

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Económicas

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC

DEPOSITO LEGAL

PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

PRINCIPIOS DE FISCALIZACION BANCARIA

aplicables a nuestro país

(Estudio Comparativo)

TESIS

presentada a la Junta Directiva de la Facultad
de Ciencias Económicas de la Universidad de
San Carlos de Guatemala, por

CARLOS ENRIQUE PONCIANO

al conferírsele el título de

CONTADOR PUBLICO Y AUDITOR

en el grado de Licenciado.



Guatemala - 1956

JUNTA DIRECTIVA
de la
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
de la
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano ----- Dr. Héctor Goicolea Villacorta.
Vocal 1o. ----- Lic. Manuel Villacorta Escobar.
Vocal 2o. ----- Lic. Marco Antonio Ramírez.
Vocal 3o. ----- Lic. Santiago Castillo Avila.
Vocal 4o. ----- P. C. Carlos Enrique Ponciano
Vocal 5o. ----- P. C. Raúl Navas Oliva.
Secretario ----- Lic. Manuel Bendfeldt Jáuregui.

**JURADO QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL
PRIVADO EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1956**

Dr. Hector Goicolea Villacorta
Lic. Manuel Bendfeldt Jáuregui
Lic. René Arturo Orellana González
Lic. Santiago Castillo Avila
Lic. Bernardo Cárdenas Figueroa

DL

03

T(177)

DEDICATORIA

A mi esposa:

Carmen Arias de Ponciano.

A mi hija

Edith.

LICENCIADO JOAQUIN PRIETO B.

Contador-Auditor Público y Economista de la Universidad de
San Carlos de Guatemala
Colegiado No. 33

Guatemala, 14 de Noviembre de 1956.

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas
Presente.

Señor Decano:

En atención a su Nota No. 990 de fecha 3 de Octubre del año en curso, por medio de la cual se sirve comunicarme que he sido designado por esa Decanatura, para guiar y supervisar el trabajo de tesis del P. C. Carlos Enrique Ponciano titulado "PRINCIPIOS DE FISCALIZACION BANCARIA, aplicables a nuestro país", me permito informar a Ud. que he leído el trabajo aludido e insinuado algunos pequeños cambios, que al ser introducidos, han completado la presentación y el adecuado desarrollo del tema.

Es oportuno manifestar a Ud. que, a mi juicio, el estudio hecho por el sustentante, es magnifico y demuestra amplios conocimientos de la materia, y en la forma que lo ha presentado, con claridad y buen método expositivo, constituye un buen trabajo que puede servir de guía para orientar a los profesionales que se dedican a la revisión de las actividades bancarias.

Es de esperarse que estudios de esta naturaleza tengan una gran divulgación por parte de la Universidad Nacional; pues se considera urgente que trabajos y esfuerzos, bien orientados como el presente, puedan contribuir a modernizar los sistemas destinados a la fiscalización de las operaciones bancarias, función que ha sido asignada a la Superintendencia de Bancos, y de la cual se espera el mejor de los resultados, tal como lo previeron sus leyes de constitución y organizadores.

En consecuencia, me permito dictaminar en el sentido de que el trabajo titulado "PRINCIPIOS DE FISCALIZACION BANCARIA, aplicables a nuestro país", sí es aceptable para el examen general de tesis de CONTADOR PUBLICO Y AUDITOR, en el grado de Licenciado, del P. C. Carlos Enrique Ponciano, y por lo tanto recomiendo su aprobación.

Sin otro particular me es grato suscribirme del Señor Decano, muy atento y seguro servidor.

Lic. Joaquín Prieto B.

S U M A R I O

- I — INTRODUCCION Y ALCANCES.
- II — CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA RELACION QUE TIENE LA FISCALIZACION BANCARIA Y LA POLITICA FISCAL (Doctrina).
- III — FINES Y ATRIBUCIONES DE UNA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS (Desde el punto de vista comparativo y académico).
 - México
 - Paraguay
 - Colombia
 - Ecuador
 - Chile
 - El Salvador
 - Costa Rica
 - Honduras
 - Estados Unidos
 - Otros países
- IV — RASGOS HISTORICOS DE LA FISCALIZACION BANCARIA EN NUESTRO PAIS
- V — BOSQUEJO FUNCIONAL DE UNA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, (en su orden seccional)
 - Organograma
 - El Despacho Director Central
 - La Secretaría General
 - Archivo
 - La Sección de Auditoría (funciones)
 - La Sección de Estadística
 - La Sección de Administración Financiera
 - Otras Sub-Secciones
 - Personal
 - Biblioteca
 - Conserjería y Sirvientes
 - Información

VI — BASES FUNDAMENTALES DE LA AUDITORIA DE BANCOS (A manera de instructivo):

Clasificación de los trabajos de auditoría
Planificación de las Auditorías:

El Calendario de Trabajos

Pasos de las Auditorías Bancarias

La Credencial u orden de trabajo

Designación del personal que actuará

Distribución del mismo

Plan general de trabajo y designaciones específicas de las diferentes fases de la Auditoría

Instrucciones generales y especiales a cada uno de los auditores en la parte que les fue asignada

El trabajo de coordinación y la jefatura del mismo

Procedimientos y trabajo directo

Los "Papeles de Trabajo". Generales y especiales

El acta de revisión

El informe de auditoría

El dictamen del Jefe de Auditores

Los pliegos de auditoría:

Nota de Auditoría

Pliegos de Reparos

Pliegos de Observaciones

Pliegos de Ajustes Bancarios

Pliego de Liquidaciones Cambiarias

Pliego de Ajustes Tributarios

Las Notas de Corrección y de Instrucciones

La respuesta del Banco a los Pliegos enviados

Resolución del Superintendente de Bancos

Contrarrevisiones

Apelación Bancaria

Apelación Fiscal Tributaria

Resolución de las apelaciones

El recurso de lo Contencioso-Administrativo

La resolución inapelable

El Archivo de Expedientes y el Archivo de Auditoría

Controles de la Sección de Auditoría:

- Control de trabajos (u órdenes)
- Registro General de Trabajos
- Registro de Pliegos de Auditoría
- Control de Actas de Auditores
- Control de Notas de Corrección
- Control de Notas de Instrucciones
- Control de Dictámenes del Jefe de Auditores
- Control de Oficios, Ordenes, Providencias de Auditoría, etc.
- Actas de los Consejos Directivos de los Bancos
- Libro de Resoluciones de Naturaleza contable
- Cuadro General de Auditorías
- Otros Registros y Controles
- Tabla de Localización del Personal

Generalidades sobre procedimientos de Auditoría:

Auditoría de Caja y Valores (Procedimientos)

Aspectos colaterales:

- Depósitos
- Corresponsales y Cuentas del Exterior
- Cartera, préstamos y descuentos
- Operaciones relacionadas con el Presupuesto del Banco
- Remesas en tránsito
- Otros Activos y Pasivos relacionados con operaciones de efectivo o valores
- Control Interno
- La caución del personal y el seguro
- Otros aspectos
- Aspectos adicionales y complementos
- Trámite
- Algunas consideraciones adicionales

Auditoría de Fin de Período (Procedimientos)

Estado de Pérdidas y Ganancias:

- Operaciones de Cambio
- Comisiones, Intereses y Descuentos
- Agencias (Gastos y Productos)
- Pérdidas y Utilidades en Activos Extraordinarios
- Gastos y Productos Varios
- Cuentas Incobrables
- Créditos Recuperados
- Arrendamientos, Fianzas y Seguros
- Amortizaciones y Depreciaciones
- Dirección y Administración
- Subvenciones y Estudios
- Otros Gastos
- Otros Productos

El Superávit

Resumen

Activo:

- Caja
- Monedas Extranjeras
- Giros Comprobados
- Cheques al Cobro
- Depósitos en Bancos
- Cartera crediticia
 - Préstamos con garantía personal
 - Préstamos con garantía hipotecaria
 - Aseguro de las garantías
 - Préstamos con garantía prendaria
 - Lista Negra de deudores incumplidos
- Documentos Descontados
- Inversiones
- Deudores
- Muebles e Inmuebles
- Proveeduría
- Cargos Diferidos
- Activos Extraordinarios
- Agencias
- Sucursales

Pasivo:

Depósitos
Sobregiros
Operaciones de Descuento, Adelanto
y Redescuento con el Banco Cen-
tral
Otras Obligaciones Depositarias
Depósitos en M/E. y demás Obliga-
ciones en Divisas
Obligaciones con Entidades no Ban-
carias
Créditos Diferidos

Capital y Reservas:

Capital
El Superávit y las Reservas de Capi-
tal
Reserva Comercial
Otras Reservas de Capital
Reservas de Pasivo
Reserva para Activos Extraordina-
rios
Cuentas de Orden
Estados Especiales
El Archivo del Banco
Resumen

Auditorías Especiales
Otros trabajos
Otras consideraciones sobre Control Interno
Consultas Contables (Procedimiento y trámite)
Consideraciones finales

VII — A MANERA DE CONCLUSION

“El método general de la investigación está en la propia naturaleza del problema que la investigación revisita forzosamente un sentido en cierto modo esquemático.”

Gunnar Myrdal

“—Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente.”

(Artículo 97 de la Constitución).

CAPITULO I

INTRODUCCION Y ALCANCES

Honorable Jurado Examinador:

En una conferencia reciente dictada por John H. Zebly Jr., C.P.A., en Filadelfia, actual Presidente del Instituto Americano de Contadores Públicos, que versó sobre las responsabilidades profesionales de la Contaduría Pública, expresó conceptos interesantes que en forma indirecta han sido el motor que me ha movido al desarrollo de este trabajo. Dijo aquel culto profesional: "En la profesión de la Contaduría Pública, que comparada con la de las leyes y medicina es relativamente joven y puede esperarse que crezca por la expansión de los servicios que presta, debe haber una lucha continua por obtener mayores conocimientos, por mejorar las técnicas y por una mayor afinación de los principios y las normas". Y al abordar el tema de la responsabilidad de mejorar la capacidad para servir al público dijo: "Debemos explorar nuevas posibilidades de servicio público en zonas en que los Contadores Públicos puedan ofrecer alguna aportación especial". "Una de las señales más importantes de madurez en un individuo o en una organización, es su capacidad para la prestación de servicios públicos. Para una profesión esto no sólo significa el deseo de servir, sino además el reconocimiento del importante lugar que esa profesión ocupa en nuestra sociedad. No quiero decir que emprendamos el servicio público con la mira de ganar reconocimiento; más bien, al lograr nosotros el reconocimiento y aceptación públicos, aumentarán nuestras oportunidades y nuestras obligaciones de compartir las cargas sociales en la medida que nos corresponda". "Nos enfrentamos a importantes problemas, en técnica contable, en materia de impuestos, en nuestro desarrollo profesional y en el campo del servicio público. La forma de resolver estos problemas, me atrevo a pensar, tiene una significación que va más allá de la técnica de la contabilidad, y aún más allá de las normas y de la ética de nuestra pro-

fesión". Asienta el conferencista en forma concluyente, que la profesión del Contador Público es parte integrante de este mundo creciente, y representa un sector de los desarrollos técnicos importantes básicos que han hecho posible tal crecimiento (1).

Sabido es que uno de los problemas fundamentales en la economía de los países subdesarrollados, es la ausencia de tecnología y cierto avance del empirismo en los puestos técnicos de la administración pública (2) por razones que no es del caso considerar en este trabajo. Los Estados modernos tienden a llevar a sus organismos de dirección, administración y control profesionales especializados, para propugnar no sólo mayor eficiencia en los servicios, sino menores costos en la política de desarrollo.

Es hasta ahora que empieza a sentirse la necesidad de nuestros servicios en esferas donde antes era suficiente el sentido común o acaso el apegarse a un ciego cumplimiento de preceptos legales o reglamentarios. Los órganos de inspección de un país bien organizado no pueden dejarse en manos de la buena voluntad y la política, sino requieren la básica preparación académica que da el Alma Mater apoyada por la práctica y la experiencia del ejercicio profesional.

Es por esta razón que al aceptar el delicado encargo de hacer un esbozo de los principios de Fiscalización Bancaria en nuestro país, he creído conveniente referirme en un capítulo especial a las proyecciones que dicha fiscalización tiene dentro de la trabazón administrativa nacional, especialmente en lo que atañe al aspecto de la coordinación de la política fiscal y monetaria. Muchas veces, por desconocimiento de la razón técnica de la presencia de los miembros ex-oficio en una Junta Monetaria, puede darse mayor influencia a sus requerimientos dándoles un cariz político que están muy lejos de tener dentro de la organización bancaria del país. Otras más, ese desconocimiento puede provocar presiones indebidas al organismo fiscalizador a través de los órganos de la administración. El día que se comprenda por unos y otros la verdadera función de una Superintendencia de Bancos, posiblemente se resolverán muchos de los problemas bancarios cuyo planteamiento en realidad dimana de ese conocimiento. Para unos, este organismo es sólo una especie de Con-

(1) Revista «Finanzas y Contabilidad» Vol. XXIII - Agosto de 1956. No. 8. México, D. F.

(2) Sixto K. Roxas — Revista "Central Bank News Digest" Vol. VII Nos. 15 y 16 de 26 Abril 1955. (Trad. del Depto. Estudios Económicos del Banco Central de Costa Rica).

traloría de Cuentas Bancaria. Este grupo que piensa así desafortunadamente es grande y se encuentra precisamente dentro de los otros órganos de inspección gubernativa. Su influencia ha llegado a tal extremo en Guatemala que por lo menos cuatro veces en 10 años, han sido presentados proyectos al Honorable Congreso Nacional para supe- ditar la labor de la Superintendencia de Bancos ya a los Ministerios de Hacienda o de Economía, o al Tribunal y/o Contraloría de Cuentas de la Nación. Para otros, este grupo es selecto en número, pero se encuentra en las más altas esferas de dirección bancaria, la Superintendencia de Bancos no es más que una simple dependencia de la Junta Monetaria (por no decir del Banco Central), su criterio es simplista y propugnan por restarle a dicho organismo fuerza coercitiva de compulsión, supeditándolo en un todo económica, administrativa y técnicamente a dicho organismo que dirige la política monetaria, bancaria y crediticia del país. Han confundido en materia de política económica los fines con los medios siendo cada vez, por dicha causa, más tímidas las actuaciones de fiscalización (más diplomáticas, al decir de ciertos funcionarios, pero menos eficaces). Es necesario recordar aquí las palabras del Dr. Suárez Hoyos (Superintendente Bancario) cuando, al dirigirse al Ministerio de Hacienda de Colombia dijo a propósito de los "MEDIOS DE COERCION: A tono con estos acentuados poderes se le otorgan al Superintendente de Bancos los medios de coerción propios de la fuerza ejecutiva de la ley, enderezados a restablecer prácticamente el derecho cuando han sido inútilmente empleados los medios del convencimiento tendientes a obtener la voluntaria sumisión. Sin esto, los poderes del Superintendente no serían tales poderes." (3).

Y, esta es, debemos considerarlo así, científicamente, una de las fallas de la legislación bancaria nuestra. La Superintendencia de Bancos en Guatemala es un organismo romántico que hace muy buenos estudios, magníficos instructivos, inmejorables economías de su propio pecu- nio y hasta dictámenes que no son de su resorte técnico, pero que se queda allí... en recomendar. No tiene fuerza de compulsión penal. Para amonestar a un Gerente por anomalías es tan larga la vuelta que hay que dar, que casi podríamos afirmar que por evitarse molestias con sus "revisados que al mismo tiempo son sus revisores" un Superintendente de Bancos puede conformarse con "respal-

(3) Dr. Manuel Suárez Hoyos - Publicado en un Informe presentado al señor Ministro de Hacienda de Bogotá, Colombia, 1952.

darse" haciendo las "recomendaciones del caso" "con instrucciones superiores" y "declinando responsabilidades" para poder consolidarse, terminar el periodo y llegar posiblemente a reelegirse o asegurarse una salida a mejores ingresos monetarios.

A todo esto el grueso público se pregunta ¿Qué hace la Superintendencia de Bancos?, y este organismo, por un imperativo disciplinario, véase obligado a guardar silencio para no violar el precepto de confidencialidad mal entendido, que dicho sea de paso, ha sido otra de las causas de la decrepitud de estos organismos de Inspección. (4) Si bien es cierto que "La Justicia es ciega" según la concepción artística, no puede decirse que deba ser muda. Por otra parte, aun cuando dependientes de un organismo de autonomía delegada, no por ello los funcionarios de la Superintendencia de Bancos dejan de ser sujetos de la Administración Pública (Art. 71 de la Constitución), vinculados a las necesidades del Estado y parte de una maquinaria común tendiente a propender al desarrollo del potencial económico nacional. No puede dejarse de lado el principio fundamental de orden público que norma las actividades de la administración pública. (5)

El presente estudio intenta, pues, abordar el tema de la fiscalización bancaria, a grandes rasgos, desde el triple punto de vista:

- a) de su relación con la política fiscal,
- b) de la organización funcional, y
- c) de los fundamentos de auditoría.

En esencia, este trabajo tiene por base el material de algunas conferencias y artículos que el sustentante ha escrito sobre la materia, trabajos de seminario y laboratorio que ha desarrollado en esta Facultad y buena parte de apuntes bibliográficos.

En el desarrollo del tema, si no se encuentra originalidad absoluta, que por lo demás nunca existe, seguramente habrá algo de útil para los que se ocupan de estas disciplinas, que si no llena en su plenitud las necesidades ponderables de un trabajo científico de tipo exhaustivo, sí contiene las bases o fundamentos esenciales para quienes, con mayor tiempo y mejor voluntad, puedan en el

(4) La Junta Monetaria de un Banco Central centroamericano por razones de confidencialidad resolvió recientemente suprimir de la Memoria del mismo el Capítulo de las labores de la Superintendencia de Bancos, no obstante ser práctica establecida en todos los países.

(5) Dr. Aurelio García, Jefe Depto. Legal S. de B. —Boletín No. 63, Enero-Junio 1952. Año XV. Quito, Ecuador.

recinto universitario adentrarse a fondo en tan interesante rama.

Como podrá observarse, dado el enunciado del tema, el enfoque se orienta, con marcada tendencia, hacia el aspecto de auditoría, tanto por ser esta la especialidad del sustentante, cuanto que se estima que un profesional de la materia es, a no dudarlo, el más llamado a investigar desapasionadamente esta rama, quizás la menos estudiada de nuestra carrera, tal vez por la escasez de literatura y la situación actual de formación de catedráticos.

En un buen sistema de Banca Central se hace indispensable el funcionamiento de un organismo encargado de la vigilancia y fiscalización de todas las operaciones. Este organismo que puede tener nombres diversos y depender a su vez de determinadas entidades fiscales y/o semifiscales, tiene amplias y delicadas funciones que desempeñar, las cuales en forma directa o indirecta tienen mucho que ver con la política fiscal de un país, a más de su clásica vigilancia en lo que atañe a la política monetaria, bancaria y crediticia y, de acuerdo con los nortes actuales, colaborar también en los planes de desarrollo económico de la nación, dentro de la esfera de su competencia.

Así como en lo meramente fiscal existen organismos contralores (Tribunal y Contraloría de Cuentas, Dirección General del Impuesto sobre la Renta, etc.) así en lo bancario debe existir un organismo fiscalizador de todo el sistema que vigile la marcha y controle las operaciones del Banco Central y de las demás Instituciones Bancarias, y vele por la correcta aplicación de los principios y de la Ley.

Nuestro breve ensayo tiende a comentar la organización y funcionamiento del organismo encargado de esa fiscalización bancaria, a dar una sinopsis de los métodos e instrumentos de que se vale el fiscalizador bancario en su difícil y complicada labor contralora y de las relaciones que esta fiscalización pudiera tener con la política fiscal del país, aspecto éste que, aparte de las consideraciones que haremos en el siguiente capítulo, podrá inferirse de la exposición de las atribuciones que hagamos en cada uno de los capítulos siguientes.

El presente trabajo, sencillo en cuanto a su ordenamiento y modesto en su desarrollo, comprenderá a grandes rasgos, los siguientes aspectos:

Introducción y Alcance del Estudio.

Consideraciones acerca de la política monetaria y su relación con la política fiscal.

Fines y atribuciones de una Superintendencia de Bancos (desde el punto de vista comparativo y académico).

Rasgos históricos de la Fiscalización Bancaria en nuestro país.

Bosquejo funcional de una Superintendencia de Bancos, en su orden seccional.

Sinopsis de las bases fundamentales de la Auditoría de Bancos (a manera de Instructivo).

Conclusiones.

Es natural que al asumir la tarea de elaborar sobre un tema como el que nos ocupa, hubimos de acudir a las fuentes consagradas de los tratadistas reputados que han escrito sobre la materia.

En este trabajo, especialmente en lo relativo a la parte doctrinaria relacionada con los alcances que la política fiscal tiene con la política monetaria y económica, tuvimos que acogernos a esas ilustres opiniones, moldeándolas un tanto a nuestro ambiente y nuestra experiencia con especial indicación, cada vez, a los autores y sus obras, como una necesaria referencia, consecuencia del convencimiento del que escribe, de que su trabajo no es mucho lo que tiene de original, sobre todo si se toma en cuenta que en materia de fiscalización bancaria, muy poco se ha escrito en forma especial.

Hemos tomado de algunos textos, revistas y artículos de prensa, aquellos aspectos que directa o indirectamente se relacionan con el tema, en un esfuerzo de condensar algo de doctrina y, con la esperanza que merezca en parte la benevolencia de la ilustre opinión del Honorable Jurado Examinador.

Creemos, como un reconocimiento sincero, dejar constancia de la atinada dirección de los Catedráticos Directores de los seminarios de Política Fiscal y de Organización y Sistematización de Contabilidades de esta Casa de Estudios, Dr. Manuel Noriega Morales y Lic. Daniel Salazar Muñoz, que hicieron posible al sustentante poder hacer en sus laboratorios la investigación pertinente, en forma coordinada, material, que como ya lo dejamos expuesto, ha sido el cimiento básico de este estudio.

Asimismo, el autor agradece de manera especial al Licenciado Joaquín Prieto Barrios, el interés y la acuciosidad que le merecieron el examen y crítica de los originales.

CAPITULO II

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA RELACION QUE TIENE LA FISCALIZACION BANCARIA Y LA POLITICA FISCAL (Doctrina)

Este capítulo, tal vez innecesario para el desarrollo del tema, lo hemos incorporado convencidos de que la fiscalización bancaria tiene aspectos que se relacionan muy de cerca con las políticas fiscal y monetaria.

Como no encontramos específicamente tratado el tema, hemos tenido que recoger de textos de banca, finanzas, política fiscal e intervencionismo de estado, diversas opiniones, que a veces adaptadas a nuestro medio, otras textualmente, e interpretaciones de la concepción de los autores, resumimos en esta parte a fin de dar así principio documentalmente a la exposición de nuestros puntos de vista:

Parecerá un poco difícil encontrar la relación que en materia de política fiscal tiene la fiscalización bancaria, máxime si se supone a este organismo no sujeto directamente a una entidad gubernamental, pero, analizando el contenido de sus funciones podremos observar el enlace. Sabido es que, en materia de Política Fiscal, los métodos e instrumentos tienen que tener una íntima relación con la Política Bancaria de un país. No puede ni debe la Política Fiscal, tomar rumbos distintos ni menos contrapuestos con la Política Monetaria y Bancaria, porque unos y otros se complementan en el desarrollo y planificación económica de un país.

(6) El Gobierno y el Banco Central enfatiza Kock, tienen intereses mutuos y deberes y responsabilidades complementarios. El primero, como representante de la nación, debe tener el apoyo, el respeto, la simpatía y el

(6) M. H. de Kock, Banca Central. Fondo de Cultura Económica, México, 1946

consejo del Banco Central, en tanto que éste, como centro del sistema bancario y monetario de la nación, tiene derecho a lo mismo por parte del Gobierno. Ninguno debe tratar de ejercer una presión indebida o pedir del otro inmoderadamente. Ambos han sido organizados con el propósito de servir el interés público en sus respectivos campos, y si el mayor bien puede alcanzarse sólo mediante una cooperación cabal y la consideración mutua de los deberes y responsabilidades del otro, de la falta de ambas sólo puede venir el mal.

(7) Los objetivos fundamentales de las políticas monetaria y fiscal deben ser procurar la estabilidad económica a fin de hacer posible el mantenimiento de un alto nivel de ocupación y progreso en los países de gran industrialización y un desarrollo equilibrado en los países menos industrializados como Guatemala.

Pero se dirá ¿qué tiene que ver con esto una Superintendencia de Bancos? Concebida la organización bancaria como un todo armónico que se sustenta sobre bases científicas y legales y colocada la Superintendencia de Bancos como el atalaya vigilante de toda la marcha de ese mecanismo, es lógico inferir de ahí, que no en forma indirecta sino de manera permanente, debe cuidar porque las decisiones del Banco Central, su funcionamiento sus regulaciones, las disposiciones que emita especialmente enfocadas en las relaciones con el Estado, sean paralelas en lo que se refiere a política fiscal y monetaria.

Sabemos que en un buen sistema de banca central, éste es el agente y consejero fiscal del Estado, fideicomisario del mismo y de la Comuna y por ello debe asesorarlos en todos aquellos estudios presupuestarios y financieros, y específicamente, en los procesos de planificación económica de un país. Un plan desorbitado de Obras Públicas, un exceso de deuda pública, un empréstito mal planeado, un presupuesto inestable, traen serias consecuencias en el ingreso nacional, en la corriente circulatoria de dinero, en los precios de los bienes de consumo y servicios y en el poder adquisitivo de la moneda. La interrelación de todos estos factores fiscales y económicos incide necesariamente en el proceso inflacionario o deflacionario que motivan la preocupación de los economistas monetarios.

(7) Dr. Emilio G. Barrueto. Los Instrumentos de la Política Monetaria. Exposición en la IV Conferencia de Técnicos de Banca Central del Continente Americano realizada en Washington D. C., en mayo 1954. Boletín del Banco Central de Reserva del Perú, Lima, Junio de 1954. Año XXLV, No. 271.

Están conformes los tratadistas en que las operaciones fiscales pueden ser de enorme importancia económica, porque el gobierno puede subordinar el sistema bancario a la satisfacción de sus propias y apremiantes necesidades. Por éstas, entre otras razones, las operaciones financieras del Gobierno pueden afectar en dos formas a las operaciones bancarias del país: directamente, usando el sistema bancario como arma corriente de finanza gubernamental; indirectamente, por operaciones de Gobierno que afecten la actividad económica general y, por tanto, las operaciones más pasivas del sistema bancario. (8)

No podemos pasar por alto una fase importante en la que juega papel preponderante el Banco Central, cual es la deuda pública, instrumento del que se hace uso y abuso a veces con grave detrimento no sólo de las finanzas públicas propiamente dichas, sino de la propia estabilidad de la moneda. Mientras que en los bancos centrales los títulos de deuda pública a plazo han ocupado en todo o en parte el lugar del metal que antes servía de cobertura de los billetes, en la cartera de los bancos de depósito, el bono del Tesoro y de los títulos asimilados sustituye en parte a los pagarés comerciales, en tanto que los títulos a largo plazo "muerden" los anticipos económicos. Este movimiento, ya visible antes de la primera guerra mundial, ha sido precipitado por los acontecimientos post-bélicos. Denota un profundo cambio del método de financiamiento. En razón del intervencionismo económico y social, por consecuencia de las guerras, y, en el futuro inmediato, con motivo de la reconversión y de la reconstrucción, una parte cada vez mayor de los ingresos nacionales pasa por el presupuesto: la financiación pública de las inversiones y de la "explotación" disputa progresivamente el terreno a la financiación privada. (9)

La política interna del Banco Central, no puede aislarse de la política económica y financiera del Estado. Tal aislamiento sería tan contraproducente como utópico bajo el régimen de intervencionismo estatal generalizado en que vivimos ahora. Políticas divergentes de parte del Gobierno —especialmente de la tesorería— y del Banco, se anularían mutuamente con consecuencias caóticas en

(8) R. S. Sayers — La Banca Moderna — Fondo de Cultura Económica — México — 1945 —

(9) Henry Laufenburger — Finanzas Comparadas — Fondo de Cultura Económica — México — 1951

el campo monetario y financiero. ⁽¹⁰⁾ Así se expresó Mr. Robert Triffin del Board of Governors of the Federal Reserve System, en la exposición de motivos sobre la Ley Orgánica del Banco de Paraguay, y que caracteriza en una verdadera definición técnica el paralelismo que debe existir, según lo hemos dejado apuntado, entre la política monetaria y la política fiscal.

Si bien es cierto que el Banco Central no puede en manera alguna inmiscuirse en asuntos de política militante, que no puede compeler al Estado a tomar un rumbo acorde con la dirección monetaria porque aquél tiene la tutela general de los intereses del conglomerado social, sí puede y debe hacer todas las sugerencias que fueren convenientes ante los Ministerios de Economía y Hacienda, a fin de procurar la armonización de la política fiscal y la monetaria. Citemos un caso: para estabilizar astringencias temporales de fondos presupuestales, es resorte común en los Estados modernos acudir al Banco Central, ya no por el antiguo sistema del sobregiro de la cuenta bancaria —préstamo forzado al Banco Central— sino a través de la emisión de Letras de Tesorería para corregir esos desequilibrios temporales y cíclicos. Sin embargo, puede ocurrir que se abuse de este sistema ocasionando inflación de la deuda pública innecesariamente. Una situación constante de este tipo puede tener múltiples causas, pero es de señalarse preferentemente una: deficiencia en la formulación del presupuesto nacional ocasionada muchas veces por creación de partidas de egresos reales contra renglones ficticios de futuros ingresos, que muchas veces no se producen (tributos defectuosos, deficiencias de recaudación, incapacidad contributiva, etc.) y, como dice Solórzano F.: no hay que olvidar que al mal uso del crédito público y a los malos manejos hacendarios, se debió en gran parte la grave situación monetaria en la que el país se debatió durante más de veinticinco años. ⁽¹¹⁾ El autor se refiere al caos económico que concluyó con la reforma monetaria de 1924, que dió lugar en 1926, al nacimiento del Banco Central de Guatemala. Más tarde, en 1945, como lo esbozamos en otra parte de este trabajo, el sistema Kemmerer de control oro rígido —automático— de respaldo físico, fué cambiado con el enfoque

(10) Legislación de Banca Central del Paraguay — La Colmena, S. A. — 1944 — Asunción, Paraguay.

(11) Valentín Solórzano Fernández — Historia de la Evolución Económica de Guatemala — Tesis para optar el título de Licenciado en Economía en la Universidad Autónoma de México — México — 1947.

Triffin del nuevo sentido cambiario de la moneda, por medio de la Ley Monetaria —Decreto No. 203 del Congreso Nacional. Como un paréntesis, nos preguntamos: ¿Qué cambios podrá tener en el futuro nuestra legislación bancaria? ¿Se mantendrá autónomo el Banco de Guatemala (Central) para garantía de la propia estabilidad del Quetzal, y del desarrollo económico del país? ¿Garantizará la Legislación que está por modificarse las reformas monetarias, indiscutiblemente científicas de 1945, entre ellas la de la Superintendencia de Bancos? Estas y otras más, son interrogantes que se plantean en el horizonte académico y en el campo de la Política Económica Nacional.

Con relación al mal uso del crédito público, es interesante tomar los siguientes párrafos de una controversia entre el Gerente de un Banco Central de la América del Sur y el Ministro de Hacienda de esa república, quien sostenía que el primero es fuente de crédito público, afirmación que hacía más que todo para justificar ciertas presiones... "al ser el Banco Central el ejecutor de la política monetaria, ¿Cómo podría ser compatible esta función con aquella otra de servir de "fuente de crédito público"? Lo segundo impediría totalmente el cumplimiento de la primera función, ya que bastaría que el Estado emitiese bonos u otras obligaciones a corto o largo plazo, y las colocase en el Banco Central que, como "fuente de crédito público" estaría a disposición del Estado en forma de una mera prensa de billetes, con lo cual todo concepto de dirección y ejecución de la política monetaria por el Instituto emisor desaparecería por completo, quedando supeditada aquella a la política fiscal..." (12)

Los efectos de las intervenciones fiscales son frenar la actividad económica, bien dentro de la vida económica en su totalidad o bien en parte de ella. Si se toma como meta de la política del Banco Central mantener un determinado estado económico, sea que esto se formule como la exigencia del mantenimiento de cierto nivel de empleo, o de un determinado nivel de precios, el resultado tiene que ser que las dos clases de política, o bien van a colaborar entre ellas o van a contrarrestarse recíprocamente. Por consiguiente, parece haber motivo para someter más adelante a una discusión general esta cuestión de la división del trabajo entre las intervenciones fiscales y las de la política monetaria. Lo que impor-

(12) De un artículo aparecido en la Revista «Banco Central del Ecuador», (Carta del Sr. Gerente Gral. Dn. Guillermo Pérez Chiriboya, al Sr. Presidente de la Cámara del Senado, el 16 de Octubre de 1953).

ta, en el sentido económico, no son tanto las normas que existen detrás de la política económica como las manifestaciones exteriores a que dan lugar estas normas al convertirse en acciones. Por tanto, lo importante, es que, en una serie de casos, ha de contarse con que una intervención fiscal dará ocasión a una mayor concesión de créditos del Banco Central a los ciudadanos. En esto parece existir una tendencia a que el Banco Central, con su política, contrarreste las intervenciones fiscales. Es, sin embargo, de interés comprobar que los efectos de las intervenciones fiscales para obtener medios del Banco Central, deban depender de dos grupos de condiciones: 1o. la propiedad de intervención fiscal en cuestión para crear una presión sobre el Banco Central; y 2o. la disposición del Banco Central a dejarse presionar. (13)

Los Economistas y hombres de estado contemporáneos ven en el sistema fiscal un poderoso instrumento para mantener la estabilidad económica cada vez a más altos niveles. Es decir, de practicar el déficit o el superávit, de acrecer o aligerar la tributación, de acuerdo con los movimientos del ciclo. Lo cual significa, desde luego, el abandono de los viejos conceptos de la "Hacienda sana", para quienes el "equilibrio presupuestal" no es una creencia razonada, sino un "dogma". *La política fiscal que tiene hoy vigencia en la mayoría de los países modernos, no cree que la tributación y el empréstito busquen como objetivo primordial permitir el pago de las cuentas del Estado.* Nó. Su verdadera finalidad es ayudar y orientar a las fuerzas de la economía. El superávit conforme a estas tesis, es aconsejable en épocas inflacionistas, para así recoger deuda y anular el poder de compra sobrante. El déficit, por el contrario, es muy aconsejable para combatir las depresiones. (14)

La Política sana, se ha dicho, es la de medir y acomodar la circulación a las necesidades reales del país; pero esto lo impiden los estancamientos por atesoramiento, que alcanzan cifras elevadas en determinadas circunstancias, y de otra parte las mismas decisiones de los gobiernos aconsejadas por motivos de otra índole a la estrictamente monetaria. (15)

(13) Kjeld Philip — La Política Financiera y la Actividad Económica — Aguilar S. A. de Ediciones — Madrid — 1949.

(14) Alfonso Palacios Rudas — Vieja y Nueva Política — Anales de Economía y Estadística — Revista de la Contraloría General de la República de Colombia — Nos. 23. 24 — Año II — Nov. Dic. 1946 — Reimpresión mimeografiada del Banco de Guatemala.

(15) Prof. Pedro Gual Villabí — Política Monetaria, Bancaria y crediticia — Editorial Juventud, S. A. — Barcelona 1954.

Es entonces, cuando el Banco Central debe acudir en auxilio del Ministerio del Tesoro, pero no con simples consejos ni apreciaciones de tipo teórico, ni menos político, sino con estudios serios y bien documentados que muestren al Gobierno y al Congreso lo equivocado de su política fiscal y los graves daños que puede acarrearle a la economía del país ese movimiento impelente de deuda pública, que a no dudarlo, de no frenarse a tiempo puede ocasionar más empréstitos al exterior, inconvenientes por su implanificado origen.

No es nada nuevo, según Hansen, que la política oficial tenga cada vez mayor preeminencia. La tradición del *Laissez faire*, que nunca se aplicó por completo, pero que fué tan predominante durante la primera mitad del siglo XIX, ha ido cediendo ante un control e intervención del Estado siempre creciente. (16)

El arte de la Hacienda Pública toma, por ello, un puesto al lado de los otros medios de implantar la política de control directo por racionamiento, dirigismo o conscripción, por una parte y por la otra, control indirecto de la producción y del consumo privados por medio de la política monetaria. Estos tres métodos de implantar la política: la Hacienda Pública, el control directo y la dirección monetaria, están muy estrechamente unidos entre sí. En la práctica frecuentemente se desarrollan para suplementarse o fundamentarse recíprocamente como cuando en tiempo de guerra, los subsidios se ayudaban con el racionamiento. La conexión entre la Hacienda Pública y la Política Monetaria es particularmente estrecha, ya que ambas se basan en instituciones monetarias, especialmente en el mercado de capital (de aquí que sea especialmente necesario que las medidas monetarias y fiscales se complementen y que no estén en conflicto). A pesar de esta estrecha relación, la finalidad de los dos métodos de implantar la política es totalmente distinta: para la política monetaria la influencia sobre el mercado de capital y sobre las instituciones monetarias es su finalidad, en tanto que para la Hacienda Pública es el resultado. (17)

En el estudio hecho por los Economistas del BIRF John H. Adler, E. R. Schlesinger y E. C. Olson (18), en-

(16) Alvin H. Hansen — Política Fiscal y Ciclo Económico — Fondo de Cultura Económica — México 1945

(17) Ursula K. Hicks — Hacienda Pública — Aguilar S. A. de Ediciones — Madrid — 1950.

(18) John H. Adler y otros — Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de Guatemala — Fondo de Cultura Económica — México — 1952.

contramos importantes conclusiones en lo que se refiere a las operaciones fiscales y al sistema monetario del país. Vemos en él que la política de empréstitos del Estado Guatemalteco, se ha desarrollado, en su mayor parte, a través del sistema bancario influyendo predominantemente sobre el medio circulante y la ausencia de un mercado de valores en el país. La acuñación de moneda y el movimiento de empréstitos del Estado, aportan su influencia en el medio circulante; de poca importancia fueron los derechos de señoría sobre la moneda divisionaria y regalías monetarias, anulada la primera por haber pasado a control del Banco de Guatemala el proceso de acuñación y la segunda desde que el Banco Central dejó de ser Banco mixto. Se citan como importantes las variaciones en el nivel de las obligaciones del Estado. Como obligaciones eventuales, los bonos emitidos por instituciones bancarias de tipo estatal, incluyendo dentro de este género por su influencia en lo fiscal y monetario, los Bonos de Obras Públicas de la Municipalidad de Guatemala. Unos factores expandiendo el circulante y otros contrayéndolo (Fondos ociosos del Gobierno) determinan la conclusión que las fluctuaciones de la deuda pública con respecto al sistema bancario han actuado desde 1937 en el sentido de acentuar o mitigar los movimientos de los precios y de la renta antes que como factor determinante de ellos. Se elaboran valiosos comentarios sobre el ahorro y absorción de la deuda pública por el mercado interno de capitales, en el sentido de que lo importante en Guatemala, para promover el desarrollo de un mercado interno para los títulos de deuda pública y fomentar hábitos de ahorro, es mantener un nivel standard de precios. Con respecto al presupuesto y la Balanza de Pagos, se marca la influencia fiscal de dos maneras: la utilización por parte del Estado de divisas para sus compras en el exterior (Financas Nacionales) y la incidencia del ingreso y gastos públicos sobre el volumen de las importaciones y exportaciones, en relación con las transferencias internacionales.

La mayor parte de los gastos del sector oficial distintos del servicio de la deuda, emergieron de un aumento de las importaciones oficiales, cuyo origen a su vez, fué una resultante de los planes de desarrollo económico del país. En el mismo estudio que venimos ligeramente comentando, se hace notar que los impuestos sobre las industrias de exportación aumentan los costos y tienden a limitar la capacidad competitiva en los mercados mundiales. A más de la influencia anterior en la Balanza de Pagos, los déficits y superávits presupuestales influyen tam-

bién a través de sus consecuencias inflacionarias y deflacionarias en los costos de las industrias de exportación, afectando de esta manera la economía del país en lo relativo a la ganancia de las inversiones y, aún cuando tal influencia ha sido poca en Guatemala los superávits acumulados en la Tesorería Nacional fueron provechosos desde el punto de vista económico en la época de pre-guerra y, a pesar de que uno de los renglones importantes de los ingresos del Gobierno ha sido, y sigue siendo, la carga tributaria de la importación y exportación, las consecuencias en la Balanza de Pagos, no acusan un alto índice, salvo en lo que se refiere a los impuestos de importación que gravan artículos de consumo.

Los recientes acontecimientos políticos del país que han hecho variar los planes de desarrollo económico, la paralización de los conflictos laborales, la cesantía de empleados burocráticos y otros factores más, consecuenciales del momento, no permiten por la obscuridad de los elementos de juicio con que se cuenta, predecir si en los próximos años se mantendrán los índices de la Balanza de Pagos y si el retraimiento del capital pueda provocar una vez más, fuga de divisas o su recuperación, sin embargo, en lo monetario, es de preverse cierta astringencia en el medio circulante que en los momentos actuales en que se tendía hacia el punto mayor de inflación pueda ser un elemento catalizador beneficioso. Pero, como antes se dijo, sería imprudente hacer un vaticinio ya que no se cuenta con los elementos para ponderar la situación. Y es que, *la moneda no es únicamente un instrumento neutro de pago; es también un factor importante en la política económica del Estado y una realidad social* (Simiand). (19)

Entre las medidas de intervención del Estado con fines financieros, se marcan dos divisiones: las que se proponen incrementar los recursos del Tesoro Público, y las que regulan la cotización o poder adquisitivo de la moneda nacional. (20)

La intervención en la cotización de la moneda nacional o sea la política monetaria, tiende a regular el valor externo de aquélla, ya indirectamente por medio de contingentes de exportación o interviniendo en el comercio de importación y exportación (Política Aduanera), ya de un modo más directo con la intervención en el cambio o el monopolio de divisas (Política Cambiaria), modalidad

(19) Henry Laufenburger — Intervención del Estado en la Vida Económica — Fondo de Cultura Económica — México — 1945.

(20) José Borrell y Maciá — El Intervencionismo del Estado en las Actividades Económicas — Casa Editorial Bosch — Barcelona — 1946.

esta última acompañada casi siempre de la entrega obligada de estas últimas de los valores de cotización internacional y del oro amonedado o en barras y, aún cuando tiene más relación con el valor interno de la moneda es un medio de evitar la inflación, regulando de acuerdo con las necesidades del momento tanto la moneda circulante como los créditos. (Política crediticia).

Traemos a colación lo anterior porque es donde se ve que la labor de una Superintendencia de Bancos al fiscalizar el sistema monetario y bancario de un país, no puede ni debe concretarse única y simplemente a mediocres chequeos contables, o dictámenes demagógicos, sino tiene un miraje más elevado.

Veamos en el siguiente cuadro a título panorámico un resumen que Borrell y Maciá nos hace de la intervención del Estado y que toca de cerca varios aspectos relacionados con el tema que nos ocupa:

Conseguir recursos para el Tesoro	Impuestos.	Directos.
		Indirectos.
		Sobre el no hacer
Defender la cotización de la moneda nacional	Empréstitos.	Anticipos del Banco de emisión.
		Monopolios fiscales.
		Contingentes.
Evitar la inflación	Licencias de importación.	Intervención en los cambios.
		Monopolio de divisas.
		Límite en la circulación fiduciaria.
		Regulación del crédito.

La forma en que las finanzas públicas afectan la firmeza de la moneda es, en la mayor parte de los países, el aspecto no fiscal del presupuesto que quizá se discuta con mayor frecuencia. Los déficits fiscales han causado probablemente mayores perturbaciones monetarias en todo el mundo que cualquier otro factor. De ahí que el banquero central apremiado grite: "*dadme sanas finanzas y os daré moneda sana*". (21)

Es, por lo tanto de mucha importancia en este trabajo considerar, ajénándonos de toda política militante,

(21) Henry G. Walllich y John H. Adler — Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas — Un estudio experimental en El Salvador — Fondo de Cultura Económica — México — 1949.

que la sanidad de nuestra moneda obedece en parte a la situación holgada del presupuesto que privó por más de 10 años hasta 1944. Ello no quiere decir, desde luego, que aprobemos nosotros aquella política fiscal que llegaba hasta el extremo, en materia presupuestaria, de *ufanarse los administradores públicos de obtener economías en hospitales y en centros educacionales*, cuya inconveniencia no amerita mayor comentario. Como decía el General Barrios "Ni tan cerca que se queme el santo, ni tan lejos que no le alumbré". Y es que, en materia de política fiscal, se debe estar entre dos términos equidistantes opuestos, a fin de mantener bien nutrida a la burocracia para que los servicios públicos propendan a su eficiencia, moderado el gasto en cuanto a la cuantía necesaria para mantener los servicios públicos, calibrado el tributo de acuerdo con la capacidad contributiva de la masa imponible y frenados los excesos con una legislación y fiscalización apropiadas que impidan, o por lo menos hagan difícil, que medre la hidra del peculado.

En el estudio sobre las finanzas de El Salvador, C. A., se marcan las mismas fuentes de origen de medios de pago que en Guatemala: a) La Balanza de Pagos de donde se deriva "la moneda de origen externo" b) La financiación del Gobierno por medio de acuñaciones de moneda por la tesorería y de préstamos del sistema bancario (en este extremo si difiere de la organización guatemalteca, porque el proceso de acuñación se encuentra actualmente bajo el control absoluto del Banco de Guatemala) y c) La financiación de los negocios privados. Los párrafos b) y c) son los que dan origen a la "moneda de origen interno". Los factores neutralizantes se tipifican igualmente que en Guatemala pero, en el caso del estudio hecho en El Salvador, se deja claramente expuesto que el impacto de las transacciones fiscales sobre el medio circulante tiene tres aspectos principales: Las emisiones de moneda subsidiaria hechas directamente por el Estado, la forma en que el sistema bancario financia al Gobierno y el movimiento de los saldos de tesorería en el Banco Central de Reserva⁽²²⁾.

(23) En el estudio hecho por la emisión técnica presidida por el Doctor George E. Britnell de la Universidad de Saskatchewan, Canadá, se hacen algunas recomendaciones.

(22) Henry C. Wallilch y J. H. Adler — Op. Cit.

(23) George E. Britnell y otros — El Desarrollo Económico de Guatemala — Resumen del Informe de la misión que bajo los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y con la colaboración del Gobierno de la República, realizó un estudio de la economía del país. — Tipografía Nacional — 1951.

ciones que en forma directa o indirecta tocan aspectos de política fiscal conectadas con la política económica monetaria de Guatemala: a) R. No. 75. Establecer cajas de ahorros en los grandes centros periféricos de población; b) R. No. 76. Exigir que las compañías de seguros inviertan en títulos guatemaltecos parte considerable de las primas que invierten en el país (actualmente las inversiones de las compañías de seguros están hechas sobre bonos 4% INFOP y CHN los cuales se encuentran sobre-garantizados, porque las compañías inversoras extranjeras exigieron prácticamente el respaldo del ear gold guatemalteco). c) R. No. 77. Mantener y mejorar el crédito externo de Guatemala mediante la adopción de medidas tendientes a fortalecer su balanza de pagos, y de regulaciones anti-inflacionistas internas y, hemos dejado para último la más importante, a nuestro juicio, para este estudio, como es la No. 72: abstenerse en el futuro inmediato, de financiar los gastos del Estado por medio del recurso a créditos de importancia, provistos por el Banco de Guatemala. Los préstamos del Banco Central han constituido la fuente principal de recursos extraordinarios a que ha recurrido el Estado, en los últimos tiempos, para atender las grandes inversiones de carácter público o semipúblico. Durante 1948, 1949 y 1950 las reservas internacionales de Guatemala disminuyeron de 49 a 37 millones de quetzales. Sea cual sea la razón de dicha disminución, no cabe duda que justifica se recomiende una política monetaria cautelosa y firme, la que implica abstenerse de recurrir a la institución emisora en solicitud de préstamos importantes. Se ha notado, por otra parte, en el pasado reciente, cierta peligrosa inclinación a hacer caso omiso de las salvaguardias previstas por las leyes monetarias. Hay que contrarrestarla. Porque es de todo punto evidente que no es posible seguir recurriendo en tal forma al Banco Central sin poner en peligro la moneda nacional y que, solamente en caso de tratarse de un proyecto de suma importancia, se justificaría tal proceder.

Estas advertencias hechas para Guatemala, por la Comisión Norteamericana en 1951, las han planteado otros economistas, llegando a la conclusión de que, los gobiernos ceden fácilmente a la tentación de ocultar con mutaciones monetarias la mala situación de la Hacienda Pública, y al hacer eso creen servir algunas veces el interés general que ellos confunden voluntariamente con su interés particular o político; invocan la excusa de la necesidad sin querer reconocer que la fastidiosa alternativa en que están colocados, de depreciar la moneda o de suspen-

der pagos, es consecuencia de su mala gestión. La intervención del Estado en materia de moneda ha sido siempre nefasta y nada permite creer que sea de otra manera. Aunque la dirección de la moneda se entregase a un organismo técnico, sería poco verosímil que pudiese ser suficientemente independiente del Estado para resistir a todos los medios de presión; en caso necesario encontraría para vencer su resistencia toda clase de pretextos de interés nacional. En estos y otros términos, cada vez más enérgicos, se pronuncia Mabilie de Ponceville, (citado por Lázaro Tobón en un estudio publicado por la revista del Banco de la República de Colombia) (24) y tal parece que retratara con su visión Económico-Fiscal la situación que se presenta, en este sentido, en muchos países de la América Latina.

En la cruda historia financiera de Guatemala, el Banco Central, tanto en el sistema anterior de banca como en el actual, ha sido la vaca lechera para sacar adelante al Estado en sus problemas de tesorería, unas veces por la necesidad de nivelaciones presupuestarias, otras por la de planes de intensificación económica, donde resulta muy difícil discernir cuándo en uno y otro caso la política va mezclada en ello.

Es muy importante señalar que el Consejo de Planificación Económica del país, en un estudio reciente sobre desarrollo económico de Guatemala (Plan 1955-60), en su recomendación No. 2. "Medidas de orden institucional" propuso al gobierno de la República: (25)

- d) *Facilitar y apoyar a las entidades autónomas para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y de manera particular al Banco de Guatemala, a efecto de que la regulación de la moneda y del crédito se desenvuelva conforme a las necesidades adicionales que tendrán origen en el proceso de aceleramiento económico.*

La historia de la América Central en materia económico-fiscal, está llena de empréstitos al extranjero, de concesiones de gran calibre, de la explotación de los Bancos de Estado como cuasi dependencias públicas y de la succión de los Bancos Centrales.

(24) Lázaro Tobón — Sistemas Monetarios — Revista del Banco de la República — Bogotá, Colombia — Vol. XXII — 20 de Mayo de 1949 — No. 259.

(25) "Plan de desarrollo Económico de Guatemala, 1955/60" — Publicación del Consejo de Planificación Económica — Tipografía Nacional — 1956.

A este respecto, es del caso señalar, que en la Recomendación No. 3. del Consejo de Planificación Económica (Plan 1955/60) se enfatiza sobre que se debe

- f) *Disponer que las utilidades del Crédito Hipotecario Nacional, se destinen a incrementar el capital de la Institución y no retirarlas como recursos presupuestales del Estado* (26).

Este hecho es sintomático de que ya empieza a verse un poco claro el efecto nocivo que el uso de la banca estatal puede tener para fines de conveniencia estatal. Esperamos que estas recomendaciones, que ya las han hecho en otro sentido otras misiones científicas que han venido a Guatemala, maduren en un verdadero beneficio bancario, y ¿por qué no decirlo? en hechos reales en pro de nuestras finanzas y nuestra economía.

Hasta hace poco el Banco de Guatemala, en la plenitud de su autonomía como Banco Central no pudo sustraerse en su totalidad a esa presión Gubernativa.

Sucede a menudo, en cada movimiento político, la tendencia del público a rumorar una posible devaluación del Quetzal, y hay hasta cierto punto un tanto de no injustificado temor, pues como nos recuerda Grizziotti al hablarnos del papel de la moneda como instrumento tributario, con especial énfasis en la naturaleza financiera del papel moneda en casos de *curso forzoso*, bajo el aspecto de la coacción la emisión se parece a los empréstitos forzosos y difiere de ellos por representar una especie de *empréstito forzoso indeterminado y sin interés* (27) y nos recuerda los cálculos hechos por el profesor Keynes donde aparece que la Rusia Soviética de 1922 a 1923 había obtenido por este medio cerca de quince millones de libras esterlinas, habiéndose valuado en ciento treinta millones de libras esterlinas, el beneficio obtenido por la inflación monetaria de 1918 a 1922, en Alemania a mediados de 1922 se calculó, por el mismo profesor Keynes que el Gobierno Alemán obtuvo de la emisión de billetes cerca de cien millones de libras esterlinas anuales.

Los peligros del papel moneda como instrumento financiero, están parcialmente frenados por los Convenios de Bretton Woods. La soberanía del signo monetario es algo muy importante, en cuanto a su estabilidad para

(26) Consejo de Planificación Económica — Op. Cit.

(27) Benvenuto Grizziotti — Principios, Derecho y Ciencia de la Hacienda — Editorial Reus S. A. — Madrid — 1935.

propenden a la libertad económica de un país. De ahí que se explique la siguiente frase de un discurso de Mussolini en 1926: "La lira no es sino el signo de nuestra economía, el símbolo de nuestros largos sacrificios y de nuestro trabajo tenaz..."

Un estudio que, aunque desde el punto estrictamente económico, enfoca de manera clara la relevante importancia que tiene en materia de moneda y banca, (fiscalización bancaria en nuestro caso), el aspecto de política fiscal, lo encontramos en el informe que rindieran a la Junta Monetaria de Guatemala los economistas Jorge del Pinal y Manuel Bendfeldt J. con motivo de la participación que tuvieron como miembros de la delegación del Banco de Guatemala a la II Reunión de Técnicos de Banca Central del Continente Americano y que, en la parte que incumbe a nuestro tema dichos profesionales tratan así: (28).

Estudiando las situaciones individuales de los países latinoamericanos durante el período de guerra y postguerra se puede establecer el siguiente cuadro:

ARGENTINA. En 1942, los factores principales de aumento del medio circulante fueron los déficits presupuestarios y la acumulación de reservas internacionales. Los precios no subieron fuertemente debido a un control eficaz de precios y a algún aumento de la producción. De 1943 a 1946 el Gobierno adoptó un programa de industrialización en gran escala y de armamentos, lo que hizo subir los déficits presupuestarios a niveles sumamente elevados. Estos déficits fueron cubiertos con emisiones de valores. Coincidentemente, hubo una fuerte expansión del crédito y un apreciable aumento en las reservas internacionales. La expansión del medio circulante produjo una elevación de los precios y del costo de la vida. En 1947 ocurre una disminución en las reservas internacionales como consecuencia de la repatriación de capitales extranjeros, de la salida de capital de fuga y del otorgamiento de créditos a países extranjeros.

BRASIL. En este país la guerra fué un factor primario de la expansión inflacionaria que actuó a través de balanzas comerciales positivas, acumulación de reservas internacionales y *déficits fiscales mayores* debidos a gastos militares y bélicos. La expansión de ingresos mo-

(28) Manuel Bendfeldt J. y Jorge del Pinal — Copia a Ditto — II Conferencia de Técnicos de Banca Central del Continente Americano — Santiago de Chile — 1949.

netarios se tradujo en una actividad económica mayor y en elevación de los precios. Para combatir la elevación de precios se adoptó una política liberal de créditos y se expandió el volumen de los mismos, sobre todo de los agropecuarios. De 1945 en adelante, disminuye un tanto la inflación, posiblemente debido a ciertas medidas de esterilización del ingreso de divisas y de utilidades excesivas y a esfuerzos fructuosos del Gobierno por equilibrar su presupuesto.

CHILE. Uno de los factores principales en el crecimiento del medio circulante ha sido los recientes déficits fiscales ocasionados por participación del Gobierno en una serie de proyectos nuevos y por expansión de los servicios públicos. La financiación deficitaria se efectuó a través del Banco Central, ya que el mercado general de valores se encontró rápidamente saturado. Los bancos particulares adoptaron una política benévola de créditos, basada sobre una política liberal de redescuento del Banco Central. La inversión especulativa, el aumento en los precios de importación, los excedentes de exportación y la construcción privada adicionaron fuerzas inflacionarias que se reflejaron en el aumento de los precios. Estos, a su vez, promovieron aumentos de salarios a los empleados públicos y a los trabajadores en general y condujeron a déficits fiscales mayores y a mayor elevación de precios. Las emisiones anuales de títulos hipotecarios para la construcción contribuyeron a aumentar la presión inflacionaria. En 1944 y 1946 la balanza de pagos fué desfavorable.

COLOMBIA. Por el empeño en planes de fomento, el Gobierno ha incurrido en déficits presupuestarios financiados por crédito bancario y por colocación de valores en los bancos. Las construcciones fueron financiadas por un volumen creciente de títulos hipotecarios. La imposibilidad de importación creó un aumento considerable en la liquidez y produjo una fuerte presión inflacionaria. Los excedentes de exportación fueron de consideración y presionaron sobre los medios de pago.

COSTA RICA. Este país tuvo excedentes de exportación al principio de la guerra debido a la mayor demanda de sus exportaciones, a las restricciones existentes a la importación y los gastos norteamericanos, especialmente en carreteras. Cuando se presentaron los primeros excedentes de importación, su efecto deflacionario fué compensado por la creación de crédito local del Banco Nacional en un esfuerzo por combatir los efectos depresivos de una deflación. Se establecieron topes inelásticos de cartera pero éstos no han restringido el otorgamiento de créditos por

parte de los bancos. El descenso de los ingresos fiscales en concepto de derechos de importación ha causado *continuos y severos déficits que han sido agravados por los mayores gastos del Gobierno* debidos a la elevación de precios.

CUBA. El factor inflacionario principal de Cuba han sido los excedentes de exportación así como el aumento en el crédito comercial. *El Gobierno ha mantenido sus presupuestos balanceados y ha venido reduciendo su deuda pública.*

GUATEMALA. Los excedentes de exportación durante los primeros años de la guerra fueron la principal causa inflacionaria. *Una política fiscal prudente y una restricción en la política de crédito* influyeron para aminorar la influencia de los excedentes de exportación. A partir de 1945, los excedentes de exportación declinan en importancia, ocurre una *expansión del crédito y de los gastos fiscales* y hay una fuerte reducción de liquidez. En términos generales y exceptuando el año 1949, la política fiscal ha sido utilizada en forma recomendable para mitigar los efectos de las fluctuaciones cíclicas. Este principio quedó sentado en la legislación bancaria de 1946. La mayor parte de las emisiones de valores han sido colocadas en el sistema bancario y sólo una parte en el público.

MEXICO. La expansión del medio circulante en México se ha debido principalmente a una expansión crediticia interna, *ocasionada por un programa gubernamental de obras públicas y de fomento industrial de largo plazo que exigió financiamiento sostenido por parte del sistema bancario y, en especial, por parte del Banco Central.* Un gran excedente de exportación en 1943 contribuyó a agravar la expansión inflacionaria. Sin embargo, parece ser que las condiciones monetarias en México están principalmente determinadas por los objetivos generales de la política del Gobierno. Al terminar la guerra, México inició una fase de fuerte importación que debido a los factores monetarios subyacentes, ha conducido a una posición negativa de la balanza de pagos, la que a su vez ha llegado a determinar la necesidad de una devaluación.

NICARAGUA. Los excedentes de exportación, sumados a una sostenida expansión crediticia, especialmente después de la fundación del Banco Nacional, son las principales causas de la expansión del medio circulante. La expansión crediticia interna vino a compensar la contracción del circulante de origen externo cuando se redujeron los excedentes de exportación y aparecieron los excedentes de importación. El Gobierno ha expandido sus gastos, elevando

suelos de empleados públicos, efectuando nuevas obras públicas y expandiendo los servicios. La deuda pública ha venido subiendo moderadamente.

PERU. Desde hace dos décadas, el Perú ha tenido fuertes déficits fiscales y durante la guerra y post-guerra, éstos parecen haber sido la causa primordial de la inflación. Los déficits en los últimos tiempos se han debido a elevación en los gastos militares, y en menor grado, a obras públicas y subsidios de precios. Los déficits se han financiado por medio del crédito bancario, especialmente del Banco Central. Los bancos particulares han seguido una política liberal de crédito sin que el Banco Central tomara medidas adecuadas para contrarrestar la alta liquidez de que aquéllos gozaban. No se pudieron acumular grandes reservas de divisas y oro, como ha sucedido en los demás países latinoamericanos, debido a la estabilidad de los precios de exportación y a cierta salida de capitales. Fuertes importaciones a precios elevados contribuyeron a agravar la tendencia inflacionaria, contra la cual sólo se tomaron ciertas medidas de control de precios.

URUGUAY. Los excedentes de exportaciones y el ingreso de capital, además de los continuos déficits presupuestales fueron los principales factores en la expansión del medio circulante. Los bancos siguieron una política moderada de crédito, de manera que no contribuyeron decisivamente a la inflación. La canalización de los ahorros internos y de los capitales ingresados evitó que la financiación deficitaria ejerciera fuerte presión inflacionaria en los medios de pagos. En el otorgamiento de crédito se ha hecho una selección cuantitativa y cualitativa que ha permitido expandir la producción sin elevar fuertemente los precios; éstos han sido controlados con éxito por el Gobierno. El empleo del ahorro para satisfacer demanda diferida ha creado un excedente de importación en los últimos años y éste ha debilitado la posición cambiaria del Uruguay. Un volumen crecido de construcciones ha contribuido a estimular la inflación.

VENEZUELA. El ingreso de capitales para inversión en el país fué el factor más importante del crecimiento del medio circulante. Los programas de fomento del Gobierno, juntamente con el desatesoramiento de fondos acumulados produjeron un aumento sostenido de las importaciones. El Gobierno siguió, en la primera etapa, una política de acumulación de superávits presupuestarios y financió las obras públicas mediante emisión de títulos, en un esfuerzo consciente por detener la inflación. Los créditos han sido con-

cedidos prudentemente. *En los últimos años, una mayor proporción del presupuesto ha sido destinado para fines de fomento, especialmente agrícola.*

Hemos dicho que el Banco Central está en la obligación por sus propios fines, de orientar a las autoridades fiscales en todos aquellos aspectos que tocan con la política monetaria, bancaria y crediticia a fin de que los planes que se haya fijado la Alta Banca en estas ramas, no se vean interferidos por una política fiscal errada cuyos procedimientos, fines y alcances entorpezcan la buena marcha de la economía de un país.

Hemos visto, y más adelante lo dejaremos más claro, que el Superintendente de Bancos (vale decir, la oficina fiscalizadora de Bancos), debe mantener una vigilancia constante del sistema y de ahí que, si en esta materia el Banco Central no lo hiciera ¿quién debe señalar esa necesidad? No cabe duda que en lo fiscal sería el Tribunal de Cuentas de la Nación, pero en lo bancario esta obligación corre a cargo del Superintendente de Bancos.

Hemos observado en publicaciones suramericanas, admoniciones severas de los Superintendentes de Bancos a una errada política fiscal y cómo la Comisión Nacional Bancaria de México advirtió a tiempo las consecuencias que traería en ese país la situación fiscal ocasionada por las reducciones masivas de personal burocrático, las rebajas de sueldos y otras medidas que más tarde condujeron fatalmente a la fuga de capital mexicano hacia el exterior, con las graves consecuencias ya conocidas del desequilibrio de la balanza de pagos mexicana, a la que hubo de hacerle frente con la devaluación del peso mexicano y un fuerte empréstito solicitado al BIRF.

CAPITULO III

FINES Y ATRIBUCIONES DE UNA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DESDE EL PUNTO DE VISTA COMPARATIVO Y ACADEMICO

(29) La Inspección es un servicio superior que dictamina y comprueba con autoridad especial, delegada por la Autoridad competente, de la que tiene ciertos poderes en su misión definida de examen y comprobación, misión general en todas las ramas y agencias de la empresa bancaria, y por encima de las direcciones.

La fiscalización de los establecimientos bancarios está tomando los carriles de una especialización y hasta en materia jurídica se está llegando a perfilar con precisión una rama especial del Derecho: el Derecho Bancario. (30) La vigilancia de los bancos, en este sentido, está siendo sustraída al Derecho Común y confiada, según los países, a Inspectores del Estado, a Interventores Delegados de los Institutos de Emisión, a Censores Jurados (Contadores Públicos), como en el caso de Bélgica. La tendencia, según Jules Baudé; es a someter en el futuro a un régimen especial a todas las empresas que soliciten el ahorro público, por razón del carácter de su explotación y de los riesgos que son susceptibles de correr los capitales a ello confiados por terceros e inversionistas.

Hemos leído las legislaciones de algunos países sobre esta materia, leyes que mencionamos en el curso de este trabajo y encontramos para satisfacción nuestra, que los ordenadores de nuestra organización monetaria y bancaria, se preocuparon por instituir en nuestro país el organismo fiscalizador bancario dentro de una organización moderna y acorde con nuestra realidad. De ahí que no debe extrañar que citemos en su parte substancial, atribuciones pare-

(29) René Delaporte, — Organización y Contabilidad Bancarias — Editorial Juventud, S. A. — Barcelona — Edición 1944.

(30) Jules Baudé, — Técnica de la Censura de Cuentas — Aguilar, S. A. de Ediciones — Madrid — 1953.

cidas a las que las leyes guatemaltecas conceden a la Superintendencia de Bancos.

Una Superintendencia de Bancos, es un organismo de obligaciones y responsabilidades muy conectadas con la ciencia de la Auditoría, ya que siempre es definida como la oficina encargada de la vigilancia y fiscalización permanente del Banco Central y de las demás Instituciones Bancarias sometidas a su control.

La Superintendencia de Bancos en algunos países es un organismo autónomo; en otros, como en el caso de México y también Guatemala bajo el sistema Kemmerer en la égida del Decreto 1406 (Ley de Instituciones de Crédito), dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, bajo nombres diversos (Comisión Nacional Bancaria, Superintendencia Bancaria, Departamento Monetario y Bancario, etc.). En otros países, como Honduras, el Superintendente de Bancos es meramente un funcionario dependiente del Gerente del Banco Central y éste a su vez del Directorio Central de la Banca.

Guatemala, siguió un sistema equidistante de ambos extremos: El Superintendente de Bancos depende de la Junta Monetaria y ésta la forman, por una parte, funcionarios nombrados por el Organismo Ejecutivo, por la Universidad, por los Bancos Privados, con presencia ex-officio de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, y de Economía y Trabajo lo cual propugna un mejor equilibrio y facilita la vinculación de la política fiscal con la política monetaria, sin perjuicio desde luego, de que el Banco Central ejerce las funciones de fideicomisario, agente fiscal y consejero del Estado y el Superintendente de Bancos, que asiste a sus sesiones con carácter de asesor, observa y debe aconsejar y vigilar por que esa relación se enmarque dentro de sanos principios y de los cánones de la Ley.

¿Qué atribuciones debe tener una Superintendencia de Bancos?

- a) En primer lugar, cumplir las leyes que ordenan su funcionamiento;
- b) Vigilar por que se cumplan las leyes, reglamentos y disposiciones, emitidos por el legislador y el Gobierno de la República, atinentes a la Banca;
- c) Hacer que se cumplan los reglamentos y disposiciones emitidos por el Banco Central; cuidar asimismo, por que se observen las disposiciones emanadas de la Superintendencia en el uso de sus propias atribuciones;

- d) Fiscalizar de manera preferente todas las operaciones y actividades del Banco Central;
- e) Fiscalizar también todas las operaciones y actividades de los demás Bancos del Sistema, mediante la inspección periódica u ocasional de las Instituciones Bancarias;
- f) Dictar las medidas que fueren de su competencia o recomendar las que fueren de competencia de autoridades superiores para sancionar y corregir las infracciones que su hubieren cometido;
- g) En el caso de que las autoridades bancarias superiores contravinieren preceptos legales, consintieren hechos que afecten el prestigio y solidez del Banco Central o que lo desvíen gravemente de sus funciones, y no se adoptaren las medidas adecuadas para subsanar o sancionar las irregularidades o infracciones que se le hubieren comunicado, dar cuenta al Ministerio de Gobierno correspondiente, acompañando si fuere necesario las comprobaciones que se le pidieren;
- h) Informar periódicamente al organismo Superior Bancario, acerca de las actividades desarrolladas por la Superintendencia de Bancos;
- i) Colaborar con el Banco Central y con los demás Bancos en el cumplimiento de sus fines;
- j) Prestar asesoría a los bancos del sistema en los casos que le fueren consultados;
- k) Cuidar, en materia tributaria, por que los bancos hagan sus declaraciones y paguen sus impuestos correcta y oportunamente;
- l) Ejercer las demás funciones de inspección, vigilancia y control que le correspondan de acuerdo con otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables.

Más adelante nos referiremos, comparativamente, a las principales funciones de esta oficina fiscalizadora, con respecto a otros países. Pero, es necesario aquí hacer un paréntesis para indicar que el director técnico de una Superintendencia de Bancos, consultadas las leyes de varios países, debe llenar ciertos requisitos mínimos sobre probidad, conocimientos y experiencia, especialmente en Auditoría, Contabilidad y Prácticas Bancarias, aparte de las dotes esenciales que deben privar en un buen organizador y director de empresas.

Su designación y nombramiento ha de emanar del organismo jerárquico superior. En aquellos países donde es dependencia del Ministerio de Hacienda, su nombramiento generalmente es emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Donde su dependencia es directa con la Gerencia del Banco Emisor, de allí emana su designación. En otras legislaciones, y en la nuestra, es nombrado por el Presidente del Tribunal de Cuentas. En Guatemala, a propuesta en terna de la Junta Monetaria. Las leyes de todos los países fijan procedimientos para revocar el nombramiento del Superintendente, destituirlo, o someterlo a juicio, cuando ocurran cualesquiera de las causales que la inhabilitan para proseguir en el cargo, entre ellas: incapacidad de dirección, ineptitud, negligencia, incompetencia, abuso de autoridad, usurpación de funciones y, en general, incumplimiento de sus deberes.

Como prohibiciones implícitas, se hacen notar para este cargo aparte de la impreparación, la de que el Superintendente no puede ser Director, Gerente, Administrador, socio, empleado o accionista de las instituciones sujetas a su inspección. Tampoco debe hacer negocios de ninguna especie con las instituciones bancarias o cualesquiera otras que estuvieren bajo su control. No debe aceptar directa o indirectamente de las Instituciones bajo fiscalización, dádivas u obsequios de cualquier naturaleza, extendiéndose estas prohibiciones a sus familiares en los grados de ley.

Muy importante es, señalar la confidencialidad de las informaciones obtenidas por el Superintendente en el ejercicio de sus funciones, quedándole vedado revelar o comentar los datos obtenidos ni los hechos observados en la inspección, a menos que fuere en el cumplimiento de su deber como fiscalizador bancario; éste quizá es uno de los asuntos más importantes, máxime si se toma en cuenta que un Superintendente de Bancos no puede actuar en la política militante, porque desvirtúa la imparcialidad de sus determinaciones.

Aun cuando carece de importancia fundamental para nuestro examen, es menester mencionar el financiamiento de la Superintendencia. Es norma aceptada en casi todas las legislaciones, que el costo de esta inspección gravita sobre las Instituciones fiscalizadas, las cuales, según fórmula establecida en la Ley, pagarán una cuota de sostenimiento.

Aparte de lo anterior, y como un complemento necesario, es menester señalar que, el Banco Central puede ser facultado para poder contratar firmas de Contadores Pú-

blicos de prestigio, especializados en Auditoría Bancaria, para ejercer una fiscalización complementaria de tipo profesional tanto del Banco de Bancos, como de otras Instituciones Bancarias estatales.

Vese, por la índole de las atribuciones y fines que se asignan a este organismo fiscalizador, que su labor se enfoca por los canales de la Auditoría Superior, se encauza orientada por nortes económicos y financieros hacia el logro de sus propósitos de control monetario, bancario y crediticio .

Un análisis comparativo de varios países nos muestra el siguiente panorama:

1.— MEXICO.

En el año de 1925 se implantó en México el sistema de Banca Central, haciendo efectivos los preceptos de la Constitución de 1917, habiéndose inaugurado el Banco de México S. A. en el mes de Septiembre de 1925 con carácter de Instituto Central y en ese mismo año se estableció el organismo fiscalizador denominado Comisión Nacional Bancaria, encargado de la vigilancia y control de las actividades del sistema bancario mexicano. (31)

La Comisión Nacional Bancaria se compone para su régimen superior, de un "Pleno" y de un "Comité Permanente". El primero como un órgano consultivo que dicta normas generales y al que le son pasadas las ponencias, informes y dictámenes que la Comisión haya de someter a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre asuntos monetarios, bancarios y crediticios. Se compone de 6 vocales designados por la Secretaría de Hacienda; tres de los cuales son representantes de las Instituciones de Crédito y uno de ellos de los Bancos de Depósito, reuniéndose por lo menos una vez al mes. El Comité Permanente es verdaderamente la Superintendencia de Bancos, como que es el encargado de la inspección y vigilancia, de la tramitación y ejecución de los asuntos de carácter general y de la aplicación de las normas generales aplicables a las instituciones en particular. Se compone de un Presidente, quien lo es a la vez del pleno y por vocales designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiéndose reunir por lo menos cada 15 días, pudiendo acelerar dicha periodicidad. El orden jerárquico se establece así:

(31) Enrique Quintanilla Obregón, Jefe del Depto. de Inspecciones de la Comisión Nacional Bancaria — La Inspección Bancaria en México — Copia a mimeógrafo de una Conferencia sustentada en Mayo 1954 ante el Centro de Estudios Monetarios Latino-Americanos.

PRESIDENTE

Dirección General de Inspecciones

Sub-Dirección de Inspecciones Departamentos Conexos

Departamentos de Inspecciones Jurídico
Estudios Técnicos
Estadística
Secciones de Inspecciones Fiscal
Actuaría

Inspectores
Auxiliares
Personal Adscrito

Departamentos Auxiliares o de Servicio

Administrativo,
Archivo y Correspondencia

No vamos a entrar a hacer un detalle de las diversas funciones que la ley le encomienda, porque habiendo consultado varias legislaciones, fuente del contenido de este capítulo, encontramos en ellas un denominador común al que nos referimos al final. Sí es de notarse, en la terminología mexicana de inspección bancaria, que la palabra "auditoría" está sustituida por la de "inspección" y se clasifican así:

Visitas iniciales
Visitas ordinarias
Visitas extraordinarias

Las primeras se refieren a la constitución de nuevos Bancos y comprenden un estudio de la organización y constitución de estos institutos a fin de cerciorarse de su correcto manejo y aplicación legal. Las visitas especiales o extraordinarias se hacen con objeto de determinar situaciones de carácter particular o especial de los Bancos. Agencias o Sucursales y se practican en forma esporádica. Las visitas ordinarias son las más comunes y las que constituyen lo que se conoce como Auditoría de Fin de Ejercicio o Auditoría de Balance, cuyos lineamientos condensaremos en un capítulo general de todas estas organizaciones de otros países. Se trabaja también a base de credenciales o nombramientos, de comisiones específicas de revisión, conforme programas o instructivos generales o especiales. Todas estas visitas o Auditorías culminan con un informe general que es recibido por el departamento de

Inspecciones para su estudio y contrarrevisión que da lugar a un memorándum que sintetiza el informe y es calzado con la firma del Jefe de Inspectores, trabajo que a su vez pasa a la inspección general, quien nuevamente lo somete a estudio para el pase final al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria quien lo pasa al Comité Permanente para su tramitación y ejecución, dando las resoluciones definitivas conforme el siguiente indicador:

Informes a las Autoridades Hacendarias.

Informes al Banco de México, S. A.

Observaciones y recomendaciones a la Institución u Organización.

Adopción de medidas de regularización dentro de situaciones normales, y

Adopción de medidas de carácter urgente.

De las sesiones del Comité Permanente y de sus resoluciones se deja constancia en actas, copia de las cuales es enviada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su *aprobación o veto*. Aparte de las visitas o auditorías propiamente dichas, la Comisión Nacional Bancaria ejerce su función por medio de:

- a) Revisión y aprobación de Balances Generales Anuales y determinación de índices de productividad;
- b) Revisión de los informes periódicos de carácter obligatorio que rinden las instituciones;
- c) Estudios de carácter económico, financiero y jurídico;
- d) Otros medios de vigilancia y control:

Sorteos de Bonos, Cédulas Hipotecarias y títulos de Capitalización.

Remates

Incineraciones de Títulos emitidos en serie y amortizaciones

Autorizaciones a uniones de crédito y almacenes

Aprobación o veto de delegados fiduciarios y agentes de bolsa

Aprobación de la propaganda y publicidad de las Instituciones u Organizaciones

Expedición de autorizaciones y credenciales para agentes de capitalización y de ahorro

Formulación del calendario que rige las actividades de las Instituciones y Organizaciones

Atención al público en general de todos aquellos problemas derivados de sus relaciones con las Instituciones de crédito y Organizaciones Auxiliares;

- e) Intervenciones:
Como consecuencia de las visitas se producen situaciones de emergencia que provocan:
 - Inspecciones permanentes
 - Intervenciones con carácter de gerenciaEstas últimas sustituyendo a la administración de la Institución por mala gestión de sus administradores o irregularidades de carácter grave. Tanto la inspección permanente como la que se hace con carácter de gerencia, son medidas transitorias;
- f) Revisiones de tipo fiscal:
 - Impuestos sobre la Renta y sobre Utilidades Excedentes
 - Dictámenes sobre interpretación de leyes fiscales en materia bancaria a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- g) Estadística:
 - Utilización como complemento de la inspección y vigilancia.
 - Difusión de datos de interés general relativos al movimiento bancario mexicano
 - Demás está hacer cualquier comentario sobre la importancia y utilidad de la estadística bancaria como factor de orientación de la política económica en materia de banca y crédito, dada la organización monetaria, bancaria y crediticia de México;
- h) Servicios Varios:
 - Instructivos de Contabilidad
 - Bibliografía
 - Canje, etc.

Se concluye de la síntesis anterior de la Organización de la Comisión Nacional Bancaria de México que en este organismo se funden dos entidades, la que podríamos llamar Junta Monetaria y Bancaria (el Pleno) y la Comisión Permanente que viene a ser, en sí, una Superintendencia de Bancos. La primera según se desprende de las atribuciones que la ley le asigna rige la política monetaria, bancaria y crediticia del país y la otra, procura la vigilancia y

fiscalización de toda la órbita bancaria, perfectamente acopladas en un solo organismo armónico que funciona como un todo, bajo una sola presidencia y dirección técnica.

Es de hacerse notar que en el Sistema Mexicano se fiscalizan no sólo instituciones bancarias propiamente dichas sino Organizaciones Auxiliares, donde entran Almacenes Generales de Depósito, Compañías Capitalizadoras, Empresas Fiduciarias, etc.

En lo que al aspecto de política fiscal se refiere, coincide con tipos de organización de otros países, en cuanto se relaciona con la estrecha colaboración que debe tener y tiene con el Estado en el desenvolvimiento de la política económica del país.

Nótese, asimismo, un factor importantísimo que pocas Superintendencias tienen en el mundo, cual es la aprobación previa a todo plan de propaganda de las Instituciones Bancarias, lo cual es de innegable utilidad ya que la experiencia demuestra, con vivos ejemplos, que muchos Bancos no llegan a llenar plenamente sus funciones de tales por carencia de una publicidad adecuada a sus planes y fines.

En México, como en tantos otros países avanzados se requiere en los Balances la *vistoria de Contadores Públicos Titulados*, que unas veces con el carácter de "Comisarios de Cuentas" o como "Auditores Externos" ejercen fiscalización complementaria. Un deseo nacionalista de tecnificar la labor de Auditoría, ha ido permitiendo que *las Auditorías Internas e incluso las Jefaturas de Contabilidad, hayan ido siendo asumidas por Contadores Públicos Colegiados.*

2.— PARAGUAY.

El capítulo III del Título III del Dto. —Ley No. 5130 de 8 de Septiembre de 1944 que crea y organiza el Banco de Paraguay, tiene para nosotros una importancia suma, por cuanto, comparado con el capítulo respectivo de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, son casi iguales y esto se explica así: La organización bancaria del Paraguay fué instituida antes que la reforma monetaria de Guatemala bajo los auspicios de técnicos que participaron en ambas, con la colaboración de la Junta de Gobernadores del Sistema Federal de los Estados Unidos, por lo que no haremos en este caso mayor detalle de las atribuciones que competen a la Superintendencia. Únicamente es de subrayar que *aquí ya no existe como en México la dependencia directa del poder público, sino que es con respecto a la Junta Monetaria como en Guatemala.*

La Junta Monetaria es la Directora del Departamento Monetario que se compone del Presidente del Banco que lo es de la Junta; del Ministro de Hacienda o su representante, de un miembro designado por el Poder Ejecutivo dentro de una terna presentada por el Consejo de Administración, de un representante de los demás Bancos que operan en el país y de un representante del Ministro de Industria y Comercio.

La dirección y administración del Banco, están a cargo de un Consejo de Administración compuesto del Presidente del Banco, de cinco miembros titulares y dos suplentes, nombrados por el poder Ejecutivo con acuerdo del Consejo de Estado. Dos de los cinco miembros titulares y uno de los suplentes, son elegidos de una lista de ocho candidatos competentes propuestos por las entidades económicas privadas. Aquí también los *Balances Bancarios deberán ser certificados por "Contador Público Matriculado"* y el Superintendente tiene la obligación de publicar periódicamente un resumen del estado de los Bancos.

El Superintendente de Bancos está facultado para aplicar directamente multas por infracciones de la leyes bancarias y de deducir las responsabilidades consiguientes, teniendo facultad para imponer a los Bancos, las limitaciones y el contralor que sean necesarios para el reajuste de sus operaciones a las exigencias legales (Art. 34 del Decreto-Ley No. 5286, que establece el régimen bancario de la República del Paraguay).

3.— COLOMBIA.

La Ley 45 de 1923 ⁽³²⁾ sobre Establecimientos Bancarios, en su Capítulo II crea dependiente del Gobierno una Sección Bancaria encargada de la ejecución de las leyes que se relacionan con los Bancos Comerciales, Hipotecarios, el Banco de la República (Banco Central) y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en Colombia. (Actualmente, parece que también controla Seguros). El Jefe de dicha Sección se llama Superintendente Bancario y tiene la Supervigilancia de todo el Sistema Bancario. Es nombrado por el Presidente de la República por un período de cuatro años y tiene la facultad de designar dos delegados bajo los nombres de "Primer Superintendente Delegado" y "Segundo Superintendente Delegado", más el personal de planta que fuere necesario.

(32) Legislación Bancaria de Colombia — Publicación de la Superintendencia Bancaria — Editorial Minerva S. A. — Bogotá, Colombia — 1938.

El Gobierno, además podrá contratar los servicios de un Experto Extranjero que sirva de asesor al Superintendente Bancario.

Cuando el Superintendente se separe de su puesto lo reemplazará un Superintendente Delegado.

La inspección propiamente dicha, está a cargo de un cuerpo de *Inspectores Visitadores y de Planta*, que en sus funciones tiene casi las mismas que nuestros Auditores y no pueden tener operaciones de préstamos con los Bancos, sin previo permiso escrito del Superintendente.

El costo de inspección es sufragado por los Bancos con la aprobación del Ministerio del Tesoro y guarda equitativa proporción con los Activos de éstos.

El Superintendente Bancario mensualmente somete al Contralor General de la República, una relación detallada de las operaciones verificadas en los fondos sufragados por los Bancos para el sostenimiento de la Superintendencia.

El sistema de Auditorías se hace, ya por medio de visitas periódicas u ocasionales a los Bancos o en forma preventiva mediante la recepción de reportes periódicos, teniendo los inspectores la facultad de interrogar, bajo juramento, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el examen y revisión de un establecimiento bancario, pudiendo hacer uso de las medidas coercitivas que establece el Código Judicial.

Existe el precepto de confidencialidad en el resultado de las investigaciones.

La Superintendencia tiene la facultad de pedir cualesquiera informes ocasionales o periódicos que fueren necesarios.

Se publicará en el Diario Oficial la situación de cada Banco y de todos los Bancos consolidados.

No puede funcionar ni crearse ningún Banco, Agencia o Sucursal sin la autorización del Superintendente Bancario. En caso de resoluciones negativas, puede interponerse recurso ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En caso de graves deficiencias y con la aprobación del Ministro de Hacienda, el Superintendente puede tomar inmediatamente posesión de los negocios y haberes de un establecimiento bancario.

El Superintendente rinde un informe anual al Ministro del Tesoro.

El Superintendente y sus Delegados, dice la ley que los rige, *están sometidos al derecho común* por cualquier abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones o de denegación de justicia de las mismas.

En los casos de liquidaciones de Bancos, el Superintendente Bancario representa al Banco en Liquidación.

Debemos hacer resaltar de paso, el enorme poder coercitivo y autoridad que este funcionario tiene en toda la organización bancaria, a tal extremo que en ciertos nombramientos de gerencias de bancos, éste dictamina y los comunica a la Corte Suprema de Justicia y es que, como dijera el Dr. Suárez Hoyos, en el opúsculo que citamos, a tono con los acentuados poderes que se le otorgan al Superintendente de Bancos tiene los medios de coerción propios de la fuerza ejecutiva de la ley, enderezados a restablecer prácticamente el derecho cuando han sido inútilmente empleados los medios del convencimiento tendientes a obtener la voluntaria sumisión. Sin esto, los poderes del Superintendente no serían tales poderes.

Dentro de la organización legal de Colombia y en comparación con otras organizaciones similares, hemos encontrado que es un organismo fiscalizador de los que tienen mayor autoridad en la América; que no se sujeta al Banco Central; que es dependiente del Gobierno, casi podríamos decir del Presidente de la República, dependencia que a su vez está sujeta a una fiscalización de segundo grado de la Contraloría General de la Nación.

En cuanto a sus funciones específicas de control y vigilancia de crédito, moneda y banca, resume casi las de una Junta Monetaria y las de una Superintendencia de Bancos aún cuando el Banco de la República, eje del sistema, tiene sobre sí la responsabilidad de la directriz de la política monetaria, bancaria y crediticia del país, pero el Superintendente, con sus casi omnímodas facultades tiene cierta función de veto.

No cabe duda que en lo que se refiere a procedimientos, instructivos y normas rígidas de revisión, esta Superintendencia Bancaria es una de las que han acumulado mejor experiencia.

En cuanto a política fiscal y desarrollo económico, también presta cierta asesoría al Estado ya por medio del Banco de la República o bien del Contralor General de la Nación, en materia de gasto público, expansión del medio circulante, etc.

El Banco de la República y la Superintendencia Bancaria, fueron creados por insinuación de la primera misión Kemmerer (33). El sistema de Banca Central, que da es-

(33) Edwin Walter Kemmerer y su obra en Colombia — Suplemento al No. 9 y 10 de «Anales de Economía y Estadística» — Imprenta Nacional — 1945 — Bogotá, Colombia.

tabilidad y solidez a la moneda y al crédito, fué iniciado en Colombia por dicho Profesor Norteamericano, y en virtud de la ley que centralizó en el Emisor el poder de regular el medio circulante. Las fuerzas del dinero vinieron a tener así un control matemático encargado de quebrantar el caos de los sistemas financieros del país y de encauzarlos en forma ordenada en busca de la estabilización monetaria, mientras que, por su parte, la Superintendencia de Bancos armonizaba las líneas generales de la estructura de los institutos de crédito y dictaba normas de regulación que permitieron desde un principio el florecimiento de la industria bancaria sobre bases de confianza y seguridad.

Es conveniente considerar que los sistemas implantados por Kemmerer y su misión de expertos, si no permanecen intactos en su inicial estructura, al menos constituyeron el basamento de la organización económica, fiscal y financiera de Colombia.

La evolución del mundo aisló los sistemas de Kemmerer para ubicarlos en su época, cuando la teoría del *Patrón Oro rígido* no había sido desplazada por sistemas revolucionarios que, como los *Patrones Precios* insinuaron diferentes aristas en la composición económica del mundo contemporáneo.

Después de la crisis de 1930, los sistemas Kemmerer entraron en decadencia. El automatismo económico, sintetizado en el *Patrón Oro* funcionando en su forma más pura (*Gold Standard*), colocó a los países al servicio de la moneda, en una época en que las revaluaciones económicas y el progreso industrial del mundo apenas entraban en el período de gestación.

La mentalidad Kemmerer, que calificaba la moneda por su respaldo en oro y no por su capacidad adquisitiva, quedó al margen cuando la crisis económica de 1930 puso al mundo, y especialmente a América, al borde del desastre, debido precisamente a la dificultad con que el dinero se movía en momentos en que el ensanchamiento de la producción y de los mercados hacía necesaria una mayor elasticidad del medio circulante.

El "Gold Standard" resultó entonces anacrónico. De nada valía que la moneda tuviera un vigoroso respaldo; su poder adquisitivo nunca fué estable y su volumen no atendía los requerimientos de la producción. El sistema Kemmerer entró entonces en desuso, no por incipiente y acomodaticio, sino porque los nuevos rumbos del mundo lo condenaron al fracaso. Mientras que en los Estados Unidos y en la mayoría de los países americanos la experien-

cía señalaba nuevas formas de organización monetaria, el sistema Kemmerer fué quedando a la zaga en sus aplicaciones prácticas, pero sin que sus cimientos desaparecieran del escenario.

En Colombia, como en los demás países americanos visitados por el señor Kemmerer, tales sistemas constituyen hoy solamente el esqueleto de las vastas organizaciones actuales. El Banco Emisor Colombiano y el organismo fiscalizador han evolucionado hasta colocarse en puesto principalísimo entre las instituciones similares del Continente y su campo de acción, tan ancho y tan fértil, apenas si conserva hoy el esquema de su organización primitiva. La Superintendencia de Bancos ha extendido su influencia más allá de lo proyectado por la misión de expertos que la implantaron ⁽³⁴⁾.

En Guatemala, ⁽³⁵⁾ *aunque nuestra unidad monetaria se define siempre en términos de oro, sin embargo, como están prohibidas la exportación y la enajenación y adquisición de oro, que no sean efectuadas por el Banco de Guatemala no existe en la práctica el patrón oro siendo el valor del quetzal simplemente su poder de compra.*

En nuestro antiguo sistema monetario el billete era convertible en oro o divisas a elección del Banco Central. En el actual régimen la obligación del Banco de Guatemala consiste en asegurar la libre convertibilidad entre el quetzal y las divisas extranjeras. Nuestra actual legislación contempla dos aspectos de la moneda: por un lado la estabilidad externa y por otro la estabilidad interna de manera que si se nos permite la expresión, hoy tenemos una verdadera moneda con su anverso y su reverso; el primero ve hacia la situación interna del país, pues la principal función del Banco es adaptar los medios de pago y la política de crédito a las legítimas necesidades del país y prevenir las tendencias inflacionistas, especulativas o deflacionistas; y el segundo, ve hacia el exterior, lo que constituye el otro deber del Banco o sea mantener el valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional a divisas, de acuerdo con la Ley Monetaria.

La Ley 45 de 1923, que nos ha servido de base para nuestros comentarios, aún vigente, reglamenta todo el sistema bancario y crediticio de Colombia y como hace ver

(34) Alfonso Palacio Rudes — Contralor General de la República — Suplemento al No. 9 y 10 de «Anales de Economía y Estadística». Diciembre de 1945 — Imprenta Nacional — Bogotá, Colombia

(35) Juan de Dios Leonardo — Génesis de la creación del Banco de Guatemala y desarrollo de sus funciones en 10 años — «El Imparcial» Nos. del 19 y 20 de Julio de 1956.

el Superintendente Bancario Héctor José Vargas en la Revista citada, desde su emisión no han vuelto a presentarse pánicos bancarios, como los que atormentaron la primera etapa de la vida bancaria de Colombia, ni quiebras, ni escándalos financieros como los registrados antes de 1923, aún cuando en esa época el movimiento bancario era rudimentario y minúsculo y ahora es grande y trascendente.

4.—ECUADOR

También en este país encontramos una vasta organización de la Superintendencia de Bancos y hojeando la codificación de la Ley General de Bancos de ese país (36) extractamos los siguientes datos esenciales de su organización.

Según la Ley, para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito bancario, funcionará la Superintendencia de Bancos, *organismo técnico y autónomo* dirigido por el Superintendente de Bancos. Encontramos que en este país lleva también el control de Compañías de Seguros, de las de Capitalización y de las de crédito recíproco, advirtiendo la ley, que las demás compañías anónimas podrán también ser controladas por la Superintendencia de Bancos.

El Superintendente de Bancos es elegido por el Congreso Nacional, en pleno, previa terna que al efecto presentará el Presidente de la República y dura cuatro años en el ejercicio del cargo.

Existe en el orden jerárquico descendente, un funcionario que lleva el nombre de *Intendente de Bancos* que es el que le sigue en casos de vacancia, renuncia, permiso, etc.

Observamos en este país, para el Superintendente y sus subalternos, las mismas prohibiciones de otras legislaciones; tiene la capacidad de nombrar directamente su personal y de reglar sus funciones.

Para sufragar los gastos de sostenimiento los Bancos fiscalizados contribuyen en proporción al promedio de sus correspondientes activos y las otras empresas bajo control, de acuerdo con leyes especiales; para estos fines actúa como fideicomisario el Banco Central del Ecuador.

El Superintendente de Bancos presenta anualmente al Congreso Nacional un informe que contiene múltiples

(36) Boletín de la Superintendencia de Bancos — No. 53 — Abril-Junio 1948 — Año XI — Edit. Fr. Jodoco Ricke — Quito, Ecuador.

datos sobre el estado de los Bancos, sus operaciones, su situación, recomendaciones sobre reformas legales, etc.

Su equipo de personal se compone: del Intendente, Abogado, Secretario General, Interventor, Jefes de Sección y los demás funcionarios y empleados que pueda necesitar para el debido desempeño de sus deberes.

Interviene el Superintendente en la promoción de Bancos, así como en su liquidación y en la declaratoria de dividendos (esta atribución es corriente en todas las legislaciones).

En materia de política fiscal encontramos que en el informe a que hemos hecho mención, el Superintendente tiene que dar cuenta al Congreso con un estado de las Contribuciones recaudadas por los Bancos durante el año, un estado de las Multas y otras penas pecuniarias recaudadas por su oficina durante el año, y las recomendaciones que estimare convenientes para armonizar problemas de finanzas, economía y crédito.

En el caso de infracciones el Superintendente suministrará al Agente Fiscal los datos relacionados con las que descubra y el Agente Fiscal estará obligado a proceder inmediatamente a la pesquisa.

El Superintendente tiene el derecho de intervenir como parte personalmente o por un representante, en cualquier juicio que se promoviere por contraversión a las leyes bancarias.

Encontramos estos otros elementos, en lo que se refiere a inspección de Bancos: *El elemento autoridad* para hacer comparecer y declarar con juramento a toda persona cuyo testimonio se considere necesario para el examen o inspección de un Banco; *carácter reservado* a los informes; *facultad de pedir datos* en cualquier momento; *publicación del resumen de estados*; obligación de los bancos a presentarle *Balances y Estados de Pérdidas y Ganancias debidamente certificados*; facultad del Superintendente a concurrir a cualesquiera juntas de directorio o de accionistas e incluso a convocar, cuando lo creyere conveniente dichas reuniones; *control de asuetos bancarios*; *facultad de intervenir los Bancos y de presidir las liquidaciones*; y las demás facultades que son comunes a todo organismo de fiscalización bancaria.

5.— CHILE

Por el Decreto 3154 de 23 de Julio de 1947 nos enteramos del texto de la Ley General de Bancos de ese país que en su primera parte Título I establece adscrita al Mi-

nisterio de Hacienda, una Sección de Bancos (37), cuyo Jefe lleva el título de Superintendente de Bancos con las funciones clásicas de Supervigilancia de las empresas bancarias.

El Superintendente de Bancos es nombrado por el Presidente de la República para un período de seis años prorrogables con un sueldo de \$171,000.00 y *debe caucionar su responsabilidad* con una garantía no menor de \$200,000, a satisfacción del Contralor General de la República.

También en este país existe un primero y segundo *intendentes*, ayudantes, colaboradores y el personal técnico y de planta necesarios.

Está la prohibición de no poder tener préstamos con los Bancos sujetos a su vigilancia, ni recibir obsequios ni dádivas de ninguna naturaleza, con graves penas para garantizar así su probidad.

El presupuesto es pagado por la Tesorería Fiscal previa aprobación del superintendente, y los Bancos deberán contribuir al sostenimiento con una cuota que es fijada semestralmente con aprobación del Ministro de Hacienda.

No nos extendemos en mayores consideraciones, ya que sus funciones, aparte de esa dependencia con el Ministerio de Hacienda, en lo técnico y administrativo, son parecidas a las que hemos venido reseñando. Así pues, derivado de lo anterior el Superintendente debe presentar al Ministerio de Hacienda informes anuales de su labor. La jerarquía que el Superintendente tiene en esta república, prácticamente asume funciones, que en otras organizaciones competen a una Junta Monetaria y a una Superintendencia de Bancos propiamente dicha.

6.—EL SALVADOR

En este país encontramos que el Banco Central de Reserva conforme el Decreto No. 64 (Ley Orgánica), (38) ejerce el control de todos los Bancos y así observamos por ejemplo: que el artículo 13 y siguientes le dan estas atribuciones: Todo Banco establecido en El Salvador debe publicar su balance general, a más tardar, un mes después del cierre de su año económico, y, en todo caso, antes de la fecha señalada para la Junta General Anual de sus Ac-

(37) Vigésima segunda memoria anual — Superintendencia de Bancos — Santiago de Chile — 1947.

(38) José María Canales — Organización y Contabilidad Bancarias — Evolución Bancaria en El Salvador — Imprenta Funes — Edición 1942.

cionistas. Al mismo tiempo que publique su Balance, todo Banco deberá enviar, al Banco Central de Reserva, una copia confidencial de su Estado de Pérdidas y Ganancias. El Banco Central de Reserva podrá, a su juicio, exigir que tanto el Balance General como el Estado de Pérdidas y Ganancias de cualquier Banco, sea examinado y verificado por un Contador Público Diplomado o por persona de idoneidad reconocida en materia de contabilidad, debiendo ser aprobada por el Banco Central la designación que se haga para este fin. En ningún caso podrá realizarse el examen de cuentas por un empleado del mismo Banco que las presente.

Además, conforme el Art. 14, todo Banco establecido en El Salvador rendirá, mensualmente, informes confidenciales al Banco Central de Reserva de acuerdo con los modelos establecidos por la ley, y deberá suministrar cualquier información adicional que el Banco Central de Reserva solicite para explicar o ampliar tales informes. Dichos informes irán firmados por propia mano o por poder por el Gerente y el Contador-Jefe del Banco; se harán de manera que comprenda hasta la fecha del cierre de negocios de cada mes, y deberán estar en posesión del Banco Central de Reserva dentro de los ocho días siguientes a su fecha. El Banco Central de Reserva hará publicar cada mes, en el "Diario Oficial", un resumen de todos los estados de los Bancos, mostrando, en forma global las cifras totales bajo los diversos títulos de cuenta.

Asimismo, encontramos en los Estatutos del referido Banco Central (Decreto No. 65) la siguiente disposición en cuanto a fiscalización de dicha institución: La Junta General de Accionistas nombrará un Contador Público Independiente, para que sea el Auditor del Banco. El Auditor desempeñará su cargo durante un año, pudiendo ser reelecto. Ningún miembro de la directiva, funcionario o empleado del Banco, podrá ejercer este cargo; además, la Auditoría General de la República ejercerá la vigilancia, fiscalización y glosa de las cuentas del Banco Central de Reserva.

No entramos a mayores comentarios respecto a la fiscalización bancaria en El Salvador, porque entendemos que actualmente hay estudios en ese país tendientes a organizar en debida forma una Superintendencia de Bancos con lineamientos modernos. Noticias de fines de 1955 nos traen la nueva de una Superintendencia de Bancos, pero que tiene el enorme vicio técnico de haber mezclado bajo la jerarquía del Superintendente de Bancos atribuciones

muy disímiles. En efecto: leímos un cable del 12 de Diciembre donde se destaca lo siguiente:

Actualmente, informa el Superintendente de bancos, la inspección de bancos controla 331 instituciones que son las siguientes: siete bancos con treinta agencias, sucursales y corresponsalías en varios departamentos de la República; una empresa capitalizadora del ahorro sujeta a la ley y reglamento especiales; 138 sociedades anónimas con fines comerciales variados; 2 empresas salvadoreñas de seguros; 18 agencias autorizadas de compañías extranjeras de seguros; 71 cooperativas de derecho; 32 cooperativas de hecho; y 62 sindicatos. (39)

Con esa amalgama de funciones compadecemos al Señor Superintendente de Bancos de El Salvador, porque aparte de la labor de rutina burocrática no podrá desarrollar mayor amplitud técnica, no podrá propugnar especialización de sus afanes muy necesaria en una buena organización de empresas.

7.—COSTA RICA

La Ley General de Bancos No. 15 de 5 de Noviembre de 1936 que sustituyó a la de 1900 establece, como dice Rodrigo Facio, (40) "La necesarísima institución de la Superintendencia de Bancos".

Extractando del libro "La Moneda y la Banca Central en Costa Rica", se observa que: La Superintendencia de Bancos se organiza como una dependencia de la Secretaría de Hacienda, y al Superintendente, que es su jefe, le confiere la ley para poder cumplir con su función de ejercer la vigilancia sobre los bancos, las siguientes facultades básicas:

- a) Ejecutar en cualquier momento que lo encuentre conveniente una inspección directa de un banco, sucursal o agencia de banco, la cual puede ser parcial o general, es decir, referirse sólo a una determinada clase de negocios u operaciones, o extenderse a todos los negocios y operaciones del del banco examinado;

(39) Diario de Centro América — Año LXXVI — Lunes 12 de Dicbre. 1955 — No. 22025.

(40) Rodrigo Facio La Moneda y la Banca Central en Costa Rica — Fondo de Cultura Económica — 1947.

- b) Pedir a los bancos, dos veces por semestre, y en una fecha cualquiera, que debe ser anterior a la de la notificación respectiva, la presentación de estados de su situación financiera, en la forma y con los datos que la propia Superintendencia determine;
- c) Pedir a los bancos estados diarios de su situación de encaje, con los datos que la propia Superintendencia determine;
- d) Exigir de los bancos, dentro de los primeros diez días de cada mes, un estado de su activo y pasivo referente al último día hábil del mes anterior.

Por su parte, el Superintendente está obligado a presentar al Secretario de Hacienda, dentro de los tres primeros meses de cada año, un informe conteniendo todos los datos y observaciones referentes a su labor de supervigilancia.

La Superintendencia ha venido trabajando, desde su fundación, de acuerdo con esas líneas que la Ley le marca, encontrando una franca colaboración por parte de las instituciones bancarias.

La Ley da también a la Superintendencia intervención activa en materia de quiebra y liquidación de bancos, fijando para estos casos procedimientos cuidadosos y concretos y termina con un título especial sobre sanciones para los casos de incumplimiento a sus propias normas.

Las sanciones aplicables a los bancos por las infracciones de índole propiamente bancaria son las de multa, *que los Tribunales deben fijar* en cada caso, y que no pueden ser impuestas sin concederle *audiencia al Superintendente*, ni pasar de la suma de cinco mil colones.

8.— HONDURAS.

En el orden monetario y bancario hasta mediados de 1951, Honduras era uno de los países más atrasados en Centro América, con una moneda podemos decir extranjera, si se admite la expresión, donde el "Lempira" había perdido casi todo su poder liberatorio y cuya soberanía monetaria era prácticamente desconocida en el país. Los "greenbacks" y el "dime" tenían una circulación tal que prácticamente habían absorbido el medio circulante de origen interno.

Fué posiblemente de las consecuencias de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y de los Planes de Bretton Woods, que el gobierno del Presidente Gálvez trató de introducir una reforma monetaria congruente con los adelantos modernos para alinear a Honduras en la órbita de los Bancos Centrales de América.

Es muy honroso hacer notar que en esta tarea reconstitutiva, Guatemala prestó su colaboración más decidida, consciente de su papel de hermana mayor y segura de coadyuvar al florecimiento económico de dicho país.

Fué así como la Junta Monetaria de Guatemala, destacó dos comisiones: una, para organizar el Banco Central de Honduras, integrada por Economistas de la Universidad de San Carlos, miembros del Banco de Guatemala, y la otra, presidida por un Contador Público, también de la Universidad de San Carlos, entonces Superintendente de Bancos, para organizar la Oficina Fiscalizadora de Bancos y es a esta última a la que nos referiremos en el siguiente resumen:

Principiemos haciendo notar que el Superintendente de Bancos depende del Gerente del Banco Central de Honduras y éste del Directorio de dicho instituto. En la Ley del Banco Central de Honduras y la Ley de Establecimientos Bancarios, se fijan las atribuciones y deberes de la Superintendencia de Bancos como dependencia, ya se dijo, del Banco Central. No entramos en mayores detalles con respecto a sus funciones puesto que son casi las mismas de la Superintendencia de Bancos de Guatemala, con ligeras variantes, siendo las más importantes: que el personal subalterno de la misma es nombrado por el Gerente del Banco Central a propuesta del propio Superintendente; que la fiscalización del Banco Central no le compete, puesto que ésta corre a cargo de un Auditor designado por el Gobierno de la República.

En los planes propuestos por Guatemala, su organización y ordenamiento jerárquico se establecía por medio de las siguientes secciones :

- El Despacho del Superintendente,
- La Secretaría,
- La Sección de Auditoría,
- La Sección de Estadística.

En el orden fiscalizador propiamente dicho, la inspección de los Bancos se ejerce por medio de visitas periódicas u ocasionales (Auditorías) y a través de un sistema de reportes sobre cobertura de encajes, requerimien-

tos de capital y reservas, etc., con el apoyo de una estadística adecuada.

Como era lógico, se previó en la ordenación de las Auditorías lo relativo al aspecto fiscal, en lo que se refiere a colaboraciones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia de tributos y otros aspectos.

Estamos en la creencia que los controles recomendados han sido implantados y que aquella dependencia puede prestar valioso concurso al desarrollo económico de su país.

9.— ESTADOS UNIDOS.

Después de las reformas de 1935, puede decirse que prácticamente no existe ya más que un solo Banco Central, el Consejo de Gobernadores (Board of Governors) aunque cada uno de los Bancos de la Reserva (Federal Reserve System) conserve ciertas facultades para desarrollar una política diferente de los demás, bajo la inspiración y control del Consejo. Por otra parte, éste se halla cada día más sujeto a la autoridad del Estado que dirige en definitiva la política monetaria común. (41)

La Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal, se compone de siete miembros, designados para un período de 14 años por el Presidente de los Estados Unidos, con el consentimiento del Senado, estando escalonados los períodos de servicio de modo que cada dos años termina el de uno de ellos. El Presidente designa a su vez al Presidente y al Vicepresidente de la Junta, para un período de cuatro años, siendo la sede el Distrito Central de Washington. La Junta de Gobernadores no tiene ningún capital ni hace negocios bancarios, las cuotas de sostenimiento las sufragan los Bancos de la Reserva Federal. La Junta determina, de acuerdo con los Bancos de la Reserva, a los cuales inspecciona, las normas crediticias del sistema.

La Ley estipula la creación de un Consejo Federal Consultivo compuesto por doce miembros. Un elegido anualmente por los consejeros de cada Banco de la Reserva Federal. Este Consejo integrado por Banqueros prominentes, tiene poderosas facultades para dar y pedir información y también para aconsejar.

Los principales organismos que ejercen influencia sobre el crédito e inciden en la política fiscal, son: La Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, el

(41) José María Vilaseca Marcet — La Banca Central y el Estado — Casa Editorial Bosch — Barcelona — 1947.

Contralor de la moneda, la Federal Deposit Insurance Corporation, la Reconstruction Finance Corporation, la Federal Housing Administration y sobre todo la Tesorería del Gobierno de los Estados Unidos, sin perder de vista los Departamentos intermedios, especializados, el Federal Reserve Board, la Assay Office y el Bureau of Engraving and Printing. A esos organismos nos dice Major B. Foster, del Departamento de Banca y Finanzas de la Universidad de New York, que hay que añadir los Superintendentes Bancarios de los diversos Estados.

La Federal Housing Administration controla crédito hipotecario. El Contralor de la Moneda y los Superintendentes Bancarios de los Estados, aprueban o rechazan solicitudes de autorización para nuevos Bancos, y al igual que los Bancos de la Reserva Federal, la Federal Deposit Insurance Corporation y la Reconstruction Finance Corporation, examinan los Bancos que, según sea el caso están bajo la inspección de uno o varios de ellos, o están asegurados por ellos o endeudados con uno o más de ellos. Las autoridades inspectoras tienen que interpretar los estatutos, expedir reglamentos y exigir su cumplimiento. El Contralor de la Moneda tiene la importante facultad de definir las clases de valores elegibles como inversiones para los Bancos Nacionales y los Bancos del Sistema de la Reserva Federal de concesión estatal. La Sección ejecutiva del gobierno (Treasure) tiene importantes facultades para controlar crédito muchas veces decisivas. (42)

La Junta de Gobernadores por medio de su equipo inspector, emplea los siguientes medios de control:

- a) La persuasión y la amenaza;
- b) Los cambios en los requisitos de elegibilidad;
- c) Los cambios en los tipos de descuento y redescuento
- d) Las operaciones en mercado abierto;
- e) Los cambios en las reservas exigidas;
- f) La reglamentación directa de los préstamos e inversiones de los Bancos;
- g) Los cambios en las normas seguidas para el examen e inspección de los Bancos.

La Tesorería por su parte controla por medio de:

- a) La emisión y el retiro de moneda de la tesorería;
- b) La desvalorización del dólar;

(42) Major B. Foster M. A. — Banca — Editorial Acrópolis — México — 1948 — Reimpresión Uthea.

- c) El movimiento del dinero y los depósitos de la Tesorería;
- d) La esterilización y la desesterilización;
- e) Los instrumentos de política fiscal; y
- f) Las operaciones del Fondo de Estabilización de Cambios.

No entramos a mayor explicación respecto a la incidencia de tales medios de control, porque de suyo son evidentes, pero, sí es del caso referirnos a los cambios en las normas seguidas para el examen y supervisión de los Bancos, recordando que en 1938 se emitieron importantes disposiciones e instructivos para inspectores de Bancos.

Las autoridades inspectoras pueden influir sobre las normas seguidas en los Bancos en sus préstamos y en sus inversiones de diversas maneras, por reglamentación general o por la acción directa en el caso de los Bancos individuales.

Es natural y lógico que los cambios en la política del Gobierno produzcan efectos de corto o largo alcance sobre la estructura crediticia, monetaria y bancaria del país, aún cuando no se hubiese tenido ese propósito (Impuestos, movimiento giral de cheques del gobierno, aumento o decremento de la deuda pública, cuya incidencia facilita o reprime la inflación subiendo o bajando los precios por el volumen de los depósitos bancarios, repercutiendo en la capacidad de compra en las personas que poseen nuevos depósitos etc., programas de defensa y de guerra, Ceiling Prices y hasta por regulaciones de la Office Price Administration).

Nos ha parecido conveniente, aún cuando el dato lo tomamos con ciertas reservas, el resumen recientemente publicado por el "Reader's Digest" en su compilación anual de 1956 (43): El valor del dólar es únicamente su poder de compra, y varía en cada país donde se negocie. La importancia de esto está en que por costumbre y por las necesidades del comercio, todas las monedas de la América Latina se comparan con el dólar para determinar su respectivo poder de compra en los mercados internacionales. El sistema bancario está organizado por la Junta de la Reserva Federal (nombrada por el Gobierno) que maneja doce Bancos de Reserva Federal. Estos son, sin embargo, Bancos privados, cuyos dueños son los Bancos accionistas. Cada uno funciona en su zona como un Banco

(43) Eduardo Cárdenas — Almanaque Mundial — Selecciones del «Reader's Digest» — 1956. U.S.A.

Central de Emisión y Redescuento. Hay en el país 14,537 Bancos, casi la mitad de ellos afiliados a la Reserva Federal.

De la exposición que precede llegamos a la conclusión que la fiscalización de Bancos en los Estados Unidos de Norte América, es muy compleja y que se encuentra organizada, figurándonos gráficamente un abanico, cuya cúspide es la Junta de Gobernadores, con ramales subsidiarios (Superintendentes de Bancos) a más de las Contralorías Especiales que ya han quedado mencionadas.

Es del caso mencionar que actualmente y desde la última crisis que abatió importantes organizaciones financieras de ese país, en la mayoría de los Estados de la Unión se requiere la certificación de un "Certified Public Accountant".

Esencialmente existe el Reglamento S-X "Forma y contenido de los Estados Financieros" emitido por la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos, que rige no sólo empresas comerciales e industriales, sino la presentación en general de Balances y Estados para fines bancarios, de income tax etc. (44). La regla 2.02 de la Securities and Exchange Commission, da normas standard que rigen a todos los Contadores Públicos en ejercicio para la certificación de Balances y Estados de Pérdidas y Ganancias.

Los Superintendentes de Bancos, deben reunir requisitos de honradez, práctica en auditoría y fiscalización de Bancos y por lo general llegan a esos puestos por escalafón.

Para concluir nuestros comentarios sobre este país debemos referirnos a las inspecciones bancarias efectuadas por la Cámara de Compensación en los Estados Unidos, la primera de las cuales se efectuó en Chicago el 10. de Junio de 1906. La inspección de un Banco por un Agente de la Asociación constituye un intento realizado por los mismos Bancos de intervenir y salvaguardar los intereses del conjunto de la estructura del crédito, por medio de un sistema de vigilancia que reduce grandemente las posibilidades de prácticas viciosas y consiguientes quiebras bancarias (45). ¿Cuál fué el origen y cuáles las ventajas de una intervención de este tipo? Moulton nos recuerda un caso:

(44) Arthur Warren Hanson C.P.A. — Auditing — Theory and its application (traducción al español de Pedro A. Vidal Rivera) — Cultural S. A. — La Habana — 1936.

(45) Harold G. Moulton — La Organización Financiera y el Sistema Económico — Editorial Sudamericana — 1934 — Buenos Aires, Argentina

En 1905 un Inspector Federal de Banca al revisar un gran Banco Nacional de Chicago encontró que se hallaba en estado de insolvencia. El Presidente de este Banco ejercía también influencia decisiva en otras dos instituciones bancarias estatales. Circunstancias de tiempo y el peligro de que llegase a conocimiento público la situación prematuramente y que ello pudiese causar un pánico en los tres Bancos, provocó que una Comisión de Banqueros y hombres de negocios se reunieran con el Inspector Federal para examinar la situación, y temiendo una pérdida general en la confianza del público inversor en los Bancos de Chicago, estos hombres adelantaron varios millones de dólares con el fin de impedir el asedio a las instituciones insolventes. El Presidente de éstas sufrió la pena de prisión, y sólo se pudo recobrar una pequeña parte de los millones adelantados para evitar un quebranto general del crédito. No fué altruismo —dice el tratadista— lo que indujo a los financieros de Chicago a cubrir los huecos provocados por su descarriado colega; fué más bien egoísmo inteligente lo que dictó su conducta.

Este incidente y otros casos que se presagiaban en el horizonte financiero de los Estados Unidos, dió lugar al sistema de inspecciones de las asociaciones de Cámaras de Compensación, tratando de eliminar las prácticas bancarias viciosas de cualquiera de sus socios. Este sistema fué seguido después por otros Estados de la Unión.

Creemos haber recorrido algunos de los más importantes países de la América a través de nuestros resúmenes de la organización de sus respectivas oficinas de fiscalización bancaria. Los países que tomamos para delinearlos, son a nuestro entender, tipos adecuados de análisis para un trabajo como el presente.

Encontramos muy interesante para los fines de nuestro estudio comparativo, un resumen que hace Vilaseca Marcet con respecto a la inspección estatal del Banco Central en varios países del mundo en la siguiente forma: Casi todas las leyes proveen de una manera u otra a la debida inspección del funcionamiento del Banco "para impedir las operaciones que sean contrarias a la Ley y Reglamentos, así como las medidas que se consideren inconvenientes para el Estado" (artículo 24 de la Ley del Banco del Japón), "oponerse a la ejecución de toda medida que a

juicio del Gobierno sea contraria a las leyes, a los Estatutos o a los intereses del Estado" (art. 87 de los Estatutos del Banco Nacional de Rumania), "vigilar que se cumplan las prescripciones de la Ley" (art. 29 de la Ley del Banco de la Reserva de la Unión Sudafricana), etc. La disposición se repite en términos semejantes en la mayor parte de las leyes; adrede hemos tomado los ejemplos transcritos de Bancos moldeados sobre bases bastante diferentes.

En lo que no existe unanimidad es en lo relativo a la forma de llevarse a cabo la inspección. Generalmente ésta se encomienda a un funcionario especial con facultad de asistir a las deliberaciones de todos los órganos de administración y gobierno del Banco, con voto consultivo y, de ordinario, derecho de veto. También se le autoriza para reclamar y examinar cualquier clase de datos y los libros de contabilidad del Banco. Este sistema rige en Austria, Bulgaria, Rumanía, Holanda, Dinamarca (en cuyos países el funcionario recibe el nombre de *Comisario del Gobierno* o *Comisario Real*); Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Perú, Venezuela (*Superintendente de Bancos*), Finlandia (*Superintendentes Bancarios de la Dieta*), Argentina (*Síndico*), Australia (*Auditor General*) y Japón (*Interventor*). En otros países, como Bélgica, Italia, Portugal y España, el derecho de veto está vinculado al cargo de Gobernador sin que exista órgano especial que ejerza la inspección en nombre del Estado. En Francia y Rumanía, la inspección de las operaciones del Banco corre a cargo de *Cuerpos Colegiados de Censores* formados por representantes del Estado y de los accionistas, siendo aquellos, dos en Francia, sobre un total de cuatro, y tres en Rumanía, sobre siete. En las naciones del Imperio Inglés, Canadá, India, y Unión Sudafricana, así como en los Estados Unidos, no existe ningún organismo permanente de inspección estatal, pero se concede al Gobernador General del Dominio o Colonia o al Secretario del Tesoro, la facultad de proceder eventualmente a la inspección del Banco o a nombrar un inspector extraordinario con el mismo carácter de temporalidad: Donde existen *Consejeros* designados por el Gobierno, éstos, naturalmente, aseguran una vigilancia gubernamental sobre las operaciones bancarias que pueden interesar al Estado. En España, por la Ley de 13 de marzo de 1942, forman junto con el Gobernador y los dos Adjuntos, la Delegación del Gobierno en el Banco, estando investidos todos ellos del *derecho de veto* sobre los acuerdos de la administración del Banco; el ór-

gano de inspección es, pues, colegiado, cosa, como hemos visto, no frecuente. (46)

Asimismo, nos vemos precisados, en nuestro afán de comparación, de incorporar a nuestras apuntaciones el importante bosquejo que Muratti, uno de los más conocidos tratadistas de técnica y política bancarias hace en relación con los Organos de Inspección Bancaria:

(47) Para vigilar la aplicación de las leyes bancarias se han seguido diversos criterios:

- a) Control interno;
- b) Control externo, por órganos privados; y
- c) Control externo mediante un órgano especial del Estado o del Banco Central de emisión.

El control interno, realizado por órganos emanados de la asamblea general de accionistas o de los propietarios de la entidad o como control independiente del ejercido por otros órganos, subsiste tan sólo en aquellos países donde aún no se han dictado leyes especiales. La vigilancia, la verificación y el control de las operaciones de la entidad llevados a cabo por un órgano interno tienden a satisfacer el interés común de los accionistas o de los asociados, y no el interés de los depositantes, que representa la fuerza económica primordial de un banco.

El control externo por órganos privados, independientes de la administración y dirección del banco y de la Administración pública ha sido instituido en Suiza por ley federal, en vigor desde el 1o. de marzo de 1935, y en Bélgica por la ley de 1935.

LA LEY SUIZA

organizó el control externo en la siguiente forma:

- 1) La revisión anual de las cuentas de los bancos:
 - a) por inspectores independientes del establecimiento;
 - b) por un servicio de revisión, ejercido por personas calificadas, en los bancos cantonales.

- 2) Los órganos de revisión y sociedades fiduciarias reconocidas como instituciones revisoras, deberán dedicarse únicamente a tales operaciones y de acuerdo con las

(46) José María Vilaseca Marcet — op. cit. — (Pags. 138/139).

(47) Natalio Muratti, — Elementos de Ciencia y Técnica Bancarias — Tercera Edición — 1952 — Editorial "El Ateneo" — Buenos Aires, Argentina.

condiciones y requisitos que establezca la Comisión de bancos. Las atribuciones de aquellos órganos son: a) "asegurarse de que las cuentas anuales estén formuladas, tanto en el fondo como en la forma, de acuerdo con las prescripciones de las leyes, estatutos y reglamentos en particular de la presente ley y de su reglamento de ejecución y, llegado el caso, de las disposiciones del derecho cantonal, sobre el privilegio legal en favor de los depósitos de ahorro" (art. 19, inc. 1o); b) invitar al banco a que regularice su situación en un plazo prudencial cuando en el curso de sus trabajos, comprueben "la existencia de infracciones de preceptos legales o descubran hechos que comprometan la seguridad de los acreedores o, tratándose de personas jurídicas, pérdidas que reduzcan el capital a la mitad" (art. 21, inc. 3); c) dar cuenta a la Comisión de bancos "cuando comprueben que los acreedores no están cubiertos por el activo existente" (art. 21, inc. 4o.); d) entregar a los organismos competentes del banco un informe con el resultado de las comprobaciones hechas, la proporción existente entre las inversiones y créditos en el extranjero por una parte, y el total del balance por la otra, y, además, los elementos prescriptos en el reglamento ejecutivo (art. 21, inc. 1o.).

3) La dirección del banco está "obligada a facilitar a los revisores los libros y documentos de contabilidad, a procurarles los medios para comprobar el activo y el pasivo y a suministrarles cualquier información necesaria para el desempeño de su cometido" (art. 19, inc. 2o.).

4) Las instituciones de revisión guardarán secreto acerca de las comprobaciones hechas en el curso de su inspección, salvo en sus relaciones con los órganos competentes del banco interesado y la Comisión de bancos (art. 20, inc. 5o.).

El control externo por un órgano especial del Estado o del Banco Central de emisión, ha sido instituido en los países que han dictado nuevas leyes bancarias. El Estado, en uso de atribuciones privativas, ha creado a tal efecto órganos administrativos encargados de inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los bancos y de la aplicación efectiva de las leyes en vigencia sobre las actividades bancarias.

El organismo de inspección y vigilancia, para el mejor logro de su cometido, se debe constituir por personas con capacidad técnica en las cuestiones bancarias, con conocimientos de la situación económico-financiera del país y de las leyes económicas que regulan el mercado

crediticio y monetario, y con independencia económica y hasta moral respecto de las autocracias bancarias.

El control externo realizado por intermedio del Banco Central, suele resultar el más adecuado para vigilar y aplicar las disposiciones legales sobre los otros bancos, puesto que "está provisto de personal con experiencia y sensibilidad bancarias, y retribuido, en cierto modo, de acuerdo con las costumbres retributivas de los bancos particulares; puede, de la mejor manera, hacer valer las comprobaciones de sus funcionarios inspectores; tiene los medios y los modos para imponer tranquilamente, sin rumor, sin que nadie del exterior se de cuenta, la estricta observancia de los reclamos que se viera precisado a hacer a las instituciones que siguen un camino que las exponga a la crítica."

Diversos criterios se han seguido con respecto a la organización externa del control sobre los bancos.

Así existen, en general, cuatro formas del control externo: a) por el Estado; b) por el banco central de emisión; c) por un organismo nombrado por los bancos; d) por organismos mixtos.

Organismos administrativos de inspección:

El órgano encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones de las leyes de banco puede ser: a) ministerio de finanzas o de negocios económicos; b) comisión bancaria; c) Superintendencia de Bancos; d) órgano especial (Ispettorato); e) inspectores gubernativos.

Atribuciones de los órganos administrativos de inspección:

Varias son las atribuciones conferidas a estos organismos; por ejemplo :

EN EL PERU:

las del Superintendente son:

a) Visitar y examinar, sin previo aviso, cualquier empresa bancaria (art. 100);

b) Investigar en cada banco sus verdaderas condiciones, el monto de su encaje legal, las cuentas con otros bancos del país o del extranjero, "el sistema de conducir y administrar sus negocios, la inversión de sus fondos, la exactitud de los informes suministrados al Superinten-

dente, la seguridad y prudencia de su administración y si se ha cumplido en la administración de sus negocios, con las exigencias de la ley, y sobre todo otra materia relacionada con dichos negocios y que el Superintendente determine dentro de las limitaciones de la ley" (art. 101);

c) Hacer comparecer e interrogar, bajo juramento, a cualquier persona cuyo testimonio sea necesario para el examen o inspección de la empresa bancaria (art. 102);

d) Ordenar la exhibición de libros y documentos necesarios para la investigación que efectúa en el banco; esa exhibición podrá exigirla también a personas que tengan interés o responsabilidad en el asunto que motiva la exhibición (art. 102);

e) Exigir a cualquier banco que haga previsión especial para los préstamos que no considere buenos o que castigue en todo o en parte esos créditos (art. 104);

f) Exigir a cualquier empresa bancaria que reduzca al verdadero valor del mercado sus propiedades inmuebles, valores u otros bienes que figuran en los libros por un valor superior al del mercado (art. 104);

g) Dictar reglas generales para fijar el valor de bienes inmuebles, valores u otras propiedades (art. 104);

h) Prohibir a Cualquier establecimiento bancario que pague dividendos o distribuya utilidades mientras no cumpla con las órdenes dadas al respecto por el Superintendente (art. 104);

i) Imponer multas por infracciones a las disposiciones de la ley bancaria (arts. 104, 109, 121, 123, 126);

j) Exigir la presentación periódica de informes sobre la situación de toda empresa bancaria (art. 106);

k) Publicar un resumen que contenga la condición de cada banco y de todos los bancos en conjunto (art. 110);

l) Tomar a su cargo los negocios y bienes de cualquier empresa bancaria que esté en la situación contemplada por el Art. 128 de la ley bancaria, y retenerlos hasta la liquidación definitiva de sus negocios, salvo casos especiales (art. 129);

m) Dictar reglas y disposiciones relativas a la liquidación voluntaria de toda empresa bancaria, y exigir de los liquidadores las garantías que estime conveniente (art. 130).

EL SISTEMA ITALIANO

En virtud de las normas del real decreto-ley, de 12 de marzo de 1936, y de las modificaciones aprobadas por las leyes de 7 de marzo y de 7 de Abril de 1938, se ha instituido en Italia el siguiente sistema para las funciones de vigilancia sobre los establecimientos bancarios:

A) *Organo político*: El Consejo de ministros, integrado por los ministros de hacienda, agricultura y bosques, y de corporaciones, y presidido por el Jefe de Gobierno, es el órgano político que tiene a su cargo fijar las directivas de la acción que desarrolla la Inspección; para las directivas de carácter general éste debe oír al Consejo corporativo central, a fin de "relacionar las exigencias para el desarrollo de la economía de la Nación y de la vida del Estado con la formación del ahorro y las posibilidades del crédito del país" (art. 13).

B) *Organo administrativo*: La inspección para la defensa del ahorro y para el ejercicio del crédito, es el órgano administrativo que ejecuta las decisiones del Consejo de ministros y tiene, como función esencial, la vigilancia de todas las haciendas que reciben los ahorros del público y ejercitan el crédito, ya sean de derecho público o de derecho privado.

C) *Organo consultivo*: El órgano consultivo está representado por el Consejo técnico corporativo del crédito cuya opinión es oída por el Consejo de ministros en ciertos asuntos relacionados con la política crediticia a seguir.

D) *Organo técnico de colaboración*: El órgano técnico de colaboración es el Banco de Italia, cuyo gobernador es el Jefe de la Inspección y provee, dentro de las directivas fijadas por el Consejo de ministros, a la ejecución, por medio de delegados, de las atribuciones conferidas a la Inspección (art. 12), y participa de las reuniones del Consejo de ministros.

ALEMANIA

El control externo por un órgano del Banco de emisión: El control externo por un órgano del banco de emisión fue instituido en Alemania por la ley de 4 de diciembre de 1934, que creó la "Aufsichtsamt".

El control externo por un organismo nombrado por los bancos:

LA LEY BANCARIA ESPAÑOLA de 29 de diciembre de 1921, instituyó en el ministerio de hacienda una

comisaría de ordenación de la banca privada, constituida por un comisario regio, nombrado por el gobierno en acuerdo del Consejo de ministros, previa propuesta del ministro de hacienda, y un Consejo que se denomina Consejo superior bancario, que se compone, a su vez, de un vocal, designado por el Banco de España, con el carácter de vice-presidente, y que desempeña las funciones de presidente en defecto de éste; de dos vocales, nombrados por cada una de las zonas bancarias, y uno, elegido por la Junta Consultiva de las Cámaras de comercio e industria y de navegación (base tercera).

El control externo por organismos mixtos:

EL DECRETO-LEY BELGA de 9 de Julio, de 1935, creó una Comisión bancaria formada por un presidente y seis miembros, que son nombrados y destituidos por decreto real. Dos de esos miembros se designan previa presentación de una terna formada por representantes de los bancos, y otros dos mediante otra terna formada por el Banco Nacional de Bélgica y el Instituto de redescuento y garantía (art. 37). Esta Comisión es un organismo autónomo y funciona en Bruselas (art. 35).

Las atribuciones y deberes de la Comisión bancaria son (arts. 38, 39 y 41):

- a) fiscalizar la actividad de los inspectores;
- b) encomendar a los inspectores la presentación de informes;
- c) encargar al Banco Nacional de Bélgica investigaciones, verificaciones y peritajes; 1o. cuando "los inspectores jurados le señalen hechos graves o hechos contrarios a las leyes y decretos o que los bancos no han obedecido las observaciones hechas a los administradores o gerentes" (art. 39 inc. 1o.); 2o. cuando el banco "se halle en régimen de gestión intervenida, de concurso, quiebra o suspensión de pagos"; 3o. cuando el banco "no suministre los informes prescritos por las leyes y decretos o ponga dificultades a las investigaciones de los inspectores"; 4o. cuando "presunciones graves autoricen a la Comisión para creer que la gestión de un banco es imprudente y peligrosa o que corren peligro sus fondos disponibles", y 5o. cuando "presunciones graves permitan creer a la Comisión que los inspectores jurados no desempeñan fielmente su cargo".
- d) Publicar anualmente una memoria sobre su labor.

CAPITULO IV

RASGOS HISTORICOS DE LA FISCALIZACION BANCARIA EN NUESTRO PAIS

En este capítulo, que trata de presentar un bosquejo histórico de estos organismos en nuestro país, no es del caso entrar a definir lo que es la "Auditoría" en sí, pero sí de recorrer a grandes pasos, el proceso histórico de la evolución de la fiscalización bancaria en Guatemala, asumiendo al pasar, que no sería remoto asegurar que dicha fiscalización nació paralelamente a la contabilidad y a la administración de los negocios y particularmente de la cosa pública.

Siempre han existido, aún en los Gobiernos más antiguos, personas que han sido encargadas de vigilar, de fiscalizar las operaciones de las entidades o dependencias sometidas a su control. Buscando en la historia y en los escritos bíblicos, se ha encontrado que la Auditoría era ya una función conocida en los tiempos de Abraham, del Imperio Babilónico-Caldeo donde las investigaciones arqueológicas condujeron al descubrimiento de un Código de Leyes que reglamentaba las transacciones comerciales y del Estado. Al parecer existía un sistema de control muy complejo para su época. Un oficial fiscalizaba a personas responsables, mediante la confrontación de las cuentas que llevaba, en planchas de barro buriladas contra las anotaciones que hacía otro empleado.

Egipto, la Roma de los Césares, el mismo Imperio Maya, dejaron testimonio elocuente de la existencia de personas, entidades u organismos estatales encargados del control y fiscalización de las rentas nacionales y de la moneda.

Inglaterra es, a no dudarlo, la primera nación que encuadró y bautizó esas funciones. Allí se conoció por primera vez, aplicado al control de cuentas, el término "Auditor" cuando en el imperio pocas personas sabían leer y escribir, y las cuentas de los grandes propietarios y del Estado eran "oídas" en consejo antes de darles su apro-

bación. Más tarde los encargados de oír esas cuentas periódicamente, fueron especializándose en las diferentes ramas de la contabilidad, de la Ciencia de la Hacienda, de la Economía, de la Organización y de la Administración.

Jules Baudé nos hace un resumen, del proceso histórico de la profesión, así:

Se encuentran leyes comerciales e informes contables en Nínive (Babilonia), alrededor de 3,000 años antes de Jesucristo. El perito era entonces el escriba, que anotaba sobre tablillas las transacciones importantes y las legalizaba suscribiéndolas con su firma. Parece que fue el fisco el creador del control contable en Egipto. En tiempos de los faraones, era muy importante controlar las cosechas, ya que constituían el principal objeto imponible. Estaban encargados de esta misión superintendentes de cuentas, y eran colmados de honores cuando conseguían presentar al soberano cuentas favorables. Los peritos de la época anotaban las entradas y salidas de granos que les indicaban los vendedores. Estos peritos, educados especialmente en templos, eran considerados —¡dichosos tiempos!— como dignos de ocupar los más altos cargos del Estado. Atenas contaba, más de 300 años antes de Jesucristo, con una institución de vigilancia de las finanzas públicas: el Colegio de logistas, que fue creado para verificar las cuentas de los recaudadores públicos y exigir responsabilidades a los funcionarios indelicados. Además existía un Colegio de revisores (euthynes), compuesto de diez comisarios atenienses, elegidos por el pueblo, y que estaban encargados, con los logastai, de verificar las cuentas de los magistrados que dejaban el cargo. Es igualmente en Atenas donde, por vez primera —400 años antes de Jesucristo— prescribía la ley la obligatoriedad de publicación de las cuentas de Asociaciones. En Roma, bajo los emperadores, el control de las finanzas públicas es confiado sucesivamente a los cónsules, a los censores y después a los cuestores. Estos fueron en el siglo V verdaderos ministros de Hacienda, encargados de examinar las cuentas de las provincias y de vigilar el Tesoro público. El conjunto de las cuentas era sometido a continuación a la aprobación del Senado. Más tarde, este control perdió toda eficacia cuando el Estado romano fue abandonado en manos de generales y magistrados corrompidos y viciosos. Poseemos pocos datos interesantes referentes a la Edad Media. Esta época marca un período de detención en los progresos técnicos del control, sin duda debido a que el mundo cristiano sentía entonces cierto desprecio por todo cuanto se refería a las cuestiones materiales.

Es preciso esperar el fin de la Edad Media para encontrar rastro de un control solvente. Es Italia, en esta época, la patria de la Contabilidad. Al comenzar el siglo XIII, Pisa tiene su revisor oficial. Entonces, la Contabilidad era con frecuencia llevada por dos personas distintas. Así, vemos que un libro del Papa Nicolás III contiene, junto al saldo que presenta, la mención: "Y éste está de acuerdo con el libro de nuestro notario". Este procedimiento se extendió rápidamente, pues lo encontramos en Gran Bretaña, en el Ministerio de Hacienda. Un libro era llevado por el tesorero; otro, por el secretario de Cancillería, y un tercero, por un representante del rey. Cada página de uno debía corresponderse con las de los otros dos. Aparte de este control, existía una verdadera verificación, concebida en el sentido actual de la palabra. Estaba encomendada, bien a los jueces o barones, bien a funcionarios de la Corona. La primera aparición del vocablo auditor se remonta a 1285. Por orden de Eduardo I, todos los servidores, magistrados, chambelanes y otros recaudadores debían llevar cuentas ordenadas. Los defraudadores debían ser, bajo testimonio de los auditores, conducidos a la más próxima prisión del reino. En 1298, el alcalde y los concejales de Londres eran nombrados de oficio auditores. Más tarde, en 1310, se designaban, a este efecto, seis personas elegidas por el Ayuntamiento en pleno. Algunos autores hacen remontar el origen de las cuentas por partida doble a 1340. En todo caso, los primeros documentos de una contabilidad completa por partida doble están constituidos por los libros de los Hermanos Soranzo de Genes, en 1406. Después de esto, se encuentran cuentas llamadas Capital y Pérdidas y Ganancias. El primer tratado de Contabilidad (1494) está contenido en la obra de Lucas Paciolo, de la ciudad del Santo Sepulcro, provincia de Arezzo, en Toscana: Summa (tratado) de Aritmética, Geometría, Proporciones y Proporcionalidad. El autor preconiza el empleo de un Borrador, un Diario y un Mayor. Divide las cuentas en dos categorías: 1a. las cuentas de inventario: relación de obligaciones del comerciante y de sus clientes; 2a. las cuentas de disposiciones, que equivalen a las cuentas actuales, en el sentido de que deben permitir establecer la situación exacta del comerciante. Paciolo cita tres condiciones necesarias para hacer negocios: 1a. poseer grandes disponibilidades; 2a. ser un buen interventor contable; 3a. observar un orden riguroso. De Italia, pasa la Ciencia contable a Escocia e Inglaterra, donde el comercio se desarrolla considerablemente. En Escocia, los libros del Tesoro y los del chambelán eran

censurados cada año por los lores auditores, nombrados por la Corona. En Francia, al final del siglo XVII, con Colbert, existía en el Tribunal de Cuentas de París un perito encargado de la verificación de todas las cuentas y cálculos. Esta función fue encomendada durante varios años a un matemático muy conocido, Bertrand Francois Bareme (1640-1703), autor de una obra sobre la Contabilidad por partida doble. En aquella época existía junto a los tribunales la práctica de las verificaciones contables. La primera asociación de revisores profesionales fue constituida en Venecia, el año 1581, con el nombre de Collegio dei Raxonati. Era una institución del Estado, que adquirió en seguida una vasta influencia y reguló de una manera rigurosa la admisión de sus miembros. No podían pertenecer mas que los ciudadanos venecianos, avecinados en la ciudad cinco años, como mínimo, que no se ocupasen del arte mecánico y no hubiesen sufrido condena. La admisión al Colegio estaba condicionada a sufrir un examen ante una Comisión de 45 miembros, con voto favorable de las tres cuartas partes. En Milán y Bolonia fueron creadas instituciones similares (Accademia dei Ragionieri) en 1658. Pero fue en Inglaterra, a principios del siglo XIX, donde la revisión profesional adquirió una considerable importancia. Las crisis de 1825 y 1836, el desarrollo de la industria, el descubrimiento de la máquina de vapor, la fiebre de los ferrocarriles, contribuyeron en gran escala a su difusión. Gran número de sociedades, constituidas con diversos fines, se sometieron de buen grado a la intervención de los auditores. El "Railway Companies Consolidation Act" de 1845, prescribiendo la verificación anual del balance por los auditores, es un dato elocuente en la historia de la Censura de Cuentas. El período que siguió fue la edad de oro para los censores de cuentas; señalemos a este propósito que este favorable período se mantuvo por dos razones: por el gran número de sociedades que recurrían a sus servicios y por la forma destacada con que cumplían los censores su misión. Es preciso admitir, además, que diversas leyes inglesas favorecieron la profesión de los accountant. Desgraciadamente, fueron cometidos abusos por algunos censores, tan desprovistos de ciencia como de escrúpulos. Durante bastante tiempo la profesión sufrió un gran descrédito. Es entonces cuando se constituyeron agrupaciones, en Escocia primero (hacia 1850), y en Inglaterra después. La más importante asociación de censores es, en la actualidad, el "Institute of Chartered Accountants in England and Wales". Los demás países fueron, más o menos rápida-

mente, imitadores de Inglaterra, que es, en nuestra opinión, junto con Alemania, el país más avanzado sobre este particular. (48)

En Inglaterra la auditoria o intervención de las Cuentas del Tesoro del Rey, ya se hacía en forma organizada por funcionarios que recibían el nombre de "Auditores" desde principios del siglo XIV. Pero fue sólo en 1886 cuando se expidió un estatuto completo sobre la materia, estableciéndose un Contralor General y un Auditor General, con el personal subalterno necesario, para averiguar, descubrir y determinar si las cuentas preparadas por los diferentes departamentos del servicio público eran exactas, comprobando: a) si los pagos asentados en ellas por el departamento de contabilidad pública estaban respaldados por comprobantes y pruebas, y b) si el dinero gastado había sido destinado al fin o a los fines para los cuales se habían previsto. (49)

La función ha existido siempre, rudimentariamente si se quiere, pero ha existido. Llegados a este punto podemos concluir que un fiscalizador es un funcionario designado por entidad, o persona competente, para vigilar y para controlar, con carácter esporádico o permanente, las operaciones de empresas, de entidades estatales o semi-estatales, etc.

Pasemos a la fiscalización bancaria desde el punto de vista del control y vigilancia del Instituto Central y demás Bancos del sistema, por personas o entidades designadas por el Poder Ejecutivo o por entidad semi-autónoma como ahora, en nuestro país.

En la época del ex-Presidente Estrada Cabrera, la fiscalización bancaria estaba nominalmente a cargo de un funcionario que se llamaba "Inspector de Bancos", cuya labor, casi en su totalidad, era cerca de los Consejos Directivos o de las Juntas Generales de Accionistas, casi podemos decir, como un asesor. Antes supónese que haya sido ejercida por la Contraloría de Cuentas del Estado.

Al entrar en su fase dinámica la reforma de 1924, le tocó a la Caja Reguladora, entre otras funciones específicas de Control de Cambios, la de vigilar y controlar a los Bancos existentes durante el período de conversión y reajuste monetario.

(48) Jules Baude — Op. Cit. — Por razones de espacio nos hemos visto obligados a suprimir las citas bibliográficas con las cuales, y mediante notas al pie, el autor complementa su interesante resumen.

(49) Dr. Alfonso M. Barragan — Superintendencia Bancaria — Boletín No. 159, Bogotá Colombia — 1953.

Al nacer el Banco Central de Guatemala, en función de la Ley de Instituciones de Crédito (1925) en el capítulo X de dicha Ley, se estipuló que la *inspección bancaria* correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se ejercería a través del "*Departamento Monetario y Bancario*" adscrito a la misma.

En algunos aspectos relacionados con acuñación de moneda, incineración de especies monetarias y billetarias, el Tribunal de Cuentas ha tenido, hasta donde estoy informado, ingerencia en el control.

A impulso de la técnica moderna, y como una consecuencia de la preocupación e inquietudes de los primeros economistas egresados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos, al amparo de los Convenios de Bretton Woods y con la asesoría de prominentes economistas del sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de Norte América, se reforma el sistema monetario y bancario de Guatemala (1945) y nace como organismo fiscalizador dependiente de la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos (1946).

Si tratáramos de hacer alguna comparación entre las actividades y labor de la Superintendencia de Bancos del nuevo sistema hasta 1951 y el ex-Departamento Monetario y Bancario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontraríamos marcadas diferencias porque las atribuciones de ambas entidades aparecen distintas. La primera en su ordenamiento inicial conforme el Decreto 215 del Congreso Nacional tiene asignadas funciones eminentemente bancarias —de fiscalización bancaria—; éste tenía, conforme Dto. Gub. No. 3000, funciones disimiles, como por ejemplo: ⁽⁵⁰⁾

- a) Control y vigilancia del Banco Central de Guatemala y demás Bancos y Casas Bancarias del sistema anterior;
- b) Control de Compañías de Seguros;
- c) Control de Compañías de Fianzas;
- d) Control y vigilancia de las Sociedades Lucrativas por Acciones (anónimas, de responsabilidad limitada, y en comandita);
- e) Control de las compañías mineras; y
- f) Control de las Sociedades Mutualistas.

Además, los funcionarios revisores tenían funciones de "Inspectores de Hacienda" y de "Contadores de Glo-

(50) Diario de Centro América — No. 22 — Tomo XXXVI — Viernes 20 de Noviembre 1942.

sá", de donde no era raro que se tuviesen que interrumpir labores de fiscalización genuinamente bancaria para ir a revisar una oficina pública o acompañar a la Comitiva Presidencial en sus jiras periódicas.

Se cita lo anterior para que se vea lo desemejantes que eran las atribuciones del Departamento Monetario y Bancario hasta 1945-46.

No podía esperarse dentro de esa amalgama de funciones, que lograra crearse un tipo de fiscalizador de bancos entrenado y especializado en disciplinas monetarias, bancarias y crediticias. Pensamos que no pueden producirse funcionarios competentes en cualesquiera ramas del saber humano, donde haya atribuciones múltiples y, más aún, donde no se dé aunque sea una poca de independencia de criterio profesional.

No había tampoco, ni en la enseñanza secundaria, ni dentro de la órbita universitaria, fuentes donde abreviar conocimientos de esta índole y no fue sino hasta la fundación de la Facultad de Ciencias Económicas, en nuestra Alma Mater, que empezaron a germinar inquietudes y preocupaciones por preparar profesionales que pudiesen servir al país en esta rama.

Antes, casi toda la función del fiscalizador bancario se basaba en la letra muerta de la ley. La técnica se imponía, costaba imponerla, cuando las leyes no contemplaban ciertos aspectos y aún así quedaban sujetas las decisiones o recomendaciones, además de la aprobación del Jefe del Departamento Monetario y Bancario y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, a la del Presidente de la República. No existía Junta Monetaria que dirigiera la política monetaria, bancaria y crediticia del país, teniendo en todo sentido, el Estado, una completa dirección en estos asuntos, pues, aun cuando existía un Banco Central de tipo Kemmerer, en éste predominaban las acciones-Gobierno en las sesiones de la Junta General de Accionistas y por ende, la política de éste se encaminaba siempre, hacia donde condujeran los votos del Poder Público. En tales condiciones, no podría esperarse y menos exigirse que hubiese técnicos en materia de fiscalización bancaria.

La política bancaria se inspira acertadamente en el principio de que vale más prevenir que curar y aunque exige la mayor responsabilidad económica y judicial a los administradores, se inclina con más decisión a definir las operaciones bancarias, reglamentarlas y vigilar su desarrollo, para lo cual se agrupa la Banca privada en organismos por virtud de disposición oficial, los cuales esta-

blecen las normas, que homologa el Estado, y efectúan las inspecciones convenientes para una efectiva vigilancia. Por lo demás, en materia bancaria la misión del Poder Público es la suya peculiar de tutela del interés general y corregir la lesión jurídica a la que siguen el trastorno material y la lesión moral, imponiendo con ejemplaridad las sanciones que correspondan por la responsabilidad contraída por los administradores, por acción o por omisión. (51)

Cuando, como en las condiciones anteriores nace un nuevo organismo como la Superintendencia de Bancos, los Jefes asumen una tarea, no sólo de organización, sino de capacitación de colaboradores preparados y responsables. La tarea de crearlos, en forma tal que se impusiesen por su técnica, más que por el drasticismo de la ley, y que no se apegaran tanto al rutinarismo acostumbrado del Contador de Glosa, de "silvestre mentalidad fiscalizadora" como dijera el Dr. Manuel Noriega Morales, para que profundizasen más en el análisis, se presentó con caracteres de desanalfabetización al implantarse el nuevo sistema de Banca Central en Guatemala.

Para finalizar esta sinopsis del proceso histórico de la fiscalización de Bancos en nuestro país, creemos del caso volver nuestros ojos a la página 55 de este trabajo, donde hicimos un comentario a la antitécnica organización de la Superintendencia de Bancos de El Salvador, en cuanto a sus heterogéneas funciones, y es porque una situación parecida ha venido gestándose desde hace algún tiempo en Guatemala. Veamos: La Ley Orgánica del Banco de Guatemala a través de la emisión del Decreto No 215 del Congreso Nacional, (52) como ya anteriormente lo dijimos, creó la Superintendencia de Bancos con una fisonomía enfocada hacia su especialización técnica, asignándole atribuciones exclusivamente bancarias (1946); más tarde, por medio del Decreto No. 854 también del Congreso Nacional (53), se le incorporaron las funciones de control de Compañías Aseguradoras Nacionales y Extranjeras, atribución típica de una Superintendencia de Seguros dentro de la moderna teoría de la administración Pública; después, por medio del Decreto No. 470 del Presidente de la República (54) se le incorporaron las funciones de control de Compañías Afianzadoras, características tam-

(51) Pedro Gual Villalvi. Op. Cit.

(52) Diario Oficial No. 63, Tomo XLV, 25/Enero/46.

(53) Reformado por Decreto No. 835 del Congreso Nacional -- Diario Oficial No. 21, Tomo CXXXVII, 5/Dic./52.

(54) Diario Oficial No. 93, Tomo CXLV, 24/Nov./55.

bién de una Superintendencia Especifica no bancaria conforme los cánones del Derecho Administrativo; por si fuera poco el Decreto No. 560, también del Presidente de la República (55), le ordenó hacerse cargo del control de las Cooperativas.

En otras palabras, es una vuelta poco a poco al pasado. En efecto, como ya se dijo en otra parte de este trabajo la Ley Reglamentaria del ex-Departamento Monetario y Bancario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Dto. Gub. No. 3000), bajo la égida del Presidente Ubico (56), englobaba como funciones de dicha dependencia gubernativa las siguientes de control y fiscalización:

Control y fiscalización del Banco Central de Guatemala;

Control y fiscalización de los demás bancos y Casas Bancarias;

Control y fiscalización de Sociedades Lucrativas por acciones;

Control y fiscalización de Compañías de Seguros;

Control y fiscalización de Compañías de Fianzas;

Control y fiscalización de Compañías Mineras;

Control y fiscalización de Compañías Mutualistas.

A más de la función que tenían los Auditores de dicha dependencia como Inspectores de Hacienda y Contadores de Glosa temporales y específicos.

Se ve pues que la hibridez de este organismo contralor tiende a acentuarse.

No es el caso de este trabajo, entrar a considerar las múltiples causas que han ocasionado la situación que hoy prevalece, ya que ello se adentra en los campos de la Administración Pública y la Política, pudiéndose precisar no obstante con claridad meridiana que, en materia de fiscalización bancaria, estamos muy lejos de acercarnos a la meta, ya que aún permanecemos a la zaga de otros países con organización monetaria y bancaria menos eficientes.

En el capítulo siguiente, haremos a grandes rasgos, una exposición que condense la organización seccional de una Superintendencia de Bancos, que creemos puede adaptarse y adoptarse en cualquier país, porque ofrece la elasticidad necesaria para su ensanchamiento y correcta distribución funcional.

(55) Diario Oficial No. 75, Tomo CXLVI 29/Feb./56.

(56) Diario Oficial No. 22, Tomo XXXVI, 20/Nov./42.

CAPITULO V

BOSQUEJO FUNCIONAL DE UNA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, EN SU ORDEN SECCIONAL:

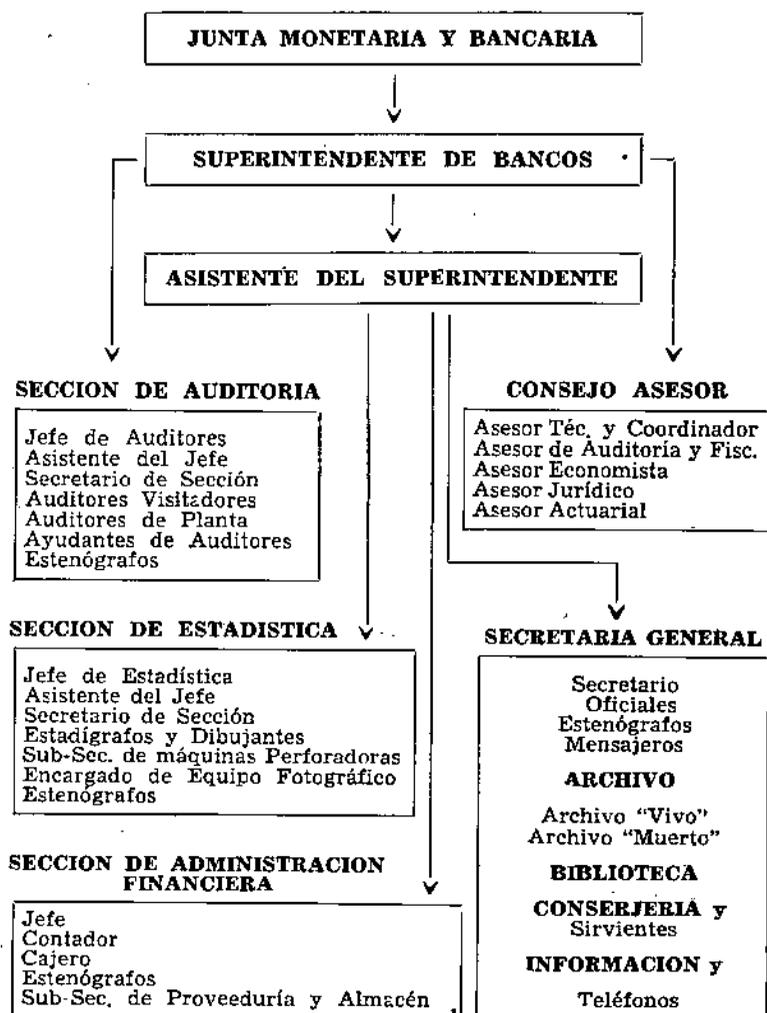
Empecemos, con Borrel y Maciá ⁽⁵⁷⁾, por afirmar que la organización del trabajo resulta de la necesidad de reflexionar antes de actuar, y de estudiar anticipadamente los mejores procedimientos operatorios. No es, pues, otra cosa que el deseo constante de todo productor de trabajar con el máximo posible de orden, de economía y de eficacia. Organizar una empresa cuyas funciones esenciales han sido bien definidas, es discernir las competencias y las aptitudes, encaminarlas y darles el medio de actuar eficazmente uniendo sus esfuerzos; organizar un servicio es proveerlo de todos los órganos necesarios para conseguir el objeto que se propone, es dar a cada uno de ellos una conveniente importancia relativa, es disponerlos de manera que no se estorben unos a otros. Organizar es determinar las mejores condiciones de ejecución de un trabajo después de descubiertos experimentalmente los factores y leyes fundamentales; es la manera de escoger, de combinar, de reunir los elementos de una empresa para su funcionamiento hacia un fin prefijado. Organizar una empresa es proveerla de todo lo útil para su funcionamiento, ideas, hombres y cosas; es establecer la división y la coordinación del trabajo que le permitirán vivir; es consagrarle un capital en relación con el fin que se propone, proveerla de todo lo que le es necesario, disponerlo de manera que dé el máximo rendimiento y determinar los métodos de acuerdo con los cuales deberá funcionar.

El el organograma siguiente, se diseña en forma somera la organización de una Superintendencia de Bancos.

(57) José Borrel y Maciá — Reorganización de Empresas Industriales — Editorial Gustavo Gili — Barcelona, España — 1939 — (El autor al concentrar estas definiciones de la organización cita a su vez a varios autores franceses de organización y administración, que por falta de espacio no reproducimos, bastándonos con hacer mención del texto de donde tomamos la cita).

A continuación trataremos de explicar a grandes rasgos las funciones que a cada indicador corresponden:

ORGANOGRAMA



Una Junta rectora de la Política Monetaria, Bancaria y Crediticia de un país, ejerce su función dinámica impulsada por dos brazos: el Banco Central y la Superintendencia de Bancos.

La labor de fiscalización se ejerce desde el punto de vista meramente bancario; desde el punto de vista tributario, y desde el punto de vista del inversor y del público.

Y reglan el trabajo las normas universalmente aceptadas de Contaduría Pública, aplicables a instituciones contraloras de tipo bancario.

1.— *Despacho Director Central.*

Compuesto del Superintendente de Bancos, un funcionario o los que fueren necesarios con carácter de asistentes directos del Superintendente con categorías de acuerdo con los ramales de vigilancia que la ley asigne al organismo fiscalizador.

A este Despacho Director Central corresponden la dirección técnica y coordinación de las labores de la Superintendencia, no simplemente la distribución y marginación del trabajo y, para mejor desarrollar su función, debe estar auxiliado por un consejo compuesto, por lo menos, de los siguientes consejeros:

Un Asesor Economista
Un Asesor Matemático
Un Asesor en Auditoría y Fiscalización
Un Asesor Jurídico.

Las funciones de este Consejo Técnico, como se infiere, deben ser de carácter consultivo y los funcionarios que lo integren deben ser personas capacitadas, de preferencia universitarios y especializados en banca y sus procedimientos.

Aún cuando dimos ya a conocer enumerativamente las atribuciones del Superintendente de Bancos en lo técnico, creemos conveniente indicar, en resumen sus funciones como rector del organismo fiscalizador en sí, y para el caso, nos parece, haciendo un sereno análisis de la organización planeada para el Banco de Honduras ⁽⁵⁸⁾ reproducir aquí en este aspecto la síntesis preparada entonces:

10.— Como Jefe Superior de la Oficina deberá orientar y dirigir, de acuerdo con las leyes, reglamentos y disposiciones del Directorio, la política funcional y Administrativa de la Superintendencia de Bancos.

(58) De un ante-proyecto formulado por el ex-Superintendente de Bancos, Lic. Joaquín Prieto B. con motivo de la organización de la Superintendencia de Bancos de Honduras — 1951

- 2o.—Dirigir en especial las funciones encomendadas a cada una de las secciones de la Oficina, dictando para el efecto, las disposiciones, reglamentos interiores y recomendaciones que colaboren al desarrollo de las mismas.
- 3o.—Implantar en las diferentes secciones, métodos modernos de trabajo, a fin de que las funciones fundamentales de vigilancia, fiscalización y estadística, se desarrollen adecuadamente dentro del campo puramente técnico.
- 4o.—Coordinar las labores de todos sus departamentos, con el propósito de que el trabajo de la Superintendencia de Bancos resulte armónico y beneficioso a todo el sistema bancario.
- 5o.—Disponer en las fechas que la ley le manda y en las que crea convenientes, mediante nombramientos e instrucciones especiales, las auditorías generales y revisiones específicas a las instituciones sujetas a su control.
- 6o.—Elevar periódicamente al Presidente del Banco Central y por su medio al Directorio, (Junta Monetaria), una exposición de todas sus actuaciones adjudicándole además, amplia información sobre la marcha de los principales aspectos monetarios y bancarios del país.
- 7o.—Seleccionar, cuidadosamente a su personal, recomendando normas y reglamentos que tiendan a escoger a los mejores elementos para que colaboren con él, evitando su llegada por otras razones que no sean la capacidad, principalmente evitar la presión de orden Religioso o político.
- 8o.—Unificar los procedimientos contables de todos los bancos del sistema, tomando para el efecto, todas las medidas y acuerdos que la ley y la técnica le aconsejen.
- 9o.—Establecer con los bancos relaciones amplias de comprensión, para llevar al convencimiento de los mismos, lo beneficioso de la Inspección y control bancarios.
- 10o.—Estimular a su personal a través de un régimen adecuado de presupuesto, para lo cual deberá proponer normas que colaboren con este fin.

- 11o.—Deberá procurar que su personal goce de las prestaciones mínimas dentro de las estipulaciones legales.
- 12o.—Estarán a su cargo directo, la aprobación, modificación, ampliación o improbación de todas las observaciones, recomendaciones o sugerencias, emanadas de cualesquiera de las secciones que integran su oficina.
- 13o.—El Superintendente de Bancos deberá fomentar y promover la capacitación de su personal, ya sea por medio de pláticas de mesa redonda o conferencias, o bien, por medio del envío al extranjero de parte de su personal, que a su juicio o mediante exámenes de capacidad, merezcan estímulos de esta naturaleza.
- 14o.—Dictaminar sobre todos aquellos asuntos que la ley le manda o bien que le sean trasladados por las autoridades superiores en lo que sea de su competencia.

Debemos agregar un punto.

- 15o.—Administrar el Presupuesto General de la Oficina, y cuidar porque los Bancos hagan en tiempo oportuno el pago de las cuotas anuales de costo de sostenimiento.

2.— *La Secretaría General.*

Funcionará como órgano central de comunicación con el exterior, asesorada por las secretarías subsidiarias dependientes de las demás secciones y con el personal de planta (Mecanógrafos, etc.). Este puesto debe ser adjudicado a individuos de una moral intachable, de honrabilidad reconocida ya que, después del Superintendente, es la persona que manipula los documentos más confidenciales de una oficina fiscalizadora de bancos.

Es un error, a nuestro juicio, que estos puestos sean dados por lo general a personas aficionadas, y se debe propugnar porque estas funciones estén a cargo de un Economista o de un Contador Público Colegiado por la inferencia que su labor tiene con la técnica bancaria y la auditoría.

La correspondencia, su manejo y control requieren un cuidado extremo, puesto que, el correr de los términos

es importantísimo. Hay resortes de fiscalización que no podrán funcionar nunca eficazmente con la mediocridad de un Secretario rutinario.

No detallaremos los libros que son indispensables, porque caeríamos dentro de la técnica epistolar que no es materia de este estudio, pero sí debemos hacer ver que no consiste esa labor sólo en redactar notas y firmarlas "con instrucciones del señor Superintendente".

Debe preverse en la organización de la Secretaría, la adyacencia de una *subsección*, también especializada, y a cargo de una persona competente en la materia de *Archivo*.

Es lamentable que en la mayor parte de los países poco desarrollados, el puesto de archivero muchas veces se da por complacencia a personas que "no pueden hacer otra cosa". Se nota en Ministerios, en Direcciones Generales y aún en empresas particulares, a personas que pudieron haber sido ya jubiladas que desempeñan estos cargos, como simples "almacenadores de papeles", sin una codificación racional de claves, sin una ordenación lógica de entrada y salida de documentos y en fin, sin una noción, ni siquiera elemental, de la trascendencia que su labor tiene dentro del orden administrativo.

Debemos de llamar la atención hacia un cambio rotundo que en esta materia se viene desarrollando desde hace años en los Estados Unidos de Norte América, donde la función de archivo está llegando a los límites de un profesionalismo universitario, compenetrados de la importancia que tal función tiene en una dirección y gerencia científicas de oficinas. La Unión Panamericana, por medio de su Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ha publicado varios folletos que demuestran la preocupación que allá se tiene en esta materia. En nuestro país la Facultad de Humanidades tiene la preocupación de preparar profesionistas especializados de esta rama. Esperamos que egresen suficientemente capacitados para llenar debidamente esta función.

Esta subsección de Archivo debe estar subdividida a su vez en dos ramas: la que corresponde al "*archivo vivo*", o sean los expedientes en trámite y la del "*archivo muerto*", quizá la más importante que ordena y clasifica por asuntos y entidades los expedientes finalizados, pero que tarde o temprano son pedidos para consulta. En materia de auditoría esto es fundamental. La Subsección de Archivo vivo (entrada y salida de documentos, registro y control de términos etc.) debe estar bajo la supervigilancia constante del Secretario y, la Sección de Auditoría

debe tener mano libre para supervisar constantemente su correcto funcionamiento.

3.— *La Sección de Auditoría.*

Sin llamarnos a engaño, esta es la Sección más importante de cualquier organismo fiscalizador, no digamos de la Banca, que como es sabido marcha como "gastador" en la organización económica de un país y tiene en una Superintendencia de Bancos la función vertebral, cual es la de mantener una constante vigilancia directa por medio de revisiones, glosas, compulsas, auditorías, exámenes económicos y estudios financieros de las instituciones sujetas a su control.

Podemos delinearla con un Jefe, Director Técnico y Coordinador de la Sección, con el personal de Inspectores que fuere necesario, con uno o más Asistentes del Jefe, en los ramales de inspección; y con el personal de planta (Secretarios, Taquimecanógrafos, etc.)

Nota especial amerita comentar la idoneidad de los funcionarios que desempeñen los cargos de Auditores o Inspectores. Debe propugnarse por la especialización de éstos, tratando de que sean Contadores Públicos Universitarios o en su defecto, personas con suficiente capacidad en materia de Auditoría y Banca que ingresen a base de capacidad y examen. Este último requisito no sería necesario para Contadores Públicos Colegiados. Debe impedirse la llegada a éstos puestos por razones de compadrazgo político o de favores personales, y su designación debe recaer en individuos apolíticos. Debe prohibirse que desempeñen cargos fuera de la Superintendencia en materia de Contabilidad y Auditoría, con exclusión, claro está, de la docencia y cargos universitarios. En la mayor parte de los países se exige caución de responsabilidad o seguro de fidelidad.

El personal de auditores debe estar organizado a través de una escala jerárquica que permita dividir el trabajo para que éste sea más fecundo. Cada uno debe tener una ocupación específica en la cual pueda especializarse. Los directores toman a su cargo la responsabilidad y la conducción de las tareas; los supervisores la fiscalización de las intervenciones que realizan los contadores destacados en las empresas, y los ayudantes de éstos efectúan labores auxiliares para simplificar el trabajo de aquéllos.

La auditoría practicada según este criterio, tiene que ser indudablemente más exacta, ya que no depende de la opinión y del esfuerzo de una sola persona, dado que in-

tervienen en ella en forma conjunta una serie de profesionales y ayudantes, cada uno con su función y sin que nada deje de verificarse, lo cual ha de redundar en beneficio de los procedimientos de revisión. ⁽⁵⁹⁾

La Sección de Auditoría ejerce sus funciones, en primer lugar, por medio de inspecciones directas (auditorías) que siguiendo la trayectoria de la clasificación de contaduría pública, en lo aplicable, se practican de las siguientes clases:

a) *Auditorias de Fin de Periodo Bancario:*

Que siguen los lineamientos de una Auditoría de Balance; con el objeto de conocer la situación financiera de los Bancos, establecer si cumplen sus funciones bancarias dentro de las normas y reglas vigentes, disposiciones de la honorable Junta Monetaria y recomendaciones de la Superintendencia de Bancos.

No participamos de la idea de algunas autoridades que, para mantener al día y en punto de marcha el trabajo de fiscalización deban suprimirse las Auditorías de Balance, (fin ejercicio), basados en la premisa falsa de que la ley habla de dos inspecciones anuales y éstas podrán ser: una de Caja y otra cualquiera de renglones importantes de la actividad bancaria. Como ya lo dejamos expuesto al hacer un análisis comparativo de las más importantes oficinas fiscalizadoras de bancos del mundo, la auditoría de fin de ejercicio cumple funciones muy importantes de análisis financiero y económico, a más de ser una de las funciones consagradas por la doctrina y la técnica de toda agrupación que ejerza la auditoría. Lo malo, como ya se dijo, es rutinizarse, no evolucionar, anegar las instituciones de personal deficiente por razones secretarias, políticas o religiosas y cerrar el paso al universitado y al progreso. *Con dirección mala y personal malo, nunca podrá cumplirse eficientemente una función.*

Estas revisiones anuales se inician con la rendición de Balances y Estados de Contabilidad correspondientes al período que los bancos remiten (año calendario), y se penetra en la organización interna de la institución, mediante análisis de las operaciones registradas en los libros de contabilidad, pruebas selectivas, recuentos físicos de efectivo, valores y documentos, confirmaciones de saldos de cuentas depositarias y de cartera crediticia,

(59) Dr. Francisco Cholvis —Balances Falsos— Editorial Selección Contable. Buenos Aires, Argentina, 1951.

inventarios específicos de activos extraordinarios y valores inmovilizados, valuaciones, etc.

Debe preverse un sistema adecuado de información a los Directivos y Gerentes, que permita darles audiencia previa antes que el despacho director central de la Superintendencia tome disposiciones sobre las anomalías, errores de tipo contable y otras observaciones formuladas por el equipo inspector.

b) Auditorías de Caja:

Que conforme las atribuciones que concede a esta Oficina la Ley, se deben efectuar periódicamente, sin previo aviso a las Instituciones inspeccionadas, salvo aquellos casos en que, a solicitud de la misma, por error, descuadre o faltante, soliciten revisiones especiales.

Este tipo de inspección proporciona la oportunidad para impartir en el curso del trabajo instrucciones adecuadas para mejorar los sistemas de control interno, promover la mejor eficiencia en el servicio al público y establecer contactos de control (Confirmaciones) con terceros e inversionistas.

Como un aparte de comentario especial, es del caso hacer hincapié en que la mayoría de las legislaciones, que determinan funciones a la Superintendencia de Bancos, hacen ver la obligación de practicar por lo menos dos inspecciones, en fecha no prevista y sin previo aviso a las Instituciones Bancarias. Un error común de muchos Superintendentes consiste en creer que tales inspecciones deban ser forzosamente "Arqueos de Caja", y de ahí que las memorias se atiborran de estos trabajos que, aparte de la función de control que dejamos dicha, no llenan una función de examen financiero. Creer que sólo los arqueos llenan la función de esas inspecciones a que aludimos, conduce y ha conducido a embotellar al personal revisor en recuentos de efectivo durante todo el año y prácticamente boicotear la verdadera función de análisis y examen que compete a una Sección de Auditoría con detrimento de otros estudios y trabajos de mayor importancia, que la mera inventariación de monedas, billetes y valores, con fines de asustar estratégicamente a los Gerentes.

Ya pasó la época en que las auditorías se planeaban exclusivamente a base del elemento sorpresividad. Ahora *el Auditor es un Técnico que dictamina y estudia, que diagnostica y trabaja aún con previo aviso de su paciente, sin por ello dejar de ser menos eficiente su labor.*

Los fraudes no se descubren por el ataque artero. Se descubren por el profundo conocimiento de los determinantes básicos de la enfermedad financiera, por los indicios y sintomatología de la empresa.

(60) El interventor de cuentas o auditor, o revisor como se llama en Colombia, ha dejado de ser una especie de detective encargado de buscar el fraude, la violación de la ley y la malversación de fondos para convertirse en un verdadero técnico que debe ser el intérprete fiel de los hechos económicos que son revelados por documentos, instrumentos mercantiles y libros de contabilidad, donde deben quedar registradas todas las transacciones, siempre numerosas, siempre crecientes y cada día más importantes y de más evidente trascendencia.

c) Auditorías Especiales:

La Superintendencia de Bancos para cumplir plenamente sus funciones, no se debe concretar a los dos tipos de revisiones generales que se han ligeramente diseñado. Además de estos trabajos que presentan un análisis de conjunto que ofrecen una vista panorámica de las instituciones visitadas a una fecha determinada, en forma metódica y periódica, de acuerdo con las necesidades constantes que la fiscalización y vigilancia lo van exigiendo, se deben practicar estudios especiales y auditorías detalladas de determinados renglones; por ejemplo: Revisiones de Cartera, de Depósitos, de Capital, de Activos Extraordinarios, de Inmovilizaciones, de Inversiones, etc.

Para este último tipo de trabajos, se tendrá en cuenta, siempre, la finalidad que se persigue en ellos, ya que unas veces emanan de recomendaciones u órdenes de la Junta Monetaria, de sugerencias Gubernativas, de solicitudes del Tribunal y Contraloría de Cuentas, de gestiones particulares y en algunos casos de denuncias.

Parte importante es la fiscalización de los valores emitidos por el Banco Central, por el Ministerio del Tesoro y por las entidades de Derecho Público y de manera específica el renglón de las Auditorías Fiscales, llamadas así en Auditoría Bancaria, a la revisión de los aspectos que tocan directamente los asuntos fisco en el Banco Central, que como fideicomisario del Estado y la Municipalidad controla parte muy importante del Fondo Central de la Tesorería, a más de la revisión de los aspectos tribu-

(60) Dr. Alfonso M. Barragan, Op. Cit.

tarios en todos los Bancos (Impto. sobre la Renta, Impto. sobre Utilidades y conexos, Impuestos sobre Timbre y Papel Sellado, etc.)

d) *Intervenciones en Actos Bancarios:*

Sorteos de Títulos de Capitalización, Sorteos de Bonos Hipotecarios, Sorteos de Bonos de Obras Públicas, Incineraciones de Bonos Municipales, Incineraciones de Bonos Hipotecarios, Control de la Impresión de Bonos (cupones), Emisiones de Especies Monetarias, Incineraciones de Billetes y Desmonetizaciones, Incineraciones de formas billetarias no emitidas, Remates de Activos Extraordinarios, Remates de Prendas, etc.

Para estas labores, que podemos llamar representativo-fiscalizadoras, la Sección de Auditoría debe normar sus actuaciones dentro de carriles que le marcan Reglamentos especiales emitidos por la Junta Monetaria, el Organismo Ejecutivo o disposiciones internas a las que se atienen los funcionarios revisores.

e) *Asesoría a los Bancos:*

Con la preocupación de lograr un mayor acercamiento entre esta Oficina Fiscalizadora, los Bancos y el Gobierno, se debe prestar la colaboración necesaria asesorándolos en aquellos aspectos en que sea consultada, tanto en el aspecto técnico bancario, en los asuntos de orden tributario, de organización y en asuntos de auditoría interna y cuestiones contables.

f) *Colaboraciones con el Banco de Bancos:*

Estando entre las labores de la Superintendencia la vigilancia constante del único emisor, es hacia esa Institución que debe dirigirse la mayor suma de colaboraciones de la Superintendencia, ya sea en forma de recabación de datos para tabulaciones específicas, estudios acerca de los Bancos, Intervenciones, etc.

g) *Certificación y Publicación de Balances:*

En lo relativo a la publicación de balances, se deben dar instrucciones a todos los Bancos que operan en el país (Nacionales y Extranjeros) para que los Balances y Estados de Pérdidas y Ganancias que publican mensual y anualmente sean certificados por Contadores Públicos Uni-

versitarios o Incorporados, lo cual garantiza una mayor exactitud en su presentación y formación, desde el punto de vista técnico y legal propugnando una mayor confianza de parte de los inversionistas.

h) Instructivos de Contabilidad:

Entre las preocupaciones iniciales de una Superintendencia de Bancos a través de su Sección de Auditoría, o Departamento de Inspecciones, por regla general está la de sistematizar la contabilidad de los Bancos por medio de instructivos a fin de estandarizar los registros contables y unificar los sistemas de rendición y presentación de Balances y Estados.

Es del caso hacer notar que esta práctica utilísima de crear instructivos ad-hoc de contabilidad bancaria, ocasiona muchas veces graves peligros en cuanto a la auditoría propiamente dicha, puesto que, un Superintendente de Bancos que desconozca la función de esta ciencia, puede inducir a la Sección de Auditoría a rutinizar sus inspecciones hacia el puro chequeo contable y de vigilancia de si se están cumpliendo los preceptos de tales instructivos, labor que para nosotros, en este trabajo, pensamos que debe quedar bajo la supervisión de las contralorías internas de los Bancos.

La auditoría de un Banco no es simplemente la glosa contable de sus comprobantes, ni el chequeo mecánico de sus operaciones de Teneduría de Libros, ni, como ya se dijo, el estar contando cada cierto tiempo los efectivos y valores en mano de las instituciones fiscalizadas. La labor de auditoría tiene un mayor alcance financiero y económico. El Auditor Bancario debe tender hacia el análisis crítico, examen y estudio de la situación de los Bancos, mejor si es en su *punto de marcha* y no sobre *situaciones estáticas* para ver si las operaciones engranan perfectamente dentro de la política monetaria, bancaria y crediticia que la alta banca se haya trazado.

4.—La Sección de Estadística

Como se advirtió cuando se trató de organizar la de la Superintendencia de Bancos de Honduras, no debe ser una simple oficina recopiladora de datos que apile en tabulares montones de cifras. Debe ser un factor activo de control que pueda observar todos los movimientos ocurridos en las Instituciones bancarias y esté, por ese hecho, capacitada para ejercer plenamente el campo de la fis-

calización a través del estudio de las series estadísticas. Debe estar modernizada, tanto en lo que se refiere a su personal como a su equipo mecánico de trabajo. Imaginémosla organizada con un Jefe, Director Técnico y Coordinador de la Sección, que debe ser un profesional capacitado en la materia, con amplios conocimientos de estadística matemática y bancaria, con su equipo de dibujantes, estenógrafos e inspectores auxiliares que verifiquen la exactitud de los datos que rindan las instituciones bancarias, ya que sabido es que no puede entrarse a análisis de esta materia, si la fuente base de los mismos se encuentra viciada. Hay que evitar otro peligro: atribuirle a esta Sección funciones que no le corresponden, para que la labor de la misma no se mixtifique como sucede en Guatemala y en Honduras con funciones de Contabilidad Interna, Pagaduría y Presupuesto, que más que todo son funciones de una Sección que diseñaremos más adelante como Sección de Administración Financiera.

Nótese que en aspectos tales, como el control de coberturas y encajes, requerimientos de capital y reservas, topes crediticios, posición de cambios, para sólo citar cuatro importantes, una Sección de Estadística bien organizada es un poderoso baluarte de inspección técnica, cuando su preparación formativa tiende hacia el dinamismo y empleo racional.

Debe evitarse que las Secciones de Auditoría y Estadística marchen por rumbos distintos. Deben de trabajar armónicamente y para que la función fiscalizadora marche en forma eficiente, es necesario dotar a la Sección de Auditoría de poder suficiente para inspeccionar a título de auditorías internas de la Superintendencia, la elaboración de dichas estadísticas, a fin de que tales análisis no sirvan solamente para folletos de publicación propagandista, sino como un instrumento útil para las revisiones y para la dirección de la política del Banco Central.

Es del caso hacer un comentario aquí, sobre que, en la organización de un Banco Central siempre está previsto el funcionamiento de un Departamento de Estudios Económicos que debe elaborar sus propias estadísticas y no caer en la rutina fácil de tomar las de la Superintendencia de Bancos para sus trabajos de fondo, por cuanto unas y otras, por su índole deben complementarse.

La Sección de Estadística de una Superintendencia de Bancos debe mantenerse en íntimo contacto con el Departamento de Estudios Económicos del Banco Central y debe colaborar la primera en los estudios que haga el segun-

do y viceversa cuando fuere necesario, pero ninguno de los dos debe descansar en el otro.

5.—*Sección de Administración Financiera:*

Normalmente en la organización de estas oficinas se manejan y controlan los fondos de sostenimiento que pagan las instituciones bancarias, se controla presupuesto, se compra y paga equipo y en fin se debe prever una Sección que llene a cabalidad estas funciones que podemos reunir las en las de Caja, Contabilidad y Presupuesto.

Es anticientífico, como ya se dijo, que estas funciones se anexas a la Sección de Estadística y debe preverse una Sección de Administración Financiera con su Jefe, un Contador, un Cajero y personal de planta si fuere necesario. Claro es que una organización así se explicaría en una Superintendencia de Bancos del tipo de las de Estados Unidos, o la de Colombia, que controlan centenares de Instituciones Bancarias. En países de poco movimiento bastaría con el Jefe de Sección y un Ayudante pero, esto es esencial, dejándole discreción a la Sección de Auditoría para fiscalizar en forma enérgica estas operaciones. Aún cuando es obvio, no está demás señalar que estas personas deben caucionar su responsabilidad.

Esta Sección sería la encargada de mantener control sobre los inventarios propios de la Superintendencia y demás equipo y enseres. Podría preverse una subsección, muy necesaria, de proveeduría.

6.—*Otras Sub-Secciones:*

Personal

Una buena dirección del personal, dice Thomas G. Spates, vicepresidente de la General Foods, Corp. ⁽⁶¹⁾ significa organizar y tratar a los individuos que trabajan, de modo que utilicen al máximo sus capacidades individuales, alcanzando así la máxima satisfacción personal y de grupo y prestando su máximo servicio a la empresa de la que forma parte.

Por ello, creemos conveniente la sub-dirección de mención y, para el caso, encontramos muy atinadas las recomendaciones que sobre esta materia se dieron para la

(61) Cita de L. P. Alford y John R. Bangs — Manual de la Producción — UTHEA — México — 1953.

organización de la Superintendencia de Bancos de Honduras (62) a la cual le hemos hecho algunas enmiendas del autor:

Con el fin de que la Superintendencia de Bancos, responda eficazmente a los propósitos de su creación, conviene que implante ciertas normas saludables, las que nos permitimos sugerir a continuación y que están fundamentadas en la experiencia obtenida a través de varios años de labores.

Todo trabajo deberá encomendarse a personal especializado en la materia.

Esta norma tiene por objeto eliminar hasta donde sea posible la llegada de personal que no tenga la aptitud necesaria para desempeñar el trabajo que se le asigne.

Todo cargo deberá darse mediante un reconocimiento de las capacidades del aspirante para lo cual puede usarse el sistema de exámenes, test u otro método adecuado. Tales pruebas comprenderán una parte teórica y una netamente práctica, desarrolladas en la siguiente forma: al existir una plaza vacante, se someterá a quienes soliciten optar a ella a un examen sobre temas que permitan conocer sus aptitudes generales y específicas sobre las materias relacionadas con el puesto vacante. El punteo, sobre la base posible de 100 puntos, que deberán llenar los aspirantes *para considerarlos aptos para el cargo no deberá ser menor de 75 puntos*, ya que una cifra más baja daría un índice de calidad media, la cual debe ser descartada, pues la oficina, en todo tiempo tiene que aspirar a personal de primera clase. El candidato que hubiere alcanzado la cifra más alta sobre la base citada, tendrá derecho a efectuar una segunda prueba consistente en los meses de práctica que puedan estipularse, de conformidad con las disposiciones laborales y reglamentarias en esta materia, para observar las condiciones de trabajo del aspirante. Durante este período estará amparado con un nombramiento provisional.

Si demostrara capacidades para el desempeño del cargo la oficina podrá contratar sus servicios proponiéndolo a donde corresponda y en caso contrario, prescindir de ellos.

Esta norma es aplicable a todo el personal, pero deberá ser más rigurosa para los funcionarios de las secciones de Estadística y Auditoría.

(62) Lic. Joaquín Prieto B. — Op. Cit

En cuanto a gradación de sueldos, deberá estarse a las normas que a este respecto dicte la alta banca y que desde luego serán aplicables a la Superintendencia de Bancos.

Es interesante llevar un récord de todos los trabajos efectuados por el personal, y en especial un control de los pendientes con anotación del estado que guardan, a fin de tomar las medidas pertinentes para cada caso. Asimismo se sugiere la conveniencia de establecer un control sobre el personal que desempeña sus funciones fuera de la oficina, para evitar posibles distracciones en otros menesteres de carácter particular, en detrimento de las labores de la oficina.

Es indispensable la elaboración de un plan de vacaciones con el objeto de que las funciones encomendadas a la Superintendencia no sufran mengua alguna, cuando parte del personal tenga que abandonar por esta razón la oficina. Es posible que el Banco Central dicte normas a este respecto incluyendo en ellas a funcionarios y a empleados de la Superintendencia de Bancos, pero si así no fuera, será necesario que ésta elabore sus propias normas, que en todo caso deberán estar acordes con su naturaleza de organismo fiscalizador.

Las horas de oficina serán debidamente reglamentadas sugiriéndose que en esa reglamentación sean contemplados los casos de horas extraordinarias a que los empleados de la Superintendencia se vean sometidos, por razón de las revisiones que se practiquen fuera del horario normal del trabajo.

Sugerimos la conveniencia de establecer periódicamente, y en la medida que el trabajo lo permita, pláticas de mesa redonda o conferencias, que tienen por objeto crear un grado de interés mayor por los problemas de la Superintendencia y además conocer el adelanto alcanzado por cada uno de los miembros del personal. La unificación de criterios para los efectos de auditorías, es posible en esta clase de pláticas; es muy corriente que algunos conflictos puedan surgir por falta de unidad en los procedimientos de revisión. Más interés y más satisfacción hay indudablemente cuando los problemas de una oficina son resueltos mediante el concurso de los elementos más destacados, siendo el mejor medio para obtenerlo, las discusiones científicas. Otro método adecuado para capacitar técnicamente al personal, es el envío de parte del mismo a otros países, donde haya alcanzado un mejor desarrollo la Superintendencia de Bancos, tomando como base para la selección, la preparación, la eficiencia y el interés

demostrados en el trabajo para cuyo fin deberán consultarse los records respectivos.

Es conveniente dar a cada Jefe de Sección un buen campo de iniciativa propia, en pro de la funcionalidad, en los problemas que le son confiados, ejerciendo desde luego cierta vigilancia sobre sus actuaciones a fin de evitar rectificaciones posteriores.

Deberá también elaborarse un reglamento que contemple los permisos al personal bajo su mando. Para el caso se recomienda que sean los jefes de Sección los que puedan conceder a sus subalternos hasta un día de permiso; el Superintendente tendrá facultades para resolver los permisos que excedan de ese tiempo, por razones ampliamente justificadas.

La cantidad de trabajo y la calidad de los mismos deberán quedar registrados en la Subsección de personal, pero mientras se organiza será pertinente que el Superintendente lleve los propios, a efecto de consultarlos en un momento dado, especialmente para los efectos de ascensos y evaluación de personal.

Es recomendable que en la medida que la oficina pueda hacerlo se envíe parte del personal, a especializarse a lugares adecuados (fuera de la República), tomando como base la preparación, la eficiencia y el interés mostrados, para cuyo fin deberán consultarse los records del o de los candidatos, aparte de cualesquiera otras pruebas, para determinar la capacidad, siempre consultando la opinión de los Jefes de Sección respectivos.

Biblioteca: En toda organización moderna debe preverse una Biblioteca equipada con lo más moderno en materia de bibliografía de consulta y de ahí que, en una Superintendencia de Bancos deba existir con una dotación suficiente de libros, revistas, etc. Puede iniciarse como Sub-sección con el personal necesario para la mejor atención de este servicio. Debemos evitar, en este caso, el dejarla a cargo de persona que sólo entregue los libros y los coloque en los estantes; la bibliotecología tiende hacia la ciencia y por lo tanto debe buscarse persona capaz que llene la función expertamente.

Conserjería y sirvientes: Bajo este título vamos a considerar, á vuelo de pájaro, una subsección dependiente de la Jefatura de Personal que puede estar a cargo de la Secretaría y en lo que atañe a cada Sección. Deben preverse Office-boys y sirvientes para cada una de las seccio-

nes, a fin de provocar la celeridad en el pase de papeles y otros expedientes, servicio de limpieza, atención al público, etc.

Información: La cuestión de información al público puede estar a cargo de un empleado especial o bien como una atribución subsidiaria de la Central Telefónica.

Las anteriores, serían las principales secciones de men- ción necesaria en un trabajo como el que nos ocupa, aun- que, naturalmente, su subdivisión estaría condicionada al desarrollo del sistema bancario.

Es obvio que, *a medida que una empresa se expande, requiere mayor tecnificación dentro de sí misma, para que, por el medio de la división del trabajo se logren costos económicos y un mejor servicio.*

Cada una de las secciones esbozadas tendría, en este sentido, que especializarse dentro de sí, y así veríamos por ejemplo en la Sección de Auditoría, Auditores (o Ins- pectores) dedicados sólo a cierta rama, v.gr: Cambios, Car- tera, etc.

CAPITULO VI

BASES FUNDAMENTALES DE LA AUDITORIA DE BANCOS (A MANERA DE INSTRUCTIVO)

Sabido es que la función principal de una Superintendencia de Bancos, considerada ésta como el máximo organismo fiscalizador de un sistema bancario, se encauza a través de su personal de inspectores, por los senderos de la revisión y vigilancia directas. No puede concebirse una Superintendencia de Bancos que no ejerciese la función de Auditoría.

El presente capítulo, que es un complemento de la organización funcional de la Sección de Auditoría de una Superintendencia de Bancos, tiene por objeto dar algunos lineamientos generales sobre técnica de fiscalización bancaria, sin descuidar por ello la parte tramital, muy necesaria para impulsar la eficiencia administrativa.

Omitiremos definiciones que por conocidas son innecesarias y dejaremos sentado, como preámbulo conveniente, la idea de que lo que se expone, es la suma de la experiencia tenida por el sustentante en esta materia. No pretende ser dogmático, dar normas nuevas en una disciplina tan amplia y que evoluciona tan a menudo, ni sentar doctrina. La misión de estos apuntes es ampliar los conceptos de organización y aportar ideas para el desenvolvimiento con éxito de tan importante organismo de la Banca Central, sin pretender por ello cubrir en todos sus aspectos la mecánica de tan compleja labor. El trabajo en el propio terreno, los éxitos o fracasos en los trabajos, la colaboración mutua de revisados y revisores, tomando en cuenta el ambiente propio del país, serán el mejor norte del auditor bancario.

1) *Clasificación de los trabajos de Auditoría:*

La Auditoría Bancaria tiene por objeto:

- a) La comprobación de las operaciones registradas en los libros de contabilidad;

- b) El estudio de la posición financiera de las Instituciones Bancarias sujetas a revisión de la Superintendencia de Bancos;
- c) La vigilancia del cumplimiento de las leyes aplicables y de las instrucciones impartidas por la Junta Monetaria y el Banco de Bancos;
- d) Constatar el cumplimiento por parte de los Bancos de las instrucciones específicas emitidas por la propia Superintendencia de Bancos;
- e) Observar si los bancos están llenando su función de tales dentro de la organización monetaria, bancaria y crediticia del país; y, en general, verificar todas las operaciones que las Instituciones lleven a cabo.

Estas funciones se ejercen mediante revisiones directas o estudios especiales de gabinete.

La función de auditoría es una, pero la hemos clasificado atendiendo tanto a la organización de la Sección respectiva, como a la importancia y objeto de determinadas revisiones.

Consideradas las auditorías en dos grandes categorías:

- a) De tipo Bancario, y
- b) de tipo Fiscal.

Las primeras en generales y especiales, y las de carácter fiscal —a nuestro juicio también especiales— en tantas subdivisiones como aspectos haya que verificar, nos queda la clasificación así:

Auditorías de Caja:

Prácticamente sólo hay una, que es la de Balance, que cubre un ejercicio determinado, (que incluye la verificación del Estado de Pérdidas y Ganancias y otros estados típicamente bancarios) según lo dejamos expuesto en la página 86.

Auditoría de Caja:

Cuyo objeto y fin lo dejamos esbozado en la página 87.

Auditorías Especiales:

De acuerdo con lo expuesto en la página 88.

Auditorías de carácter fiscal:

Aún cuando, como ya lo dejamos dicho, las consideraciones especiales dentro del ramal de inspecciones bancarias, es del caso enumerarlas:

- a) De tipo tributario (Impuesto sobre la Renta —en nuestro país: Impuesto sobre utilidades— y otros tributos a que están afectos los Bancos);
- b) Relacionados con aspectos de política fiscal, especialmente en lo que atañe al Banco Central y Bancos de Estado; y
- c) Otras investigaciones de colaboración con el Tribunal y Contraloría de Cuentas, con los Ministerios de Hacienda y Economía u otras dependencias fiscales o municipales.

Tomaremos para nuestro estudio los tipos básicos y a través de ellos delinearemos someramente los principios y procedimientos fundamentales.

Antes de seguir adelante conviene hacer notar que dentro de las labores normales de la Sección de Auditoría de la Superintendencia de Bancos está la de prestar asesoría a los Departamentos de Auditoría Interna que en todos los Bancos, por imperativo estatutario, funcionan normalmente.

Las funciones asignadas a los departamentos de la Sección de contralor varían, pero algunas de ellas se reconocen más o menos comúnmente como formando parte de la auditoría o compartida por ella.

Son estas funciones las siguientes: ⁽⁶³⁾

- Mantenimiento de un sistema de contabilidad y servicio eficiente y moderno;
- Auditoría y exámenes periódicos;
- Supervisar los asientos de ajuste y cierre;
- Supervisar los gastos, presupuestos, seguros, fianzas de garantía, etc.
- Estudio de las reclamaciones;
- Conciliación de los estados de cuenta;
- Preparar informes y estadísticas;
- Analizar las cuentas;

(63) L. H. Langston, Ph. D. — Contabilidad Bancaria — Uthea — 1953.

Cooperar con los examinadores externos (Superintendencia de Bancos, Tribunal y Contraloría de Cuentas, Contadores Públicos en función de Auditores Externos, etc.)

Y es porque una Auditoría Interna eficiente proporciona a una Institución Bancaria los instrumentos necesarios para juzgar en forma correcta los progresos de la empresa, su situación financiera y permite que la administración pueda trazar planes futuros de largo alcance, basados en hechos reales y cifras exactas y depuradas.

2) *Planificación de las Auditorías:*

a) *El calendario de trabajos:*

Dos factores son esenciales en el éxito de cualquier empresa humana: la planificación y la distribución. Por ello es recomendable formular desde el principio del año bancario, un Calendario General de los trabajos que competen a la Sección de Auditoría, y ello con el objeto de sujetarse a un ritmo de trabajo mínimo a cumplir de conformidad con lo que al efecto dispone la Ley.

Este calendario General deberá formularse en forma secreta por el Superintendente de Bancos y el Jefe de Auditores y se contemplarán en él por lo menos los siguientes aspectos:

Auditorías de fin de ejercicio: épocas de revisión, Instituciones, periodos a revisar; alcances, etc.

Auditorías de Caja y Valores: épocas de revisión, Instituciones, periodos a revisar (mínimos), alcances, etc.

Trabajos especiales de reorganización: Estudios específicos, etc.

Aspectos Tributarios y Fiscales.

Intervenciones en actos bancarios.

Dentro de este calendario de trabajos no se incluirán todas las auditorías específicas, sino sólo aquellas que por su importancia ameriten fijar su época de revisión, ya que no puede predecirse con exactitud la época adecuada de fiscalización y porque éstas obedecen en su mayor parte a anomalías o deficiencias en determinados aspectos de

una Institución Bancaria. Muchas veces estos trabajos son colaterales de revisiones de fin de ejercicio y más comúnmente de auditorías de caja y valores, por la oportunidad de éstas, y ocasionalmente por denuncias de particulares u órdenes especiales que emita la Junta Monetaria o solicite el Banco Central.

El Calendario General de Auditorías no debe ser un cartabón fijo e inmutable, sino por el contrario, elástico y sujeto al desarrollo del trabajo general de la oficina. El Superintendente de acuerdo con el Jefe de Auditores cambiará, cuando lo estime conveniente, las fechas y los bancos designados a efecto de mejorar el proceso de los trabajos.

b) *Pasos de las Auditorías Bancarias:*

Antes de entrar a comentar algunos aspectos específicos de las auditorías, necesario es dar una idea general de los pasos que se siguen en el curso de las mismas. Tomando como modelo la Auditoría de Fin de Ejercicio por ser la más completa, el orden es el siguiente:

- b—1 Credencial u orden de trabajo;
- b—2 Designación del personal que actuará;
- b—3 Distribución del mismo;
- b—4 Plan general de trabajo, y designaciones específicas de las diferentes fases de la auditoría;
- b—5 Instrucciones generales y especiales a cada uno de los Auditores en la parte que les fué asignada;
- b—6 El trabajo de coordinación y la jefatura del mismo;
- b—7 Procedimientos y trabajo directo;
- b—8 Los papeles de trabajo. Generales y especiales;
- b—9 El acta de revisión;
- b—10 El informe de auditoría;
- b—11 El dictamen del Jefe de Auditores;
- b—12 Los pliegos de Auditoría: Notas de Auditoría, Pliegos de Reparos, Pliegos de Observaciones, Pliegos de Ajustes Bancarios, Pliegos de Liquidaciones Cambiarias y Pliegos de Ajustes Tributarios;
- b—13 Notas de Corrección y Notas de Instrucciones;
- b—14 La respuesta del Banco a los Pliegos enviados;
- b—15 Resolución del Superintendente de Bancos;
- b—16 Contrarrevisiones;
- b—17 Apelación Bancaria;

- b—18 Apelación fiscal tributaria;
- b—19 Resolución de las apelaciones;
- b—20 El recurso de lo contencioso administrativo;
- b—21 La resolución inapelable;
- b—22 El archivo de expedientes y el archivo de auditoría.

Entrando al desarrollo del memorándum anterior, procede comentarlo siguiendo el orden expuesto:

b—1 *La Credencial u Orden de Trabajo*: Se puede emitir en forma de providencia o de oficio, o en formulario ad-hoc, por el Jefe de Auditores en consulta previa con el Superintendente y contiene los siguientes datos: Banco que se revisará, fecha en que se procederá a principiar el trabajo, objeto de la revisión, alcances mínimos de la misma, tiempo máximo de la revisión, etc.

Estas órdenes se numerarán y se registrarán en un libro, o "Kardex") de control de trabajos, anotando en cada una de las hojas correspondientes a cada auditor, en el lado izquierdo, las órdenes emitidas y al ser rendido el informe respectivo se anotará en el lado derecho el número del informe, la fecha de rendición, etc. Estas hojas sirven para determinar qué trabajos pendientes tienen los auditores y se confrontarán con los reportes periódicos que los citados funcionarios rendirán al jefe respectivo.

b—2 *Designación del personal que actuará*.

b—3 *Distribución del mismo*. En la orden que se redactará por el Jefe de Auditores, constarán los auditores que actuarán en el trabajo asignado. Corresponde pues, y este es trabajo del coordinador, hacer la distribución del mismo, atendiendo la jerarquía de los auditores, la capacidad o especialización de cada uno de ellos, y hasta cierto punto la vocacionalidad para determinados trabajos. Esto es muy importante pues aunque todos tienen la obligación de hacer los trabajos que se les ordene, es más inteligente de parte del Jefe hacer las designaciones tomando en cuenta las capacidades especiales de cada uno de sus subalternos. Ello logra una mayor eficiencia en los resultados finales y prepara el camino a una mejor distribución del trabajo. Esta distribución se hace, cuando se trata de auditorías de fin de ejercicio, después de examinados los Balances y Estados rendidos por el banco a la Superintendencia de Bancos atendiendo una ordenación acorde con la organización interna y funcional del Banco, buscando, dentro del Balance y Estados de rendición, partes homo-

généas a revisarse, así: al que le corresponda Cambios, deberá examinar: el control interno de esto, las cuentas financieras y de resultados, deberá examinar la Posición de Cambios, deberá formular el Pliego de Liquidaciones Cambiarias y en fin, todos aquellos aspectos colaterales derivados. Estos Estados deben examinarse personalmente para ver si están ajustados a las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y en cuanto a aspectos tributarios, a las instrucciones especiales de los organismos del gobierno encargados de controlar estos aspectos en el país.

b—4 *Plan general de trabajo, y designaciones específicas de las diferentes fases de la auditoría.* Ningún trabajo debe iniciarse sin un plan previo, con mayor razón cuando de auditorías se trata. Es necesario que el Coordinador de la revisión, presente al Jefe de Auditores un plan distributivo del trabajo a realizarse que comprenderá como mínimo, lo siguiente:

- a) Bancó que se revisará,
- b) Fecha y hora en que principiará,
- c) Clase de auditoría,
- d) Alcances de la misma,
- e) Período que comprenderá,
- f) Número de auditores-ayudantes que intervendrán,
- g) Trabajo que se les asignará a cada uno de ellos,
- h) Tiempo probable que durará el trabajo,
- i) Trabajos especiales que, como colaterales se harán en el curso de la auditoría,
- j) Quién tendrá a su cargo la compaginación, redacción del acta e informe (por lo general esto último compete al Coordinador);
- k) Otros aspectos.

b—5 *Instrucciones generales y especiales a cada uno de los Auditores en la parte que les fué asignada.* Se recomienda que, de ser posible y si el tiempo lo permite, se den en el principio de los trabajos, memorándums escritos, para que tengan una guía inicial. Esto obligará a efectuar un trabajo mínimo.

Debe tenerse presente, y hacérselo ver al personal que, el hecho de que un Auditor-ayudante termine antes un trabajo que otros, no lo exime de pasar a otros aspectos que se le hayan asignado o bien, si hubiere terminado toda la parte que se le confió debe ponerse a las órdenes del Coordinador de la revisión para que conjuntamente con el Jefe de Auditores se le indique qué otros aspectos verá.

Los Auditores no deben ceñirse estrictamente al memorándum señalado, toda vez que se presupone la iniciativa necesaria para adentrarse en investigaciones que le sugiera el trabajo que está desarrollando. Asimismo, si en el curso del trabajo que se le confíe como parte parcial de la auditoría general observara, por derivación, deficiencias en otros controles o aspectos que escapan a la parte que se le confió y que sean del resorte de otro auditor, debe ponerlo en conocimiento del jefe coordinador de la revisión o del Jefe de Auditores, para que éste dé las instrucciones especiales al auditor o bien para que lo autorice para investigar directamente la cuestión.

Por considerarlo de alto valor académico, en lo atinente a instrucciones y planes de revisión, adherimos el siguiente comentario resumido del Dr. Cholvis:

Para realizar su labor sistemáticamente y con la mayor eficacia, el auditor debe preparar un programa de trabajo en el cual conste la mayor cantidad de cuestiones dignas de ser investigadas. De esta manera le será posible contar con una guía de extraordinario valor, con la cual la improvisación y el olvido no son posibles, porque en estos planes se prevé toda la tarea a desarrollar, ya se trate de una auditoría continua o simplemente de balance.

Desde luego, estos programas tienen que adaptarse a cada caso a medida que se efectúa la labor de revisión. Sería ridículo sostener que deben seguirse estrictamente. Así, por ejemplo, en el curso de la investigación puede comprobarse que algunos rubros requieren una mayor atención que otros, lo cual obligará lógicamente a modificar los planes para intensificar la revisión de tales cuentas.

Lo esencial, como hemos dicho, es que en esos planes se incluya toda la tarea a realizar o por lo menos la de mayor importancia. El orden en que debe desarrollarse la revisión, el alcance de ésta y la elección de los procedimientos de análisis, dependerán de lo que aconseje la experiencia en cada caso particular.

En Estados Unidos, en donde la práctica de la auditoría ha hecho progresos notorios y el estudio de los mejores procedimientos ha sido tan vasto como eficiente, la opinión predominante aconseja la preparación de los planes de trabajo. Pero también hay quienes sostienen lo contrario. Así, por ejemplo, Bell y Johns expresan que esos planes son inconvenientes porque tienden a desalentar las iniciativas del contador a quien se confía el trabajo y además porque no existen dos intervenciones, aun

tratándose de la misma empresa, que presenten idénticos problemas a resolver. Pero más adelante afirman que es conveniente tener un modelo standard de cuestionario o de resumen para recordar ciertas particularidades que merezcan estudio.

En nuestra opinión este modelo de cuestionario es un verdadero programa de trabajo que sirve de guía y orientación, pues nos parece un absurdo hacer planes de esta índole para cumplirlos rigurosamente.

Según Bacas, Madden y Rosenkampff, es evidente que si el contador público, después de haber meditado sobre las dificultades que tiene que vencer, prepara detalladamente su programa, podrá practicar una revisión bien planeada. Y más adelante señalan que una vez terminada su preparación, el programa completo no es más que un guión de todos los trabajos que se considera necesario efectuar durante la intervención. A medida que se van conociendo más detalles de la empresa, suele ser preciso introducir en él algunas modificaciones o ampliarlo con nuevos trabajos. Otras veces, por el contrario, antes de terminar la revisión surge la conveniencia de suprimir algunas de sus partes por considerárselas innecesarias.

Conforme sostiene Holmes, la imaginación y la iniciativa deben entrar en juego en todo momento, por cuidadosamente planeado que esté el programa, ya que no es posible prever todas las contingencias propias de cada auditoría. Y luego expresa que el programa no se puede preparar definitivamente con anterioridad a la inspección, sino que debe completarse a medida que avanza ésta.

E. C. Davies afirma que la costumbre de seguir un programa delineado especialmente para cada trabajo, tiene ventajas definitivas, sobre todo cuando éste se realiza por medio de ayudantes. Luego dice que estos planes protegen al auditor contra la posibilidad de descuidar puntos fundamentales; pero debe eludirse —agrega— el peligro de convertir las tareas de verificación en labores rutinarias, en desmedro de la profundidad y eficacia con que debe encararse la revisión de cuentas y balances.

Lo importante es utilizar un modelo de programa más o menos standard que sirva de guía, en especial si los auditores imparten instrucciones precisas a sus ayudantes para evitar la rutina y estimular la iniciativa de éstos. Lógicamente, si se trabaja con planes idénticos en todos los casos y si además se siguen sus indicaciones al pie de la letra, quitándole a la revisión la flexibilidad necesaria, es indudable que podrá sostenerse que tales programas no rinden mayor provecho.

Según nuestro modo de ver estos programas tienen una importancia manifiesta, porque con ellos nada queda merced al azar de las circunstancias, ya que todo el examen a realizar es previsto racionalmente. (64)

Es conveniente que en el curso de la revisión supervise periódicamente el curso del trabajo que se está desarrollando, para ver si las revisiones parciales se están encauzando por el camino prefijado o en caso contrario para dar las instrucciones especiales que ameriten para enmendar los procedimientos.

b-6 *El trabajo de coordinación y la Jefatura del mismo.* En toda revisión donde actúen varios auditores, es conveniente designar a un Jefe de Revisión. Este de preferencia debe ser el que desempeña las labores de Asistente del Jefe de Auditores. Así ambos, de común acuerdo ejercen, bajo la dirección inmediata y constante del Superintendente de Bancos la Jefatura de la revisión. La función de este auditor-jefe es:

- a) Cuidar por que el trabajo se desarrolle de conformidad con el plan prefijado;
- b) Coordinar las diferentes fases de la revisión en el propio banco. Cuando surgieren dudas o casos de importancia que ameriten disposiciones inmediatas debe ponerse en contacto con el Superintendente de Bancos y el Jefe de Auditores para que se dicten las medidas convenientes o para variar los procedimientos;
- c) Estar al tanto que todo el personal trabaje en forma constante y que no suceda que la desidia de uno repercuta en mayor trabajo para otros o bien en deficiencia en la información de auditoría;
- d) Controlar la puntualidad en el trabajo, en la propia institución;
- e) Dar ad-referendum las instrucciones especiales que sean necesarias al personal o al Banco;
- f) Consultar cualesquiera asuntos especiales;
- g) Dar parte a la Superintendencia de Bancos y a la Gerencia del banco de cualquier indisciplina de funcionarios de la institución revisada o por falta de cooperación;
- h) Ser un auxiliar dinámico del Jefe de Auditores;
- i) Dirigir la redacción del acta de revisión, de las Notas de Corrección y de Instrucciones que se dicten en el curso de la auditoría y rendir el informe general de auditoría.

(64) Dr. Francisco Cholvis — Op Cit.

b—7 *Procedimientos y trabajo directo.* A reserva de comentar con mayor amplitud los diferentes procedimientos de auditoría, este renglón por de pronto sólo se ocupa de recordar que en las Auditorías de fin de ejercicio, de utilidades, de Caja y valores y especiales, en su aspecto bancario, se siguen invariablemente las normas universales de fiscalización y auditoría, las normas especiales que implante el Superintendente de Bancos atendiendo la realidad del país y en cuanto a los aspectos fiscales o tributarios, las normas específicas que la revisión demande.

Se tipifican como procedimientos de Auditoría Bancaria las normas de la Contaduría Pública aplicables a la revisión bancaria; los procedimientos de investigación financiera; los principios generales de la ciencia contable y materias afines; el método estadístico; los principios aplicables de la técnica bancaria, tributaria, etc.; los principios de organización y sistematización de empresas; las matemáticas financieras y analíticas; los principios aplicables de la teoría y política económicas enfocados hacia el aspecto monetario; los principios generales del derecho y ramales especiales (Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Tributario, Derecho Mercantil, Derecho Bancario, Derecho Aduanero y Consular, Derecho Fiscal, etc.)

En páginas posteriores trataremos de dar un enfoque panorámico de los principales procedimientos de fiscalización bancaria.

Existen tres fuentes de investigación que no deben olvidarse:

- a) La investigación directa en los propios registros de las Instituciones bancarias;
- b) La investigación indirecta a través de confirmaciones a terceros o en oficinas distintas de la Superintendencia de Bancos, que pudiesen colaborar en determinados aspectos de Auditoría; y
- c) Investigaciones de gabinete: Estudios técnicos, análisis comparativos, etc., con base en los cuadros y reportes rendidos.

De cada uno de estos aspectos nos ocuparemos en su debido orden en el curso de esta exposición.

b—8 *Los "Papeles de Trabajo". Generales y Especiales.* Este es uno de los aspectos más importantes del proceso de una Auditoría Bancaria. Se denominan papeles de trabajo los análisis que el Auditor formula para su propia salvaguarda en las verificaciones de las cuentas que revisa. Bajo esta denominación general se comprenden

todos los anexos que el propio Auditor formule como comprobantes del trabajo que desarrolla, no obstante, es conveniente hacer una clasificación necesaria para distinguirlos.

Podemos subclasificarlos en dos grandes divisiones: "Cédulas generales" (o colectivas) y "Cédulas Analíticas". Se consideran entre las primeras: el plan general de trabajo, el programa de Auditoría, el cuestionario si lo hubiere y la Hoja de Trabajo de Auditoría que contenga los ajustes generales a los resultados. En otras palabras: todos aquellos análisis de índole general que abarcan detalles analíticos parciales. Las cédulas analíticas son los cálculos y análisis accesorios que tienden a verificar aspectos simples, auxiliares o colaterales de aspectos principales que forzosamente tendrán que confluir en resúmenes finales.

Es muy importante poner la mayor atención en la formulación de estos análisis para no caer en el vicio de llenar los expedientes de cifras o apuntes de poca o ninguna utilidad futuras; hay cálculos y estudios que merecen volcarse en papeles de trabajo por la importancia posterior y utilidad futura: conciliaciones que no formula el Banco, estudios comparativos, análisis estadísticos, cuestionarios respondidos, hojas de trabajo parciales o generales, nuevos estados generales, etc., etc. Los papeles de trabajo deberán formularse siguiendo de preferencia el orden de lo simple a lo compuesto, procurando llegar a la mayor exactitud con el minimum de esfuerzo y teniendo como base el principio básico de la contabilidad que, "*no hay causa sin efecto ni efecto sin su causa*", que debe servir de guía en lo que a investigaciones de deficiencias se refiere. ¿Cómo repercute una operación al parecer sencilla e inofensiva en los Estados financieros? ¿Qué efecto tiene una corrección en un libro auxiliar con respecto a los registros principales? Asuntos son estos que si deben analizar los papeles de trabajo. Si posible debe formularse una clave de ordenación con el fin de conectar todos los papeles de trabajo, cédulas de auditoría, anexos, certificaciones, informes parciales, etc. Se recomienda de preferencia el sistema decimal. No obstante, pueden seguirse las siguientes claves: Alfabética, cronológica, numérica simple, mixta, etc.

Si posible, desde el principio debe coordinarse la formulación de estos papeles de trabajo con la planificación y distribución de trabajos iniciales.

Todos los papeles de trabajo y cédulas se reputan como anexos del Informe General de la Auditoría, de ahí que

su factura merezca de parte de los Auditores la mayor claridad, concisión, y limpieza. Deben hacerse en papel tabular o papel milimetrado según los casos, con tinta, a mano de preferencia. Al pie de cada uno de ellos se pondrá el sello del Auditor y su firma o iniciales.

Es conveniente dividirlos en tres partes:

- a) El análisis del renglón, cuenta o subcuenta;
- b) Las conclusiones que eslabonarán con otras cédulas; y
- c) Las observaciones que conducirán a los "reparos".

Veamos una clasificación siguiendo el sistema decimal:

Clasificación de Papeles de Trabajo de Auditoría de Fin de Ejercicio.

ESTADOS BASICOS:

- 1.—ACTIVO
- 2.—PASIVO
- 3.—CAPITAL
- 4.—RESERVAS DE CAPITAL
- 5.—PERDIDAS Y GANANCIAS
- 6.—CUENTAS DE ORDEN
- 7.—CONTROL INTERNO
- 8.—OTROS ASPECTOS.

CLASIFICACION DE CEDULAS DE ACTIVO:

- 1.1 Disponibilidades Internacionales
- 1.2 Disponibilidades a término
- 1.3 Préstamos y Descuentos
- 1.4 Inversiones
- 1.5 Deudores
- 1.6 Muebles e Inmuebles
- 1.7 Existencias varias
- 1.8 Cargos Diferidos
- 1.9 Activos Extraordinarios.

SUBCLASIFICACION DE ACTIVO.

- 11.1 Monedas y billetes
- 11.2 Cheques al cobro
- 11.3 Giros Comprados
- 11.4 Banco Central
- 11.5 Otros Bancos del país, (corresponsales de plaza)
- 11.6 Bancos del exterior (corresponsales extranjeros)
- 11.7 Otras disponibilidades.

SUBCLASIFICACION DE SUBCUENTAS:

- 111.1 Monedas y billetes Quetzales (o según la moneda del país)
- 111.2 Monedas y billetes extranjeros
- 111.3 Otros
etc., etc.

El ejemplo puesto da una idea de cómo deben clasificarse los papeles de trabajo. Si posible, tales papeles y cédulas de auditoría pueden ordenarse de acuerdo con la nomenclatura que esté en vigor. De preferencia numerándolos con la misma clase de identificación que el balance o el Estado de Pérdidas y Ganancias.

Se entiende que tal numeración no es obligatoria. Se recomienda cuando se efectúen trabajos completos, para que al estudiar, con el curso del tiempo los expedientes relativos se pueda seguir una guía adecuada de localización.

Los papeles de trabajo, como todo el trabajo que desarrollan los auditores, está revestido de confidencialidad. Sólo el Superintendente de Bancos, el Jefe de Auditores y los auditores actuantes pueden enterarse del contenido. Lo anterior se refiere a una auditoría en curso de elaboración, que se reputa como un juicio "en sumario". Es decir que, mientras no ha sido rendido el informe de auditoría al Superintendente de Bancos, sólo la Sección de Auditoría puede conocer el proceso que se sigue. Después al tramitarse conocerá la Secretaría General y demás miembros actuantes. Aún más, de la revisión se guardará por todos los miembros de la Auditoría y de la Superintendencia en general la mayor discreción de conformidad con lo que al respecto establece la Ley.

La experiencia en el curso de las revisiones puede conducir a elaborar rayados especiales y formularios impresos. Aun cuando no se recomienda desde el principio para no cercenar la iniciativa del personal y evitar que sólo se circunscriban a los acápites tabulares. Es mejor que los papeles de trabajo sean formulados siguiendo la aptitud profesional de los inspectores, bajo los lineamientos generales que se dejan expuestos.

b—9 *El acta de revisión.* Al concluirse el trabajo directo en los libros de la Institución procede compaginar y tabular todos los datos a efecto de estar en posibilidad de redactar el acta de revisión. Esta no es la historia completa de auditoría practicada. Es una constancia que se dejará en los propios libros de actas de la Sección

de Auditoría Interna de las Instituciones revisadas. En ella se consignará, en términos generales, los aspectos vistos y un panorama resumido del trabajo efectuado en el banco.

El acta constará de los siguientes aspectos:

- a) Número correlativo del acta,
- b) Lugar, fecha y hora en que se principió,
- c) Institución revisada,
- d) Funcionarios del Banco que comparecen,
- e) Funcionarios de la Superintendencia que comparecen y los que actuaron en la auditoría,
- f) Clase de auditoría que se practicó,
- g) Período que comprendió la revisión,
- h) Aspectos que comprendió la revisión,
- i) Principales asuntos que por su importancia merezcan asentarse en el acta, para que los funcionarios del banco con su conformidad atestigüen su veracidad,
- j) Aspectos que se dejaron pendientes para ampliar la investigación,
- k) Salvedad de auditoría,
- l) Aclaraciones de los funcionarios del banco,
- m) Fecha en que se concluyó el acta,
- n) Firmas y sellos de los comparecientes.

En cuanto a su redacción creemos innecesario dar una explicación pues ella sigue las normas de cualquier acta. Debe tenerse cuidado de omitir conceptos confusos o frases que pudieran lastimar la susceptibilidad de los revisados.

b—10 *El informe de Auditoría.* Con base en los papeles de trabajo, cédulas de auditoría, anexos, certificaciones, y el acta de revisión, los auditores bajo la dirección del Jefe administrativo de la auditoría procederán a redactar el Informe General. Este será rendido en su fase inicial al Jefe de Auditores, en duplicado, donde se le pondrá el número de orden que le corresponda. En su formulación deberán seguirse por lo menos las siguientes normas:

- a) Como introducción se hará referencia al número del nombramiento (orden de practicar la auditoría), institución revisada, clase de auditoría, motivo de la revisión, período que comprendió y tiempo que duró el trabajo,

- b) A continuación se enumerarán los alcances de la auditoría,
- c) Plan y Programa de trabajo que se siguió,
- d) Cómo se distribuyó el trabajo en el personal actuante,
- e) A continuación seguirá la parte expositiva del informe procurando no hacer mucha remisión a los papeles de trabajo. La parte expositiva deberá ser concisa, clara y terminante, sin eufemismos, ni sofismas. El informe es eminentemente confidencial. De su contenido sólo se enteran los funcionarios de la Superintendencia de Bancos y a las instituciones revisadas se les comunican los resultados después de tamizadas las conclusiones de auditoría. Por eso es innecesario que en ellos los auditores vuelquen las molestias personales que inevitablemente se cosechan. La revisión siempre molesta al revisado. A nadie le gusta que le juzguen y por ello se necesita de tacto en la actividad revisora y de tolerancia hacia los subalternos y revisados que se lastiman al encontrarles errores. Debe evitarse pues, historiar estas molestias en los informes, cualesquiera roces deben ponerse en conocimiento directo de las autoridades llamadas a poner remedio al mal.

En el informe deben consignarse los resultados de los análisis, las causas que a juicio del auditor promovieron deficiencias, anomalías y errores; las medidas de carácter mediano o inmediato que pudieran tomarse para enmendar las que fueren enmendables o para prever en lo futuro tales causas.

En el orden de la parte expositiva se recomienda seguir la ordenación del plan inicial y de los papeles de auditoría, por renglones.

- f) Después de la parte expositiva seguirán las conclusiones, donde se condensarán todos los aspectos tratados en la parte expositiva.
- g) Los anexos que se acompañan.

b-11 El Dictamen del Jefe de Auditores. Rendido el Informe, el Jefe de Auditores procederá a hacer un estudio de gabinete a efecto de establecer si a su juicio se llenaron todos los requisitos indispensables, si se cumplieron las instrucciones dadas y si el trabajo se desarrolló conforme las normas técnicas. Si a su juicio el Informe

llena las condiciones requeridas procederá a hacer los marginados del caso y formulará el dictamen que servirá de base al Superintendente de Bancos para su resolución. Este dictamen puede ser de dos formas:

- a) Si el Jefe está en un todo de acuerdo con el Informe de los auditores (muchas veces, la mayor parte de ellas, el Jefe de Auditores tendrá que intervenir en la redacción) sólo pondrá su "Visto Bueno"; y
- b) Como pudieren haber divergencias entre el criterio de los Auditores y el del Jefe de Auditores, entonces se hará, por parte de este último, un Memorandum para el Superintendente, con el expediente anexo, donde conste su opinión y aconseje las medidas o resoluciones que a su juicio, de conformidad con la técnica y la ley, habrán de tomarse.

Es conveniente que en este dictamen se acompañen proyectos de resolución para obviar tiempo y para facilitar la resolución del despacho director.

b—12 *Los Pliegos de Auditoría.* Con base en el informe rendido y como parte del dictamen del Jefe de Auditores se acompañarán "proyectos" de los pliegos de auditoría a emitirse. Estos son de varias clases:

- a) *Nota de auditoría*
Esta es una nota expositiva, a manera de oficio, donde constan resumidas, observaciones de carácter administrativo y contables de orden general, recomendaciones, etc. Se formula resumiendo los principales aspectos que a juicio del Jefe de auditores ameriten ser trasladados a la Gerencia de la institución revisada.
- b) *Pliegos de Reparos*
Se emitirán en formulario especial. Estos son de dos clases: contables o anomalías con valor determinado y administrativos o relativos a deficiencias de control. En ellos se condensarán los errores en la forma más concisa posible sin comentario, para facilitar la respuesta del banco.
- c) *Pliegos de Observaciones*
Esta es una modalidad de los "Pliegos de Reparos" de orden. Cuando en una revisión no amerite formular por así decirlo, una acusación sino oír

nada más a la institución para que explique determinados aspectos confusos que merezcan ser aclarados, se formulará "Pliego de Observaciones". Su redacción es similar a la "Nota de Auditoría".

d) *Pliegos de Ajustes Bancarios*

Con base en la Hoja de trabajo General (columnares de ajustes), se formulará un pliego que contendrá los ajustes a la utilidad, a las cuentas del Balance, etc., necesarios para corregir los estados. Estos ajustes se formularán en forma de "partidas de diario" para facilitar a las instituciones revisadas el registro correspondiente. Si hubiere una nomenclatura Standard, las partidas se formularán señalando las cuentas que deben afectarse. Si privan nomenclaturas especiales se tendrán en cuenta o se sugerirán los rubros adecuados.

e) *Pliego de Liquidaciones Cambiarias*

Anualmente como parte de la auditoría de fin de ejercicio se hará una revisión del movimiento de divisas extranjeras con el objeto de determinar si los bancos del sistema han reportado al Banco Central su movimiento correcto y si éste ha estado percibiendo la comisión que por tal concepto le corresponde. Como resultado de esta revisión colateral de la Sección de Extranjero, se formulará el "Estado de Posición de Cambios" del banco y como una consecuencia el "Pliego de Liquidaciones Cambiarias" que contendrá el ajuste o ajustes a las comisiones a favor del Banco de Bancos.

f) *Pliego de Ajustes Tributarios*

Como consecuencia de la revisión de las operaciones afectas a los impuestos sobre la renta (o utilidades) se formularán los ajustes que a juicio de la Superintendencia de Bancos merezcan correrse. También este pliego se formulará en forma de partidas.

b-13 *Las Notas de Corrección y de Instrucciones.*

En párrafo especial, y no obstante ser parte del resumen de procedimientos, vamos a explicar el motivo de las "Notas de Corrección" y "Notas de Instrucciones", que en sí vienen a ser como anexos de los papeles del expediente de la auditoría. En el curso de las revisiones es necesari-

rio dictar medidas inmediatas para corregir anomalías que no ameriten dejarlas para la rendición del informe final. Por ejemplo: libros no habilitados, errores de cálculo, contrapartidas defectuosas, mal uso de cuentas, etc. Entonces los auditores en consulta con el Jefe de Auditores (con su visto bueno) emiten una orden en triplicado, que se numerará según el orden correlativo que le corresponda y se entrega al Gerente o al Jefe de Sección correspondiente. Del resultado deberá informar el Banco a la Sección de Auditoría dentro de un plazo prefijado. Si al finalizar la auditoría hubieren "Notas de Corrección" o "Notas de Instrucciones" pendientes de respuesta o no acatadas deberá informarse así para que, en los "pliegos" que se emitan se recalquen estos aspectos. Es conveniente que al rendirse la información final a la Gerencia del banco, se incluya un legajo de copias de estas Notas de Instrucciones y de Corrección giradas en el curso de una auditoría, para mantener a los administradores de los bancos debidamente enterados de la dinámica de la fiscalización bancaria.

b—14 *La respuesta del Banco a los Pliegos enviados* (Procedimiento y trámite). Con la resolución del Superintendente de Bancos se acompañarán los Pliegos de Reparos, de Observaciones, de Ajustes, de Liquidaciones, etc. Estos Pliegos serán firmados por el Auditor que los formuló, el Jefe Coordinador de la revisión, y el "conforme" del Jefe de Auditores. El Superintendente de Bancos pondrá su "Visto Bueno" al pie y fijará una fecha prudente de respuesta. Dentro de ese plazo la institución revisada responderá previo estudio por parte de su Sección de Auditoría Interna, de sus Asesores, etc., y después de haberlos conocido la Junta Directiva, (tanto el informe como el proyecto de respuesta del Auditor Interno o de los funcionarios afectados), remitirá la respuesta a la Superintendencia de Bancos.

b—15 *Resolución del Superintendente de Bancos.* Al ser recibida la respuesta del banco revisado a la audiencia concedida, se registrará en la Secretaría y en los controles de la Sección de Auditoría, y después de haber estudiado dicho pliego de respuesta, el Superintendente previa audiencia al Jefe de Auditores, emitirá su resolución dejando sin efecto los reparos u observaciones que, por explicaciones del banco hubieren quedado desvanecidos u ordenando, ratificando o recomendando se cumplan aquellos que por su índole fueren irrefutables. Puede suceder que las instituciones revisadas comuniquen haber cumplido o que cumplirán las recomendaciones dadas. En-

tonces se tomará nota y posteriormente se verificará por medio de una visita especial o con motivo de otra auditoría, si se llevaron a efecto tales enmiendas.

b—16 *Contrarrevisiones.* Algunas veces como consecuencia de la respuesta del banco se hace necesario hacer contrarrevisiones adicionales, con el objeto de constatar posibles errores en la auditoría practicada. Estas contrarrevisiones conducen, como la auditoría general, a formular nuevos papeles de trabajo, nueva acta y nuevo informe. Este con el dictamen del Jefe de Auditores, se anexa al expediente respectivo y con base en él y en los antecedentes, el Superintendente toma las resoluciones que quedan expuestas en el párrafo precedente.

b—17 *Apelación bancaria.*

b—18 *Apelación fiscal tributaria.* Las resoluciones del Superintendente de Bancos, interpretativas o resolutivas serán apelables ante dos organismos:

- a) En materia bancaria: ante la Junta Monetaria y Bancaria.
- b) En materia fiscal o tributaria: ante el Ministerio de Hacienda y C.P.

De manera que, si un banco no estuviere de acuerdo con la Resolución del Superintendente, podrá apelar ante cualesquiera de estos organismos en las materias indicadas.

b—19 *Resolución de las apelaciones.* Las resoluciones de estos organismos deben tenerse como finales y deberán cumplirse. Copia de estas resoluciones al ser transcritas al Superintendente serán anexadas al expediente de revisión, después de haberse comunicado a las instituciones afectadas.

b—20 *El recurso de lo contencioso administrativo.* Se supone que dentro del país priva el estado de derecho, de ahí que, con base en esa premisa, creemos que aún cuando las resoluciones de la Junta Monetaria y Bancaria o del Ministerio de Estado, en segunda instancia, se conceptúan como terminantes, quedan dos recursos: la apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de último ante el máximo poder judicial: la Corte Suprema de Justicia.

b—21 *La resolución inapelable.* Claro está que estos casos son extremos por lo que no entraremos a analizar-

los y porque los procedimientos de tribunales comunes escapan a la trayectoria normal del trámite bancario. No obstante es conveniente tener este aspecto en cuenta.

En materia de auditoría no reza el precepto de "Cosa Juzgada", porque un Contador Público no puede ni debe, por responsabilidad ética dejar como definitivamente "finiquitadas" cuentas, ya que la auditoría no es una ciencia exclusivamente de detalle sino por el contrario, de análisis cuantitativo-cualitativo, que puede ser inductivo o deductivo, pero por lo general, a base de "selección" o "muestra" (65) y no podría ser de otra manera porque, de lo contrario resultarían honorarios exorbitantes de intervención. Esto en cuanto se refiere a la auditoría como ciencia del Contador Público en función de profesión independiente.

En lo que se refiere a organismos estatales o semiestatales de inspección permanente, como el que nos ocupa, que se regulan por leyes y disposiciones a más de los preceptos fundamentales de la técnica, es conveniente llegar a un punto final de las discusiones, observaciones o reparos, porque de otra manera nunca se llegaría a resoluciones finales. Por ello es que, en la organización funcional que concebimos de una Superintendencia Bancaria, la dotamos de todos los recursos básicos y resortes que permitan al revisado defenderse, pero que, al mismo tiempo, no impidan la pronta administración de justicia. Por ello es conveniente, bajo todo punto de vista que después de las apelaciones se llegue a la "resolución inapelable". Esta a nuestro juicio, en materia bancaria corresponde a la Junta Monetaria (en una organización donde la Superintendencia de Bancos no sea simple dependencia directa y administrativa de aquélla) y en materia tributaria al Tribunal y Contraloría de Cuentas, después de haber oído al Ministerio de Hacienda y C.P., por medio de su Consejo Técnico Tributario. (Concebido también el Tribunal y Contraloría de Cuentas como un organismo técnico y autónomo integrado por personas capaces y dinámicas, y sobre todo provisto de una organización funcional adecuada).

Dada nuestra organización jurídica y sobre todo la trabazón de la administración pública, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene forzosamente, como quedó dicho, ingerencia en todo lo que es administrativo (y los actos de la Superintendencia de Bancos lo son). Por otra parte, existiendo el recurso de amparo es indiscuti-

(65) "Auditing" — Bell & Johns — Traducción de "The University Society" — New York — 1944.

ble que la Corte Suprema de Justicia tiene, en definitiva, una decisión final como Corte de Cuentas Específica.

b—22 *El archivo de expedientes y el archivo de auditoría.* Aún cuando es parte de la organización de la Secretaría General y Archivo, es conveniente mencionar aquí la forma más adecuada de mantener el archivo de expedientes de auditoría. Se recomienda que en la clasificación de archivo haya una ficha para cada banco, y dentro de ésta, clasificaciones por auditorías así: Auditorías de Fin de Ejercicio, Auditorías de Caja y Valores, Auditorías especiales, etc., así, concluido un expediente de auditoría hasta los pasos finales dichos, mediante una providencia o marginado del Superintendente se mandará archivar, de manera que su consulta sea fácil y el expediente localizable. Aparte del expediente original es conveniente que en la Sección Revisora quede una copia de los informes, actas, dictámenes, etc., ello servirá para operar los registros respectivos y mantener un control dual.

3) *Controles de la Sección de Auditoría:*

Se cree conveniente antes de entrar en materia de procedimientos, dar una idea general de los principales controles de la Sección de Auditoría:

a) *Control de trabajos (u órdenes)*

Este podrá ser un registro en "hojas sueltas" donde se lleve cuenta corriente a cada uno de los auditores por trabajos pendientes. Como se dijo en párrafos precedentes, la orden de trabajo se anotará en el lado izquierdo (número, fecha y referencia) y al rendirse el trabajo se anotará en el lado derecho (número de informe y fecha de rendición). El número de informe lo pone el Jefe de Auditores de acuerdo con el orden en que se van recibiendo en su despacho los trabajos terminados.

b) *Registro General de Trabajos:*

En hojas sueltas con rayado expreso se anotarán uno por uno, en orden correlativo los trabajos rendidos, para tener una guía rápida para los informes periódicos a la Junta Monetaria o a la Gerencia del Banco Central. Este registro constará de:

- b—1 Número del Informe,
- b—2 Fecha del Informe,

- b—3 Auditores que rindieron el Informe.
- b—4 Referencia (explicación breve del contenido del Informe)
- b—5 Observaciones.

c) *Registro de Pliegos de Auditoría* (control de términos)

Al formularse un Pliego de Observaciones, de Ajustes, de Liquidaciones etc., se anotarán en un Registro de hojas sueltas, poniendo a máquina los siguientes datos:

- c—1 Institución,
- c—2 Auditoría practicada,
- c—3 Número de Informe,
- c—4 Número de Pliego de Reparos, Observaciones, etc.,
- c—5 Fecha en que fué remitido a la Institución,
- c—6 Fecha en que debe contestar,
- c—7 Fecha en que contestó; y
- c—8 Observaciones.

d) *Control de Actas de Auditores:*

Se anotarán en un libro que contendrá los siguientes datos:

- d—1 Acta No.,
- d—2 Fecha del acta,
- d—3 Institución,
- d—4 Motivo del acta, y
- d—5 Auditores que intervinieron.

e) *Control de Notas de Corrección:*

En la misma forma que el control de reparos.

f) *Control de Notas de Instrucciones:*

En la misma forma que el control de reparos.

g) *Control de Dictámenes del Jefe de Auditores:*

En la misma forma que el control general de trabajos.

h) *Control de Oficios, Ordenes, Providencias de Auditoría, etc.*

Se llevará en la misma forma de los anteriores.

i) *Actas de los Consejos Directivos de los Bancos:*

Se llevará un registro donde se anoten:

- i—1 La fecha en que se recibió el acta,
- i—2 El banco de que se trate,
- i—3 El auditor al cual se le pasó, para examen,
- i—4 La fecha en que se le entregó al auditor,
- i—5 Fecha en que la devolvió el auditor, e
- i—6 Observaciones.

j) *Libro de Resoluciones de naturaleza contable:*

Se llevará un libro donde se asienten las resoluciones tomadas en materia contable, debido a consultas de los bancos, etc.

k) *Cuadro General de Auditorías:*

Se llevará un cuadro donde en forma tabular se anoten las auditorías que se vayan practicando, principalmente en lo relativo a Auditorías de Fin de Ejercicio, de Caja y Valores, etc. Ello con el objeto de saber en cualquier momento el volumen de trabajo pendiente y realizado.

l) *Otros registros y controles:*

Se llevarán todos los que la experiencia y la práctica recomienden.

m) *Tabla de localización de personal:*

Se formulará una tabla, en clave, con cifras o letras que simbolice los bancos y los auditores, para saber en un momento dado en qué institución se está trabajando. Esta tabla, como es "en clave", podrá tenerse en lugar visible con el objeto de que el Superintendente de Bancos y el Jefe de Auditores, puedan en cualquier momento ponerse en contacto con el personal de revisores.

4) *Generalidades sobre Procedimientos de Auditoría Bancaria:*

Siguiendo la organización funcional, vamos, en forma lo más sencilla posible y resumida, toda vez que este capítulo es tan amplio que tendría que escribirse todo un texto para abarcar todos los aspectos de esta ciencia, a exponer los rasgos generales en cuanto a procedimientos, principiando por la Auditoría de Caja y Valores y si posi-

ble entrando a la Auditoría de fin de ejercicio como la más completa:

a) *Auditoría de Caja y Valores:*

De acuerdo con la recomendación dada en el capítulo V, por lo menos dos veces al año y sin previo aviso deberán practicarse Cortes y Arqueos de Caja y Valores. Este trabajo con sus revisiones colaterales se denomina "Auditoría de Caja". En cuanto a la parte de trámite de nombramiento, papeles de trabajo, informe, resolución, etc., queda circunscrita a lo dicho en el apartado 2) Planificación de Auditorías. Entraremos aquí a esbozar la parte técnica someramente:

- a—1 Con la anticipación debida el Jefe de Auditores y el Asistente deberán tener preparados planos de localización de cajas de seguridad y lugares donde se guarden dinero o valores de los bancos. También deberán tenerse planos de distribución del personal y programas de estos trabajos, atendiendo las peculiaridades de cada uno de los bancos bajo jurisdicción.

- a—2 Cuando el Superintendente lo ordene o dentro del plan prefijado, el Jefe de Auditores con la colaboración de su Asistente y el Auditor Coordinador que se designe, fijará la hora en que se principiará la Auditoría de Caja en el banco de que se trate.

Este trabajo puede hacerse de tres maneras diferentes:

- a) matutina,
- b) vespertina,
- c) en hora especial o nocturna.

La primera es cuando la Auditoría se principia en las primeras horas hábiles del día. Esta es quizá la más aconsejable, por la facilidad que presta a controlar todo el banco sin mayores molestias ni tropiezos administrativos, ni para el público.

La segunda es la que se inicia después de las horas de caja de las instituciones.

La tercera es esporádica y cuando la urgencia o la naturaleza del origen de la auditoría lo amerite (denuncias de desfalcos, órdenes superiores, etc.).

- a—3 Distribuido el personal, habiendo asignado a cada quien los aspectos que controlará, y llenos los requisitos ya dichos de planificación, la comisión se constituirá en la institución indicada a la hora fijada, provistos los Auditores Visitadores de la papelería y equipo convenientes.
- a—4 Llegados al banco, el Jefe de revisión presentará al Gerente del Banco la credencial, u orden de trabajo, y simultáneamente los auditores procederán a "sellar" las cajas de seguridad del banco con sellos especiales de auditoría. Estos sellos deberán numerarse y sólo podrán ser removidos por los auditores. El Asistente del Jefe de Auditores vigilará de que todo sea controlado de la mejor manera y sin causar molestias al banco, y después de obtenido este control, recorrerá el banco con el auditor interno y llenarán una constancia donde se consigne que todo el efectivo y valores del banco han quedado bajo control y que, fuera de esos lugares, no hay valores o efectivo en otros lugares insellados.
- a—5 Inmediatamente se procederá al recuento físico de las existencias de efectivo y valores. Si no fuere posible hacer ambos recuentos simultáneamente por falta de personal revisor o bien por la organización peculiar del banco o por otras razones, se iniciará el trabajo con el conteo del efectivo solamente. Este podrá efectuarse de dos formas:

- a) Recuento selectivo, y
- b) Recuento total.

En ambos sistemas primero se hará un inventario por "paquetes" o "bolsas", con el objeto de lograr el "Cuadre" con el libro de caja. (O registros auxiliares). El recuento selectivo consiste en escoger lotes de billetes, de monedas, etc. y después de levantado el inventario de las

existencias generales del banco, se contarán tales lotes, unidad por unidad. Si en este recuento selectivo aparecieren deficiencias en los paquetes, o faltantes persistentes o sospechosos, se procederá, inevitablemente, a efectuar el recuento total, que consiste en contar billete por billete, y moneda por moneda, cheque por cheque, toda la existencia de numerario del banco. Las monedas de plata, cobre, zinc y níquel podrán contarse a máquina; las monedas de oro deberán contarse a mano, por razones obvias.

- a—6 Falta indicar que simultáneamente con la presencia de los auditores en el banco bajo revisión, uno de ellos se habrá de constituir en la oficina de Correos del país con el objeto de tomar el dato de remesas departamentales (Apto. Postal inclusive). Si el personal fuere suficiente, también simultáneamente se constituirán los auditores que fueren necesarios en las Sucursales o agencias del banco, para coordinar los resultados, en caso contrario basta revisar la Casa Matriz y controlar las operaciones en tránsito. Se pedirán las confirmaciones de enlace entre sucursales, agencias y casa matriz y se hará la conciliación.
- a—7 Los resultados parciales de los recuentos físicos de efectivo y valores, se consignarán en formatos especiales o en papel tabular de auditoría que firmará el auditor que hizo el recuento y el empleado arqueado. Si posible con el Visto Bueno del "Inspector de Caja" o del "Auditor del Banco". Estos son parte de los papeles de trabajo de la Auditoría de Caja y deberán tenerse suficientes formularios impresos tanto para dinero como para valores. Se formularán en triplicado. Se mandarán al banco con los resultados finales de la auditoría y servirán para compilar los datos fiscales de la revisión.
- a—8 Con los resultados de los recuentos materiales, se procederá a cotejarlos con los libros de registro correspondientes, haciendo las conciliaciones a que dieren lugar. Los resultados de este cotejamiento y las conciliaciones mencionadas se harán constar en cédulas ad-hoc. (Co-

mo ya se dijo en el párrafo de papeles de trabajo).

a—9 Cuando se practique una Auditoría de Caja y Valores debe acostumbrarse pedir al Banco Balances al día del arqueo, con el objeto de precisar puntos de partida en todos los aspectos de la auditoría. Un auditor hará un chequeo inmediato de los libros principales a ese día y principalmente de los libros de control de caja y de valores.

a—10 Al revisar los registros de caja deberán revisarse completamente las operaciones del *día base* de la auditoría, así como del día anterior y el posterior, por lo menos. Esto se hará comprobante por comprobante, analizando todos y cada uno de los cargos asentados, examinando la autenticidad de los "vouchers" de caja, las autorizaciones, etc., vigilando el cumplimiento de la Ley del Timbre y Papel Sellado, viendo que todas las operaciones hayan sido autorizadas por los funcionarios facultados para ello y observando si la cuantía de los asientos corresponde a las operaciones registradas. Se verificarán todos los cálculos: sumas, intereses, pases, etc.

Inmediatamente de visto este aspecto se confrontará el resultado con los libros principales de la Institución. A medida que se vaya adelantando en este trabajo el auditor actuante deberá comunicar a los auditores que tengan a su cargo aspectos colaterales las observaciones pertinentes, para que éstos ahonden por su lado las revisiones parciales.

Todo esto debe hacerse rápido, y lo más discretamente posible para evitar suspicacias o falta de colaboración de los empleados del banco. Cualquier falta de cooperación deberá ponerse inmediatamente en conocimiento de las autoridades del Instituto Bancario bajo revisión. Si éstas no pusieren el remedio necesario, lo comunicará al Superintendente de Bancos, dentro de la brevedad de la distancia para que éste dicte las medidas que crea oportunas, o recomiende las que sean del resorte de la Gerencia del Banco Central o del Directorio Ejecutivo de la banca.

Si en la revisión de los días indicados, no surgiere ninguna deficiencia o anomalía contable, o administrativa, se proseguirá con los aspectos siguientes, en caso contrario se podrá seguir la revisión regresivamente hasta encontrar el origen de las deficiencias. Esta revisión regresiva debe consultarse inmediatamente con los Jefes de la Superintendencia.

- a—11 Simultáneamente con el recuento de efectivo y de valores deberá enviarse a las Sucursales o Agencias del banco, a los otros bancos del sistema, Banco de Bancos y a los Corresponsales Extranjeros (Bancos del Exterior) confirmaciones y estados de cuenta a la *fecha base* para proceder posteriormente a las conciliaciones de rigor. Este pedido de confirmaciones puede hacerse de dos formas:

Pedir los datos directamente el Superintendente de Bancos; o

El Gerente del Banco a solicitud de los Auditores dirigirá sendas notas a las instituciones solicitándolos a requerimiento de la Superintendencia de Bancos, con la rogativa de que tales estados deberán rendirse directamente a las oficinas del Superintendente *a/c. de la Sección de Auditoría.*

Esto último para que empleados ajenos a la Sección de Auditores no se enteren de estos datos. Esta correspondencia como otras peculiares de la auditoría son confidenciales aún para la Secretaría central de la Superintendencia. Sólo el Superintendente, el Jefe de Auditores y los auditores actuantes deberán conocerlas, hasta tanto no se finaliza la primera fase de la auditoría. (Vale decir el "sumario").

- a—12 Se deja advertencia de que los auditores no deben dar fé de "cintas de sumas" que no hayan hecho personalmente. Muchos desfalcos han sido cubiertos con manipulaciones en la máquina de sumar con la tecla de "no suma", y no basta chequear estas listas sino *hacerlas personalmente.* Cualquier falla que se notare de un funcionario de la Superintendencia de Bancos contraviniendo esta regla debe llamársele la atención severamente.

- a—13 Durante el curso del recuento y primera fase, no deberá permitirse que ningún empleado de los que tienen a su cargo dinero o valores abandonen los lugares donde se está trabajando y menos las oficinas del banco. Las razones sobran. Asimismo, ningún auditor deberá permitir que se le deje solo, con dinero bajo control. No deberá permitirse tampoco que un empleado revisado cuente dinero durante el recuento que hace la Superintendencia. A los empleados bajo control de caja debe aislárseles del efectivo y hasta que no haya sido liberado su numerario no debe permitírseles que lo manipulen, con ningún pretexto.
- a—14 El Superintendente de Bancos y el Jefe de Auditores se eximirán del conteo con el objeto de tener la facilidad de movilidad y así vigilar y coordinar todo el trabajo en su primera parte, la más delicada por cierto. Después, puede quedarse el Jefe de Revisión dirigiendo la auditoría con la asesoría inmediata del Jefe de Auditores y del Superintendente, éste último en cuanto a la parte técnico-bancaria y consultas de carácter importante que no pudiese resolver o que escapen a las facultades jerárquicas y administrativas del Jefe de Auditores. Lo anterior no excluye que en casos en que la importancia lo amerite, los funcionarios citados, y aún el personal específico, colaboren en el recuento físico.
- a—15 Visto en términos generales el aspecto Central: CAJA, vamos a referirnos a grosso modo, a los ASPECTOS COLATERALES a veces más importantes que el punto central por las conexiones bancarias:

Depósitos:

Creemos que este es un renglón que merece la mayor importancia durante una auditoría de caja y valores. Recuérdese que los mayores desfalcos en instituciones bancarias en los diferentes países, se han tramado a través de este renglón. De consiguiente debe ponerse mucha atención.

Además de la revisión pertinente del movimiento del día base deberán revisarse varios días anteriores y posteriores como muestra selectiva.

Los cheques deberán examinarse tanto en lo que se refiere a su cuantía, endoso, fecha, etc., como en cuanto al depositante girado. Principal asunto merecerán las cuentas de depósito que no han tenido movimiento durante mucho tiempo, así como aquellas canceladas durante el día. Pudiera suceder que para encubrir un faltante se cancelarán ciertas cuentas que sumaran el monto sospechoso. Deberá verse que los cheques operados el día del arqueo tengan el sello de recepción y la "VISA" correspondiente del mismo día.

En cuanto a las entregas, punto de mira será además de los datos del depositante en referencia, la fecha de recibo de la entrega. No deben aceptarse como comprobantes entregas con fechas alteradas, menos aún en la fecha del "Sello de recepción". A propósito de esto se recomienda, al hacer la intervención y control iniciales, no permitir ninguna transferencia entre pagadores y receptores, *bajo ningún concepto*.

Deberán examinarse detenidamente las "Planillas" de pagadores y receptores y los "vales", si los hubiere, de entregas parciales que les hubiere hecho la *Caja Central*. Esta cuestión de los vales se cita como información, aunque se recomienda impartir instrucciones para suprimirlos.

Con respecto a este renglón también ameritan especial cuidado las "Cuentas Varias" de depósitos, donde a menudo se hacen manipulaciones con saldos pequeños, inmovilizados y no reclamados. Esta cuenta "varios" debe *glosarse* con cuidado. Los cheques de canje, deberán examinarse por el empleado que se le asigne controlar las compensaciones con el Banco Central y, si el arqueo fuere vespertino, mientras se controla la compensación del día siguiente deberá dejarse sellada una caja donde se guarden tales cheques. Cualquier anomalía en este aspecto deberá co-

municarse al auditor o auditores que estén examinando el renglón de depósitos.

Deberán escogerse lotes de cuentas de depósito, o la totalidad según el caso, y enviar "Notas de Confirmación de Saldos" a los depositantes. Estas solicitudes de confirmación de saldos deben ir acompañadas con el "Extracto de Cuenta" del cliente para facilitarle la contestación. Un auditor quedará encargado de ir tabulando estas respuestas a medida que se reciban e investigar cualesquiera inconvenciones. Al Banco Central deberá pedírsele por intermedio de la Gerencia el extracto de cuenta del Banco revisado a la fecha base, tanto para verificar los depósitos especiales, como para el estudio colateral del *Estado de Encaje* y cuentas de adelanto y redescuento.

Creemos que no es necesario insistir que todas las cuentas que revisten del signo de depósitos deben revisarse (Depósitos en Garantía, en Custodia, etc.) La importancia queda expuesta al hablar del renglón en general. Pero es del caso hacer mención especial de las cuentas de *Depósitos en Custodia*. Dentro del sellamiento de cajas no debe olvidarse nunca el sellar los compartimientos de depósitos en custodia. Aquí también se harán recuentos selectivos o totales según el caso. Si son "custodias selladas" bastará examinar los paquetes o bolsas para determinar que no han sido adulteradas. Si alguna presentare señales evidentes de alteración en los precintos, es conveniente comunicarlo de inmediato a las autoridades del banco para que, de ser posible, sea citado el depositante y que, aparte, examine la custodia y diga si es su contenido. Esto último amerita consulta previa con el Superintendente.

El renglón de *cajillas de seguridad* también amerita dar una explicación somera, aún cuando no puede ni debe entrarse a pretender examinar el contenido de estas cajillas que son *eminentemente confidenciales para los clientes del Banco*, teniendo éste únicamente el control dual de llave. Si es conveniente observar los ingresos por este concepto y hacer un inventario general de estas cajillas, con el fin de determinar que las que se tiene alquiladas están

haciendo sus pagos con la frecuencia debida. En caso de mora hacer la observación en el curso de la auditoría o la recomendación oportuna.

Si hubiesen "alcancías" para el público, el mismo procedimiento.

Aspecto colateral, muy importante en la auditoría de Caja, dentro del renglón de Depósitos, es lo referente a los *Sobregiros*. En efecto, muchas veces, para cubrir faltantes se recurre al procedimiento de hacer aparecer cuentas como sobregiradas en el monto mismo de la cantidad desfalcada, en una o varias cuentas. Por ello es conveniente al revisar este aspecto observar cuidadosamente qué trámite se da ordinariamente dentro del desenvolvimiento normal del banco, qué regulaciones internas hay, durante qué tiempo se permite que una cuenta de depósito permanezca sobregirada y hasta qué monto, quién autoriza los sobregiros, etc. También es del caso recordar que a través de la Cámara de Compensación se pueden manipular deshonestamente los depósitos, máxime si se cuenta con la connivencia de una o más personas fuera del banco. Por ello es conveniente que al revisar las compensaciones del día base del arqueo, se observe hasta dónde llegan las devoluciones de cheques y por qué anomalía se produjeron y si se notara alguna persistencia, examinar la cuenta o cuentas del banco revisado y ver qué conexiones pudieran tener con otros bancos y aún con la "Clearing House".

En general y para no particularizar los innumerables chequeos a que puede dar lugar este importante renglón se añade a manera de conclusión que, de como se revise y se controle este aspecto, depende en mayor o menor grado, la eficiencia de la Auditoría de Caja en un banco.

Corresponsales y Cuentas del Exterior:

Sin perjuicio de las conciliaciones a que den lugar las respuestas de las instituciones del extranjero, con las que tenga relaciones el banco revisado, procede verificar determinados sub-renglones del Departamento Extranjero, principalmente "Cheques de Viajero", "Cartas Or-

denes de Crédito", revocables e irrevocables, "Giros Comprados", "Giros en Tránsito", "Giros Caducados", "Giros Cancelados", etc.

Casi todas las subcuentas mencionadas que pueden presentarse bajo denominaciones diversas en las distintas nomenclaturas de los bancos (cuando hubiese una nomenclatura uniforme en el país), son revisables principiando con el arqueo o recuento físico de existencias unas, con el cotejo de "notas de remesa", con los cables emitidos, etc., baste pues indicar que en éste, como en los otros aspectos ya designados, procede hacer primero recuentos selectivos (o totales si el caso lo ameritare), revisar el movimiento del día, selectivamente, (o total), cuadrar los saldos contra las conciliaciones, verificar transferencias interbancarias, revisar comprobantes, y confrontar resultados contra los libros principales después de hacerlo con los libros de primera entrada.

Cartera Préstamos y Descuentos:

Conviene bajo todo punto de vista hacer un recuento selectivo de documentos, pagarés, escrituras, etc.; principalmente al día base y los anteriores o posteriores que se escogiera. Analizar los créditos concedidos, los pagos efectuados contra éstos préstamos, etc.

Las cuentas de préstamos bajo el sistema de "cuenta corriente" deben merecer especial atención. El margen por girar debe verificarse en algunas cuentas a elección. Si hubiere deficiencias o anomalías: investigarlas. En este aspecto deberán mandarse también "Confirmaciones" a los deudores.

El Auditor encargado de tabular los resultados de las cuentas de depósitos se encargará al mismo tiempo de verificar las respuestas de confirmaciones de saldos en cuenta corriente de cuentas girales. Los cheques y entregas seguirán el mismo proceso de revisión, en cuestión de préstamos, similar a lo que se dijo en términos generales para las cuentas depositarias.

Operaciones relacionadas con el Presupuesto del Banco:

Muy importante es verificar si no se hicieron manipuleos con pagos internos con cheques de

caja, por ejemplo, relacionados con el presupuesto normal o extraordinario del banco. Débese tener a la vista el presupuesto aprobado, exigir la aplicación presupuestal a la fecha y los pasivos por ese concepto. La última planilla de pagos deberá examinarse y, más aún, si hubieren pagos ese día. Con respecto a la planilla deberá verse que no se hayan hecho pagos a personas ajenas al personal del banco con cargo a partidas de funcionarios que deben prestar servicio en la Institución. Mucho cuidado debe tenerse para aprobar esto, para no caer en el error de aprobar "planillas blancas". Deberán verificarse los pagos hechos a "enfermos", "empleados en vacaciones", "pagos por poder", "pagos por jubilaciones o montepíos, pensiones, etc.", "erogaciones a Instituciones Privadas por concepto de suministros o becas" (?) y tantas modalidades que no pueden enumerarse. Baste decir que la agilidad mental del auditor, tiene en este aspecto la principal guía. Ese "Sexto Sentido" que el revisor va adquiriendo para descubrir fraudes, apoyado por un conocimiento científico adecuado, es la brújula formidable para el mejor éxito en la revisión de este u otros aspectos.

Remesas de Tránsito (Locales, Departamentales e Internacionales)

La visita que uno de los auditores hace a las oficinas del correo tiene por objeto, como ya se dijo, verificar el dinero ingresado al banco en concepto de remesas proveniente de provincias. En cada uno de los distintos renglones que se han bosquejado hay, por lo general "remesas". Verlas, examinar los envíos, cotejar las entradas en ese día, en los anteriores y a veces en los subsiguientes. No debe permitirse que queden remesas inoperadas, por ningún motivo. Si no se puede aplicar por confusión o cualquier otra causa una remesa a determinada cuenta debe tenerse una cuenta transitoria, pero nunca esos fondos deben quedar incontrolados por la Contabilidad y la Caja General.

A este respecto cabe recordar un principio de auditoría: *No debe enfocarse sólo lo que se*

ve y se tiene a la vista, debe tratar de escudriñarse lo que no se ve, lo que no está registrado, en fin, lo que se supone ocultado. En este aspecto de remesas es conveniente se revise la correspondencia ingresada al banco por lo menos durante un mes (AUN LA CONFIDENCIAL), para conocer si clientes del banco, depositantes, cuentacorrentistas, etc., han enviado remesas por conducto distinto de los "Certificados" del correo. Sucede en todos los países que a menudo algunas personas por evitarse gastos adicionales de franqueo o de certificados, por la poca cuantía, remiten en carta ordinaria (que recibe la Secretaría del Banco) billetes de banco, cheques, y a veces hasta estampillas postales o fiscales por valor equivalente a cierto abono o pago parcial a su cuenta. Por ello se sugiere que se exija a los bancos lleven registrada toda la correspondencia y el auditor debe examinar este registro, pedir algunas cartas que le den idea de dinero enviado o que expresamente lo diga y verificar si estos abonos fueron ingresados en el propio día en Caja y operados en las cuentas correspondientes.

Otros Activos y Pasivos relacionados con operaciones de efectivo o valores:

Sería demasiado dispendioso enumerar todas las cuentas que de una manera u otra tienen relación con operaciones de caja. Para poder determinar cuáles deben chequearse o revisarse con motivo de una Auditoría de Caja y Valores es que se pide Balance General a esa fecha (y Estado de Pérdidas y Ganancias). Examinando los Balances de cada uno de los bancos puede estarse en aptitud de tener una minuta adecuada para poder ir con seguridad a examinar las cuentas apropiadas. Basta decir, para finalizar esta parte que, todas aquellas cuentas que se relacionen directa o indirectamente con operaciones de caja, a la fecha del arqueo deben examinarse aunque sea selectivamente. Ya la revisión selectiva y el control interno darán la medida de hasta dónde deberá adentrarse la revisión detallada.

Control Interno:

En todas las auditorías que practique la Superintendencia de Bancos esta fase debe merecer especial atención. Vale decir que en cada uno de los renglones enumerados deberá verse el aspecto del "Control Interno". Esto es básico para poder tenerle confianza a las "pruebas selectivas". *Sin control interno adecuado toda prueba selectiva es ineficaz.* Por eso debe enfocarse la misión de la Superintendencia a establecer Sistemas de Control Interno en los Bancos, adecuados y que respondan a las necesidades de revisión de este organismo fiscalizador y para mejor éxito en el desarrollo de la labor de las Instituciones Bancarias.

Un sistema de control interno consiste en un plan coordinado entre la contabilidad, las funciones de los empleados y los procedimientos establecidos, de tal manera que la administración de un negocio pueda depender de estos elementos para obtener una información segura, proteger adecuadamente los bienes de la empresa, así como promover la eficiencia de las operaciones y la adhesión a la política administrativa prescrita. ⁽⁶⁶⁾

El estudio del control interno tiende a establecer pues, si la organización administrativa de la institución responde a las necesidades de su desarrollo funcional; si los libros, registros, comprobantes, etc., siguen el camino correcto en cuanto a formulación, autorización, legalización, etc.; si las funciones de los empleados que manejan fondos no se confunden con atribuciones de contabilidad; si la distribución del trabajo responde a la calidad y cantidad de trabajo rendido por cada uno; si no hay duplicación innecesaria de trabajo; si la fiscalización interna cumple con su cometido; si la gerencia conoce todo el manejo administrativo del banco; si estas funciones no se ven interferidas; si las responsabilidades están bien definidas; si el banco, en fin, está bien organizado.

(66) El Control Interno en los Negocios — Joaquín Gómez Morfín — Fondo de Cultura Económica — México — 1954.

Para ello, claro está, deberán tenerse a la vista las leyes de su organización, sus estatutos, las recomendaciones de organismos superiores, etc.

La Caución del Personal y el Seguro del Banco:

Aun cuando puede estimarse que este asunto es conexo al control interno, vale la pena comentarlo en párrafo especial.

Todo empleado que maneje o controle fondos debe *sin excepción*, incluyendo a la Gerencia, prestar fianza. Esta fianza puede ser individual o colectiva. Se recomienda el segundo caso (Banker's Bond). Las compañías de seguros y fianzas tienen una modalidad moderna de SEGURO FLOTANTE O FIANZA COLECTIVA. De manera que el banco paga una prima anual, semestral o trimestral y todo el personal del banco es afianzado y los bienes asegurados de acuerdo con la cuantía de los fondos o documentos que se manejen o controlen. Esto es muy necesario porque así el banco queda a cubierto de cualquier eventualidad, en cuanto a empleados inescrupulosos o faltos de moralidad, así como a siniestros imprevisibles. Todo lo relativo a caución y seguro debe reportarse en párrafo especial del informe de auditoría.

Otros Aspectos

De la Auditoría de Caja y Valores siempre surgen observaciones de carácter contable, administrativo o legal. La reorganización contable de la banca, su ordenamiento conforme las normas de la Banca Central, etc., tendrán un valioso apoyo en la iniciativa de los funcionarios de la Superintendencia de Bancos, que, comprometidos de su misión delicadísima, pongan de su parte todos sus conocimientos y su buena voluntad para llenar las delicadas funciones que la ley les encomienda.

Aspectos Adicionales y complementos:

Como una consecuencia, deberán examinarse los "Estados de Posición de Cambios" y de "Re-

querimientos Mínimos de Capital y Reservas" conforme las normas emitidas oportunamente por el Superintendente de Bancos y ver si se están cumpliendo en debida forma.

RESUMIENDO un banco tipo, puede indicarse que los aspectos fundamentales a revisarse total o selectivamente, según los alcances de la Auditoría de Caja y Valores pueden ser:

- Efectivo en moneda del país
- Moneda extranjera en existencia
- Remesas departamentales
- Cheques al cobro
- Cheques de viajero
- Cheques de gerencia
- Cheques certificados
- Giros comprados
- Giros caducados
- Cartas Ordenes de Crédito
- Valores al cobro
- Documentos descontados
- Inversiones
- Inversiones por cuenta ajena
- Activos extraordinarios —acciones y participaciones
- Valores en garantía (incluso colaterales)
- Valores en custodia
- Valores pignorados al Banco Central
- Especies fiscales
- Especies postales
- Documentos de legítimo abono
- Caja chica
- Conexiones con sucursales y agencias
- Operaciones en tránsito
- Depósitos Monetarios, a la orden, en custodia en garantía, etc.
- Otras obligaciones depositarias
- Sobregiros (activos y pasivos)
- Situación de encaje
- Posición de cambios
- Requerimientos Mínimos de Capital y Reservas
- Confrontación del balance a la fecha base
- Caución del personal y seguro
- Cámara de Compensación
- Presupuesto
- Control interno.

Trámite:

Terminado el trabajo, y en el curso del mismo, rigen las mismas reglas de trámite que se expusieron en la parte de planificación de las Auditorías.

Algunas Consideraciones Adicionales:

Quedan expuestas en párrafos anteriores las principales verificaciones de una auditoría de Caja y Valores.

Muchas más podrían enumerarse, pero los textos corrientes de la materia suministran un acervo de detalles e ideas útiles que creemos innecesario enumerar aquí.

Nos hemos referido a lo típicamente bancario, puesto que todos los procedimientos de auditoría e intervención y fiscalización de contabilidades pueden en un momento dado, ser aplicados, en mayor o menor grado a la banca, claro está, adaptando las normas a las modalidades propias del país y la ordenación jurídica que prevalezca. Para ello debe estudiarse el ambiente e ir introduciendo las llaves de auditoría en forma paulatina, uniforme y suave. Hemos creído pues, hacer resaltar aquellas peculiaridades de la auditoría de caja en los bancos, desde el punto de vista de la fiscalización ejercida por un organismo de vigilancia y control permanentes, cual es una Superintendencia de Bancos.

Aparte de la función meramente bancaria no debe descuidarse como se dijo, lo relativo a la parte fiscal-gubernativa. Los impuestos a favor del Estado deben siempre verificarse. Cualquier anomalía deberá reportarse a la oficina que corresponda.

Es conveniente instruir al personal de auditores con respecto a sus atribuciones para evitar roces innecesarios.

Debe prohibírseles dar opiniones u órdenes en nombre de la Superintendencia de Bancos, a menos que para darlas sean debidamente instruidos y autorizados por escrito.

Cualquier consulta o pregunta debe diferirse hasta tanto no sea del conocimiento del

Jefe de Auditores y por medio de éste, o directamente, del Superintendente de Bancos.

Todo sobrante debe ordenarse ingresarlo de inmediato *operándolo transitoriamente*, mientras se determina su origen.

Todo faltante debe exigirse su reposición inmediata y cuando se tratare de cantidades de consideración comunicarlo a las autoridades bancarias, para que éstas si el caso lo amerita y entra en el campo de los delitos comunes, autoricen dar parte a los Tribunales Judiciales del país, únicos competentes para dirimir estas cuestiones.

El auditor investiga e informa. Si hubieren indicios de delitos cuya comprobación sí compete en materia bancaria o tributaria a la Superintendencia, no debe olvidarse que los procesos, medidas disciplinarias o sanciones legales competen a los tribunales comunes, salvo desde luego la aplicación de sanciones que las leyes bancarias, en el orden administrativo facultan al Superintendente.

Debe evitarse que los auditores salgan en horas en que se está trabajando, para ello debe prohibirse a la Secretaría de la Superintendencia de Bancos informar donde se encuentran trabajando los auditores a menos que se trate de casos de extrema urgencia y siempre en consulta con el Jefe de Auditores y el Superintendente de Bancos.

Se debe prohibir a los auditores dejar selladas después de terminada la Auditoría, Cajas, bolsas, paquetes, etc.

Al terminar una Auditoría deben quedar liberados todos los receptáculos de dinero, valores o documentos.

Debe procurarse que los auditores practiquen periódicamente *pruebas de conteo de billetes y moneda* para mantenerlos en aptitud.

Deben girarse circulares dándoles nuevas normas o modificaciones.

Deben propugnarse pláticas de mesa redonda sobre cuestiones de banca, moneda, crédito, contabilidad, auditoría, legislación, estadística, matemáticas, etc., para obligar al personal a mantenerse al día con las corrientes modernas de la técnica.

Debe impulsarse la educación universitaria del personal revisor, manteniendo nutrida la biblioteca de los nuevos adelantos en las disciplinas bancarias.

Debe procurarse mantener un plan adecuado de becas de especialización en el exterior, pero para concederlas debe hacerse a base de capacidad y examen y no por otras razones. Para este fin debe oírse siempre al Jefe de Auditores.

Debe, en fin, alimentarse constantemente el espíritu de iniciativa, superación y conciencia responsable del personal révisor.

b) *Auditoría de Fin de Periodo Bancario:*

Esta es, en su adaptación al medio bancario, la auditoría de Balance que contemplan los textos de Auditoría. Como en el caso de la Auditoría General de Caja y Valores, ya explicada someramente, la auditoría de fin de ejercicio, en el ritmo de trabajos de una Superintendencia de Bancos, tiene la mayor importancia, ya que conduce a un examen general de todas las cuentas de una Institución bancaria.

La auditoría de fin de ejercicio se llama así porque, por regla general se practica después de terminado un período contable y abarca un ejercicio terminado. Algunas veces, cuando la presión del trabajo de la oficina fiscalizadora lo permite, puede principiarse esta revisión antes de que sea cerrado el lapso contable. Ello facilita los ajustes y permite, con la ayuda del personal visitador de la Superintendencia, llegar a la clausura de las cuentas de común acuerdo con el banco y así evitar reparos de esta naturaleza. En esta forma también, se logra presentar, con la debida anticipación al Superintendente de Bancos, un "Ante-proyecto de Distribución del Superávit" o un "Ante-proyecto de Amortización del Déficit" según el caso para que éste, de conformidad con lo que al efecto establece la ley y los Estatutos de los establecimientos bancarios, dé su aprobación.

La Auditoría de Fin de ejercicio (tomando la base general post-cierre de operaciones), tiene por objeto estudiar la situación financiera del banco y ver si se ha cumplido y si se está cumpliendo con las Leyes, Reglamentos, y disposiciones aplicables emitidas por las autoridades competentes. Dicho de otro modo: si está cumpliendo su función dentro de la órbita del sistema monetario, bancario y crediticio del país.

La Auditoría de Fin de Ejercicio tiene por base los clásicos Estados Financieros: el Balance General y el Estado de Pérdidas y Ganancias.

En cuanto a procedimientos, porque la parte de trámite y ordenamiento del trabajo quedó expuesto en la parte de planificación de las auditorías, vamos a dar algunas normas generales:

Distribuido el trabajo, formulado el programa general a seguir y en posesión de las credenciales convenientes, los Auditores se constituyen en el banco designado y, como medida previa, proceden a efectuar un Corte y Arqueo de Caja y Valores, siguiendo las normas dadas en la parte de Auditorías de Caja. Coordinando esta fase se principia el trabajo propiamente dicho de la Auditoría de Fin de Ejercicio en la siguiente forma:

Se debe dar preferencia al "Estado de Pérdidas y Ganancias" ya que dicho cuadro es la resultante del movimiento dinámico del Instituto.

Con la debida anticipación se habrán distribuido las cuentas esenciales que integran dicho Estado e indicado a los revisores a quienes se les encarguen estos trabajos parciales que deben, examinando "las relaciones" (67), seguir el camino de la movilidad de estas cuentas en su entronque con las de Balance ("cuentas financieras"). Es decir, los auditores que tengan a su cargo cuentas de Pérdidas y Ganancias no deberán concretarse a ver tan sólo cuentas de resultados propiamente dichas, sino que deben examinar su relación con las cuentas financieras que tengan conexión con la producción de utilidades. Un cuadro analítico formulado con base en los estados rendidos por la Institución, servirá de guía al Auditor-Jefe para orientar el trabajo en general, y atender las consultas de los auditores auxiliares.

Cabe indicar que, con la debida anticipación se habrá formulado el expediente inicial, previo estudio de los resultados de la revisión anterior, para ver si no quedaron pendientes reparos u observaciones que verificar. Asimismo, como parte del expediente inicial se habrán de formular estados comparativos entre el balance anterior y el que se va a revisar, entre el Estado de Pérdidas y Ganancias precedente y el que se va a auditar. *Estos cuadros comparativos no deben omitirse nunca*, como no deberá omitirse la formulación de una "Hoja de Trabajo General de la Auditoría". Con base en los Estados comparativos los auditores estarán en capacidad de adentrarse en la

(67) Balances Auxiliares y subsidiarios.

revisión con una base segura. Así, cuentas que han acusado resultados desmedidos, positivos o negativos, deben merecer atención preferencial para establecer el origen de las alzas o bajas de movimiento.

El examen de las cuentas de resultados tiende a establecer:

Que los resultados reportados están de acuerdo con las operaciones registradas en los libros del banco;

Que el Superávit o déficit producido es real y efectivo;

Determinar los impuestos en favor del fisco por ese concepto;

Predeterminar la distribución que habrá de hacer la Junta General de Accionistas de la Utilidad a Distribuir y si posible presentar un Estado en Pro-Forma de la distribución que a juicio de la Superintendencia de Bancos procede efectuar, de conformidad con la legislación bancaria y las leyes privativas del instituto revisado.

Estar en capacidad de sugerir las mejoras convenientes, tanto en los sistemas de control interno y contables, como en la parte de la ordenación administrativa.

La revisión se iniciará en este aspecto sobre dos grandes renglones:

Productos,
Gastos.

Conforme la nomenclatura del Banco se entrará, en su orden, a revisar selectivamente las cuentas que integran los renglones antedichos. Como bases iniciales se dirá que, después de efectuado el estado comparativo de los resultados de ambos ejercicios, se procederá a cotejar el Estado de Pérdidas y Ganancias rendido contra los libros auxiliares de la contabilidad analítica y éstos con los libros principales. Deberán verificarse por lo menos 4 meses. Se recomienda: el primero, el último, uno de los meses intermedios y el próximo del periodo siguiente. Esta recomendación se refiere al chequeo selectivo de comprobantes. Los pases de folios deberán verificarse algunos a elección del auditor, si hubieren deficiencias "cuadrar toda la cuenta" u ordenar un balance analítico especial para chequeo posterior. Deberá puntuarse algunos pases de auxiliares a mayores. Las sumas también se veri-

ficarán selectivamente, así como cálculos parciales de operaciones. En casos de cuentas que tengan relación con existencias se harán arqueos selectivos o totales según el caso, se pedirán confirmaciones de pedidos, se chequearán facturas, se examinarán las cotizaciones que sirvieron de base, etc.

Los errores y contrapartidas deberán verificarse todos para establecer que no hay escondidos en ellos operaciones irregulares que afecten los resultados. (*Estas recomendaciones generales rigen para todas las revisiones y cuentas de cada banco*).

Daremos a continuación algunas ideas sobre revisión de los principales renglones que a nuestro juicio se presentan en una Institución de Crédito, en lo que atañe, por de pronto, a las CUENTAS DE RESULTADOS.

b—1 Operaciones de Cambio:

Este renglón como generador de utilidades para un banco merece especial consideración. De él derivan utilidades no sólo para la empresa revisada, sino para el Banco Central por concepto de la tasa por manejo de divisas. De ahí que deberá verificarse en su totalidad simultáneamente con las cuentas de activo y pasivo relativas y ello con el objeto de poder determinar el "Estado de Posición de Cambios", a la fecha de cierre y consiguientemente estar en capacidad de formular el "Pliego de Liquidaciones Cambiarias" a que se hizo referencia en páginas anteriores. Deberán verificarse todas o algunas, a elección del auditor jefe, de las conciliaciones de "Corresponsales Extranjeros", se verificará el enlace con las cuentas del Banco de Bancos. Si hubiere duda se pedirán nuevas confirmaciones directamente o por intermedio del Superintendente a los bancos del exterior. Un auditor, constituido en el Banco de Bancos, hará la conciliación de las operaciones tenidas con el único emisor. Se deberá ver que las "transacciones exteriores" han sido efectuadas de acuerdo con las normas vigentes, que las comisiones, intereses, tasas y otros recargos sean los aprobados por el Directorio del Instituto Central, que se están cumpliendo las disposiciones de la Superintendencia de Bancos y en fin que se ha procedido de conformidad con la técnica y la ley.

Como en el caso anterior y los siguientes, se harán las verificaciones contables y aritméticas y se harán algunas pruebas selectivas de existencias de "documentos valorizados".

El "Estado de Posición de Cambios" será revisado teniendo por base las instrucciones dadas por el Banco Central y las circulares emitidas por la Superintendencia de Bancos por conducto de su Sección de Estadística. Las cuentas que integran los "activos y pasivos internacionales" serán analizadas para ver si en ellas está incluido todo el movimiento de divisas.

El Estado o Pliego de Liquidaciones Cambiarias que formularán los auditores constará, por lo menos, de los siguientes aspectos:

Compras de Divisas,
Ventas de Divisas,
Saldo neto.

Cálculo de la comisión a favor del Central, de conformidad con las bases dadas para su elaboración,

Comisión pagada por el Banco al Instituto Central,

Comisión que a juicio de la Sección de Auditoría corresponde,

Saldo a/f. o en contra del Banco de Bancos.

Observaciones.

(Para la revisión de este renglón deberá consultarse, en caso de duda, con el Departamento de Cambios, Créditos y Valores del Banco Central, sobre todo en la interpretación de las instrucciones especiales que dicho Instituto haya dado).

En lo que se refiere a "Formas Valorizadas": Cheques de Viajero, Cartas de Crédito, etc., deberán verificarse las existencias de acuerdo con los ingresos y egresos por tal concepto. Siempre con pruebas selectivas o totales. No debe descuidarse levantar un inventario previo de los documentos. *(Esta norma también rige para todas las cuentas amparadas con documentos valorizados).*

El archivo confidencial de la Gerencia del Banco no debe escapar al control en este importantísimo aspecto. Si se tratare de Sucursal o Agencia de Banco extranjero, extremar las investigaciones con respecto a las operaciones con la Casa Matriz.

b—2 *Comisiones, Intereses y Descuentos:*

Se tratan conjuntamente estos aspectos por considerar que en cuanto al procedimiento de auditoría son similares, no así en lo relativo a su fuente original. Como ya se dijo, cada cuenta de resultados tiene su puente con cuentas financieras, por lo que es obvio que al revisar las cuentas de pérdidas y ganancias que se relacionen con cuentas de balance, deberá enderezarse su revisión de acuerdo con la naturaleza peculiar de la cuenta financiera de origen.

Las Comisiones (Gastos y Productos) tienen relación, por ejemplo con operaciones de cambio, de cartera, etc. De ahí que procede, después de hacer el "cuadre" conveniente y los chequeos selectivos en cuanto a registro y comprobantes, verificar un lote de cálculos a elección del auditor. Examinar si están autorizados, que los montos cobrados o pagados son los que corresponde, etc. En caso dado deben, inclusive, pedirse *confirmaciones confidenciales* a los clientes del Banco.

Los Intereses y Descuentos conectados con la Cartera merecerán un estudio más a fondo, ya que son la *fuerza principal de los ingresos* de un banco. Casi es de recomendar su revisión total, en cuanto a los cálculos de las cuentas individuales movidas durante el período contable bajo revisión. Este aspecto se verá conjuntamente con el examen de la cartera, para lo cual habrá uno o varios auditores trabajando en combinación con el auditor que examine los resultados.

De todos estos renglones (Cuentas y Subcuentas) es conveniente formular "Cédula de Auditoría" que concilie los resultados de la revisión, para facilitar el informe.

Deberán tenerse a la vista los Reportes Crediticios a la Superintendencia de Bancos y las Actas de

Consejos Directivos en lo que atañe a la concesión de préstamos.

b—3 *Agencias (Gastos y Productos):*

Generalmente las agencias bancarias rinden con cierto atraso sus Estados de Cuenta a los bancos. Por ello no hay que ser muy exigente en cuanto al registro exacto de las operaciones en lo que se refiere a su orden cronológico. La cuestión distancia y las vías de comunicación, atendida la circunstancia de que estas agencias por lo general están a cargo de comerciantes o personas no muy entrenadas en la rutina bancaria, hace posible que cometan muy a menudo errores en la formulación de los reportes, que deben de tomarse en cuenta. Sí debe exigirse que al fin de ejercicio estén registradas todas las operaciones correspondientes al período y ello puede hacerse, toda vez que los bancos cierran sus operaciones, en libros, con 8, 15 ó 30 días posteriores al último día hábil. Es decir: las operaciones de regularización y clausura contables abarcan un período más o menos largo, y que la ley siempre otorga.

Deberá, en este renglón verse que los gastos sean los que correspondan, tanto por su cuantía como por su naturaleza, a las agencias respectivas; que sus productos sean los que corresponden a las operaciones realizadas; que la agencia esté cumpliendo su cometido en la zona, etc. Deberá verse si la Auditoría Interna de la Institución hace jiras periódicas a los departamentos con el objeto de dar instrucciones a los Agentes Bancarios; si la Junta Directiva del Banco ha girado las circulares o instructivos convenientes para instruirlos de sus atribuciones correctas. El Presupuesto General de la Institución deberá verse y examinarse en lo relativo a operaciones de Agencias.

Los Auditores deberán efectuar algunas conciliaciones, entre agencias y casa matriz. Es conveniente sugerir que se mantenga en la Sección de Estadística del Banco un control comparativo de los ingresos y gastos de agencias, para facilitar las revisiones.

En cuanto a control interno se ratifican aquí las recomendaciones dadas para otros renglones, así como en lo que se refiere a su aspecto contable y matemático, chequeo selectivo, cumplimiento de leyes, etc.

Debe formularse Cédula de Análisis.

b—4 *Pérdidas y Utilidades en Activos Extraordinarios:*

De conformidad con la ley deberán examinarse cuidadosamente las operaciones de resultados dependientes de la administración de establecimientos, empresas, etc., adquiridos por el Banco. Es de suponerse que las utilidades netas por tal concepto no afectarán la utilidad bancaria, es decir, que no se computarán para los efectos de Distribución de Utilidades y que las pérdidas se enjugarán con la "Reserva" creada para tal objeto. Si la mente de la Ley del país es la misma que la ley de Bancos de Guatemala, tampoco podrán reputarse como utilidades imponibles, para los efectos de los impuestos sobre utilidades y rentas, tales utilidades sino hasta que los activos afectados hayan sido vendidos dentro del plazo original o las ampliaciones que otorgue el Superintendente de Bancos conforme sus atribuciones regladas.

La revisión, pues, de estos renglones de pérdidas y ganancias merecerán un análisis que se hará conjuntamente con las cuentas de activo correspondientes, en conexión con los créditos que dieron origen a tales transferencias de activos extraordinarios a favor del Banco. Deberá previamente consultarse el "record" que de tales activos llevará la Sección de Estadística de la Superintendencia, con base en los reportes periódicos rendidos por los Bancos.

Si se tratare de empresas, se recomienda hacer una revisión especial de ellas, para determinar el producto neto correspondiente al banco. Estas auditorías parciales pueden diferirse si la importancia lo amerita. En suma, siguiendo los principios enumerados y los procedimientos expuestos, determinar si los gastos y los productos son los que corresponden al ejercicio cerrado. También se hará Hoja de Análisis.

b-5 Gastos y Productos Varios:

No es posible hacer una exposición enumerativa de los diferentes rubros y sub-cuentas que pueden integrar este renglón. Baste decir que, bajo este acápite, se incluyen para los fines de estos comentarios, todos aquellos gastos y productos que por su naturaleza diversa, no pueden, o no deben mezclarse con los renglones anteriores o en los que posteriormente se comenten. Comprenden, más o menos: Cables, Telegramas, Franqueos, Contribuciones, Reparaciones, Útiles de Escritorio, Mantenimiento, Gastos de locomoción, Venta de formularios, Diversos, etc.

Por lo minucioso se sugiere *analizar toda la cuenta*, pero, si los controles internos responden a las pruebas selectivas a satisfacción de los auditores, pueden verse lotes en cuanto a comprobantes. Sin embargo es conveniente formular un Resumen Tabular en una "Hoja de Auditoría" y si posible un cuadro comparativo que puede ser de mucha utilidad para la Gerencia del Banco revisado. Estos gastos a menudo, por la imprevisión o falta de control de los directivos, se inflan de tal manera innecesariamente, que absorben en elevado porcentaje las utilidades bancarias.

b-6 Cuentas Incobrables:

Este renglón, que se examinara conjuntamente con la Cartera, para los efectos de la auditoría es de mucha importancia. Se han dado casos de encubrimiento de faltantes, de malversaciones de fondos, de desfalcos, etc., disminuyendo los activos de cartera computables a través de las cuentas incobrables. Por ello se recomienda analizar toda la cuenta. Observar los plazos, la frecuencia de pagos periódicos anterior a la insolvencia, la calidad del deudor, pedir las explicaciones necesarias con respecto a si el banco ha estado haciendo los cobros oportunos, etc. Satisfecho el Auditor cotejará las incobrabilidades comprobadas por él con el monto operado por pérdidas y ganancias. Deberá verse en ésta, como en todas las operaciones contables similares, si los comprobantes tienen la visa correspondiente del funcionario competente y si tales incobrabilidades han sido aprobadas por la Junta Di-

rectiva del banco. Si hubiere reserva acumulativa para soportar estas pérdidas, deberá examinarse cuidadosamente para ver si no ha sido operada dos veces la misma cuenta incobrable: una por Pérdidas y Ganancias y otra por la Reserva Especial. En cuanto al aspecto tributario deberá tenerse presente la legislación relativa y las instrucciones especiales.

b—7 *Créditos Recuperados:*

El examen de este renglón es correlativo del anterior. Aquellas son las cuentas incobrables retiradas del balance. Estas son la resurrección de aquéllas. De tal manera que al examinarse la operación-producto debe retrospectivamente verse cuándo se causó la pérdida, cómo fue enjugada, etc., y observar la forma en que fueron operadas ambas. Tómese nota que los *Créditos Recuperados* pueden ser registrados en varias formas:

Pago total del crédito incobrable, recuperado:

Banco sin reserva especial:

Abono a Pérdidas y Ganancias.

Banco con reserva especial:

Abono a la reserva.

Pago parcial del crédito incobrable recuperado:

Las mismas formas anteriores, con la variante siguiente:

Operar sólo el pago parcial como utilidad (o recuperación de reserva), u

Operar lo anterior y simultáneamente reingresar al activo el saldo pendiente del crédito.

Las anteriores son algunas facetas que pueden presentarse en la revisión de este renglón que conviene tener en cuenta. Se formulará Hoja de Análisis.

b—8 *Arrendamientos, Fianzas y Seguros:*

Los gastos derivados de este renglón o renglones que involucren estos conceptos, se revisarán atendiendo sus peculiaridades. Deberán tenerse a la

vista los Contratos respectivos, examinar su validez legal, su conveniencia para el banco, sus vencimientos, la oportunidad en el pago de las primas respectivas, etc. En lo que atañe a la prima por fianzas del personal y en concepto de seguro del edificio o pertenencias del banco, deberá cuidarse que la parte correspondiente al año haya sido debidamente operada como gastos incurridos, si no hubiere sido pagada, y en el caso de haberse hecho efectiva que se haya diferido la parte correspondiente al ejercicio siguiente. *Esta regla debe observarse en el examen de todos los renglones de gastos acumulables.* No debe permitirse y hacer los ajustes convenientes, previo el cálculo respectivo, que gastos de un ejercicio sean operados en otro. Como regla contable, además, deberá tenerse presente que *un ejercicio debe entenderse separado del anterior y del que le sucede.* De otra manera no puede conocerse la situación precisa de un banco al cierre de sus operaciones. Deberá formularse Hoja de Análisis.

b—9 Amortizaciones y Depreciaciones:

La amortización de intangibles deberá estar sujeta a planes adecuados. En el caso de deudas con períodos fijos de vencimiento, las amortizaciones deben exigirse "en línea recta", es decir a prorrata del tiempo o por cualquier otro método conveniente dada su naturaleza (ascendente, decreciente, etc.)

No deberán permitirse amortizaciones caprichosas de cantidades arbitrarias. Si se constituyesen reservas para tal objeto, examinar si éstas han sido operadas y acrecentadas convenientemente de acuerdo con los estatutos y las disposiciones especiales en vigencia.

Las Depreciaciones merecen, además de las consideraciones generales dadas para las amortizaciones, unas recomendaciones especiales: Deberá el auditor examinar hacer un cálculo por unidad, calculando si posible la vida útil de los bienes sujetos a depreciación, determinar los coeficientes separadamente, formulando sus Cédulas de Auditoría simultáneamente con el inventario que vaya practicando. Si hubiesen adquisiciones o retiros en el curso del período deberá verse que el cálculo del

porcentaje respectivo de depreciación haya sido hecho en la parte del tiempo que prestó servicio al banco. Efectuadas estas operaciones aritméticas conviene confrontar resultados con los registros del banco para determinar las diferencias. La reserva de valuación, si la hubiere, también deberá examinarse en la misma forma. Si hubieren valores ya *depreciados totalmente o bienes obsoletos* deberá el auditor formular por separado un resumen de ellos y ver si están contabilizados o registrados convenientemente. (Como en las cuentas anteriores, esta revisión parcial presupone la auditoría simultánea de las cuentas de activo y pasivo de origen).

b—10 *Dirección y Administración:*

Comprende la revisión de este rubro todos los gastos relativos a administración y dirección del Banco. Deberá, como medida previa, tenerse a la vista el Presupuesto de la Institución, el cuadro de aplicación presupuestal que deberá exigirse que formulen los bancos, el cual será el resumen del libro respectivo ("Registro de aplicación presupuestal").

Con el Presupuesto y la "Planilla de empleados y funcionarios" con sus modificaciones durante el año, a la vista, el auditor hará un análisis de los pagos efectuados comparando las estimaciones básicas con las erogaciones reales y determinando en columnas especiales las "Economías" y los "Excesos" de cada uno de los subrenglones. En ambos casos investigar a qué obedecen tales economías (reducciones de personal, reducciones de sueldos, sanciones pecuniarias a empleados, etc.) y en el de los excedentes (aumentos de salarios, bonificaciones, etc.) pidiendo las explicaciones del caso y las autorizaciones dadas por la Junta Directiva dentro de las Reglas Presupuestales aprobadas por la Junta General de Accionistas. Cabe recordar otra regla de auditoría: **DEBEN PEDIRSE TODAS LAS EXPLICACIONES QUE SE ESTIME NECESARIAS** para aclarar conceptos. (Auditor, de "audire": oír). Es decir que *el Auditor no debe tan sólo atenerse a la expresión seca de los números ni a la letra muerta de la Ley. Debe considerar otros factores de índole administrativa, de naturaleza humana, etc.* Esta regla rige para todas las cuentas. Como se dijo, se formulará Hoja de Auditoría.

(Las explicaciones dadas en la parte de Auditoría de Caja relacionadas con Presupuesto, rigen también en las Auditorías de Fin de Ejercicio).

b—11 Subvenciones y Estudios:

Dentro de este renglón se comprenderá, para los fines de la revisión, los gastos de entrenamiento del personal, la cuota para sostenimiento de la Superintendencia de Bancos y otros trabajos técnicos. (Se incluye el servicio de Auditoría Externa que Contadores Públicos independientes presten a las Instituciones Bancarias y los gastos derivados de Revisores Extranjeros que examinen periódicamente las cuentas de las Sucursales de Bancos Extranjeros radicados en el país por encargo de sus oficinas matrices).

Se formulará Hoja de Análisis.

La cuota de sostenimiento de la Superintendencia de Bancos merecerá especial atención. Se tendrán a la vista los cálculos efectuados por la oficina fiscalizadora, el monto aprobado para cada banco como cuota especial por la Junta Monetaria, si el pago fue hecho oportunamente, si la cuantía del mismo era la que correspondía y, si hubieren errores en la computación por parte de la Superintendencia, reportarlos para hacer las correcciones o reajustes que procedan.

b—12 Otros Gastos:

b—13 Otros Productos:

No se entra a discriminar la naturaleza de éstos que puede ser muy varia. Su examen sigue los principios enunciados.

b—14 El Superávit:

Terminado el examen de cada una de las cuentas de pérdidas y ganancias se formulará una "Hoja de Trabajo" donde se pondrán en columna aparte los "ajustes del Auditor" y se hará la comparación de Gastos y Productos tendiente a determinar la UTILIDAD o PERDIDA NETA.

Si hubiere diferencia con respecto al monto reportado por el establecimiento bancario se hará el reparo conveniente cuyo análisis constará en el "Pliego de Ajustes" correspondiente.

Al tabular los datos finales de Pérdidas y Ganancias debe tenerse cuidado de discernir las diferentes clases de utilidades que resultan al cierre de un ejercicio, derivativas de la función bancaria, a saber:

La Utilidad base de remuneraciones: sobre la cual se calculan los honorarios de la Junta Directiva y porcentajes a/f. de empleados;

La Utilidad Imponible: para los efectos tributarios y fiscales;

La Utilidad Neta, propiamente dicha, o SUPERAVIT, y

La Utilidad DISTRIBUIBLE.

Claro, esta división según las disposiciones estatutarias de cada institución en particular.

En cuanto a la "Utilidad Base de Remuneraciones" se estará a lo que dispongan los Estatutos y leyes especiales del banco; en lo que concierne a la "Utilidad Imponible" a lo que determinen las leyes especiales sobre la materia; en lo que respecta a la Utilidad Bancaria, a las disposiciones de las leyes bancarias; y en cuanto a la Distribución también a la legislación vigente y estatutos, así como a las disposiciones especiales de la Junta General de Accionistas y Junta Monetaria.

Para finalizar este capítulo de la fase de la auditoría de Pérdidas y Ganancias como parte de la Auditoría de fin de ejercicio, es conveniente resumir lo dicho en reglas generales: ⁽⁶⁸⁾

Formúlense cuadros comparativos,
Verifíquense sumas, pases, cálculos, etc.,
Examinense los comprobantes, total o selectivamente,

(68) Habrá podido observarse que a medida que se va explicando lo correspondiente a cada renglón, se van enumerando reglas parciales de auditoría. De manera que tórnense en cuenta porque todas ellas son aplicables en todos los casos, con más o menos adaptabilidad.

Verifíquense las autorizaciones de pagos,
Téngase a la vista las leyes y disposiciones vi-
gentes relacionadas,
Formúlense hojas de análisis parciales y és-
tas conflúyanse en una Hoja de Trabajo Ge-
neral,
Pídanse las explicaciones convenientes,
Háganse las consultas oportunas a los jefes in-
mediatos,
Pídanse a los clientes las confirmaciones de
saldos, de existencias, de pedidos, etc.
En caso de duda, agótense todos los medios de
localización de errores y si necesario acúdase
a otras fuentes de investigación accesorias a la
función meramente de auditoría y contabili-
dad.

Terminada la revisión de las Cuentas de Pérdidas
y Ganancias y de las de Activo y Pasivo que de pa-
so se hayan ido verificando a medida que se exa-
minaron los resultados, procede seguir con los otros
aspectos de la revisión. Seguirá en su orden: LAS
CUENTAS FINANCIERAS no vistas y no conec-
tadas con pérdidas y ganancias. Como en la expo-
sición anterior se trató de preferencia lo relativo a
gastos y productos, corresponde analizar somera-
mente los principales renglones financieros. *Se-
guiremos con el Activo:*

b—15 *Caja:*

En cuanto a la revisión de este renglón, el proce-
dimiento dicho está al hablar de la Auditoría de
Caja y Valores. Resta solamente decir que, quan-
do se trata de una Auditoría de Fin de Ejercicio,
deberán examinarse y glosarse por lo menos cua-
tro meses de Caja. (Si es período de año natural:
Ene/Dic), se recomienda glosar completamente:
Enero, Diciembre y Enero siguiente y un mes in-
termedio. Asimismo, se recomienda ver algunos
días del mes de Diciembre anterior al mes de Ene-
ro del período revisado. Estos meses anteriores y
posteriores al cierre son interesantes porque sirven
para determinar si no han sido registradas ope-
raciones de un ejercicio en otro. El Control Interno
es aspecto fundamental que debe observarse con
motivo de la Auditoría de Fin de Ejercicio. El exa-

men selectivo de los documentos de Caja tiende a comprobar entre otras cosas: la puntualidad cronológica de las operaciones, el registro correcto del efectivo movilizado y sus relaciones con el "Estado de Encaje" y el Banco de Bancos, así como sus diferentes conexiones con las demás cuentas de Activo y Pasivo. Al revisarse las distintas cuentas financieras forzosamente tendrán que verse operaciones de Caja o corresponsalia, lo que amplía el radio de acción de la prueba selectiva de los cuatro meses que se hizo mención en líneas anteriores. Obsérvense aquí las recomendaciones dadas para la revisión de comprobantes por ingresos y gastos. El libro principal de Caja debe cotejarse selectivamente, contra los registros auxiliares de receptores y pagadores. Las relaciones entre pagadores y receptores y entre éstos y el Cajero General, la Contabilidad y la Auditoría deberán merecer especial estudio, como fase del aspecto de Control Interno citado con anterioridad.

b—16 *Monedas Extranjeras:*

Si se llevaren contabilizadas separadamente, su revisión conjunta con la de Operaciones de Cambio a que se refirió el renglón correspondiente de Pérdidas y ganancias y lo relativo de la Auditoría de Caja, constituirán las normas de auditaje. Tómese nota que tiene íntima relación con la formulación del Estado de Posición de Cambios.

b—17 *Giros Comprados:*

Refiérese a compras de cambios. Rige lo dicho con anterioridad.

b—18 *Cheques al Cobro:*

Las operaciones de cheques de compensación deberán examinarse selectivamente contra las planillas correspondientes. Los cargos a las distintas cuentas de depósito lo mismo. Es conveniente, si el caso lo amerita, cotejar estas operaciones con las efectuadas por el Banco Central en lo relativo a las cuentas de encaje del banco en cuestión. Hay otros cheques al cobro, que no son precisamente "compensables" por que se originan de fuentes particulares: empresas, consorcios etc., que giran ór-

denes de pago en formatos similares a los cheques y que por lo regular circulan usurpando funciones de "cheque". Estas operaciones seguramente serán reguladas por el Banco Central, mientras tanto deben examinarse cuidadosamente para evitar que se cubran operaciones delictuosas en contubernio con empleados del banco por medio de estos *seudo-cheques*.

b—19 *Depósitos en Bancos:*

Se refiere exclusivamente a Bancos que operan en el país. Lo relacionado con Bancos del Exterior corresponde a las operaciones de cambio. Posiblemente sólo hayan depósitos en el Banco Central. De todas maneras su proceso de auditoría es el mismo. Con los libros auxiliares a la vista y la documentación de respaldo, se pedirán confirmaciones inmediatas a la fecha de cierre o a la en que se revise la cuenta. Se cotejarán los saldos, se conciliarán las diferencias por cheques en circulación. Deberá exigirse un estado que muestre este pasivo circulante. Si no lo existiere, el Auditor ordenará que se le formule y después lo chequeará para comprobar su exactitud. Tómese nota que el flujo y reflujo de la compensación se manifiesta directamente en el "encaje bancario", por lo que es conveniente que el auditor que revisa este renglón sea el mismo que examine el Estado de Encaje. Se formulará Hoja de Análisis. (Dentro de esta revisión se incluyen los depósitos a término, si los hubiere. En este caso ver las condiciones, términos, girabilidad, etc.)

El sistema de confirmaciones es inevitable en la revisión de estas cuentas. No debe omitirse por ningún motivo. Si necesario se hará una visita al banco donde se encuentre el depósito, para establecer la conformidad o las diferencias.

b—20 Entramos a la parte más importante de la Auditoría de Fin de Ejercicio: "*la cartera crediticia*". Las operaciones relativas a préstamos deben examinarse cuidadosamente. Primero se hará el cuadro de las cuentas auxiliares y las confrontaciones y comprobaciones en libros (globales). Se verá el "tope" con respecto al monto de capital y reservas. (*Nótese que este renglón tiene íntima relación con el estado de "Requerimientos de Capital y Reservas"*,

por lo que es aconsejable que sea el mismo auditor o auditores que revisen la cartera los que vean dicho estado.

En materia de préstamos deberán analizarse por categorías: con garantía fiduciaria, con garantía prendaria, con garantía hipotecaria, etc.

En el caso de préstamos con garantía personal deberán, inicialmente, verse las concesiones de crédito dadas por el Gerente hasta el monto a que esté autorizado; si excediere deberá tenerse cuidado de observar si conoció la Junta Directiva o la Comisión de Crédito del Banco, según los Estatutos de la Institución. El plazo y condiciones del préstamo, el ritmo de pagos, su vencimiento, las renovaciones de términos, las ampliaciones, las cancelaciones, las incobrabilidades, las recuperaciones, son factores que deberán analizarse primero selectivamente y si hubieren anomalías, totalmente. Debe efectuarse un inventario de los pagarés o escrituras y ver su validez legal, debe examinarse el registro de codeudores o fiadores, según el caso. En el caso de préstamos con garantía fiduciaria otorgados a empleados del banco debe verse si tales préstamos están dados conforme las normas generales bancarias y si el banco (el Gerente o la Junta Directiva, según sus estatutos) puede otorgarlos. Véase con detenimiento préstamos fiduciarios concedidos a empleados que controlan o manejan fondos, porque puede suceder que se trate de enjugamiento de faltantes de Caja. Si se tratare de funcionarios altos del banco, Gerente, Directores, etc., obsérvese que no hayan estado presentes en la sesión donde se concedió el préstamo o que hayan influido en manera alguna en forzar la concesión del préstamo. Deben tenerse a la vista las actas del Consejo Directivo y los toques parciales que la propia junta se haya prefijado al principio del año. Es recomendable que estos préstamos aparezcan en el balance separadamente bajo el rubro de "Préstamos a funcionarios y empleados". Todo excedente debe reportarse e investigarse. Los documentos deben estar debidamente legalizados, habiéndose satisfecho el impuesto del timbre que la ley demande. Con respecto a pagos parciales, ampliaciones, etc., se verán selectivamente las operaciones de caja. El cálculo de intereses también se hará selectivo así como de otros recargos autorizados.

En el caso de *préstamos con garantía hipotecaria* rigen las explicaciones dadas con anterioridad, más las siguientes: El avalúo de la hipoteca debe examinarse para determinar su proporcionalidad con respecto al crédito concedido. El examen de la garantía es primordial. Todas las garantías deben estar contabilizadas (principales y accesorias). El instrumento público donde conste el préstamo deberá tenerse a la vista para ver si se encuentra conforme la ley y si está debidamente inscrita la garantía en el Registro de la Propiedad Inmueble o en la Oficina Gubernamental que corresponda según las leyes del país. Colateral de este examen es la cuestión del *seguro de las garantías* que deberá exigirse (caso de inmuebles: edificios, etc.), por la situación de riesgo inherente a toda construcción. Debe recomendarse el "seguro contra todo riesgo". Los prestatarios deberán informar periódicamente al banco, y esto lo debe constatar el auditor, los pagos periódicos de la prima. El auditor tiene la iniciativa del caso para constituirse en la agencia de la compañía aseguradora para constatar que el seguro no ha sido reducido, etc. En casos de reducciones de préstamos podrán haber concesiones especiales del Consejo Directivo del Banco. Investigarse. En el caso de *préstamos con garantía prendaria* el auditor examinará selectivamente los bienes pignorados, si fuere posible objetivamente. En caso que el depositario fuere el mismo deudor puede ordenarse una constatación por medio de los inspectores del propio banco a reserva de verificar a su vez la Superintendencia de Bancos la eficiencia de esta verificación. A los inspectores del banco, con tal fin, se les instruirá específicamente sobre los aspectos que informarán a la Sección de Auditoría de la Superintendencia de Bancos. Estos exámenes tienden a comprobar la calidad, cantidad y existencia real de los bienes pignorados. Como en el caso de los hipotecarios, el avalúo debe tenerse a la vista y examinar cuidadosamente las concesiones. Rige también, en lo aplicable, lo dicho para los fiduciarios y las verificaciones aritméticas, de intereses, etc. Las operaciones contables van aparejadas en la revisión de estos renglones. En caso de préstamos concedidos con garantía de productos agrícolas, deberá observarse en los expedientes si hubo estudios previos, y en el caso de refraccionarios si el área

de cultivo guarda proporción con el volumen de las cosechas pignoradas y si el crédito, en fin, corresponde por su cuantía a los gastos que lo origina. En el caso de *créditos con garantía pecuaria* se verán los informes de los Inspectores agrícolas (si los hubiere) y se establecerá la edad, calidad, propiedad y número de semovientes dados en garantía y en cuanto al depositario, como en los casos anteriores, si es persona que merezca la confianza del banco por su arraigo y responsabilidad.

Debe propugnarse por que los bancos lleven una especie de "*lista negra*" de Deudores incumplidos, y que estas listas sean rendidas a la Superintendencia periódicamente para que ésta esté en capacidad de calificar nuevas concesiones crediticias. (*Tómese nota que este aspecto tiene relación con los descuentos, redescuentos y adelantos que otorga el Banco Central*).

b—21 *Documentos Descontados:*

Se hará previamente un inventario de las existencias, se examinarán los documentos para ver si llenan los requisitos legales, se observarán las condiciones del descuento, si el banco hace las cobrabilidades en tiempo, los vencimientos parciales, etc. Deberá tenerse a la vista el "*Libro de Vencimientos*" y si no lo hubiere se formulará una hoja de Auditoría que los contenga, por el ejercicio bajo revisión. Con respecto a los descuentos a entidades oficiales o autónomas se estará a las condiciones especiales de la operación.

En estas operaciones de préstamos y descuentos debe tenerse presente que simultáneamente debe revisarse la "Reserva de Valuación" respectiva, su constitución, su incremento, sus cargos y abonos en general.

b—22 *Inversiones:*

Las inversiones en valores del Estado, de entidades bancarias, de entidades públicas, de empresas privadas o en valores extranjeros, deberá examinarse si se ajustan a la ley, tanto en lo que se refiere a la validez de los papeles como a su liquidabilidad. A este respecto se observarán estrictamente las estipulaciones bancarias en vigor, así como las leyes

especiales que se hubieren dado para su emisión, etc.

b—23 Deudores:

Dentro de este renglón y para los efectos de la auditoría incluimos una variedad de saldos de carácter deudor que no son propiamente cartera crediticia y cuya revisión necesariamente se tendrá que enfocar de acuerdo con su naturaleza peculiar. En general su auditoría sigue los principios generales y normas enumeradas para las operaciones de activo.

b—24 Muebles e Inmuebles:

(Véase el párrafo de Depreciaciones).

b—25 Proveeduría:

Se hará un inventario de las existencias. Se chequearán selectivamente lotes, se comprobarán los suministros, los pedidos, las compras ingresadas, etc. En casos de duda se podrán pedir confirmaciones a los proveedores. Es muy importante, como se dijo en otra parte de este trabajo, examinar las cotizaciones de plaza para ver si no hay componendas dañinas para el banco en favor de determinados empleados o de terceros. ("mordidas").

b—26 Cargos Diferidos:

Por la conexión que tienen con la cuenta de Pérdidas y Ganancias se sugiere que el Auditor que revise ésta, vea de una vez este aspecto a efecto de establecer si ha sido debidamente contabilizado lo devengado no percibido, lo anticipado no aplicable al ejercicio, lo amortizable no correspondiente al período bajo revisión, etc., etc. Huelga toda explicación pues habrá de seguirse la norma general de establecer la parte proporcional diferible, y en cuanto a lo demás se hacen las verificaciones contables, matemáticas, etc.

b—27 Activos Extraordinarios:

(Véase párrafo correspondiente de Pérdidas y Ganancias).

b—28 *Agencias:*

(Véase lo relativo en Pérdidas y Ganancias).

b—29 *Sucursales:*

Este renglón es muy importante. Deberá tenerse a la vista la conciliación formulada por el banco entre las cuentas de la Sucursal y las de la Casa Matriz. Los auditores están obligados a verificar esta conciliación a efecto de establecer con toda claridad el monto de las "remesas en tránsito". En caso de "items" oscuros u operaciones faltas de claridad se pedirá un nuevo estado de cuentas a la sucursal. Es recomendable que simultáneamente con la revisión de la Casa Matriz, un auditor se constituya en la Sucursal o sucursales con el objeto de hacer una inspección directa. Como en la Sucursal seguramente se efectuarán las mismas operaciones de la Casa Matriz, el auditor podrá aplicar lo dicho en las cuentas anteriores y en las que siguen de estos comentarios. De manera especial se tendrán a la vista los Reglamentos de Sucursales, las Disposiciones de la Junta General de Accionistas y las normas específicas dadas por la Junta Directiva y la Gerencia. Tómese nota que en el Balance debe desaparecer el rubro "Sucursales", porque todas sus cuentas se fundirán en las respectivas cuentas del Balance General y del Estado de Pérdidas y Ganancias del banco.

En términos globales quedan expuestos los principales renglones de activo, *sigamos ahora con el PASIVO:*

b—30 *Depósitos:*

(Véase Depósitos, de Pérdidas y Ganancias). Además de las explicaciones dadas al hablar de la Auditoría de Caja y Valores, donde este aspecto es colateral, veamos aquí otras consideraciones oportunas: Con el Balance auxiliar a la vista el auditor procederá a hacer un cuadro analítico donde se consignen las distintas denominaciones de depósitos conforme la ley y dentro de la nomenclatura en vigor. Con respecto a este renglón de manera preferente deberán observarse los porcentajes de encaje, en el Banco Central, (el Auditor encargado

de revisar el "Estado Diario de Encaje" a la fecha, deberá examinar todas las cuentas encajables, teniendo por base las regulaciones del Directorio del Banco Central). Se revisarán todas las "cuentas canceladas", las "sin movimiento", las cuentas "gruesas" y especialmente las de compañías. Se escogerán lotes adecuados de cuentas para pedir confirmaciones bajo el sistema que se esbozó en la parte de Auditoría de Caja. En cuanto a los depósitos no retirables por "cheque" deberá estudiarse la forma de retiro para ver si responden a una medida de control adecuada. Especial mención merecen los "sobregiros". Estos saldos rojos que en si son y deben considerarse como préstamos deben obedecer a regulaciones precisas dentro de la trabazón administrativa del establecimiento bancario, como ya dijimos en página 129. Por ello hay que verlos todos, examinar la autorización; si está dada por funcionario competente, si la Junta Directiva los ha conocido, si las personas o empresas sobregiradas son de arraigo, etc. Este renglón de sobregiros de depósitos merece que se analice en una "Hoja de Auditoría" especial, independiente del cuadro que se formule con respecto a la cuenta colectiva de depósitos. Tómese nota que el sobregiro puede fácilmente convertirse en una *vía artificial de concesión de créditos saltando sobre vías de control.*

b—31 *Operaciones de Descuento, Adelanto y Redescuento (con el Central):*

Se pedirá al Banco Central un estado que muestre el movimiento de la cuenta. Este estado se cotejará con los registros de la Institución revisada. En cuanto a su aspecto meramente bancario no hay mayor problema toda vez que el Departamento de Cambios, Crédito y Valores del Instituto Emisor, por intermedio de su Comisión de Crédito, habrá hecho los estudios pertinentes.

De todas maneras es aconsejable que se pidan los expedientes en el Banco Central y se examinen las condiciones de tales operaciones y se vea por una parte si éstas han sido hechas conforme la ley, y por otra, si el banco prestatario ha cumplido a su vez con las cláusulas respectivas. La renovación de créditos pignorados, de documentos redescuotados etc., deberán estar marcadamente controlados

por el Banco Central y en el banco revisado deberá llevarse control de su cartera pignorada, contablemente o en registros extracontables, para control y para facilitar la revisión. Cualquier anomalía deberá ponerse inmediatamente en conocimiento del Superintendente por la vía más rápida, para que a su vez lo comunique al Gerente del Banco Central para que tome las medidas convenientes. Se formulará una "Hoja de Análisis" especial.

b—32 *Otras Obligaciones Depositarias:*

Existe variedad de cuentas que involucran operaciones asimilables a depósitos como "Márgenes por Girar", "Cheques de Gerencia", "Dividendos", etc. que habrán de revisarse conjuntamente con las cuentas de depósitos clásicas. Para todas ellas el principal objetivo es determinar primero su exactitud de registro en libros, después su exigibilidad, y su movilidad. En los casos que preceda se aplicará el sistema de confirmaciones de saldos que es la regla de oro para revisar estos renglones. El chequeo selectivo de comprobantes, el análisis de las operaciones observando su naturaleza, su origen, su legalidad, etc., no deben olvidarse. (Se aplican las normas dadas para Depósitos en hojas anteriores de este trabajo). Habrá que discriminar de acuerdo con las disposiciones de la Junta Monetaria lo que sea encajable (compete al Auditor encargado de controlar el Estado de Encaje).

b—33 *Depósitos en Moneda Extranjera y demás Obligaciones en Divisas:*

Se sigue lo dicho en Operaciones de Cambio. Si hubiere Encaje en Moneda Extranjera se formulará un cuadro especial. (El Auditor encargado de revisar el "Estado de Posición de Cambio" y formular el "Pliego de Liquidaciones cambiarias", tendrá a su cuidado examinar las cuentas de saldo acreedor en moneda extranjera).

Estas operaciones depositarias en M/E deben estar reguladas por la Junta Monetaria.

b—34 *Obligaciones con Entidades no Bancarias:*

Se estará a las condiciones especiales que rijan estas operaciones. En lo contable y matemático se observarán los lineamientos ya expuestos.

b—35 *Créditos Diferidos:*

Se aplica aquí lo dicho para los "cargos diferidos". Se habrá de determinar con la mayor exactitud si lo diferido por el banco en utilidades recibidas no devengadas, lo percibido anticipadamente, etc., por su cuantía es lo que corresponde a ejercicios subsiguientes. Se formulará Cédula de Auditoría. (En lo que respecta a la parte tributaria, aparte de los principios generales de contabilidad deberán tenerse en cuenta las disposiciones fiscales pertinentes (Ley de Impuesto sobre la Renta), para formular los ajustes extracontables a la utilidad imponible. Misma recomendación que para Cargos Diferidos).

Expuestas a grandes rasgos las fases generales del pasivo corresponde entrar al asunto de CAPITAL y RESERVAS:

b—36 *Capital:*

Se discriminarán los diferentes conceptos de "Capital Autorizado", "Capital Pagado", y "Llamamientos Pendientes".

Se tendrán a la vista; el Acta de fundación, la Escritura de Constitución, los Estatutos Generales, el Reglamento del Banco, etc.

Se establecerá el proceso de la formación del capital inicial y con esa base se procederá a analizar los diferentes incrementos o disminuciones habidos. Tómese nota que para la revisión de este aspecto se deberán tener muy en cuenta las leyes vigentes en la época de fundación del banco (Legislación Mercantil aplicable a los Bancos) y las Normas Bancarias de Fundación de Bancos.

Debe cuidarse que la escritura de fundación se haya revestido de todos los requisitos que manda el Código de Comercio y que las aportaciones de capital previas al funcionamiento del banco correspondan a la cuantía básica que las leyes marquen para que pueda empezar a funcionar una Sociedad Anónima Bancaria, etc. En el caso que el capital pagado hubiese sido alterado por aumentos o disminuciones en la propia cuenta de mayor, investigar si tales modificaciones se llevaron a escritura pública.

Corresponde hacer un análisis del movimiento de accionistas. Conviene formular un estado que muestre las distintas transferencias, desde la fundación hasta la fecha de cierre del período revisado, hasta conciliar el monto definitivo. Este dato es muy importante si hubiere "Impuesto sobre Transferencia de Acciones". Con respecto a estos trasposos deberá observarse si se hicieron conforme las estipulaciones del propio banco, y si en las Juntas Generales de Accionistas la representación ha sido correcta para la determinación del "quorum".

Como se supone inamovible el capital pagado no entramos en más explicaciones.

En el terreno de la revisión podrán presentarse variantes fácilmente controlables con buena voluntad e iniciativa de parte del personal de auditoría.

b—37 *El Superávit y las Reservas de Capital:*

Dijimos al tratar de la *Utilidad Neta* que al hablar de las Reservas de Capital volveríamos a referirnos al Superávit. En efecto: ¿Qué se hace con el Superávit?; ¿Qué camino se le ha dado en otras oportunidades?; ¿Qué va a proponer la Junta Directiva a la General de Accionistas?; ¿Qué hay que hacer con respecto a él dentro de las disposiciones legales? Puntos son estos de establecer en una auditoría de fin de ejercicio.

Determinado el Superávit es obvio que la Junta General de Accionistas ordenará las distribuciones dentro de sus normas estatutarias y de allí se tomará para pago de dividendos. Para este evento la Junta Directiva propondrá a la General y ésta a la Superintendencia de Bancos, Proyecto de Distribución de Utilidades. (Se habla en el supuesto que la revisión se esté efectuando antes que sesione la General de Accionistas). El Superintendente le dará traslado a la comisión revisora para que dictamine si las utilidades son líquidas y percibidas, obtenida esta información el Superintendente de Bancos, conforme disposiciones legales y reglamentarias respecto a Requerimientos Mínimos de Capital y Reservas, autorizará el pago del dividendo y la distribución de los demás renglones del proyecto. Efectuado lo anterior la Gerencia del

Banco ordenará las regularizaciones contables con cargo al Superávit. Lo anterior se expuso para tener una orientación sencilla del proceso que sigue al Superávit. Ahora veamos lo que puede presentarse en un ejercicio consumado, donde los auditores encuentren únicamente el Capital y las Reservas *ya operadas* en lo que al incremento anual se refiere:

b—38 Reserva Comercial:

Bajo este nombre designamos la reserva obligatoria que mandan las leyes. Es lógico que su formación e incrementación se rige por determinado porcentaje que establecen los Estatutos y la Escritura Social del Banco. Deberá verse entonces que el porcentaje operado sea el que corresponda conforme las disposiciones de las leyes generales y especiales y lo que acuerde la Junta General de Accionistas (el acta respectiva) debe tenerse a la vista. Se aconseja hacer un análisis de estas reservas generales desde su origen hasta la fecha, para estudios posteriores.

b—39 Otras Reservas de Capital:

Dentro de este rubro suponemos involucradas otras reservas formadas con utilidades netas de creación directa del banco, conforme sus estatutos: "*Reserva para futuros dividendos*", "*Reserva para Eventualidades*", etc., las que deben examinarse de acuerdo con la reglamentación emitida. Todos sus cargos y abonos deben ser examinados. Se recomienda como en el caso anterior hacer un estudio desde su origen y consignarlo en la Hoja de Auditoría, para referencia de futuras revisiones.

b—40 Reservas de Pasivo:

Estas reservas casi son imprescindibles en una contabilidad: la *Reserva para impuestos* (sobre Utilidades, etc.) la *Reserva para Pensiones, Jubilaciones y Montepíos*, y otras reservas que revisten el carácter de servicio social. Estas también por lo general están reglamentadas, aparte de que los Estatutos de los bancos o leyes especiales mandan su creación y funcionamiento. De ahí que tendrán

que tenerse a la vista esas normas y proceder en la auditoría con base en ellas. Se revisará toda la cuenta, desde su origen.

Sus incrementos deben examinarse y los cargos efectuados deben glosarse, para determinar si los pagos hechos lo han sido debidamente autorizados.

b—41 Reserva para Activos Extraordinarios: (69)

Como una consecuencia de las disposiciones legales, se inmovilizarán las utilidades de estos activos y no serán distribuibles. De consiguiente la revisión de esta reserva se hará simultáneamente con las cuentas de activo y pasivo relativas y las de utilidades (véase Estado de Pérdidas y Ganancias). Creemos haber agotado con generalidades, lo que corresponde al pasivo. Procede hablar algo sobre las

b—42 Cuentas de Orden: estas deben revisarse, pues tienen tanto o más importancia a veces que las cuentas financieras. Unas registran garantías, otras valores en custodia, otras pignoraciones, en fin, todas tienen más o menos su entronque directo con las cuentas de balance o las de pérdidas y ganancias. Dada su variedad se aconseja enfocar su naturaleza y si se respaldan con unidades arqueables, hacer los recuentos físicos que procedan, total o selectivamente a elección, además de hacer las comprobaciones contables de rigor, los cálculos aritméticos, si los hubiere, y las conciliaciones a que den lugar. Algunas son comparables a través de confirmaciones como en el caso de Traveller's checks, valores en consignación, etc. En estos casos, pedir-las.

b—43 El Estado de Requerimientos Mínimos de Capital y Reservas, El Estado Diario de Encaje, El Estado de Posición de Cambios:

Estos Estados se revisarán tomando en cuenta las explicaciones dadas con respecto a su formulación por la Sección de Estadística. En el curso de esta exposición se hizo mención rápida a las cuentas o renglones que lo abarcan.

(69) Esta reserva no proviene del superávit, sino de incrementos directos según la Legislación de Guatemala (Dto. No. 315 del C.N.)

b-44 *El Archivo del Banco.*

Punto muy interesante es estudiar el sistema de archivo. Esto es parte del control interno, pero se manifiesta aquí de manera especial, porque aún cuando se posea un buen equipo de revisores, la labor se dificulta en grado sumo cuando los sistemas de archivo de comprobantes y de correspondencia son defectuosos. Para este efecto, como para lo relativo a tramitación interior del banco, deberá designarse un auditor especial para que haga las pruebas necesarias y si el sistema del banco es malo se proponga por parte de la Superintendencia uno adecuado a las necesidades de consulta y revisión.

RESUMIENDO en reglas generales con respecto al Balance diremos:

- a) Que deberán efectuarse análisis comparativos de las cuentas,
- b) Que deberán revisarse selectivamente cálculos aritméticos,
- c) Que deberá observarse si la nomenclatura en vigencia responde a las necesidades de control y expresión exacta de la realidad financiera de la dinámica bancaria,
- d) Que deberán agotarse los medios de chequeo directo,
- e) Que se aplicarán medios de revisión indirectos: Conciliaciones, confirmaciones,
- f) Que se pedirán las explicaciones convenientes,
- g) Que se observarán las relaciones con el Banco de Bancos,
- h) Que se harán todas las verificaciones contables,
- i) Que deberá observarse, a través de las operaciones contables, el cumplimiento de las leyes y disposiciones bancarias,
- j) Que se verificarán todas las existencias,
- k) Que las cuentas canceladas, de cualquier naturaleza que sean, deberán examinarse,
- l) Que todos los balances auxiliares deberán cotejarse con los saldos de Mayor,
- m) Que deberá observarse el control interno en todos los aspectos del banco,
- n) Que deberán observarse las relaciones del banco con respecto a los otros bancos,

- o) Que deberán observarse las relaciones con respecto a entidades públicas y privadas,
- p) Que deberán verificarse los impuestos estatales o municipales,
- q) Que deberán verificarse las tasas bancarias,
- r) Que deberán revisarse los estados conexos al Balance y Estado de Pérdidas y Ganancias,
- s) Que, en fin, los auditores deberán poner al servicio de la Superintendencia de Bancos, durante su trabajo, su competencia, su facultad de investigación, su amplitud de criterio e imparcialidad.

c) *Auditorías Especiales:* .

Vistas a grandes rasgos las diferentes fases de la Auditoría de Fin de Ejercicio (Auditoría de Balance) y habiendo explicado con antelación lo relativo a la Auditoría de Caja y Valores, réstanos referirnos en esta parte a las Auditorías Especiales. Podría pensarse que una Superintendencia de Bancos llenaría su función con los dos tipos de auditorías citados (las "Auditorías de Caja" y las "Auditorías de Fin de Ejercicio") y talvez habría razón si estos trabajos se llevaran a cabo en forma completa, analítica y adentrándose en todos los resquicios de la organización, administración, situación, etc., de un Banco. No es así. Estos trabajos calcados en su mayor parte en los procedimientos de Auditoría Externa de la Contaduría Pública tienen forzosamente que ser generales y de tanteo. De otra manera las revisiones serían interminables y cuando se rindiesen los informes las observaciones serían inoportunas y anacrónicas. Sería necesario entonces, hacer Auditorías constantes o glosas diarias, usurpando las funciones peculiares de la Auditoría Interna. *Hay que hacer esta distinción: Glosa y Auditoría son diferentes. La primera es un chequeo total y absoluto, detallado, minucioso y con los comprobantes fehacientes a la vista de las operaciones registradas. La Auditoría por lo contrario, es un estudio más técnico cuya base no es únicamente la materialidad del chequeo objetivo, en ésta se acude a otras fuentes de investigación adicionales: recuentos físicos; pruebas selectivas; preguntas directas a funcionarios de la institución o fuera de ella; confirmaciones a clientes o acreedores del banco y otras tantas formas de investigación directa o indirecta. Parafraseando a un tratadista se diría que es casi "un detectivismo científico aplicado a la contabilidad y administración de empresas". Por ello gran*

parte del éxito de estos trabajos depende de ese "sexto sentido" de que hablamos al principio.

Dijimos lo anterior en la tendencia a puntualizar la razón de las Auditorías Especiales cuya finalidad es investigar un aspecto determinado y se originan de órdenes emanadas ya de la Junta Monetaria, de la Gerencia del único emisor, del Superintendente de Bancos o del Jefe de Auditores.

Si se tratara de Auditorías especiales dirigidas hacia la función bancaria, no hay más que seguir los procedimientos y lineamientos generales que quedaron expuestos al hablar de las Auditorías y de Caja y Valores y de las de Balance y Pérdidas y Ganancias. Sin embargo, es obligación del Jefe de Auditores instruir a un personal de Inspectores, ya por medio de instrucciones verbales, memorándums o cuestionarios adecuados en que se les den las reglas específicas aplicables al trabajo de acuerdo con la mente que se tuvo al ordenar la revisión.

Como en el caso de las Auditorías de Caja y de Fin de Ejercicio el Auditor, previa consulta con el Jefe inmediato, bajo su responsabilidad y dentro de las normas legales vigentes, adoptará su propio método de investigación de acuerdo con su leal saber y entender, pudiendo pedir al Banco afectado todos los datos necesarios, libros y documentos, para cumplir correctamente su cometido. Si hubiese negativa del Banco, se pondrá en conocimiento de las autoridades superiores, para imponer las sanciones a que haya lugar.

Estas Auditorías Especiales pueden ser tan diversas y abarcar tantos aspectos de la actividad bancaria que sería prolijo enumerarlas, sin embargo vamos a citar algunas:

Situación de Encaje:

No obstante que hay una Sección de Estadística de la Superintendencia llamada a controlar periódicamente estos Estados de Responsabilidad por medio de su Auditor Específico, es conveniente que la Sección de Auditoría verifique repentinamente la Situación de Encaje de los Bancos, independientemente de las revisiones de este Estado que se hacen con motivo de las Auditorías de Caja y Valores y de las de Fin de Ejercicio. Su procedimiento de revisión, aparte de las normas generales dadas, se encuadrará dentro de las instrucciones específicas giradas por el Banco Central y por la propia Sec-

ción de Estadística en cuanto a la formulación de dichos Estados.

Posición de Cambios:

(Mismas explicaciones que lo anterior).

Auditorías Especiales de Depósitos:

Se aplican las reglas dadas con anterioridad, en forma exhaustiva.

Auditorías de Activos Extraordinarios:

(Misma explicación que el anterior)

Auditorías de Capital y Reservas:

(Misma explicación que el anterior)

Dentro de este capítulo de Auditorías especiales, involúcranse las que se refieren a aspectos gubernativos que como se ha dicho, analizan cuestiones fiscales o tributarias conforme las leyes especiales y siguiendo las normas que los organismos contralores del Estado han emitido a este respecto.

En las Auditorías Especiales en general, síguense las mismas normas de chequeos selectivos, confirmaciones si procede, verificaciones matemáticas, observación a cumplimiento de leyes, solicitud de explicaciones verbales a aspectos oscuros, cuestionarios de Auditoría, instrucciones directas y todos los lineamientos dados en las Auditorías mencionadas con anterioridad en lo que fuere aplicable, teniendo siempre como punto de mira el objetivo prefijado.

Otros Trabajos que pueden dar lugar a Auditorías Especiales:

Hay un grupo de trabajos relacionados con la actividad de la Sección de Auditoría y en los cuales intervienen Inspectores de la misma, que se refieren a actos de presencia unos, y de control otros, que no entran precisamente dentro de la categoría de Auditorías porque su meta no es revisar, sino vigilar por que dichos actos se desarrollen de entera conformidad con las normas legales que regulen el caso v.g.; *Sorteos de títulos de Capitalización, Sorteos de Bonos (Hipotecarios o Prendarios), Incineraciones de Bonos, Remates (de prendas, de Bienes Raíces etc.), Emisiones e Incineraciones de Especies Monetarias, etc.*

En cada una de estas intervenciones, deberán tenerse a la vista las reglamentaciones especiales emitidas, las recomendaciones de la Gerencia del Instituto Emisor, las de la Superintendencia de Bancos y en particular las recomendaciones dadas por la Jefatura de Auditores. No se entra a mayores detalles por las razones dichas.

Otras Consideraciones sobre el Control Interno:

En el curso de estos comentarios hemos insistido en la conveniencia de observar el control interno en cada uno de los aspectos, SIN EXCEPCION como parte de los trabajos de Auditoría.

Dijimos también que de la eficacia del control interno, depende en mayor o menor grado, la confianza que el auditor tenga en las pruebas selectivas. A tal fin durante las revisiones generales, ya fueren las de fin de ejercicio o las auditorías de Caja y Valores, es conveniente designar un Auditor para que específicamente estudie la organización del Banco, los sistemas de control, los sistemas de contabilidad y los sistemas de archivo. Desde luego, la primera vez que tales estudios se hagan el trabajo será laborioso, pero en las revisiones sucesivas no habrá más que ver si se han cumplido las recomendaciones de la Superintendencia de Bancos, y a medida que se vaya desarrollando la revisión se verán nuevos aspectos que hubiesen quedado pendientes o que ameriten estudio.

Consultas Contables:

Creemos del caso de entrar aquí a referirnos a las funciones de asesoría contable que una Superintendencia de Bancos bien organizada debe prestar al sistema bancario, y para ello debe funcionar, como dijimos al principio, una comisión específica dentro del seno de la Sección de Auditoría. Se establecerá de consiguiente la COMISION CONTABLE.

Que podrá integrarse, en el seno de la Sección de Auditoría, con dos Auditores y el Asistente de la Jefatura, funcionario este último que presidirá las discusiones. Los Auditores fungirán como miembros de la Comisión sin perjuicio de los trabajos ordinarios que tuvieren asignados, durante el tiempo que el Jefe de Auditores crea conveniente, para lo cual tendrá facultad de hacer los cambios que considere oportunos y convenientes, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Los estudios que haga la Comisión, exclusivamente de tipo contable, sufrirán el siguiente trámite:

Los trabajos que se le asignen serán pasados por el sistema de nombramientos (órdenes de trabajo), por el resorte establecido;

La Comisión los rendirá por medio de informe escrito, que se regirá por las instrucciones dadas y deberá contener una breve exposición de las razones de orden técnico o legal que lo sustentan y un proyecto de resolución;

Con el "Visto Bueno" del Jefe de Auditores, cuando esté de acuerdo con el contenido total, o las enmiendas o reconsideraciones que sugiera, se hará el pase al Superintendente de Bancos;

Con los antecedentes a la vista, y si fuere necesario oyendo a los Asesores que tengan relación con el asunto de que se trate, el Superintendente de Bancos resolverá en definitiva.

Consideraciones finales:

En esta breve exposición se dieron las ideas generales sobre el desarrollo de una Auditoría Bancaria, sin contemplar los aspectos analíticos de cada uno de los renglones que comprenden, por ejemplo: al hablar de la Auditoría de Caja y Valores, dentro de los aspectos colaterales se hizo relación al renglón de Depósitos; se dieron líneas generales sobre su auditaje considerando el renglón en sí por su significado dentro del Balance y su engarce con la Auditoría de Caja y Valores. No se detallaron con especificación de: Depósitos Monetarios, Depósitos de Ahorro, Depósitos a Plazo, Depósitos Judiciales, Depósitos Congelados, etc., etc., porque se entiende que la técnica de revisión es la misma. Asimismo, en la Auditoría de Fin de Ejercicio, al hablar de las utilidades y pérdidas en Activos Extraordinarios se contempló el aspecto "resultados" sin entrar a discriminar las subdivisiones consiguientes: Inmuebles, en Administración de Empresas, Mercantiles o Industriales, en trabajos de minas, en oficinas metalúrgicas, en administración o en venta de fincas urbanas o rústicas, en participaciones etc. Consideramos que la realidad del país será la mejor guía para crear procedimientos sui-generis; porque hay que convenir que la Auditoría

de Bancos, aparte de las normas generales y los principios contables obedece o sigue más bien, la ordenación legal de cada país. No sería extraño encontrar procedimientos distintos entre Colombia y México, entre Cuba y Guatemala, etc., aún cuando los principios generales de Auditoría y la técnica contable sean idénticos.

Se cree haber proyectado una idea de conjunto de las labores de fiscalización bancaria, sin por eso pretender haber llenado toda la materia, porque de otra manera este trabajo "in extenso" sería voluminoso, dado el entronque que la técnica bancaria tiene con toda la economía de un país.

CAPITULO VII

A MANERA DE CONCLUSION:

No pretendemos, en manera alguna, haber agotado el asunto, sino dejar planteados los principios fundamentales del tema asignado, los problemas que a nuestro juicio engendra la fiscalización bancaria desde sus ángulos principales, tanto en lo que se refiere a la parte que le concierne en la dirección de la política monetaria, bancaria y crediticia, desde el punto de vigilancia, como en lo relativo a la coordinación de las políticas monetaria y fiscal, en lo que a su contacto con la fase tributaria y relaciones Estatales Económico-Financieras se refiere, en el aspecto del Banco Central como fideicomisario y agente fiscal del Gobierno.

Podemos concluir con Bethel ⁽⁷⁰⁾ en las características del método a seguir para abordar los problemas que se presenten en el curso de desarrollo de una empresa:

- Determinar la naturaleza precisa del problema;
- Aclarar los hechos;
- Dividir el problema grande en sus elementos o partes constituyentes;
- Hacer una lista de los intereses en conflicto;
- Determinar los objetivos deseados e indicar las dificultades que se presenten en el camino de su realización;
- Explorar los medios para vencer cada dificultad dentro de los límites aceptables dentro de cada empresa;
- Al ponderar los sacrificios necesarios y las ventajas que se pretenden, adoptar el criterio más amplio;
- Poner el interés público y el bienestar general por encima del privado;
- Hacer lo posible por resolver los problemas dentro de la propia empresa, ya que ahí es donde la dirección ejerce su poder en forma más efectiva.

(70) Lawrence L. Bethel (y otros) -- Organización y Dirección Industrial -- Fondo de Cultura Económica -- México -- 1952.

No se espere a que los demás resuelvan, plantéen problemas o realicen mejoras; ábrase uno mismo su propio camino.

En lo que atañe a la médula de su función, cual es mantener una línea recta, justa y equitativa en sus resoluciones dimanantes de la compleja labor de fiscalización y auditoría, una Superintendencia Bancaria debe inspirarse en los más modernos principios de Auditoría e Intervención, Fiscalización y Censura de Cuentas normando sus actividades dentro del pensamiento del gran jurista romano Ulpiano, que definía la justicia como "la virtud de dar a cada uno lo que es debido" (71).

Consideramos que, en materia de organización y administración bancarias son aplicables los cinco principios enunciados por Taylor que se resumen así: (72)

- a) Ciencia, no regla empírica;
- b) Armonía, no discordia;
- c) Cooperación, no individualismo,
- d) Rendimiento máximo, en lugar de labor restringida;
- e) Formación de cada hombre, hasta alcanzar su mayor eficiencia y prosperidad.

Creemos que la división del trabajo debe ser base fundamental del funcionamiento de estas oficinas y que los individuos que integren el personal deben ser especialistas en su materia: Economistas, Contadores Públicos, Actuarios, Abogados, los cuales, no obstante deben ingresar, siempre, a base de oposición.

La Facultad de Ciencias Económicas debe, en tal sentido prestar su apoyo y asesoría en esta materia.

Debe haber un escalafón a base de los elementos capacidad, antigüedad y emolumentos a fin de formar la carrera especializada en esta difícil rama de la Administración Pública.

Con respecto a la capacitación del personal, aún cuando tanto se ha dicho y poco cumplido, es conveniente insistir sobre la necesidad de especializar al personal, ya sea por medio del sistema de becas o importando técnicos ad-hoc. La escogencia de los elegidos ha de hacerse con mucho cuidado, a base de capacidad, por oposición o exa-

(71) Ulpiano, citado por el Lic. Arturo Aroch en su folleto Principios Generales de Derecho" — Guatemala, C. A. — 1951

(72) Frederick Winslow Taylor — Principios de Administración Científica — Editorial Argentina de Finanzas y Admón. — Buenos Aires — 1944

men tratando de evitar favoritismos tan comunes en nuestro medio, que tales becas sean únicamente vehículo de placer o se utilicen con fines políticos (73)

Aún cuando hay ciertas diferencias en cuanto a la designación del nombre de la oficina fiscalizadora de bancos y su dependencia, ya como departamento adscrito a Ministerios de Estado o como entidad brazo de un Banco Central autónomo, la corriente científica más moderna tiende a colocar a la Superintendencia de Bancos como organismo autónomo, para que pueda desarrollar eficientemente su compleja labor.

En materia de política fiscal, hemos visto que esta oficina no puede ser ajena, por la vinculación que existe de las actividades del Estado con el desarrollo económico de una nación y, especialmente, en lo que atañe al aspecto monetario y bancario, por la índole misma de sus atribuciones.

En cuanto se refiere a la política militante, creemos sinceramente que, en un organismo técnico, como el que nos ocupa, no cabe su relación, porque un fiscalizador, en este sentido, debe tener una completa libertad que es incompatible con la militancia en cualquier partido político, para que el progreso científico no se interrumpa.

Consideramos que, para que una Superintendencia de Bancos llene a cabalidad su función, es necesario desembarazarla de otras atribuciones de control ajenas a su misión fiscalizadora de Bancos. No participamos, como ya se dijo, de la idea de incorporarle, por ejemplo: control de seguros, de compañías anónimas, fianzas, cooperativas, etc.

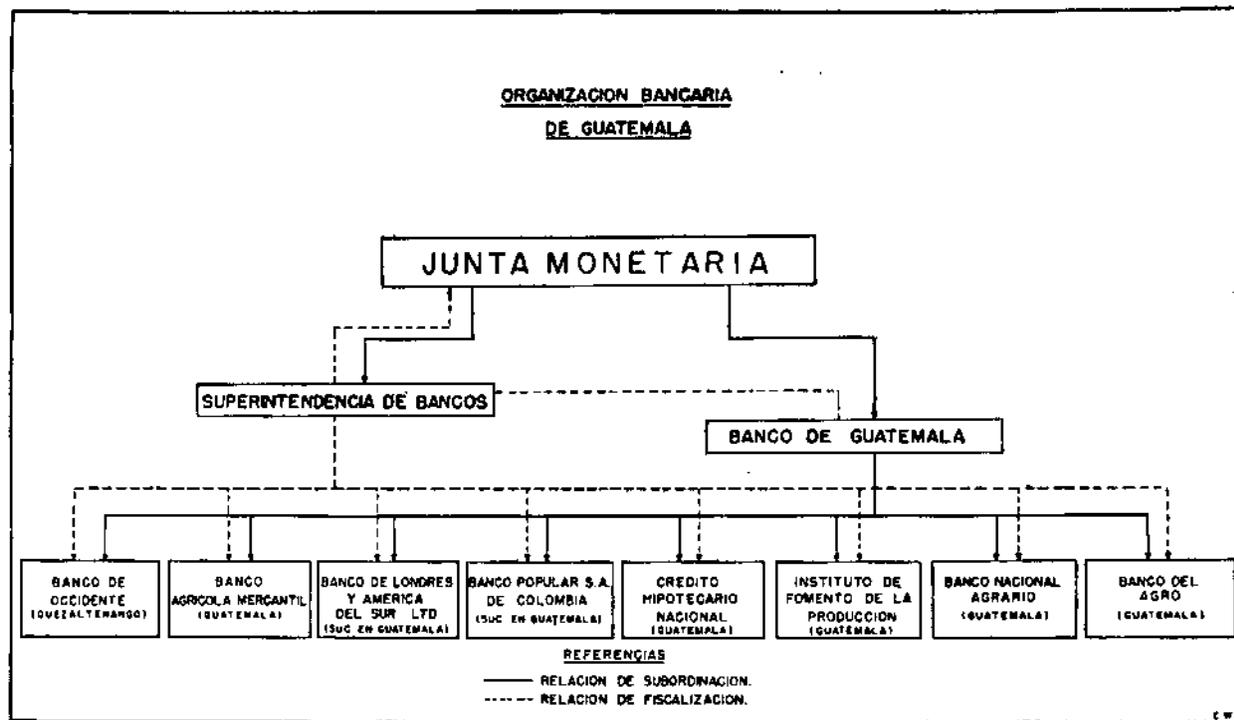
Mientras que al Banco Central le compete ejecutar la política que la Junta Monetaria se trace en materia de crédito, moneda y relaciones fiscales, a la Superintendencia de Bancos le compete la vigilancia de todo el sistema, incluyendo el Banco Central.

Este trabajo de tesis se ha hecho dentro de un criterio científico, y las opiniones y comentarios que contiene deben tomarse en su sentido académico, ajeno a cualquiera otra razón, ya que, la preocupación del que escribe se ha enfocado hacia el cumplimiento de un deber que le ha sido honrosamente asignado, que posiblemente, como toda

(73) Un prominente funcionario del ESAPAC (Escuela Superior de Administración Pública, A.C.), de paso por Guatemala, comentaba que algunos gobiernos están haciendo uso del sistema de becas para exilar ciudadanos desafectos.

tarea humana, no ha llenado a entera satisfacción, pero que lleva implícito el deseo de haber colaborado en suministrar algo de literatura sobre esta materia, con especial enfoque de la experiencia de Guatemala.

Consideramos que en este breve estudio escasamente hemos logrado plantear el tema, apoyados, como se dijo desde un principio, en expresiones, ideas y comentarios de reputados tratadistas, porque en materia de Fiscalización Bancaria muy poco se ha escrito en forma, y menos desde el punto de vista comparativo que, como hemos observado es muy sugerente para análisis. Y, es imperativo que, tratándose de una investigación, hayamos tenido que acudir constantemente a la ayuda bibliográfica, como un instrumento indispensable de laboratorio y, aún cuando el desarrollo del trabajo, en su esencia y novedad tenga algo de originalidad, no pudimos apartarnos del método de citas de autores, de la recabación de datos legales de la organización de oficinas fiscalizadoras de bancos en otros países y de aportar en suma, a más de la teoría necesaria, un poco de experiencia del que escribe.



Fuente: Superintendencia de Bancos — Guatemala — Boletín de Estadísticas Bancarias — 1955.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Adler, John H. y otros — Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de Guatemala — Fondo de Cultura Económica — México — 1952.

Alford, L. P. y Bangs, John R. — Manual de la Producción — Uteha — México — 1953.

Baudé, Jules — Técnica de la Censura de Cuentas — Aguilar S. A. de Ediciones — Madrid — 1953.

Bell, William H. y Johns, Ralph S. — Intervención y Fiscalización de Contabilidades — The University Society — New York — 1944.

Bethel, Lawrence L. (y otros) — Organización y Dirección Industrial — Fondo de Cultura Económica — México — 1952.

Borrel y Maciá, José — Reorganización de Empresas Industriales — Editorial Gustavo Gili — Barcelona, España — 1939.

Britnell, George E. y otros — El Desarrollo Económico de Guatemala — Resumen del Informe de la misión que bajo los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y con la colaboración del Gobierno de la República, realizó un estudio de la economía del país — Tipografía Nacional — 1951.

Canales, José María — Organización y Contabilidad Bancarias — Evolución Bancaria en El Salvador — Imprenta Funes — 1942.

Cholvis, Francisco — Balances Falsos — Editorial Selección Contable — Buenos Aires, Argentina — 1951.

Consejo de Planificación Económica — "Plan de Desarrollo Económico de Guatemala, 1955/1960" — Tipografía Nacional — 1956.

Delaporte, René — Organización y Contabilidad Bancarias — Editorial Juventud, S. A. — Barcelona — Edición 1944.

Facio, Rodrigo — La Moneda y la Banca Central en Costa Rica — Fondo de Cultura Económica — 1947.

Foster M. A., Major B. — Banca — Editorial Acrópolis — México — 1948 — Reimpresión Uteha.

Gómez Morfin, Joaquín — El Control Interno en los Negocios — Fondo de Cultura Económica — México — 1954.

Griziotti, Benvenuto — Principios, Derecho y Ciencia de la Hacienda — Editorial Reus S. A. — Madrid — 1935.

Gual Villalbi, Pedro — Política Monetaria, Bancaria y Crediticia — Editorial Juventud, S. A. — Barcelona — 1954.

Hansen, Alvin H. — Política Fiscal y Ciclo Económico — Fondo de Cultura Económica — México — 1945.

Hicks, Ursula K. — Hacienda Pública — Aguilar S. A. de Ediciones — Madrid — 1950.

Kock, M. H. de — Banca Central — Fondo de Cultura Económica — México — 1955.

Langston, L. H. — Contabilidad Bancaria — Uteha — México — 1953.

Laufenburger, Henry — Finanzas Comparadas — Fondo de Cultura Económica — México — 1951.

Laufenburger, Henry — Intervención del Estado en la Vida Económica — Fondo de Cultura Económica — México — 1945.

Moulton, Harold G. — La Organización Financiera y el Sistema Económico — Editorial Sudamericana — Buenos Aires, Argentina — 1944.

Muratti, Natalio — Elementos de Ciencia y Técnica Bancarias — Tercera Edición — Editorial "El Ateneo" — Buenos Aires — 1952.

Philip, Kjeld — La Política Financiera y la Actividad Económica — Aguilar S. A. de Ediciones — Madrid — 1949.

Sayers, R. S. — La Banca Moderna — Fondo de Cultura Económica — México — 1945.

Solórzano Fernández, Valentín — Historia de la Evolución Económica de Guatemala — México — 1947.

Taylor, Frederick Winslow — Principios de Administración Científica — Editorial Argentina de Finanzas y Administración — Buenos Aires — 1944.

Vilaseca Marcet, José María — La Banca Central y el Estado — Casa Editorial Bosh — Barcelona — 1947.

Wallich, Henry C., y *Adler*, John H. — Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas — Un estudio experimental en El Salvador — Fondo de Cultura Económica — México — 1949.

Warren Hanson, Arthur, — Auditing — Theory and its application (traducción al español de Pedro A. Vidal Rivera) — Cultural S. A. — La Habana — 1946.

REVISTAS, FOLLETOS, ETC.

Aroch, Arturo — Principios Generales de Derecho — (Folleto Mimeografiado) — Facultad de Ciencias Económicas — Guatemala — 1951.

Bendfeldt J., Manuel y *del Pinal*, Jorge — II Conferencia de Técnicos de Banca Central del Continente Americano — Santiago de Chile — 1949.

Boletines de la Superintendencia de Bancos — Bogotá, Colombia.

Boletines del Banco Central del Perú.

Boletines de la Superintendencia de Bancos — Quito, Ecuador.

Cárdenas, Eduardo — Almanaque Mundial — Selecciones del Reader's Digest — 1956 — U.S.A.

"Diario de Centro América" y "El Guatemalteco" — Guatemala — Leyes.

"El Imparcial" — Guatemala — Artículos Varios.

Kemmerer, Edwin Walter y su Obra en Colombia — Anales de Economía y Estadística — Imprenta Nacional — Bogotá, Colombia — 1945.

Legislación de Banca Central del Paraguay.

Legislación Bancaria de Colombia — Editorial Minerva S. A. — Bogotá Colombia — 1938.

Memoria Anual, Vigésima Segunda — Superintendencia de Bancos — Santiago de Chile — 1947.

Palacio Rudas, Alfonso — Anales de Economía y Estadística — Imprenta Nacional — Bogotá, Colombia — Diciembre 1945.

Quintanilla Obregón, Enrique — La Inspección Bancaria en México — Conferencia del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos — Mayo 1945.

Revista del Banco Central de Costa Rica.

Revista del Banco Central del Ecuador.

Revista del Banco de la República — Colombia.

Revista de la contraloría General de la República de Colombia.

Revista "Finanzas y Contabilidad" — México D. F.

Superintendencia de Bancos de Guatemala — Anteproyecto de fundación de la Superintendencia de Bancos de Honduras — 1951.