

116

AEN2625

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

SECRETARIA GENERAL

TRAMITE DE PROYECTOS

FECHA:

Marzo 8/91

No. 115 (Ciento Quince)
 AUTOR Fernando Antenor Nieto Roa.
 TITULO PROYECTO Control Fiscal. III-V
 FECHA DE PRESENTACION Marzo 8/91
 FECHA DE ENVIO A COMISION _____
 FECHA DE PUBLICACION _____
 PONENTE COMISION _____
 FECHA APROBACION COMISION _____
 FECHA PRESENTACION EN PLENARIA _____
 PONENTE EN PLENARIA _____
 PUBLICACION INFORME _____
 APROBACION PLENARIA _____
 PUBLICACION _____
 ENVIO A RELATORIA _____

SECRETARIO GENERAL

336.26
N115P

Julio 102

25/1/91

PRESENTADO POR EL CONSTITUYENTE
LUIS GUILLERMO NIETO ROA

PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POLITICA
POR EL CUAL SE REGULA LO ATINENTE AL CONTROL FISCAL

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

DECRETA:

Artículo 1 :El artículo 59 de la Constitución Política quedará así:

La vigilancia de la gestión fiscal de la administración se hará por empresas privadas especializadas en auditoría y revisoría fiscal, bajo la inspección y vigilancia de la Contraloría General de la República.

El control fiscal será exclusivamente técnico y posterior. Las empresas y personas que lo presten no podrán participar ni intervenir en funciones administrativas de la entidad controlada.

En los departamentos y municipios la inspección y vigilancia de las empresas contratadas para ejercer la revisoría fiscal corresponderá a las contralorías departamentales y a las municipales, si las hubiere.

La ley señalará los requisitos que deberán cumplir las empresas especializadas que aspiren a participar en las licitaciones y las normas mínimas de auditoría que se aplicarán al control fiscal.

Los contratos que celebre la administración o cualquier organismo oficial con las empresas privadas que realicen el control fiscal, requerirán siempre licitación pública.

Artículo 2 :El artículo 60. de la Constitución Política quedará así:

El Contralor General de la República será elegido para un período de cuatro años, por la Cámara de Representantes de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso podrá ser reelegido.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento, en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en derecho o en ciencias económicas. Además, haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República, o haber sido miembro del Congreso Nacional por lo menos durante 4 años, o haber sido profesor universitario en las cátedras de ciencias jurídico- económicas durante un tiempo no menor de 5 años.

Ningún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegido Contralor. Se exceptúan de ésta prohibición los condenados por delitos políticos.

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

- 1.-Vigilar el procedimiento de contratación de los entes públicos con las empresas privadas que ejercerán el control fiscal.
- 2.-Inspeccionar y vigilar el adecuado cumplimiento de las labores de fiscalización que realicen las empresas contratadas.
- 3.-Prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes públicos.
- 4.-Llevar las estadísticas sobre el estado fiscal de la nación.
- 5.-Exigir informes a los empleados públicos nacionales sobre su gestión fiscal, así como también a las personas o entes públicos o privados que administren bienes o recursos públicos nacionales.
- 6.-Establecer responsabilidad fiscal por la administración de fondos o bienes públicos nacionales, o por el ejercicio del control fiscal, e iniciar las acciones penales correspondientes.
- 7.-Proveer los empleados de sus dependencias que haya creado la ley, y
- 8.-Las demás que señale la ley.

Artículo 3 :El ordinal 8o. del artículo 187 quedará así:

"Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas",

1.....

8. Organizar la Contraloría Departamental y elegir Contralor para un período de 2 años, de terna enviada por el Tribunal Superior de Distrito. El Contralor ejercerá en lo departamental las atribuciones que la Constitución señala para el Registrador Nacional y en ningún caso podrá ser reelegido.

Artículo 4 :Derogase el inciso 2o. del artículo 190 de la Constitución Política.

Artículo 5 :Adicionase al artículo 190 de la Constitución Política el siguiente inciso:

Ningún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegido Contralor Departamental. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos.

Artículo 6 :El ordinal 4o. del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Son atribuciones de los Consejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

1.....

4.Crear a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas

industriales y comerciales del municipio y la contraloría municipal conforme a las normas de la Constitución y la ley.

Artículo 7 :Adicionase al artículo 197 de la Constitución Política el siguiente inciso:

Nuevo: elegir Contralor Municipal para un período de dos años, de terna enviada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial al que pertenezca el municipio. Los contralores municipales no podrán ser reelegidos.

Artículo 8 :Agregar al título XVIII un artículo nuevo que dice:

Artículo:Los municipios cuyo presupuesto anual sea o exceda de 50.000 salarios mínimos mensuales, podrán organizar contralorías municipales, previa aprobación del Consejo por iniciativa del Alcalde.

En los municipios cuyo presupuesto sea inferior, el control fiscal corresponderá siempre a la respectiva contraloría departamental.


LUIS GUILLERMO NIETO ROA

EXPOSICION DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR EL CUAL SE REGULAN LO ATINENTE AL CONTROL FISCAL, PRESENTADOS POR LUIS GUILLERMO NIETO ROA

Con este proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política se pretende subsanar los vicios e irregularidades que vienen produciéndose con la actual regulación de la Contraloría, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal.

La función fiscalizadora consiste en el ejercicio de la vigilancia y control tendiente a la guarda del patrimonio y de los recursos del erario público, para que las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos del Estado, se ciñan a lo dispuesto por la ley y a las normas de moral y delicadeza que exige el manejo de los dineros y recursos de la comunidad.

Debemos ubicar esta función como parte esencial de la administración pública. Si el Estado debe realizar todos los actos particulares y concretos necesarios para el buen funcionamiento de la sociedad, se requieren no solamente hechos preparatorios y de ejecución sino también formas de vigilancia para que las conductas de los funcionarios se ajusten a las disposiciones legales. El Estado que es de todos y de nadie es, necesita establecer sistemas de VIGILANCIA SOBRE CUALQUIER CONDUCTA, para evitar que se presenten irregularidades y, si de todas maneras alguna sucede, corregirla oportunamente.

Ahora bien, para que el control fiscal sea verdaderamente eficaz, es indispensable que haya una total independencia entre quien lo ejerce y quienes son fiscalizados. Los funcionarios fiscalizadores deben estar por fuera de la estructura jerárquica de los órganos del Estado, pues nadie dependiente puede formarse un juicio objetivo e imparcial del ente o la persona de quien depende.

Esta es la razón por la cual algunos consideran que, inclusive, la función fiscalizadora debe considerarse como una rama del poder público diferente a las tres tradicionales de Montesquieu.

Sin entrar en consideraciones sobre esta posibilidad, sí considero indispensable sentar como principio rector la independencia máxima de quien fiscaliza en relación con el sujeto de vigilancia.

Al mismo tiempo, me parece indispensable que el controlador sea a su vez controlado por una autoridad superior a la suya. Si el alcalde no tiene quien lo rinde, la falibilidad humana conduce casi siempre a los abusos y corrupciones que se han vuelto normales en el poder sin control.

Es lo que ha sucedido entre nosotros. Los contralores, una vez elegidos por el congreso, las asambleas o los concejos, quedan libres de cualquier control efectivo, con las manos libres para hacer de sus funciones lo que a cada uno le plazca, y con el solo interés de obtener su reelección, para lo cual lo único importante es mantener el favor de sus electores congresistas, diputados o concejales, quienes lo que exigen a cambio no es idoneidad, ni honestidad, ni eficiencia sino tajadas del ponqué burocrático, más apetecido que cualquier otro, pues se logra con un auditor o un revisor no solamente un empleo para pagar favores electorales, sino una palanca de poder en la entidad controlada que puede redundar en nuevos empleos y, a veces, en contribuciones económicas de los contratistas y de los mismos funcionarios venales para

las campañas políticas.

No hay una fuente mayor de inmoralidad que la corrupción de quienes deben controlar. Por eso la frase bíblica tan sabia: "Si la sal se corrompe, ¿con qué será salada?. No sirve más que para ser echada fuera y hollada por los hombres".

Por lo expuesto, es evidente la necesidad de revisar y modificar estructuralmente el sistema que en materia de control fiscal señala nuestra Constitución Política vigente, para darle al controlador una total independencia, de modo que pueda actuar con la rigidez y solvencia moral e intelectual que su labor exige, pero sujeto también a una vigilancia efectiva por alguien que no es ni quien lo nombra ni dependiente moral o políticamente de quien lo protege o apadrina.

En resumen, el sistema de control fiscal adolece en Colombia de los siguientes defectos:

- 1.- Al Contralor preocupa más satisfacer a los congresistas, diputados o concejales que lo eligen, que el estricto cumplimiento de sus deberes. Por ésto, vale más para desempeñar una auditoría o una revisoría la palanca de un elector que la idoneidad y preparación. Es frecuente, como consecuencia de ello, encontrar auditores sin estudios sobre las materias contables y económicas e inclusive que apenas saben leer y escribir.
- 2.- Esto último porque los congresistas, diputados y concejales cuando exigen un cargo y presentan candidato, piensan más en sus consecuencias electorales que en la calidad intelectual y moral del agraciado.
- 3.- Los auditores y revisores son conscientes de que no importa ni su

eficacia ni su rectitud para conservar el cargo, sino mantener el favor del padrino político. Por ello se dedican más a dar gusto a su patrocinador, a veces en cosas ilícitas, que al trabajo honrado.

- 4.- Esos mismos funcionarios saben que si conservan el favor del patrocinador pueden cometer casi cualquier irregularidad sin peligro, pues los contralores no se atreven a provocar la ira de los congresistas, los diputados o los concejales que han recibido cupos de empleos como cuotas personales.

En ocasiones esas irregularidades son provocadas por los mismos padrinos políticos de los empleados controladores, pues les exigen cuotas para sus campañas o incluso para su propio peculio, que éstos no pueden cubrir con el salario normal.

- 5.- Para lograr la total impunidad, los vigilantes del erario público comprometen a los funcionarios ordenadores y de manejo en la comisión de los ilícitos que ellos realizan. Así la corrupción se extiende sin que sea posible siquiera detectarla pues quien debe evitar el ilícito es el primero que lo ejecuta.

- 6.- El contralor no tiene un poder real que a su vez lo fiscalice. Se vuelve por ello omnipotente, con dominio hasta sobre sus propios electores, pues a éstos la cuota clientelista que reciben en las contralorías los vuelve dependientes del jefe del organismo, a quien le basta con despedir los cientos de empleados que cada congresista, diputado o concejal tiene nombrados como cuota, para variar la situación política.

Hondamente preocupado por esta realidad he buscado con detenimiento la manera que con mayor precisión conjure todos estos vicios y he concluído

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 auditoria 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 Contraloria 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.

- 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 delinquirá, así hibiese 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, despues de explicar las conveniencias intrinsecas del sistema, algunas consideraciones de órden 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 ésto 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 trasferencias 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

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



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 contratar 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