

NR

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Por el se modifica el régimen de regulación del sistema financiero.

La Asamblea Constitucional

Decreta :

Artículo 1. El artículo 32 de la Constitución Nacional quedará así:

Artículo 32. Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Congreso y del Gobierno Nacional.

Corresponde al Congreso de la República, por leyes de alcance general, limitar los derechos de las empresas, en los términos que la Constitución permite. Esas leyes deben expresar, al menos, cuál de los derechos que la Constitución garantiza se autoriza a limitar; la naturaleza y los fines de los límites que se permiten; los sujetos a quienes pueden aplicarse; los casos y la oportunidad en los que pueden imponerse; el grado de limitación, cuando ésta pueda graduarse; y la etapa de la actividad económica en la que los límites se aplican.

Los decretos que produzca el Gobierno para desarrollar tales leyes son actos administrativos.

Artículo 2. El numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:

Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

.....

11. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, y enajenar bienes nacionales;

Artículo 3. El numeral 22 del artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así :

Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

.....

22. Dictar las normas a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: regular el cambio internacional y el comercio exterior; regular las actividades de los intermediarios financieros; y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

Autorizar al Gobierno a contratar empréstitos señalando para ello límites que consistan en determinadas relaciones porcentuales

indicativas de la capacidad de pago de la Nación.

Artículo 4. El numeral 3 del artículo 120 de la Constitución Nacional quedará así :

Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema autoridad administrativa:

.....

3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Sin mandato expreso de la ley, los reglamentos no podrán limitar los derechos que la Constitución garantiza; ni hacerlo para fines, sujetos, casos y oportunidades, grados o etapas distintos de los que la ley autoriza. La ley, o el Presidente, podrán delegar la facultad reglamentaria en otras autoridades; pero el Presidente, como suprema autoridad administrativa, podrá siempre revocar o reformar los reglamentos que produzcan las autoridades del orden nacional.

Artículo 5. Derógase el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución Política.

Artículo 6. El numeral 15 del artículo 120 de la Constitución Nacional quedará así :

Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y Suprema autoridad administrativa,

.....

15. Ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, conforme a las leyes. La facultad de inspección y la de vigilancia permiten al Presidente, y a sus delegados, conocer todas aquellas actividades y datos de las empresas - que sean necesarios para cerciorarse de que cumplen las leyes y los reglamentos; y para sancionarlas en caso de incumplimiento. Las autoridades a quienes el Presidente delegue la facultad de inspección y vigilancia pueden indicar, por actos de carácter general, la forma y la oportunidad en la que debe propórCIONárseles la información que requieran, pero carecen en lo demás de facultad reglamentaria.

Artículo 7. El numeral 22 de artículo 120 de la Constitución Nacional quedará así :

Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema autoridad administrativa:

.....

22. Regular el cambio internacional, el comercio exterior, y las actividades de los intermediarios financieros; y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

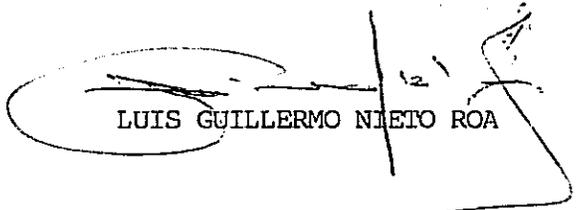
Artículo 8. El numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Nacional quedará así :

Artículo 214. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las

facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

.....

2. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinal 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.


LUIS GUILLERMO NIETO ROA

que solamente mediante un mecanismo que sustraiga al empleado controlador de la influencia política, es posible llegar, aunque imperfectamente, a la rigidez y solvencia intelectual y moral necesaria para corregir males ya enquistados.

Como la esencia de la solución consiste en independizar jerárquicamente al auditor del contralor elegido por el congreso, la asamblea o el concejo, al mismo tiempo que se le exige independencia frente al controlado y capacidad profesional, el mejor camino que se me ocurre es recurrir a empresas especializadas, integradas por profesionales de la contaduría, expertos en auditoría y revisoría fiscal, sometidos por tanto a las normas que regulan esta profesión y a los controles establecidos para quienes la ejercen, con prestigio profesional y organización solidos que no pueden echar por la borda, cuyo principal interés, por consiguiente, sea el de conservar su buen nombre y evitar consecuencias que coloquen a sus funcionarios en peligro, no solamente de quedar sometidos a responsabilidad penal, sino incluso de verse privados de su matrícula profesional y por tanto de la posibilidad de ejercer de por vida su carrera, cuestión que nunca sucede con los auditores y revisores nombrados en el sistema vigente de contraloría.

En el sector privado ha dado muy buen resultado la contratación con empresas especializadas, especialmente cuando se trate de revisorías fiscales a grandes compañías industriales, financieras o comerciales, cuyos activos y presupuestos son muchas veces más elevados que los de la mayoría de los entes públicos colombianos.

En Colombia existen ya muchas empresas privadas cuyo objeto social es la prestación de los servicios profesionales de auditoría y revisoría fiscal. Las hay de todos los tamaños, desde las grandes filiales de compañías transnacionales hasta pequeñas sociedades de dos o tres contadores públicos, todas sujetas a las normas del Código de Comercio y a las leyes que regulan la profesión, vigiladas por la Junta Central de

Contadores dependiente del Ministerio de Educación.

Si la ley señala requisitos estrictos y claros para desempeñar las labores de la auditoría fiscal y todo contrato se somete a los trámites de la licitación pública y los procedimientos de contratación son vigilados estrictamente por un organismo especializado, así como el ejercicio mismo de las funciones, parece seguro que un mecanismo así concebido será garantía de idoneidad profesional, eficacia y moralidad.

En consecuencia propongo:

- 1.- Que la Contraloría General de la República, así como las contralorías departamentales y municipales se conviertan en organismos de inspección y vigilancia de las firmas privadas de auditores y revisores que presten al sector público los servicios de control fiscal. Serán dichas contralorías como superintendencias de fiscalización.
- 2.- Que todo ente público, sea nacional, departamental o municipal, del sector central o descentralizado, contrate por los procedimientos que la ley establezca y siempre previa licitación pública, a una empresa especializada en auditoría y revisoría fiscal, para que por los sistemas señalados en la ley, ejerza el control fiscal.

- 7 -

3.-Que en las contralorías se conserve la facultad de señalar los métodos por los que deben llevar la contabilidad los entes oficiales y la manera de rendir cuenta los empleados de manejo.

4.-Que las contralorías nacional, departamentales y municipales ejerzan la inspección y vigilancia directamente sobre las firmas auditoras, las que por no manejar recursos y cumplir su tarea exclusivamente en forma posterior, estarán totalmente libres de cualquier presión siendo a su vez inhábiles para inmiscuirse en la administración de la entidad controlada.

5.- Que se incluya entre las condiciones para poder ser elegido contralor, el no haber sido sancionado con penas de presidio o prisión, salvo por delitos políticos. Es una condición elemental, pues no parece lógico que quien delinquiró, así hubiese sido solamente una vez, merezca la confianza de la comunidad para ejercer tan delicada misión.

6.-Que los contralores no puedan ser reelegidos. Esto evita en buena parte las tentaciones clientelistas.

7.-Que el origen de los nombres que integren las ternas de las cuales los cuerpos colegiados escogerán los contralores, se radique en un poder distinto al que va a elegir y, por supuesto, al que va a ser controlado.

8.-Que solamente los municipios con presupuesto superior a 50.000 salarios mínimos puedan crear contralorías municipales. Así se evita que proliferen por razones puramente políticas contralorías municipales que no se justifican frente a la exigua labor que desarrollarán. Para esos municipios de menor presupuesto, las

contralorías departamentales pueden ser muy efectivas.

He dejado para el final, después de explicar las conveniencias intrínsecas del sistema, algunas consideraciones de orden económico. No me cabe duda de que el sector público podrá ahorrar enormes recursos económicos que hoy destina al pago de las contralorías, por los siguientes motivos:

1.-La contraloría nacional, según se dice, tiene cerca de 17.000 empleados. Cualquier cálculo elemental del volumen de personas realmente necesario para auditar las instituciones públicas, de acuerdo con el número de éstas y la cuantía de los recursos que cada una maneja, demuestra palmariamente que 17.000 cargos excedan por mucho las previsiones razonables. Si a esto se suma el personal de las contralorías departamentales y municipales, es posible que el número total de funcionarios dedicados hoy a tareas de revisoría de cuentas en el sector público sea superior a 40.000.

2.-El presupuesto inicial de la Contraloría General de la República para servicios personales y transferencias originadas en las nóminas es, para 1991, de 26.000 mil millones. Si con base en el supuesto del número de empleados de todas las contralorías calculamos la suma global nacional, podemos concluir que el gasto total por servicios personales y sus derivados excede de 65.000 millones.

3.-Si a lo anterior se suman los gastos por arrendamientos y otros conceptos ligados al personal, podría hablarse de una cifra no inferior a 70.000 millones como costo para el sector público del sistema actual de control fiscal.

4.-Es seguro por la experiencia de

- 9 -

las revisorías fiscales en el sector privado, que todas las empresas privadas especializadas no utilizarían siquiera la quinta parte del personal. He tenido oportunidad de comparar directamente, por ejemplo, el número de funcionarios de auditoría en licoreras o loterías departamentales con el número de empleados de revisoría fiscal en empresas industriales, financieras o de servicios no gubernamentales, con activos, volumen de operaciones contables, cuantía de transacciones activas y pasivas, etc., superiores a las de las dichas licoreras o loterías y he encontrado que en casi todos los casos, la proporción es siete u ocho veces mayor, en algunos hasta catorce o quince.

5.-Reducidos los 40.000 empleos calculados para la totalidad de las contralorías en el país, al adecuado número con el que compañías privadas especializadas podrían realizar de manera técnica y profesional las auditorías y considerando que tales compañías tienen, como es lógico, niveles salariales superiores a los de los auditores y revisores oficiales, estoy seguro de que el costo total por los contratos será apenas de la quinta o sexta parte del actual costo para el Estado de las contralorías sumadas.

6.-Claro está que como las contralorías seguirán funcionando en su labor de inspección y vigilancia sobre las compañías privadas contratadas para auditar, al costo de los contratos sería necesario agregar el de dichas contralorías. Pero es obvio que reducidas exclusivamente a su labor de superintendencia de los contratos de auditaje, el número de funcionarios tendría que reducirse sustancialmente. También los metros cuadrados de oficinas que utilizan los miles de empleados hoy nombrados y todos los gastos ocasionados por semejantes multitudes.

Cabe anotar, por último, que el nivel profesional y técnico de los funcionarios de auditoría se elevará sustancialmente cuando se contrate con empresas privadas especializadas, pues, por mandato de

- 10 -

la ley, quienes ejecuten servicios de revisoría fiscal y auditoría así como los contadores que deban autorizar balances y estados financieros, tienen que ser profesionales universitarios de contaduría debidamente graduados y con matrícula expedida por la Junta Central.

La mayoría de los empleados de auditoría de las contralorías oficiales carecen de estudios profesionales y a veces hasta de formación secundaria.

No hay duda, por lo dicho, de que la calidad de las tareas de revisoría se elevará sustancialmente. También porque ya los contralores no podrán cntratar personal sin preparación adecuada para que ejerzan la inspección y vigilancia de los profesionales revisores fiscales destacados por las empresas privadas contratadas.

Por todas las anteriores razones dejo a la consideración de los señores Constituyentes este proyecto de reforma, cuya aplicación ejercerá definitiva influencia sobre la moral y la eficiencia del sector público colombiano.

De los Señores Constituyentes,

LUIS GUILLERMO NIETO ROA