

El control: Más allá de la norma

Edilberto Montaña Orozco¹

¹ Contador público, candidato Especialización en Finanzas de la Universidad del Valle, estudios en Derecho Universidad San Buenaventura. Miembro del Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia. Autor del libro: *Contabilidad: Control, Valuación y Revelación*. Profesor asistente. Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

Resumen

Por medio del presente artículo se pretende aproximarse a una de las definiciones del control desde el punto de vista normativo-jurídico, como también su relación con el aspecto administrativo de las organizaciones. Seguidamente se definirán conceptos como los de supervisión, inspección, vigilancia y control desde el punto de vista gubernativo. Al final se cuestionará la razón de ser de la supervisión sobre los individuos, la postura ética de estos, los costos de agencia que se pueden derivar de la supervisión y las principales cifras en materia de reclamaciones y sanciones a las organizaciones prestadores de servicios públicos y de la salud.

Palabras Claves.

Autocontrol.
Coacción
Control.
Costos de Agencia.
Derecho.
Inspección.
Norma.
Normas de conducta.
Sanción
Supervisión.

INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo de este breve ensayo se hace necesario que se identifiquen algunos conceptos que nos permitan una aproximación a la razón de ser del control, y por supuesto nos adentremos un poco en lo que se considera el alma del control; **La Norma**, y posteriormente podamos plantearnos, porque el control debe ir más allá de esta y los consiguientes costos que se derivan de la supervisión como procedimiento de verificación de que se cumple con la **Norma**.

I. DEFINICIÓN DEL CONTROL

El control en su acepción más amplia es el conjunto de **normas**, métodos, procedimientos, manuales y políticas, coordinadas. Proceso este efectuado desde la más alta dirección (gerencia, junta directiva u otro personal) encaminado a proporcionar seguridad razonable, en cuanto al logro de los objetivos en las siguientes categorías:

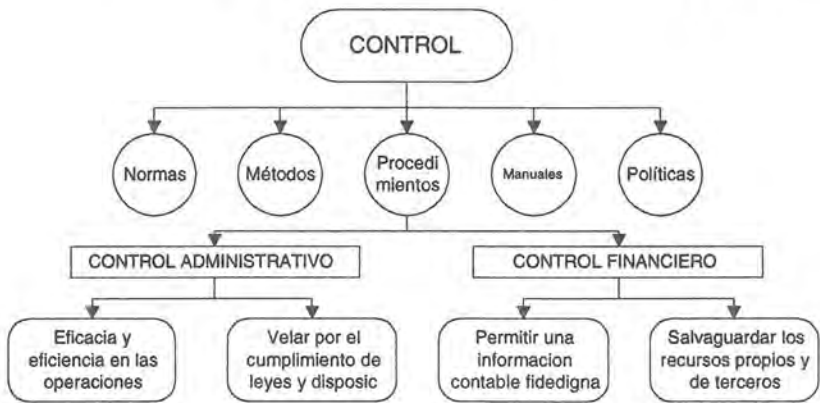
- a) Eficacia y eficiencia en sus operaciones.
- b) Velar por el cumplimiento de las leyes y regulaciones correspondientes.
- c) Permitir que la información contable sea fidedigna, corresponda a

las operaciones del ente, con lo cual se obtiene la inclusión de todas las transacciones en las cuales la organización ha participado.

d) Velar por la salvaguarda y custodia de los activos propios y de terceros.

Los literales a) y b) corresponden a control administrativo y los restantes a control financiero.

GRAFICA 1. DEFINICION DEL CONTROL



FUENTE: El autor.

Como podemos observar en la anterior definición, control necesariamente implica **Norma**, o disposición que debe provenir desde la más alta dirección. El que provenga de la más alta dirección lleva implícito al menos, que va a tener una fuerza imperativa, que debe ser atendida por aquellos a quién va dirigida.

“La palabra **Norma** suele usarse en dos sentidos; uno amplio y otro estricto: lato sensu aplícase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; strito sensu corresponde a la que impone deberes o concede derechos.”¹

Para medir el alcance de la norma y sus efectos debemos conocer la clasificación que se hace del Derecho en

¹ García, Maynez Eduardo. 1980. “Introducción al Estudio del Derecho” Editorial Porrúa. Ciudad de México, México. pp 4.

Objetivo y en subjetivo. "El derecho en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátese de preceptos imperativo-atributivos, es decir de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. La autorización concedida al pretensor por el precepto, es el derecho en sentido subjetivo. El objetivo es la norma que permite o prohíbe, el subjetivo es el permiso derivado de la norma"²

Cuando nos referíamos al control como conjunto de normas, necesariamente nos estamos involucrando con una de las definiciones que los tratadistas le dan a la palabra **Derecho**. ¿es entonces el control una manifestación del derecho?.

Podríamos afirmar que si, considerando que las disposiciones del control, procuran el cumplimiento (imperativo) de ciertas decisiones o previsiones proveniente de alguien con autoridad para establecerlo, pero también facultada (atributivo) para que de parte de ciertos actores se solicite una contraprestación o cumplimiento de un deber. Podríamos ilustrarlo con el caso del establecer un horario de entrada y salida en las organizaciones. El empleador conmina a que se cumpla con ello por medio de la instauración del horario (derecho objetivo, la norma), pero a la vez se le generan al trabajador unos derechos como el poder retirarse a su descanso a partir de determinada hora o ha exigir que se

le reconozca la remuneración de tiempo suplementario en caso de que labore más allá del horario establecido (derecho subjetivo).

A manera de ilustrar el papel tan fundamental que juega la norma en los aspectos de control podríamos citar la Constitución Política de nuestro país. De que esta compuesta? De un conjunto de normas por medio de las cuales se reconocen derechos y se imponen obligaciones, emanada de una Asamblea Nacional constituyente-1991- que represento en su momento la expresión del pueblo colombiano. Estamos pues ante la más clara manifestación del control: La Constitución Política y por consiguiente todo lo que se derive a partir de ella, no son otra cosa que normas regulatorias, mecanismos de control, en los cuales entra a jugar un importante papel la Supervisión que la trataremos más adelante. Sin embargo es importante acotar que los procesos de control deben incluir mecanismos por medio de los cuales se evite de que quienes detentan el poder se extralimiten. La misma Constitución lo contemplo, al establecer la división de los poderes, por medio de las tres ramas del poder público; La legislativa, La Judicial y la Ejecutiva.

Una de las razones que fundamentan el control, es pues la propia naturaleza del individuo, por la cual quien ejerza el poder tiende a extralimitarse y a abusar de él, lo anterior se resume en

² Ibidem. pp 36-37

la frase de Montesquieu en su obra el *Espíritu de las Leyes* la cual dice: "pobres los pueblos en que el poder se concentra en manos de un solo gobernante porque serán víctimas de la tiranía"³, tiranía que debe entenderse en nuestra época como corrupción, deshonestidad y crimen.

II. NIVELES DE SUPERVISIÓN :INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.

Es usual que la gente se confunda al referirse a la Supervisión, la Inspección, la vigilancia y el control.

Estos aspectos los desarrollaremos desde el punto de vista gubernativo, en consideración de que es el Gobierno, el principal agente regulador y expedidor de normas con esa orientación. El Gobierno Colombiano en uso de las atribuciones conferidas en la Constitución Política, artículo 189, numerales 22, 24 y 25 crea las entidades de supervisión, denominadas como superintendencias. La definición de sus funciones esta basada en leyes y en decretos, están adscritas a los ministerios, dentro de las cuales se pueden mencionar: la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de la

Economía Solidaria, la Superintendencia de Servicios Públicos, entre otras.

Cada una de las superintendencias deben ejercer los tres aspectos de supervisión; la inspección, la vigilancia y el control. Tomando definiciones del art. 83/85 de la Ley 222 de 1995 y art. 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para el caso de la Supersociedades y Superbancaria respectivamente, se pueden explicar estos conceptos así:

Inspección: es el proceso ocasional (esporádico) sobre cumplimiento y observancia acerca de normas y disposiciones, se emplean formatos prediseñados y se pueden solicitar ciertas informaciones de manera ocasional.

La inspección en las organizaciones se da en dos etapas de control como opción de seguimiento: sobre las personas y sobre los bienes.

Vigilancia: Consiste en la atribución de velar porque los entes no sometidos a la vigilancia de otra superintendencia, en su formación y funcionamiento en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y los estatutos, se ejercerá en forma permanente. Cuando existe una vigilancia permanente las exigencias aumentan y se pueden ocasionar visitas.

Para el caso de la Supersociedades su función es determinar el alcance de las atribuciones y los actos so-

³ Younes, Moreno Diego. 1998. "Régimen del Control Fiscal y del Control Interno". Editorial Legis S.A., Bogotá, Colombia pp 42

bre los cuales se requiere pronunciamiento expreso: disolución, liquidación, inscripción de acciones, autorización de colocación de acciones, ocasionalmente pueden ordenar la modificación de cláusulas estatutarias, absolver consultas de las entidades y derechos de petición, evaluar las inversiones de capital, entre otras.

Para el caso de la Superbancaria aprueba la constitución de sociedades, autorización previa, autoriza el nombramiento y posesiona al gerente, miembros de la junta directiva, revisor fiscal principal, revisor fiscal suplente.

Control: Consiste en la atribución de las superintendencias para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica. En la Superbancaria se presenta cuando se da la toma de posesión para administrar o liquidar, cuando tienen el control del ente supervisado, remueven a los administradores y tienen el carácter de policía administrativa, igualmente pueden imponer sanciones, multas pecuniarias o remociones.

En nuestro País, las entidades de Supervisión(Superintendencias) han expedido normas tendientes a que las organizaciones sujetas a su vigilancia, adopten entre otras, líneas de conducta

y controles que impidan o hagan menos fáciles operaciones tales como el lavado de activos, por medio de la adopción del SIPLA⁴ (Sistema Integrado para la Prevención del Lavado de Activos) como es el caso de la Superbancaria y Supersolidaria, de igual forma la Superservicios y SuperIndustria y Comercio, emiten disposiciones que procuran la defensa del cliente o consumidor, ante los eventuales abusos de las empresas prestadoras de servicios, Industria y comerciantes en general.

III. COMPONENTE ETICO DEL CONTROL.

Aceptando que la norma lleva implícita su positividad, es decir que es acatada por los sujetos a quienes se dirigen, hay que aceptar que dicha positividad es contingente, dado que las personas cuya conducta rige, tienen la posibilidad de acatarlas o violarlas.

“Mientras la validez de las leyes e hipótesis científicas dependen de su corroboración empírica, la de las normas de conducta no esta condicionada por su efectividad. La regla de acción que estatuye un deber vale en sí y por sí, incluso en relación con el proceder que la infringe”.⁵

⁴ Circular Externa 7 de 1996 y 014 del 2000 Superbancaria y Supersolidaria respectivamente.

⁵ Garcia, Maynez Eduardo. 1980. “Introducción al Estudio del Derecho” Editorial Porrúa. Ciudad de México, México. pp 7

En lo que tiene que ver con el logro de los objetivos, respecto a la eficacia y eficiencia de las operaciones, debe reconocerse que los controles que tiendan a su consecución deben contribuir a lograr el adecuado equilibrio en el plano ético de las personas y de los negocios. Todo tipo de actividad de una persona se compone de tres valores; lo económico, lo psicológico y lo ético.

El cuanto al valor económico es aquel con el cual el individuo puede satisfacer sus necesidades, el valor psicológico es el conocimiento que se adquiere para realizar las actividades y el valor ético es el aprendizaje que la persona obtiene en función de las razones que lo impulsan a hacerlo. La importancia de tener en las organizaciones personas con valores como la honradez, el afecto y la confianza, hace que se pueda obtener éxito en la generación del valor de la empresa.

Para ello deben contemplar políticas generales de comportamiento de los funcionarios o empleados de la organización, los cuales deben adherirse a ellas. En la actualidad las empresas de mediano o mayor tamaño, cuentan con tal instrumento, el cual debe conocer el empleado y manifestar su adhesión a él; herramientas como los manuales de conducta y el código de buen gobierno contemplados en la Resolución No. 275 del 23 mayo 2001

de la Superintendencia de Valores, son prueba de ello.

En este punto vale la pena citar a Jacques Le Movel el cual dice⁶:

“Qué es un gerente eficaz?”

- Un gerente que alcanza (¡o supera!) sus objetivos.
- Si entiendo bien, la definición de eficacia se apoya en otra noción, la de objetivos.
- Si le parece...
- Y si los objetivos fueron subestimados o sobreestimados?
- Entonces el gerente no es un buen gerente!
- Por lo tanto, un gerente eficaz es alguien que sabe fijar claramente los objetivos a sus colaboradores?
- Sí
- Así un gerente que domina el arte de fijar objetivos pero no alcanza los suyos propios, es eficaz?
- No, lo que importa son los resultados.
- Otra pregunta... Y el que alcanza sus objetivos pero, para hacerlo, comete actos deshonestos...?
- Esa es otra cuestión, depende de lo que entienda usted por actos deshonestos...”

Como podemos observar en las anteriores líneas, el gerente, el directivo, el administrador, con frecuencia va a tener que enfrentarse el dilema de como actuar ante determinadas situación que pueden interferir con su lado

⁶ En revista: Pliegos Administrativos y Financieros. Murillo, Guillermo. 1996. “Fines y objetivos en las organizaciones”. Editorial Universidad del Valle, Cali, Colombia, pp 7.

honesto, versus el logro de los objetivos. Será que entra a primar la frase de Maquiavelo "el fin justifica los medios" y no se detenga en reparos?

El presente trabajo apunta crear inquietud, del que existe infinidad de normas. Por excelencia nuestra sociedad está normatizada, desde la Constitución Política, que se considera norma de normas, hasta las simples buenas maneras que debemos observar en la casa, en la calle, en cualquiera de los escenarios en que nos desempeñemos.

¿Pero cuanto hay de la norma, al acatamiento o a la observancia de esta? Habrá cuanto quiera el ciudadano común y corriente, las organizaciones empresariales, y los entes de supervisión.

¿Por que ha de ser necesario para que se cumplan ciertas disposiciones de carácter obligatorio, el que existan organismos especializados para velar por su cumplimiento, para recepcionar las quejas e iniciar las investigaciones por incumplimientos, y finalmente imponer la sanción u obligar a la prestación de servicio a reparación de los daños mediante procedimientos coactivos?

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, ¿le son propios a la Norma la Sanción y la Coacción?. Veamos su definición y formese el lector su propio concepto:

"La sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Coacción es por tanto la aplicación forzada de la sanción."⁷ Como ejemplo podríamos citar el de un fallo judicial que obliga al deudor ante la oficina de impuestos a reconocer la deuda, sus correspondientes intereses y el monto de la sanción por extemporaneidad. Si se negare a cumplir con lo mandado se procedería al embargo y secuestro y probable remate de sus bienes, como medio de coacción para que pague.

Como se menciono en nuestro segundo capítulo, nuestro sistema de control gubernativo, en manos del presidente de la República (Art. 189 de la Constitución Política de Colombia), ha creado casi tantas superintendencias como actividades económicas que se desarrollan. Existen Superintendencia de Sociedades, Bancaria, Supersolidaria, Superservicios, Superpuertos, Superindustria y Comercio, Supervalores, Supersubsidio, Supernotariado y registro, Supersalud, Supervigilancia y Seguridad Privada y Dian en lo concerniente a impuestos.

Todo parece indicar que la iniciativa privada y la libre empresa, no son tan libres, que requieren de supervisión, de vigilancia para que no se extralimiten, o para que no desconozcan

⁷ Garcia, Maynez Eduardo. 1980. "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial Porrúa. Ciudad de México, México. pp 295

los derechos de los usuarios, de los clientes, de los consumidores que pagan por un buen servicio o por un bien.

Indudablemente que toda esta actividad de control de supervisión genera costos. El profesor Jorge Alberto Rivera denomina a los **costos de agencia** como "la relación de agencia se establece a través de un contrato entre dos partes, por el que una de ellas (agente) se compromete a ejercer una actividad o prestar un servicio en nombre de la otra (principal), por ello, el principal, quien dispone, delega en el agente parte del poder y autoridad para tomar decisiones. Las relaciones contractuales de este tipo son la esencia de la empresa, y el origen de los derechos individuales porque determinan las aportaciones y compensaciones de los participantes en la empresa"⁸.

Para nuestro caso, el gobierno viene a ser el principal, y los agentes las entidades que se han facultado para que presten los servicios y/o produzcan los bienes.

Valdría la pena sobre este particular plantearnos, estos enormes costos de supervisión, cuanto le representan a la economía y cual su efecto en el desempeño de las organizaciones controladas?

El tema en cuestión ya viene siendo abordado incluso por entidades como el Fondo de Garantías Cooperativas-Fogacoop⁹, quien por medio del artículo 4 de la Resolución 00013 de mayo 28 de 1999, establece para determinar la prima a cargo de las cooperativas inscritas ante dicho fondo un costo de agencia del 10% sobre el valor general, cuando resulten deudores netos de la cooperativa los miembros privilegiados (junta directiva, accionistas, familiares, entre otros), se adicionará el 0.05% sobre el valor general de la prima a pagar.

Ahora bien, ¿Que tanto de los costos de supervisión le son trasladados a los consumidores? ¿Cuanto de ello es asumido por el presupuesto oficial? De otra parte cuanto le cuesta el aparato judicial del país, resolver las demandas, los derechos de petición, las tutelas, en general los conflictos que se generan entre los usuarios y consumidores y las entidades de servicios o productoras de bienes?.

El tiempo de jueces y magistrados es sumamente valioso, como para tener que resolver conflictos que se hubiesen podido evitar si se cumpliera pulcra y rectamente con la observancia de las normas.

⁸ En Revista No. 24: Cuadernos de Administración. Rivera, Godoy Jorge Alberto. 1998. "Aporte de la teoría de agencia al puzzle de la estructura de capital de la empresa". Editorial Universidad del Valle, Cali, Colombia, Enero, pp 142.

⁹ El fogacoop, se crea en la Ley 454 de 1998. Creado este a partir de la crisis presentada en el subsector financiero cooperativo, entre cuyas causales justamente tienen preponderancia la inadecuada o nula supervisión.

Como me lo enseñó alguna vez mi profesor de Introducción al Derecho, Doctor Mauricio Valencia Lopez, "la norma es abstracta, no distingue a nadie, se concibe de manera general para que todos los sujetos pasivos sean cobijados por ella". Sin embargo este principio general parece en ocasiones olvidarse por parte del legislador, y se hacen leyes para cada situación, para cada conglomerado o actividad, lo que dificulta el rápido actuar de la justicia.

Sin duda alguna que llegar a conocer con claridad estas cifras podrían arrojar luces, si se justifica tales niveles de supervisión y tantos entes de vigilancia y control. A continuación se describen estadísticas de sanciones, quejas y reclamos en algunas de las superintendencias por ciertos años, así:

Supersalud: Durante el año 2001 este ente supervisor ha sancionado a más de 68 entidades territoriales que han violado normas de seguridad social en salud, con multas superiores a los mil millones de pesos, además de trasladar a la Contraloría y a la Procuraduría y a la Fiscalía, 92 investigaciones fiscales por posible desviación de recursos, 53 probables hechos disciplinables y 48 conductas presuntamente penales, igualmente por manejos inadecuados de las partidas¹⁰.

Superbancaria: En el año 2000 ha alcanzado un total de 60.638 quejas, cuyo tratamiento entre los años 1997 y 2000 es:

- El 34 por ciento de las quejas no eran de su competencia.
- El 15 por ciento se falló a favor del cliente.
- El 19 por ciento favoreció a las entidades financieras.
- El 7 por ciento condujo a una aclaración para el cliente sobre el manejo de los productos financieros, lo que en la práctica favorece a la entidad.
- Un 25 por ciento queda en trámite al finalizar cada año por falta de documentación que el cliente debe allegar o por documentos que están en trámite en otras entidades¹¹.

Superservicios: Durante 1999 los usuarios de las empresas prestadoras de servicios públicos en el país presentaron un total de 60.372 quejas, en cuanto a recursos de apelación fueron presentados 11.100, estos son los presentados en segunda instancia por los usuarios para solicitar la modificación de una decisión tomada por la empresa¹².

No debería bastar con la expedición de la norma, y que el sujeto pasivo la observe de manera libre y autónoma? Si así fuere, estaríamos ante

¹⁰ Periódico El Tiempo, 7 de septiembre de 2001.

¹¹ Periódico El Tiempo, 4 de junio de 2001.

¹² Superintendencia de Servicios. Boletín 2010 Comunicado de Prensa. 14 de febrero de 2000.

el verdadero **autocontrol**, aquel en que no es necesario la presencia o la existencia de otra persona para exigir el cumplimiento de los deberes. Sería la unilateralidad típica de las reglas éticas, que contribuirían al engrandecimiento de la persona, del ser y se situaría más allá de la norma jurídica. El autocontrol es el actuar con un pensamiento solidario frente a las demás personas sin importar el beneficio económico que resultare de haber escogido una decisión contraria o amañada a los intereses del sujeto obligado.

Como cierre de estas reflexiones, deberíamos plantearnos por que no es suficiente con la norma, con las disposiciones de control. ¿qué hace a un individuo el que tenga que ser permanentemente supervisado? Sin duda que este enfoque de amplio alcance psicológico y sociológico será producto de un mesurado trabajo de investigación, aún por realizar.

BIBLIOGRAFIA

- Circular Externa 7 de 1996
Superbancaria
- Circular Externa 014 del 2000.
Supersolidaria.
- Constitución Política de Colombia.
Editorial Panamericana, Mayo
2001.
- García, Maynez Eduardo. 1980. "Introducción al Estudio del Derecho"
Editorial Porrúa. Ciudad de México,
México.
- Murillo, Guillermo. 1996 "Fines y objetivos en las organizaciones". Revista: Pliegos Administrativos y Financieros. Editorial Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Rivera, Godoy Jorge Alberto. 1998 "Aporte de la teoría de agencia al puzzle de la estructura de capital de la empresa". Revista No. 24: Cuadernos de Administración. Editorial Universidad del Valle, Cali, Colombia, Enero.
- Younes, Moreno Diego. 1998. "Régimen del Control Fiscal y del Control Interno". Editorial Legis S.A., Bogotá, Colombia.