancia con lo anterior, en otro aparte de la exposición dice que los libros “permanezcan en la oficina a que pertenecen y si fuera necesario hacer algún examen sobre ellos, deberá efectuarse por un auditor seccional”¹¹.

Asimismo, en el texto de la Ley 42 de 1923 varios artículos se refieren al control previo. Tal es el caso de los artículos 25 (que exige la firma del contralor en los títulos de deuda pública) y 49 (donde se establece que el Tesoro Nacional no pagará ninguna orden si no está refrendada por la Contraloría.

El control previo, como enfoque básico en el trabajo de control fiscal, no solamente perduró durante casi 70 años sino que fue reafirmado en 1975 mediante la Ley 20 que dio origen a los controles previo, perceptivo y posterior (control numérico legal).

10 Citado por M.A. MACHADO. Ob. cit., p. 313.

11 *Ibid.*, pp. 313 y 314.

Ahora bien, teniendo KEMMERER la gran influencia legislativa que tuvo, no puede desconocerse el impacto de su filosofía de control previo como modelo de fiscalización estatal.

2. EL CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES PRIVADAS

Como decíamos atrás, desde un comienzo el Estado se reservó el derecho de “inspección y vigilancia” sobre las actividades que consideró fundamentales para la economía.

Estas actividades fueron inicialmente la banca y las sociedades anónimas. Por esta razón, como ya lo comentamos, los antecedentes más remotos del establecimiento de esta facultad se encuentran en el artículo 60 de la Ley 57 de 1887, en el caso de los bancos, y en el artículo 2.º de la Ley 27 de 1888, en el caso de las sociedades anónimas.

Estas atribuciones del Estado comenzaron a hacerse efectivas apenas a comienzos del siglo XX.

En efecto, el artículo 8.º de la Ley 51 de 1918 sobre establecimiento de sociedades de crédito crea en el Ministerio del Tesoro una sección de Inspección de Circulación con un jefe y un auxiliar.

A ellos les correspondía “ejecutar la **vigilancia e inspección** de los bancos y de las demás sociedades de crédito”, mediante la práctica de visitas, por lo menos dos veces al mes, a los bancos e instituciones. Los resultados debían publicarse en el periódico oficial.

Esta sección pasó además a ejercer las funciones que venía desarrollando el revisor de la Junta de Conversión, cargo al que nos referiremos más adelante.

El papel desarrollado por estos inspectores prácticamente se reducía a efectuar arqueos periódicos de los valores en poder de los bancos y a observar los cambios administrativos y patrimoniales ocurridos entre una y otra visita. Así se desprende de las actas de visita que abundan en los ejemplares del *Diario Oficial* de la época, y de la misma Ley 51, que en su artículo 12 establece la obligación de inspectores y subinspectores de efectuar dos visitas por mes a los bancos, en las cuales deberían efectuar arqueos y revisiones numéricas.

En estas circunstancias entra en escena la Superintendencia Bancaria, también resultado de la Misión Kemmerer.

a. La Superintendencia Bancaria

Debido a la importancia que para KEMMERER tenía el control estatal, como garante de la confianza pública y por el impacto de la banca en el comportamiento de la economía, para él era fundamental contar con un organismo regulador y de vigilancia que permitiera conservar la estabilidad de los entes financieros y lograr la aplicación de las normas que se estaban aprobando.

Todo hacía parte del tejido de la misma red, donde confluían banca central, control bancario, estructura tributaria y control fiscal.

El papel de la Superintendencia se veía en los mismos términos de inspección y vigilancia de los que se había hablado en el país desde 1887. Solamente que en esta oportunidad se definía de manera concreta cómo se ejercería ese control.

Al respecto vale la pena mencionar algunos artículos de la citada Ley 45 de 1923, para entender un poco mejor el funcionamiento de la gestión fiscalizadora de este ente.

El artículo 40 dispone:

“Todo inspector debidamente nombrado y posesionado bajo juramento, cuando haya recibido para ello comisión del Superintendente, deberá sin demora revisar el establecimiento bancario designado en dicha comisión y rendir al Superintendente un informe jurado sobre el resultado de su examen...”.

Es notorio el alcance que se da al inspector al visitar un banco. Se habla de revisar el establecimiento bancario designado, lo cual implica someter a prueba todos los aspectos del ente.

Llama la atención la utilización del término “inspector” y no el de “auditor” que sí incluyó KEMMERER en la Ley 42. Esto da una idea de la diferencia en el enfoque, buscando que en las revisiones *expost* de la Contraloría se usaran pruebas de auditoría financiera, mientras que en las de la Superintendencia se lograra una evaluación puntual de la marcha de la entidad.

Es decir, no es que KEMMERER considerara que la fiscalización de la banca no incluyera pruebas de auditoría, sino que el perfil de los inspectores debía exceder la parte financiera para abordar todos los aspectos importantes del manejo de una entidad financiera.

Lo dicho se corrobora con el apoyo técnico que previó KEMMERER para hacer auditoría en la banca, y que definió en el artículo 29 de la Ley 25 de 1923, creadora del Banco de la República, en los siguientes términos:

“... los auditores del Banco de la República, que se nombrarán de acuerdo con lo que dispongan los estatutos, pueden asesorar al Superintendente Bancario, de tiempo en tiempo, para la revisión de los bancos. Dicho servicio será prestado por los auditores en cualquier tiempo en que lo solicite el ministro del ramo. Entre el Gobierno y el Banco se celebrará el acuerdo respectivo para fijar los honorarios que deba pagar aquél por los servicios que presten los auditores del Banco de la República”.

El artículo 41 de la Ley 45 de 1923, por su parte, establece:

“El Superintendente deberá exigir a todos los establecimientos bancarios a que sea aplicable la presente ley, inclusive al Banco de la República, que le presenten informes respecto de su situación, de tiempo en tiempo, en las fechas que determine y en la forma y con el contenido que él mismo prescriba. Dicho

funcionario designará, al menos cinco veces en cada año, la fecha en que cada establecimiento bancario, incluyendo al Banco de la República, deba presentar el informe...”.

Aquí vemos un antecedente claro del control documental-analítico que ejerce la Superintendencia, que mediante el estudio de reportes previamente establecidos le permite llegar a conclusiones sobre el comportamiento financiero de un ente bancario y tomar medidas preventivas o correctivas, de acuerdo con las circunstancias, sin tener que hacer presencia permanente en la entidad.

En conclusión, la actividad de la Superintendencia se concibió como una fiscalización del funcionamiento de las entidades financieras, con un control prioritariamente posterior, pero sin descartar el uso de los otros dos tipos (previo y concomitante), dadas las facultades de la Superintendencia para establecer normas regulatorias para la actividad bancaria.

Los inspectores hacían auditoría, pero iban más allá de la auditoría puramente financiera, para evaluar la marcha general de la entidad sometida a inspección.

La comprensión de este aparte es muy importante para la finalidad de este trabajo, puesto que la influencia de la regu-

lación de la banca en la aparición de la revisoría fiscal es incuestionable.

b. La Superintendencia de Sociedades

En cuanto a las sociedades anónimas, aunque hubo algunos intentos de controlar las actividades que tenían que ver con aspectos comerciales, como la Ley 4.^a de 1907, que estableció la facultad de inspección sobre las actividades públicas de transporte y la Ley 56 de 1918, que creó el impuesto de renta, fue apenas con la creación de la Superintendencia de Sociedades a través de la Ley 58 de 1931 que este control se materializó.

Aunque las disposiciones de la Ley 27 de 1888 se quedaron durante muchos años en el papel, no hubo mayor impacto en la marcha del sector productivo, debido al reducido número de compañías existentes en el país, amén de la pobre infraestructura vial que impedía el intercambio regional. Es así como en 1902, apenas existían en el país 25 fábricas, de las cuales 22 estaban ubicadas en Bogotá y Antioquia¹².

En consecuencia, no existía mercado público de valores, el cual vino a crearse con la organización de la Bolsa de Bogotá, en 1928. El crecimiento obedeció al impulso que tomó la inversión extranjera, entre otras cosas, precisamente

12 JESÚS A. BEJARANO. *La Economía*, citado por HUMBERTO J. CUBIDES C., ob. cit., p. 49.

gracias al papel de la misión Kemmerer. Cabe anotar que para esa época Bogotá contaba con el 36% de las fábricas del país, muy lejos de la segunda ciudad fabril, que era Medellín con el 21%¹³.

Tal vez sea la poca importancia de las sociedades anónimas la razón para que KEMMERER no se hubiera referido sino de manera tangencial al tema, si bien su papel era más relacionado con el control monetario que con el mercado de valores.

Pero una vez se creó la Bolsa, no tardaron en comenzar las especulaciones con acciones, en las cuales no poca gente perdió sus ahorros.

Fue entonces cuando se consideró la necesidad de que el Estado hiciera uso de su facultad de intervención, para fiscalizar la actividad privada y evitar la repetición de los frecuentes abusos cometidos en las sociedades anónimas contra los pequeños accionistas y contra terceros¹⁴. De esta manera se introduce el criterio del control subjetivo formal, es decir, los sujetos quedan sometidos a vigilancia según la forma jurídica que asuman.

Lo dicho se corrobora en la exposición de motivos de la Ley 58 de 1931, que en uno de sus apartes decía:

“Algunos pueden hallar quizás exagerada esta intromisión de los poderes públicos en la fiscalización de las sociedades anónimas, pero se sostiene que ella es indispensable, porque donde quiera que el ensanche de actividades comerciales vincule a ellas con extensos sectores de la sociedad, hay un interés general que defender y conjugar armónicamente con el interés privado”¹⁵.

El proyecto que luego se convirtió en la Ley 58 de 1931, por la cual se creó la Superintendencia de Sociedades Anónimas, y que constituye la primera mención específica del revisor fiscal, fue preparado por la Superintendencia Bancaria¹⁶.

Esta ley, debido a intereses particulares, especialmente de los comerciantes,¹⁷ fue suspendida indefinidamente mediante el artículo 88 de la Ley 134 del mismo año.

En 1936 se intentó en un proyecto derogar el mencionado artículo, pero ante el

13 *Historia de Bogotá*, vol. 11, t. III-Siglo XX, Bogotá, Salvat-Villegas Editores, 1989, p. 43.

14 JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ. “Evolución del Control Estatal sobre las Sociedades Comerciales”, en *Estudios y Conceptos Mercantiles. Evolución de la Sociedad Anónima en Colombia*, Bogotá, Librería del Profesional, 1983.

15 JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ. Ob. cit.

16 JORGE URIBE MÁRQUEZ (compilador). *Historia de las Leyes. Legislatura de 1931*, t. XXVI Bis, Bogotá, Imprenta Nacional, 1940.

17 J. I. NARVÁEZ. Ob. cit.

rechazo gremial de las cámaras de comercio y otros entes, se resolvió aplazar la vigencia de la Ley 58 hasta el 1º de septiembre de 1937. Así ocurrió mediante el artículo 15 de la Ley 128 de 1936. Proyectos posteriores trataron de declarar la suspensión indefinida de la ley, pero su reglamento fue aprobado con el Decreto 1984 de octubre de 1939¹⁸.

Debido a la suspensión de la Ley 58, el Gobierno decidió entregar a la Superintendencia Bancaria el control sobre las sociedades anónimas, lo cual hizo mediante el Decreto 953 de 1936, que obligaba a las sociedades anónimas a enviar copias de sus balances a la Superintendencia Bancaria.

Es decir, sólo hasta 1936 se vino a materializar la facultad de inspección y vigilancia sobre el sector privado, en cabeza de la Superintendencia Bancaria, con un control fiscalizador, prioritariamente previo.

Encontramos aquí entonces las raíces de la aparición de la revisoría fiscal, en la cual, como ya hemos visto, aparecen involucrados la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Sociedades.

Aunque es solamente una inferencia del autor, el término revisor parece haberse extendido del sector público al privado, puesto que no existía reglamentación alguna de esta función, lo cual implica que su existencia era puramente voluntaria.

Si lo dicho es cierto, las funciones de este revisor de bancos debían guardar alguna similitud con las del antiguo revisor de la Junta de Conversión. Siendo así, este funcionario, con funciones de fiscalización, operó primero en los bancos de donde comenzó a considerarse en las sociedades anónimas.

Esta conclusión por lo menos concuerda con la aseveración de KEMMERER en la exposición de motivos de la Ley 42 de 1923.

En ella manifestó:

“... Una de las mejoras en los métodos de contabilidad y de revisión han sido la separación gradual de las funciones de revisión y de las de administración, y va siendo cada día más común tener un contralor o inspector nombrado por los accionistas de una corporación, en vez de serlo por los empleados superiores de la compañía”¹⁹.

Nótese las características de este contralor o inspector:

1. Es independiente de la administración.
2. Ejerce labores de inspección, tal como ocurría con sus antecesores revisores, yendo más allá de la auditoría financiera.
3. Es nombrado por los accionistas.

18 FRANCISCO JOSÉ RIVAS G. *Régimen legal de las sociedades anónimas*. Bogotá, Edit. Librería Voluntad, 1940.

19 Citado por M. A. MACHADO. Ob. cit., p. 313.

4. Era una costumbre que estaba tomando fuerza.

Algunos han pensado que esta cita es una recomendación de KEMMERER para la creación de la revisoría fiscal. Pero de su lectura uno más bien concluye que era una práctica que ganaba terreno y que a él no le pareció mal. Como ya dijimos, KEMMERER, por su inclinación al esquema público, era amigo del control previo y la fiscalización, sin desmedro de la labor de auditoría. Por lo visto en las citas mencionadas, no consideraba que existiera choque entre las dos funciones, entendiendo que la una era más enfocada hacia la inspección y todo lo que ella implica, y la otra, hacia la evaluación de las cifras contables. Además, el término contralor era más asimilado a una función de auditoría interna, lo que significaba que se trataba de un auditor interno con mucha independencia, puesto que era nombrado por los propios dueños de la empresa.

Para KEMMERER era claro el significado del control interno y comprendía quién respondía por él. Así se deja ver en el texto del artículo 7.º de la Ley 25 de 1923, creadora del Banco de la República, que por tratarse de una empresa, deja traslucir su pensamiento sobre el control y la administración de una entidad. Este artículo dice:

“El control del Banco de la República estará en manos de la Junta Directiva, y los accionistas no tendrán derecho a votar sino para la elección de miembros de dicha Junta, como se dispone en esta Ley...”.

Podemos concluir que lo que se estaba fraguando era un control de fiscalización externo privado, que en el caso de KEMMERER fue visto como una auditoría interna de alto nivel. En este contexto hace su aparición la primera regulación de la revisoría fiscal.