



CONSEJO TÉCNICO
DE LA CONTADURÍA
PÚBLICA



Bogotá D. C., 26 de octubre de 2006

Doctor:
JORGE HUMBERTO BOTERO
MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
Bogotá D.C.

Ref.: Propuesta de Reforma Transversal de Regulación y Control Sector Comercio.

Respetado señor Ministro:

En representación del **Consejo Técnico de la Contaduría Pública**, organismo del Estado creado por la Ley 43 de 1990 con la misión de ejercer la orientación técnico - científica de la profesión a partir de la investigación científica y tecnológica en áreas relacionadas con la ciencia contable en general, sus principios y normas, mediante el ejercicio doctrinario, la resolución de conflictos técnicos entre Contadores Públicos y la emisión de directrices orientadoras del ejercicio profesional, quiero expresarle nuestros comentarios y desacuerdos frente al proyecto de decreto por medio del cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades, asignándole a ese organismo las funciones que actualmente realiza la Junta Central de Contadores.

Nuestras observaciones se fundan en los siguientes argumentos sobre los cuales invitamos a una seria reflexión:

1. LA REFORMA APUNTA A MODIFICAR NO SOLO LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN SINO LOS OBJETIVOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.

Es evidente en el proyecto presentado que el énfasis de la reforma se encamina simplemente a morigerar los inconvenientes que las sociedades empresariales deben afrontar para el desarrollo eficiente de su actividad, declinando con esa propuesta la potestad que el Estado debe ejercer sobre ellas, como sujetos pasivos, representada en las funciones de inspección, vigilancia y control que actualmente desempeña la Superintendencia. Bajo la hipótesis cuestionable que la gestión empresarial no es generadora de riesgos "per se" cambia el foco de atención del organismo de control, en la cabeza de los contadores, revisores fiscales y auditores por el hecho de tener a su encargo la presentación, análisis, certificación y dictamen de la información contable y financiera que generan, a no dudarlo, las autónomas actuaciones y decisiones de los administradores de las sociedades mercantiles.

De manera tal que aun cuando en el documento publicado por el Ministerio se afirma que la vigilancia no será subjetiva sino objetiva se incurre en la más subjetiva de las apreciaciones y contradicciones, al considerar como sujetos pasivos de esa actividad, justamente a aquellos individuos que no tienen posibilidad de decisión en la formación de los hechos económicos, proposición que, además, refleja un profundo yerro metodológico, puesto que evidentemente lo que reflejan los estados financieros que los Contadores Públicos elaboran son precisamente las

decisiones de política subyacentes de plena responsabilidad de sus administradores.

Este cambio de objetivo de la actividad de la Superintendencia reviste palmaria importancia puesto que, aun aceptando en gracia de discusión, que a través de un simple decreto sea posible reformar la estructura de ese organismo y de paso suprimir a la Junta Central de Contadores creada por un acto de mayor jerarquía, como lo es la Ley 43 de 1990, lo que se ha aceptado jurisprudencialmente, como lo anota el mismo documento publicado por el Ministerio a su cargo, es la modificación de la estatuta de los organismos, pero deben mantenerse los objetivos, lo que en el presente caso evidentemente pretende concretarse.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las disposiciones de la Carta deben interpretarse en forma tal que no desvirtúen la distribución regulada de competencias y el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, de suerte que no es factible que, existiendo una decisión expresa adoptada a través de una Ley por el Legislativo, el ejecutivo borre de manera inconsulta tal decisión con una propia en dirección diversa, pues si tal mecanismo estuviere dentro de las posibilidades de cualquier gobierno, se haría nugatoria la labor del Congreso, en tanto, por decisión unilateral adoptada mediante decreto presidencial, se echarían abajo las decisiones legislativas que no se ajustasen a sus propósitos, lo cual resultaría verdaderamente descabellado, mas allá de que podría constituir transgresión a lo dispuesto en el numeral 24 del Artículo 189 de la Carta que ordena al Presidente de la República *“ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre... las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.”*

2. LA REFORMA NO DEJARÍA CLARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL O PÚBLICO Y SU PREVALENCIA SOBRE EL INTERÉS PARTICULAR.

Otro aspecto no menos relevante consiste en analizar el cumplimiento del principio fundamental establecido en la Constitución colombiana referente a la prevalencia del interés general sobre el particular que en la presentación del proyecto no aparece de la manera clara y precisa que conforme a la Constitución Política de 1991 debe inspirar todos los actos del Estado.

En efecto, es evidente que se pretende prohijar los intereses de los empresarios liberándolos de las trabas para la realización de su actividad comercial o industrial, intereses, si bien legítimos en tanto se han presentado como una limitación al desarrollo económico y a la internacionalización de la economía, conservan un inocultable tinte de particularidad y discriminación por cuanto no parece razonable, de una parte, sustituir el control de las sociedades por el control de los profesionales de la Contaduría Pública y, de otra parte, la clara importancia de proteger a la población de buena fe que hace parte minoritaria de sociedades, que se encuentra en estado de indefensión frente a los que ostentan el poder económico y social de las organizaciones o tienen todos los medios bajo su alcance para hacer honrar o lograr el cabal recaudo de las obligaciones utilizando la prenda general que las respaldan, sólo por mencionar algunos casos.

Creemos que el interés general que debe protegerse es el de aquellos que efectivamente requieren protección y no el de quienes tienen herramientas y recursos para hacerlo y es precisamente así como debe interpretarse el mandato constitucional. Y, por supuesto uno de los mecanismos ideados para ello es a través de la inspección, vigilancia y control de las actividades de las sociedades empresariales por parte de organismos del Estado, naturalmente, con las herramientas más idóneas para el ejercicio eficiente y eficaz del control.

Fluye de lo expuesto en el punto anterior y en el presente, que una decisión en el sentido en que se endereza los propuestas de su despacho, tendría serio riesgo de inconstitucionalidad, lo que, de suyo, conllevará la consecuente incertidumbre en la cual, estamos seguros, el Gobierno no está interesado en participar como autor.

3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES SE TRASLADA A SUS SUBALTERNOS.

Conforme a la estructura jurídica establecida para las sociedades en el Código de Comercio, es evidente que la responsabilidad de su dirección corresponde, ineludiblemente, a sus administradores. Son ellos los determinantes en la concepción y desarrollo de los hechos económicos que luego simplemente habrán de ser registrados por los encargados de la contabilidad de la empresa, de quienes debemos recordar que son sus subalternos, actúan atendiendo a sus instrucciones y con base en la información que generan sus decisiones.

Esta estructura de responsabilidad también inspira al manejo de otras entidades que no gozan el carácter de comerciales y ha sido considerada preponderantemente en la legislación tributaria del País, lo que resulta palpable en los mecanismos legalmente establecidos para la rendición de cuentas y la deducción de las correspondientes responsabilidades a representantes legales y administradores, ya que resultaría ingenuo pensar que quienes ejercen tales funciones y tienen en sus manos las decisiones que pueden afectar un amplio espectro de intereses, estén exentos de error, e incluso, de dejarse seducir por la tentación que dichos intereses pueden representarles.

En este punto, al igual que lo ha expuesto la misma Superintendencia de Sociedades, no desconocemos la importancia superlativa de la información contable. A tal efecto, cabe mencionar los objetivos y cualidades de la información contable prevista en el Decreto Reglamentario 2649 de 1993 y los nuevos desarrollos que se vienen promoviendo a nivel internacional. Pero, de ahí no se puede predicar que el mayor o menor nivel de competitividad o eficiencia empresarial esté en función de la información contable y no de las capacidades y habilidades de sus administradores o de regulaciones laborales, cambiarias, fiscales, comercio exterior, entre otras. Por tanto, limitar la inspección, vigilancia y control al aspecto puramente contable, es olvidar a la empresa como sujeto generador de hechos económicos con repercusiones para la sociedad, lo que, de contera, implica ignorar el riesgo más importante representado en el comportamiento de la empresa en la generación de riqueza y, consecuentemente, la responsabilidad del Estado de entrar a regular el mercado para hacer las correcciones necesarias que eviten efectos indeseables y refuercen los aspectos positivos, garantizando que el principal regulador de la actividad económica sea el mercado.

Por lo tanto, es más que inquietante que el proyecto proponga pasar a un plano secundadísimo la actividad de inspección, vigilancia y control sobre la empresa y sus administradores, inclinándola hacia individuos que no tienen, ni pueden tener, poder decisorio alguno y quienes derivan su sustento personal de aquellos que sí gozan de tal atribución. En efecto, de este modo, el contador estará sometido a una sentencia segura: la de su patrono al no seguir sus indicaciones o la del Estado que ha preferido la fórmula simplista o facilista de vigilarlo a él para no molestar los intereses de los verdaderos y únicos responsables, situación que puede representar que el esquema propuesto resulte inaplicable.

4. EL CASO DE LOS REVISORES FISCALES.

Nuevamente, aquí se desconoce en el proyecto que en quienes recae la responsabilidad de la dirección de las sociedades son sus administradores. Se pasa por alto también el hecho inocultable según el cual el revisor fiscal no tiene responsabilidad alguna en la elaboración de la información financiera del ente económico. Su labor se orienta a la vigilancia y al control, generalmente posterior, de las actividades de la administración y a la emisión de diagnósticos y dictámenes para encausar el desarrollo de la actividad.

Pretender investir de responsabilidad al revisor fiscal y someterlo en la forma propuesta a la competencia y majestad del Estado como sujeto de inspección, vigilancia y control a él por encima de la debida responsabilidad legal de los administradores, equivale, para usar un ejemplo propio de otra disciplina, a responsabilizar al médico por la

enfermedad, lo que resulta contrario a cualquier consideración surgida del sentido común.

El proyecto ha pasado por alto una premisa fundamental en el ejercicio de la revisoría fiscal que consiste en que este funcionario **debe actuar en un marco de absoluta independencia de los administradores a quienes vigila**, de suerte que al revisor fiscal le esta vedado ejercer funciones propias de estos, por expreso mandato legal, lo que impide que tenga cualquier injerencia en el desarrollo de las actividades propias del giro de la empresa, cuya responsabilidad indeclinable legalmente se ha atribuido, insistimos, a los administradores.

5. TRASLADO DE FUNCIONES DE LA JUNTA CENTRAL DE CONTADORES.

Hecha la precisión consignada en el punto 1° de este escrito y particularmente reiterando que la vida de la Junta Central de Contadores y la determinación clara y expresa de sus objetivos emanan de una decisión adoptada por la rema legislativa del poder público que se concretó en la Ley 43 de 1990, debemos reiterar primeramente que la viabilidad jurídica de realizar el traslado de funciones propuesto por la vía de un acto administrativo genera innumerables dudas respecto de su legalidad y, por tanto, resulta recomendable que el trámite de esta iniciativa se surta en los recintos del Congreso de la República.

Sin embargo, estima el Consejo que, en cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, como lo ha señalado la misma entidad que habría de ser destinataria de la funciones de la Junta Central de Contadores, vale decir, la Superintendencia de Sociedades, *“proponer que los contadores, revisores fiscales y los auditores sean auxiliares de las superintendencias, es convertirlos en juez y parte del proceso de supervisión, lo cual es inconveniente e ilegal. Serían supervisores de su propia actividad, perdiéndose la transparencia e imparcialidad.”*

Es sabido que el Estado, por conducto de la Superintendencia de Sociedades, debe propender por el correcto ejercicio de las relaciones comerciales y patrimoniales, así como por la diligencia en la dirección y administración de la empresa, sin dejar a un lado que la información contable, relacionada con dichas actividades, sea fidedigna y correctamente divulgada, atendiendo al mandato de los Arts. 41 a 43 de la Ley 222 de 1995.

Añade la Superintendencia que *“Por ello, la posibilidad de ordenar la rectificación de estados financieros a los responsables de su elaboración y emisión, que son la sociedad y los administradores y no los contadores (Arts. 34 a 48 de la Ley 222 de 1995), se erige como una atribución de especial importancia, que permite dar tranquilidad a los intervinientes en el tráfico mercantil y que precave casos de distorsión o crisis, dando, de paso, seguridad a los inversionistas. Solo en la medida que la información financiera pueda ser validada, existe esa seguridad y ello estimula las decisiones de inversión.”*

Por lo tanto, al igual que la Superintendencia de Sociedades, el Consejo Técnico de Contaduría Pública no comparte la propuesta de traslado de las funciones inherentes a los contadores, revisores y auditores que actualmente ejerce sin tacha la Junta Central de Contadores. Está por fuera del objeto del control que debe ejercer esa Superintendencia como delegataria del Presidente de la República conforme lo señala el Art. 189 de la C.N..., opción que, además, no es coherente con el planteamiento del Ministerio en el sentido de que el control no debe ejercerse de manera subjetiva.

Además, no sobra recordar que estos profesionales tienen ya un control disciplinario propio a través del cual se les ajusta a los estándares requeridos, de manera que bastaría que la Junta Central de Contadores ejerciera su actividad acogiendo las necesidades de las superintendencias.

No existe relación directa entre la función de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades mercantiles y la asunción de competencias administrativas sobre los profesionales de la contaduría, distinta de las atribuciones

reglamentarias y sancionatorias, ya expuestas. La norma constitucional establece que la inspección, vigilancia y control es sobre sociedades comerciales; no sobre la contabilidad o quienes la elaboran (contadores públicos). En este punto, la propuesta rompe con el principio de la coherencia y especialidad de la función. De esta manera, coincidimos con la Supersociedades en el sentido de que la vigilancia de los Contadores Públicos debe ser ejercida por el mercado y no por una Superintendencia, y que el Estado sancione drásticamente dentro del marco regulatorio y deje lo pertinente a la Junta Central de Contadores, en la cual debe reservarse una intervención efectiva.

Es conveniente que quienes analicen la conducta y las prácticas de los profesionales de la ciencia contable, sean sus pares, y esto lo consigue una estructura de representación profesional, como la que la Ley 43 de 1990 señaló para la Junta Central de Contadores, manteniéndola con funciones independientes, evitando confundirlas con las funciones de supervisión, de suerte que este organismo estima que el manejo administrativo, disciplinario y ético de los profesionales de la contaduría y afines, y la carrera como tal, sea de competencia de la Junta Central de Contadores, entidad que cuenta entre sus integrantes a representantes de las entidades del Estado con mayor interés en estos asuntos y por representantes de importantes sectores académicos y gremiales que garantizan su idoneidad, como lo ha demostrado durante sus cincuenta años de existencia.

No sobra recordar la actual Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores es plenamente autosuficiente en la generación de los ingresos para su funcionamiento por lo que, desde el punto de vista presupuestal y administrativo, no tiene ningún impacto en las finanzas del Estado por ser incluso una de las pocas entidades cuyos ingresos superan el valor de sus egresos.

En los anteriores términos hemos presentado a Usted la posición del Consejo Técnico de la Contaduría Pública aprobada por mayoría de sus integrantes en sesión de Sala Plena del 21 de septiembre de 2006.

Saludo cordial,

MARÍA VICTORIA AGUDELO VARGAS
Presidente

CTCP/MVAV/grb