

**Entidades Interesadas:**

- Miembros de AMV
- Miembros Autorregulados en Divisas
- Autoridades

**Funcionarios Interesados:**

- Alta Dirección
- Área de Control Interno
- Revisor Fiscal
- Auditor Interno
- Contralor Normativo
- Áreas de Riesgo

**Publicación:**

16 de febrero de 2012

**Información de contacto:**

Carlos Andrés Huertas Supervisor Senior

[chuertas@amvcolombia.org.co](mailto:chuertas@amvcolombia.org.co)

**Regulación aplicable:**

- Ley 964 de 2005
- Decreto 2175 de 2007
- Circular Básica Jurídica 007 de 2006
- Circular Externa 038 de 2009
- Circular Externa 014 de 2009
- Circular Externa 054 de 2008
- Circular 041 de 2007
- Código de Comercio

## ROL DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO:

### Una reflexión sobre las funciones del Contralor Normativo

#### RESUMEN EJECUTIVO

El Comité de Control Interno & Compliance ha elaborado un estudio sobre el rol de los órganos de control interno y compliance, en donde analiza cada una de las normas que expresa o tácitamente se refieren a las funciones y responsabilidades de dichos órganos en las entidades vigiladas. El propósito es identificar situaciones en donde se presentan actividades redundantes, y ofrecer alternativas de solución a las dificultades y/o confusiones que hoy se presentan en esta materia, en particular sobre el rol de los Contralores Normativos.

#### OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

Generar una propuesta respecto del alcance y cobertura de los órganos de control, con énfasis en el rol del Contralor Normativo. Lo anterior con el fin de mejorar la coordinación de las áreas u órganos ya existentes, y eliminar la duplicidad de funciones que hoy se estaría presentando.



## CONTENIDO

1. INTRODUCCION
2. PROBLEMÁTICA
3. PROPUESTA



## 1. INTRODUCCIÓN

El legislador colombiano ha hecho importantes esfuerzos por ofrecer a la industria un referente normativo para implementar un sistema de control interno adecuado y eficiente y que le permita a las entidades obtener seguridad razonable respecto de la eficiencia de las operaciones, la administración de riesgos, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de las normas y regulaciones que le apliquen. Así mismo, se ofrece un marco para estructurar mecanismos de monitoreo para el eficiente, efectivo y eficaz funcionamiento del sistema.

A pesar de este esfuerzo, en ocasiones resulta difícil identificar los límites y fronteras entre las responsabilidades y funciones de cada uno de los órganos de control (Revisoría Fiscal, Auditoría Interna, Área de Riesgos, Contralor Normativo, entre otros). Por ello entre las entidades del sector se perciben redundancias y duplicidad en algunas de esas actividades.

En este documento se ilustran algunos casos en los cuales el marco normativo establece funciones y responsabilidades similares a diferentes órganos de la estructura de control de las entidades financieras, sugiriendo la existencia de funciones redundantes.

El Comité de Control Interno & Compliance de AMV analizó cada una de las normas que expresa o tácitamente se refieren a las funciones y responsabilidades de los órganos de control en las entidades vigiladas, a fin de contribuir al diagnóstico sobre algunas de las dificultades que hoy se presentan, y que sirvan como un insumo para posibles ajustes al marco existente.

El propósito del documento es servir de guía de entendimiento de la problemática que se presenta en la actualidad y ofrecer algunas alternativas encaminadas a mejorar la eficiencia y eficacia de la estructura de los órganos de control interno.

### **Comité de Control Interno & Compliance**

Autorregulador del Mercado de Valores de Colombia – AMV



## 2. PROBLEMÁTICA

### 2.1. Los órganos de control y compliance

A fin de entender la función y las fronteras de las responsabilidades que enmarcan la función de los órganos de control, es importante primero conocer el concepto y finalidad general de cada uno de los órganos con los que cuentan la gran mayoría de intermediarios de valores en Colombia. Para ese propósito se hace una breve referencia a los siguientes conceptos: Control Interno, Área de Control Interno, Área de Administración de Riesgos, Auditoría Interna, Revisoría Fiscal, Contraloría Normativa y Compliance Officer.

#### 2.1.1. Control Interno

El control interno es un proceso a cargo de la junta o consejo directivo, los directores o gerentes y el resto del personal de una entidad, cuyo propósito es otorgar un grado de seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos del negocio, dentro de los siguientes frentes: i) Eficacia y eficiencia de las operaciones, ii) Confiabilidad de la información y reportes financieros, iii) y Cumplimiento de las normas que le aplican a sus actividades.

El sistema de control interno aporta un conjunto de elementos que se consideran de interés particular de la Alta Dirección y la Administración a saber: Un Ambiente de Control, un proceso de evaluación de los riesgos, unas actividades de Control, Información y Comunicación, y finalmente, la Supervisión o Monitoreo. La efectividad del control interno se sustenta en los principios de autocontrol, autorregulación y autogestión.

Los órganos de control son los responsables de monitorear el adecuado funcionamiento del Sistema de Control Interno y de informar a la Junta Directiva y a la Alta Dirección<sup>1</sup> acerca de las fallas o debilidades y oportunidades de mejoramiento. En el Sistema se incorporan e integran los diferentes órganos de control, cada uno con una perspectiva de actuación definida.

El adecuado control interno debe ser una función articulada dentro de una organización en donde la línea fundamental es trazada por la Junta Directiva y la Alta Gerencia, con base en el soporte de los diversos órganos como son el auditor interno, la revisoría fiscal y la administración de riesgos, entre otros.

#### 2.1.2. Área de Control Interno

La unidad, área o persona encargada del sistema de Control Interno tiene la responsabilidad de conocer las novedades, cambios, mejoras o

---

<sup>1</sup> Administración de la entidad y Comité de Auditoría.



eliminaciones surtidas en las políticas, procedimientos y actividades de control, así como las desviaciones identificadas producto de las evaluaciones hechas por otros órganos de control (Unidad de Administración de Riesgos, Auditoría Interna, Revisoría Fiscal, Contralor Normativo, etc.) u autoridades de vigilancia y control externos como la Superintendencia Financiera o el Autorregulador del Mercado de Valores.

En Colombia no es común que en las entidades haya un área de control interno independiente del área de Auditoría Interna, y comúnmente se les considera como parte del mismo concepto. En el plano internacional, sin embargo, y de acuerdo con las mejores prácticas, las entidades han separado estas dos unidades de control, bien estableciendo sendos departamentos, gerencias, direcciones, o jefaturas, o bien sea entregando la responsabilidad de la administración del sistema de control interno al área de Organización y Métodos o al área de Gestión de Calidad.

### 2.1.3. Área de Administración de Riesgos

El proceso de administración de riesgos involucra cinco etapas básicas respecto de los riesgos inherentes de la entidad y sus unidades de negocio o actividades, a saber: 1) Identificar; 2) Clasificar; 3) Medir; 4) Controlar y; 5) Monitorear los riesgos inherentes de la entidad como un todo, así como de cada una de sus unidades de negocio.

Dentro del proceso de gestión o administración del riesgo operativo, cobra vital importancia el riesgo legal o de cumplimiento, siendo este definido por la Superintendencia Financiera en su Circular Externa 041 de 2007 y por el Comité de Basilea como "la posibilidad de pérdida en que incurre una entidad al ser sancionada u obligada a indemnizar daños como resultado del incumplimiento de normas o regulaciones y obligaciones contractuales. El riesgo legal surge también como consecuencia de fallas en los contratos y transacciones, derivadas de actuaciones malintencionadas, negligencia o actos involuntarios que afectan la formalización o ejecución de contratos o transacciones".

### 2.1.4. Auditoría Interna

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Capítulo IX del Título Primero de la Circular Básica Jurídica 007 de 2006 de la Superintendencia Financiera de Colombia, la Auditoría Interna se considera como un departamento, división, o equipo de personas que bajo criterios de independencia y objetividad de aseguramiento y consulta, está concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. La actividad de auditoría interna ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos establecidos dentro de los sistemas de administración, control y gobierno.



La función de esta unidad se circunscribe a la evaluación de la eficiencia del sistema de control interno y su contribución al logro de los objetivos relacionados con la eficiencia de las operaciones, la gestión de los riesgos, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de las normas y regulaciones.

#### 2.1.5. Revisoría Fiscal

La figura del Revisor Fiscal es uno de los órganos de control cuyas responsabilidades y funciones son definidas taxativamente por Ley<sup>2</sup>. Se trata de un órgano privado de fiscalización estructurado con el propósito de dar seguridad a los propietarios de las empresas sobre la calidad de la información financiera, la seguridad y conservación de los activos sociales y el cumplimiento de las disposiciones emanadas de los órganos sociales, entre otros.

Es función del Revisor Fiscal cerciorarse que los actos y operaciones desarrolladas por la Entidad se ajusten a lo establecido por los estatutos y mandamientos de la asamblea general de accionistas y junta directiva, los que a su vez deben estar ajustados a la ley. Cuando se menciona la sujeción a la ley que deben observar los reglamentos internos de las entidades, se hace referencia a que el Revisor Fiscal es el llamado a verificar que las entidades cumplan con las normas y regulaciones.

La evaluación que del sistema de control interno hace la Revisoría Fiscal, no es tan extensa como la de la Auditoría Interna, toda vez que el propósito de la primera es la identificación y evaluación de aquellos controles relacionados con los riesgos de error material de los estados financieros u otra información financiera.

#### 2.1.6. Contraloría Normativa

Es una figura obligatoria creada por la Ley 964 de 2005 y del Decreto 2175 de 2007 para cierto tipo de intermediarios de valores o actividades.

El Contralor Normativo debe ser una persona independiente nombrada por la Junta Directiva de la sociedad. Sus funciones están encaminadas a establecer los procedimientos para asegurar que se cumpla con las leyes, reglamentos, estatutos y, en general, toda la normatividad y medidas internas de buen gobierno corporativo, códigos de ética, buena conducta y transparencia comercial que tengan relación con las actividades de la entidad. Igualmente, debe proponer a la Junta Directiva el establecimiento de medidas para asegurar comportamientos éticos y transparencia en las actividades comerciales y personales de sus funcionarios y terceros relacionados; prevenir conflictos de interés, garantizar exactitud y

---

<sup>2</sup> Artículo 207 del Código de Comercio; Circular Externa 038 de 2009 (modificó la Circular Externa 014 de 2009); Circular Externa 054 de 2008.



transparencia en la revelación de información financiera, y evitar el uso indebido de información no pública.

---

El Contralor Normativo es el responsable de la administración del riesgo legal y de cumplimiento<sup>3</sup>.

#### 2.1.7. Compliance Officer

En el plano normativo de los estándares internacionales, el "Compliance Officer" es el funcionario responsable por la implementación de las estrategias, políticas, procedimientos y reportes relacionados con la verificación del cumplimiento (o compliance) de todas las normas y regulaciones estatales y federales. También debe verificar que en la entidad existan controles que aseguren que los empleados son oportuna y adecuadamente informados de sus obligaciones, y son motivados al cumplimiento de sus deberes, normas y regulaciones, y que tales controles sean establecidos y mantenidos. El Compliance Officer es también responsable de la identificación de los factores clave de los riesgos operativo, legal y de cumplimiento, así como de la definición de estrategias para su mitigación, coordinando su implementación con la administración de la entidad<sup>4</sup>.

Es importante destacar que en la normatividad europea, la administración del riesgo operativo (definido en el documento de Basilea<sup>5</sup>) es también responsabilidad del "Compliance Officer", en contrario de lo establecido en la normatividad colombiana, en donde si bien la Circular 041 de 2007 define que el riesgo legal forma parte del Sistema de Administración de Riesgo Operativo (SARO), la administración de este recae bien sea en el Contralor Normativo o en el área jurídica (en el caso de las entidades no obligadas a tener Contralor Normativo).

## 2.2. Análisis de la problemática en los roles de control y cumplimiento

Habiendo mencionado las responsabilidades básicas a cargo de cada uno de los órganos de control, a continuación se analizan en detalle las responsabilidades establecidas por las normas para el ejercicio de la función del Contralor Normativo. Ello permite advertir algunas funciones que ya están en cabeza de otros órganos de control.

---

<sup>3</sup> El término cumplimiento es introducido en este documento, partiendo de la definición que de riesgo legal hace la Operational Riskdata Exchange Association – ORX. En el Anexo 2 de la Circular Externa 037 de 2007 "(...) la SFC considera apropiado que las entidades acojan criterios internacionales para la clasificación de eventos de riesgo operativo, tales como los establecidos por Operacional Riskdata Exchange Association – ORX"

<sup>4</sup> The Compliance Officer Portal - International Association of Risk and Compliance Professionals (IARCP)

<sup>5</sup> Dicho acuerdo consisten en recomendaciones sobre la legislación y regulación bancaria y son emitidas por el Comité de supervisión bancaria de Basilea



### 2.2.1. Contralor Normativo ¿asesor o auditor?

Las responsabilidades que la ley 964 otorga a los Contralores Normativos, son:

1. “Establecer los procedimientos para asegurar que se cumpla con las leyes, reglamentos, estatutos y, en general, toda la normatividad y medidas internas de buen gobierno corporativo, códigos de ética, buena conducta y transparencia comercial que tengan relación con las actividades de la entidad”.
2. “Proponer a la Junta Directiva el establecimiento de medidas para asegurar comportamientos éticos y transparencia en las actividades comerciales y personales de sus funcionarios y terceros relacionados, prevenir conflictos de interés, garantizar exactitud y transparencia en la revelación de información financiera, evitar el uso indebido de información no pública”
3. “Informar y documentar a la Junta Directiva de las irregularidades que puedan afectar el sano desarrollo de la sociedad”. (Subrayados fuera de texto)

Con dicha descripción general de funciones sería razonablemente posible considerar que las responsabilidades del Contralor Normativo son fundamentalmente de carácter asesor ya que la norma 1) Señala que es una persona independiente, es decir no es funcionario de la administración; 2) Le reporta directamente a la Junta Directiva; 3) Sus responsabilidades son de “proponer”, “informar” y “documentar”, y la de establecer procedimientos está referida a una función general para cumplir con las leyes, medidas de gobierno corporativo, códigos de ética y de buena conducta.

Esta hipótesis se confirmaría con la expedición del Decreto 2175 de 2007 relacionado con carteras colectivas, cuyo artículo 58, numeral 1, determina que el contralor normativo deberá “establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar que se cumpla con lo dispuesto en el reglamento de las carteras colectivas, el régimen de inversiones y las políticas definidas por la junta directiva en materia de inversiones, y, en general, toda la normatividad y medidas internas de buen gobierno corporativo, código de control interno y transparencia comercial que tengan relación con la actividad de la cartera colectiva”. (Subrayado fuera de texto).

Sin embargo, atendiendo de nuevo a la mención general de la norma en relación con las citadas funciones, también es razonable considerar que sus responsabilidades trascienden a las que corresponden a un asesor. Fue



precisamente esa la doctrina que adoptó la Sala de Revisión del Tribunal Disciplinario de AMV en sendas resoluciones de octubre de 2010.

En esas oportunidades, expresó el Tribunal que el Contralor Normativo: i) es el primer y principal custodio de la cultura del cumplimiento normativo, ii) es de la esencia de dicha institución su participación activa, constante, cercana y concreta frente al discurrir de la sociedad comisionista a la que presta sus servicios, para la cabal atención y cumplimiento de las funciones que la ley le adscribe, iii) que legalmente es el primer instrumento en el panorama de la intermediación de valores en Colombia formal y concretamente diseñado para velar porque las sociedades comisionistas (y luego las sociedades administradoras de carteras colectivas) cumplan con la normatividad que rige su actuar y su operación y que es un estamento de control y un instrumento esencial para la corrección e integridad del mercado y que iv) debe estar en capacidad de detectar irregularidades cuando se presenten y para ello es imperativo que desarrolle un rol activo reflejada en un compromiso comprobado por velar por el cumplimiento normativo.

Este planteamiento en alguna medida podría resultar distinto, si en efecto se tiene en cuenta el concepto que la Sala de Revisión dejó sentado a manera de doctrina, en dos importantes fallos en el 2011. En su momento, el Tribunal expresó que desde la Ley 964 de 2005, el Contralor Normativo se erigió en el primer instrumento formal en el panorama de la intermediación de valores en Colombia, concretamente diseñado para velar porque las sociedades comisionistas (y luego las sociedades administradoras de carteras colectivas) cumplan con la normatividad que rige su actuar y su operación.

Así mismo, la Sala dijo que en el Contralor Normativo se exige un despliegue permanente de actividades a través del diseño y puesta en práctica de políticas, planes y procedimientos que le permitan no solo estimar, sino controlar que el funcionamiento y las actividades del intermediario se ajusten a la normativa del mercado.

Por otra parte, la Circular Externa 038 de 2009<sup>6</sup> de la Superintendencia Financiera de Colombia, relacionada con la implementación del sistema de control interno en las entidades vigiladas estableció nuevas responsabilidades para los Contralores Normativos que van más allá del alcance previsto en la Ley 964.

Efectivamente en su numeral i) del artículo 7.7.2.2 la Circular 38 de 2009 adiciona un verbo rector: "verificar" como nueva responsabilidad en las funciones del Contralor Normativo. Mediante esa Circular, entonces, se amplió el rol del Contralor Normativo, revistiéndolo en forma tácita del carácter de auditor, ya que el término por sí mismo invita a la ejecución de pruebas directas sobre las actividades, procesos y controles asociados a

---

<sup>6</sup> Modificó la Circular Externa 014 de 2009



aspectos particulares que rigen a las Sociedades Comisionistas de Bolsa. De esta forma, de acuerdo con la Circular, el Contralor Normativo no sólo debe “establecer” e “implementar” procedimientos sino también “verificar” el cumplimiento de aquellos correspondientes a los deberes de las sociedades comisionistas de bolsa frente a sus actividades u operaciones de intermediación de valores.

El alcance de esa nueva función supondría, entonces, entrar a duplicar funciones de la Auditoría Interna y del Revisor Fiscal. Por ejemplo, frente a la primera, la misma Circular Externa 038 de 2009 incorpora en su numeral ii, artículo 7.7.1.4.2.2.2 el deber para la Auditoría Interna de asistir a la organización en el mantenimiento de controles efectivos, mediante la evaluación de la eficacia y eficiencia de los mismos. Esto se traduce en la necesidad de verificar los controles establecidos por la administración con el fin de asegurar razonablemente la eficiencia de las operaciones, la gestión de los riesgos, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de los deberes que le corresponden en el desarrollo de sus actividades de intermediación de valores.

El numeral 4.2.1 del título 1 del capítulo 3 de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia, por su parte, establece que la Revisoría Fiscal de las entidades vigiladas debe verificar, mediante el seguimiento y análisis de las operaciones que realiza la entidad a lo largo del ejercicio, si las mismas resultan conformes a las órdenes de la asamblea de accionistas y junta directiva, así como a las disposiciones legales y estatutarias que les resulten aplicables, principalmente en sus aspectos financieros y contables, con el fin de emitir una opinión sobre el particular y ser informada a la Alta Dirección de la entidad.

De lo anterior se concluye que si bien es loable la intención de la Circular de establecer responsabilidades y funciones mucho más amplias para el Contralor Normativo, igualmente se estarían generando duplicación de esfuerzos e ineficiencias al interior de las entidades. A criterio del Comité de Control Interno y Compliance de AMV, es preciso revisar estas funciones porque ellas entran en contraposición con otras disposiciones, lo cual se traduce en que diferentes órganos de control tienen funciones y responsabilidades que se sobreponen y que por ende son redundantes.

#### 2.2.2. De las funciones de verificación a cargo del Contralor Normativo

Tanto la Circular Externa 038 de 2009 (artículo 7.7.2.2.2), como el Decreto 2175 de 2007 (artículo 58), especifican las actividades de verificación que el Contralor Normativo debe adelantar en relación con las Sociedades Comisionistas y las Carteras Colectivas.

Para el caso de las funciones del Contralor Normativo en las Sociedades Comisionistas de Bolsa, la Circular Externa expresamente define el deber de



“implementar y verificar” el cumplimiento de las políticas y mecanismos adecuados para:

“(…)

- *La detección, prevención y manejo de conflictos de interés en la realización de operaciones de intermediación que les han sido autorizadas, en particular, de los mecanismos para garantizar que las áreas, funciones y sistemas de toma de decisiones correspondientes a cada actividad, estén separadas decisoria, física y operativamente.*
- *La separación de los activos administrados o recibidos de sus clientes de los propios y de los que correspondan a otros clientes.*
- *La adecuada clasificación de clientes y la debida prestación del deber de asesoría a los clientes inversionistas.*
- *El cumplimiento de las disposiciones del libro de órdenes para garantizar la debida destinación de los recursos entregados por los clientes.*
- *La mejor ejecución de las operaciones autorizadas, incluyendo entre otras las realizadas con o por cuenta de administradores, miembros de junta, matriz, subordinadas y demás personas o entidades pertenecientes al mismo grupo económico.*
- *La publicación de tarifas relacionadas con los servicios que presta la sociedad comisionista y la de garantizar que se informe a los clientes sobre dichas tarifas de manera previa a la realización de operaciones que le han sido autorizadas.*
- *La verificación respecto a que al interior de la sociedad solo operen las personas inscritas en el Registro Nacional de Profesionales del Mercado de Valores, cuando dicha inscripción sea condición para actuar”.*

Por su parte, el Decreto 2175 de 2007 define las funciones del Contralor Normativo relacionadas con las carteras colectivas, haciendo reiterado énfasis en la verificación, así:

“(…)

2. Establecer procedimientos para la verificación efectiva tanto del registro contable del ingreso como de la recepción física de los recursos provenientes de la realización de inversiones o la constitución de nuevas participaciones en la cartera colectiva en las fechas que efectivamente se efectuaron.
3. Establecer mecanismos y procedimientos para verificar la correspondencia entre los gastos en que incurra la cartera colectiva y los señalados en el respectivo reglamento.
4. Establecer mecanismos y procedimientos para verificar el cumplimiento de las normas relacionadas con operaciones prohibidas en el manejo de las carteras colectivas.



5. Establecer mecanismos y procedimientos para verificar la correcta valoración de las inversiones de la cartera colectiva de acuerdo con la normatividad aplicable en esta materia, y en caso de ser necesario, emitir concepto sobre la misma". (Subrayado fuera de texto)

En complemento de lo anterior, la misma Circular (artículo 7.7.2.2.3) define que el Contralor Normativo deberá, en relación con las carteras colectivas, establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que se cumpla con lo dispuesto en:

"(...)

- i. El reglamento de las carteras colectivas.
- ii. El régimen de inversiones y las políticas definidas por la junta directiva en materia de inversiones.
- iii. La correcta valoración de la cartera.
- iv. Las actualizaciones de los manuales y procedimientos internos, de conformidad con la normatividad aplicable.
- v. El cumplimiento de normas relacionadas con operaciones prohibidas en el manejo de las carteras.
- vi. Las disposiciones legales, reglamentos aplicables y manuales internos en aquellos aspectos que tengan relación con la actividad de la cartera colectiva".

Al igual que en el caso de las sociedades comisionistas de bolsa, el señalamiento anterior de funciones a cargo del Contralor Normativo frente a las carteras colectivas indica que existe la responsabilidad de verificar aspectos propios de la gestión contable, de la protección o aseguramiento de los recursos de los clientes y del control de gastos y valoración de inversiones. Estas funciones, por su naturaleza, están en cabeza del Revisor Fiscal.

Tal como señala el numeral 4.2.2 de la Circular Externa 054 de 2008 de la SFC, el Revisor Fiscal debe informar a la Junta Directiva sobre irregularidades o hallazgos, entre los que se destacan los de no llevar la contabilidad o los libros de acuerdo con la Ley o con los principios contables generalmente aceptados.

De la misma manera, el numeral 4.2.4 de la citada Circular Externa, contempla que es deber del Revisor Fiscal verificar a lo largo del ejercicio, los criterios y procedimientos utilizados para llevar la contabilidad, el manejo de los libros de contabilidad, los libros de actas, los documentos contables y archivos relacionados, no sólo respecto de la entidad sino también de los recursos de terceros que ésta administre (fondos públicos, recursos del sistema general de seguridad social, negocios fiduciarios o patrimonios autónomos, universalidades, entre otros). Lo anterior a fin de verificar que los registros sean correctos y cumplan todos los requisitos exigidos por las normas aplicables, de manera que se pueda establecer que los documentos de



soporte de los hechos económicos, de los derechos y de las obligaciones se conservan adecuadamente, ya ellos son el fundamento de la información contable.

Adicionalmente, y conforme lo establecido en el numeral 4.2.5 de la Circular Externa 054 de 2008, el Revisor Fiscal debe verificar mediante comprobaciones periódicas, la existencia de los activos, la adopción e implementación de medidas suficientes para la protección, conservación y mantenimiento del patrimonio social. De la misma manera, debe evaluar la forma en que se realiza la medición de la capacidad de uso o recuperación de los activos, incluyendo en su análisis todos los aspectos que resulten relevantes, tales como comprobar la existencia de los títulos de propiedad y su correspondiente protocolización; verificar la ubicación de los bienes, el cumplimiento de las normas para su utilización; así como los métodos empleados para determinar las valorizaciones.

De lo anterior se concluye que las funciones del Contralor Normativo entran en conflicto con funciones que le son propias al Revisor fiscal, toda vez que las normas otorgan la misma obligación a unos y otros. Específicamente ambos deben establecer procedimientos para la verificación de los registros contables, la existencia de los activos (V.gr del ingreso como de la recepción física de los recursos provenientes de la realización de inversiones o la constitución de nuevas participaciones en la cartera colectiva en las fechas que efectivamente se efectuaron), la ocurrencia de los hechos económicos (V.gr verificar la correspondencia entre los gastos en que incurra la cartera colectiva y los señalados en el respectivo reglamento), la valoración de los activos (V.gr Establecer mecanismos y procedimientos para verificar la correcta valoración de las inversiones de la cartera colectiva de acuerdo con la normatividad aplicable en esta materia, y en caso de ser necesario, emitir concepto sobre la misma), entre otros.

De acuerdo con lo anterior es necesario definir los espacios de actuación de cada uno de los órganos de control, ya que en la normatividad entran en conflicto. Se sugiere, entonces, suprimir las funciones del Contralor Normativo que involucren actividades de verificación, toda vez que estas se encuentran a cargo de la Revisoría Fiscal o la Auditoría Interna.

### 2.2.3. De las funciones del Contralor Normativo respecto de las Carteras Colectivas

Si bien este aspecto tiene una estrecha relación con el anterior, conviene hacer un análisis adicional sobre las funciones del Contralor Normativo y del Revisor Fiscal respecto de las Carteras Colectivas.

En el numeral 2.2.2 del presente documento se describieron las funciones del Contralor Normativo respecto de las Carteras Colectivas (artículo 58 del



Decreto 2175 de 2007). Estas cubren desde el establecimiento de mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar que se cumpla con lo dispuesto en el reglamento de las carteras colectivas, el régimen de inversiones y las políticas definidas por la junta directiva en materia de inversiones, y, en general, toda la normatividad relacionada con la actividad de las carteras colectivas. Además, también se encuentran la verificación de los registros contables, la existencia de los recursos físicos, la correspondencia de los gastos con el reglamento de la cartera colectiva, el cumplimiento de las normas relacionadas con operaciones prohibidas en el manejo de las carteras colectivas, y la correcta valoración de las inversiones de la cartera colectiva.

La Circular Externa 054 de 2008 de la SFC, en su numeral 4.2.9, establece que tratándose de sociedades o entidades que administren recursos o activos de terceros, fondos públicos, patrimonios autónomos, recursos del sistema general de seguridad social, universalidades o similares, entre otros, la labor de fiscalización del Revisor Fiscal debe incluir no solamente a la respectiva entidad, sino también a las carteras de terceros, patrimonios autónomos, fondos o recursos administrados, según corresponda.

De esta forma la normatividad contiene una redundancia de funciones, al asignarle al Contralor Normativo responsabilidades que previamente fueron asignadas por otras normas a la Revisoría Fiscal, teniendo en cuenta su carácter de ente fiscalizador. Cuando la normativa asigna funciones y responsabilidades iguales o similares a dos órganos diferentes, se incurre en costos adicionales sin que eso repercuta en unos mejores estándares de cumplimiento.

#### 2.2.4. De las funciones del Contralor Normativo vs la Administración de Riesgos

La Circular Externa 038 de 2009 de la SFC (numeral iii del artículo 7.7.2.2.2) establece que una de las funciones del Contralor Normativo en las Sociedades Comisionistas de Bolsa es la de "Documentar y comunicar a la junta directiva en las reuniones que adelante dicho órgano social y al representante legal, las situaciones de incumplimiento de la normatividad, políticas o procedimientos internos de la entidad que puedan afectar el sano desarrollo de la actividad de intermediación de valores, su patrimonio, buen nombre o a sus clientes". (Subrayado fuera de texto)

Por su parte el artículo 58 del Decreto 2175 de 2007 define que el Contralor Normativo en relación con las Carteras Colectivas debe:

"(...)

7. Informar y documentar a la junta directiva y a la Superintendencia Financiera de Colombia de manera inmediata la ocurrencia de cualquier



*evento que impida la normal y correcta ejecución de sus funciones, así como las irregularidades que puedan afectar el sano desarrollo de la cartera colectiva;*

8. *Presentar, a solicitud de la junta directiva, reportes sobre el cumplimiento de la sociedad administradora respecto de la normatividad aplicable a la administración de carteras colectivas, informando los casos de incumplimiento detectados, los correctivos adoptados y los resultados obtenidos*". (Subrayado fuera de texto)

De las normas precedentes se infiere que el Contralor Normativo debe reportar o informar a la Alta Dirección acerca de la ocurrencia de eventos, irregularidades, incumplimientos presentados, y los correctivos adoptados por la Administración de la entidad.

De otra parte, la Circular Externa 041 de 2007 de la SFC, relacionada con el Sistema de Administración de Riesgo Operativo (SARO) establece que el riesgo legal se incorpora dentro de la administración del riesgo operativo, y que son funciones de la Unidad de Riesgo Operativo las siguientes:

*"(...)*

- f) Establecer y monitorear el perfil de riesgo de la entidad e informarlo al órgano correspondiente, en los términos del presente capítulo,*
- g) Realizar el seguimiento permanente de los procedimientos y planes de acción relacionados con el SARO y proponer sus correspondientes actualizaciones y modificaciones.*
- j) Realizar seguimiento a las medidas adoptadas para mitigar el riesgo inherente, con el propósito de evaluar su efectividad.*
- k) Reportar semestralmente al Representante Legal la evolución del riesgo, los controles implementados y el monitoreo que se realice sobre el mismo, en los términos de la presente Circular"*.

De lo anterior se encuentra que la responsabilidad ante la administración del riesgo legal y el reporte de los eventos de incumplimiento corresponde en primera instancia a la Unidad de Riesgo Operativo, y que igualmente le compete el seguimiento de las medidas adoptadas.

Se concluye, entonces, que habría también una redundancia de funciones, puesto que el Contralor Normativo tiene a su cargo actividades de reporte y seguimiento respecto de los eventos de riesgo legal, función que a su vez corresponde a la Unidad o Áreas de Administración de Riesgo. Esto reitera la necesidad de revisar y ajustar las normas vigentes respecto del alcance y funciones de los órganos de control.



### 3. PROPUESTAS

De acuerdo con lo planteado en el documento, hay funciones y responsabilidades que están en cabeza de diferentes órganos de control. De allí que se considere conveniente discutir alternativas u opciones a fin de ajustar la normatividad vigente, con el fin de hacer más efectiva y eficiente la función de los órganos de control.

El Comité de Control Interno & Compliance identificó tanto aspectos en donde las actividades y funciones de los diferentes órganos de control (Revisoría Fiscal, Auditoría Interna, Área de Riesgos, Contralor Normativo, y Compliance Officer inclusive) son complementarias, como otras en donde podrían ser coincidentes y por tanto redundantes.

Hay casos en los cuales los objetivos y alcances son distintos, como sería el caso de las funciones de la Revisoría Fiscal, la Auditoría Interna, y el área de Riesgos. Si bien estos órganos participan en la evaluación y monitoreo del sistema de control interno por expreso ordenamiento de las normas vigentes, cada una tiene funciones que son específicas y complementarias y no se sobreponen.

Este no es el caso de las funciones del Contralor Normativo, pues las funciones normativas establecidas coinciden con las definidas para los demás órganos de control. Por lo anterior, es conveniente revisar, precisar o replantear las funciones actuales a cargo del Contralor Normativo.

El Comité de Control Interno & Compliance propone evaluar dos alternativas.

Una es redefinir las responsabilidades y funciones impuestas a la figura del Contralor Normativo, tanto para las Sociedades Comisionistas de Bolsa como para las Carteras Colectivas, eliminando todas aquellas funciones o disposiciones que involucren o supongan actividades que sean propias de otros órganos de control, entre las que se destacan las relacionadas con funciones de verificación mediante la ejecución de pruebas, ya sean de carácter sustantivo o de cumplimiento.

Se recomienda también reevaluar las funciones del Contralor Normativo en relación con la "implementación" de procedimientos y mecanismos al interior de las entidades para asegurar el cumplimiento de las normas, toda vez que esta es una responsabilidad exclusiva e indelegable de la Alta Dirección, la Administración y de las áreas o líneas de negocio como responsables directos de su ejecución. No parece razonable que un "independiente" esté a cargo de una función básica de cualquier administrador como lo es asegurar el cumplimiento de las normas vigentes. Siendo esa una responsabilidad intrínseca al administrador no parece razonable que esa actividad recaiga sobre otra persona.



Una eventual redefinición de las funciones del Contralor Normativo debería circunscribir su actuación a la de asesor de la Alta Dirección en la definición y estructuración de políticas, procedimientos y mecanismos que aseguren el cumplimiento de normas y regulaciones aplicables a las entidades.

La génesis de la figura del Contralor Normativo en Colombia podría llevar a concluir que fue concebida pensando en un asesor independiente que desde una perspectiva legal apoye a la Junta Directiva en la definición y estructuración de políticas o procedimientos que permitan asegurar un adecuado cumplimiento de normas y regulaciones.

Esta perspectiva no restringe o imposibilita que, de estimarse que su rol es el de un asesor, el Contralor Normativo pueda, apoyarse directamente en los insumos o información de otras áreas u órganos de control para generar el valor agregado que se espera de su función.

En esta primera alternativa las funciones y responsabilidades del Contralor Normativo deberían limitarse a lo expuesto en el artículo 21 de la Ley 964 de 2005, literales a), b), c) y d), así como en el Decreto 2175 de 2007 en el artículo 58, numerales 1, 6, 7, 9, 10, 11 y 12 (lo expuesto en el numeral 9, en sinergia con las áreas de auditoría interna, administración de riesgos, y Gestión de la Calidad). Su actuación como asesor de la Alta Dirección de las entidades, se concentraría en proponer estrategias, políticas, procedimientos y mecanismos que permitan asegurar:

- El cumplimiento de las leyes, reglamentos, estatutos, y en general, toda la normatividad y medidas internas de buen gobierno corporativo;
- Comportamiento ético y transparencia en las actividades comerciales y personales;
- La prevención de conflictos de interés;
- Confiabilidad y salvaguarda de la información;
- El debido uso de información no pública y/o privilegiada.

En el anexo 1 de este documento, se incluye una síntesis de las funciones particulares de cada órgano de control, permitiendo visualizar las fronteras de sus responsabilidades.

Otra alternativa, secundaria, sería la de suprimir la figura de Contralor Normativo fortaleciendo la función de los demás órganos de control, e incorporando reglas claras de cooperación y sinergia entre ellos, buscando que se realicen tareas conjuntas.

Esta alternativa no supone debilitar el Sistema de Control Interno, toda vez que es evidente que las entidades vigiladas y en particular aquellas que desarrollan actividades de intermediación de valores, cuentan con órganos de control que son transversales a todos los niveles de la organización y que



ejercen funciones particulares, inclusive, asociadas a la prevención y monitoreo del riesgo legal o de cumplimiento.

Por su parte, representantes de la industria han propuesto que teniendo en cuenta que en la mayoría de las organizaciones se dispone de un departamento jurídico el cual se dedica principalmente a coordinar la respuesta a los requerimientos de los entes de control y demandas de terceros, emitir conceptos jurídicos a consultas específicas, comunicar nuevas normas y a estudiar temas jurídicos de nuevos productos, no sería descabellado pretender una reestructuración de esta área, incorporando bajo su marco de responsabilidades, las funciones del Contralor Normativo.

Así mismo, es importante, tener en cuenta los proyectos normativos que cursan en la actualidad y entre las que se incluyen modificaciones a la reglamentación de las carteras colectivas, y en donde se pretende establecer la figura del “custodio”, órgano que tendría a su cargo varias de las responsabilidades que actualmente competen al Contralor Normativo. Finalmente, mientras las autoridades evalúan éstas u otras alternativas, las entidades deben adelantar una revisión juiciosa de la conformación y distribución de los órganos de control, con el fin de marcar pautas generales sobre las cuales deberían ser distribuidas las responsabilidades de cada uno, así como el alcance y ámbito de cubrimiento. Esto porque accionistas, clientes, autoridades y demás partes interesadas deben contar con una seguridad razonable sobre la inexistencia de brechas o zona grises que dejen descubiertos posibles riesgos en las entidades.



## Anexo 1: Síntesis de las funciones de los órganos de control

<p style="text-align: center;"><b>Contralor Normativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación y administración del riesgo legal y de cumplimiento (junto con el área de riesgos)</li> <li>- Apoyar a la administración en el diseño y establecimiento de políticas, procedimientos y mecanismos para asegurar que se cumpla con las normas y regulaciones</li> <li>- Elaborar los reportes de riesgo de incumplimiento (junto con el área de riesgos)</li> <li>- Emitir estrategias y oportunidades de mejora</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Área de Administración de Riesgos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar a la administración en la identificación del riesgo legal/cumplimiento</li> <li>- Medición del impacto y probabilidad de ocurrencia de los riesgos así identificados</li> <li>- Apoyar a la administración en la identificación de los controles que mitiguen el riesgo legal/cumplimiento</li> <li>- Administración de las matrices de riesgo y control</li> <li>- Apoyar a la administración en la definición de planes de acción y oportunidades de mejora, así como el seguimiento a su implementación</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Área de Control Interno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a la Gerencia en el diseño e implementación de políticas, procedimientos y funciones que se constituyan en reglas claras, que ofrezcan seguridad razonable respecto de la eficiencia de las operaciones, la gestión de riesgos y la confiabilidad de la información, así como del adecuado logro de los objetivos corporativos y de las unidades de negocio.</li> <li>- Apoyo a la Administración en el diseño e implementación de mecanismos y herramientas de control y monitoreo con el objeto de verificar la adhesión de directivos y demás funcionarios a las normas, reglamentos, estatutos y demás reglamentación.</li> <li>- Coadministrador de la Matriz de riesgos y controles</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Auditoría Interna</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de la existencia de políticas y procedimientos alineados con los objetivos estratégicos</li> <li>- Adelantar las pruebas necesarias con el objeto de comprobar el adecuado cumplimiento de las normas, regulaciones, políticas, procedimientos, estatutos y demás directrices establecidas por la Alta Dirección</li> <li>- Comprobar eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas, procedimientos y actividades de control establecidos por la administración para asegurara la efectividad de los procesos, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de normas y regulaciones</li> <li>- Elaborar informes acerca de las debilidades de control identificadas</li> <li>- Emitir oportunidades de mejora</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Revisoría Fiscal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opinar sobre la razonabilidad de los saldos en los estados financieros</li> <li>- Identificar y evaluar los riesgos de error material (Error en los estados financieros, Fraude en los estados financieros, Fallas en el proceso de registro/contabilización)</li> <li>- Evaluación de los controles relacionados con la gestión contable/financiera</li> <li>- Verificar que los actos y operaciones desarrolladas por la Entidad <u>se ajusten a lo establecido por los estatutos y mandamientos de la asamblea general de accionistas y junta directiva, los que a su vez deben estar ajustados a la ley</u></li> <li>- Informar a la Junta Directiva respecto de los actos irregulares, ilícitos o que contraríen las órdenes de los órganos sociales superiores, por parte de los administradores u otros funcionarios del ente fiscalizado</li> <li>- Emitir dictamen al cierre del ejercicio contable</li> <li>- Emitir recomendaciones y oportunidades de mejora</li> <li>- Las demás que las normas vigentes determinen</li> <li>- Las demás disposiciones estatutarias y normativas vigentes.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Sistema de Gestión de Calidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de los riesgos asociados a la calidad</li> <li>- Auditoría de Calidad</li> <li>- Identificación y reporte de no conformidades (fallas operativas, o <u>incumplimientos de las normas y/o reglamentaciones</u>)</li> <li>- Seguimiento a planes de acción y mejora</li> <li>- Oportunidades de mejora</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Compliance Officer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de estrategias, políticas, procedimientos y reportes relacionados con la verificación del cumplimiento de las normas y regulaciones.</li> <li>- Verificar la existencia de controles que aseguren la adecuada y oportuna divulgación de las obligaciones, deberes, normas y regulaciones entre los empleados</li> <li>- Verificar que los controles sean establecidos y mantenidos</li> <li>- Identificación de los factores clave de los riesgos operativo, legal y de cumplimiento</li> <li>- Definición de estrategias para la mitigación de los riesgos</li> <li>- Coordinación de la implementación de las estrategias para la mitigación de riesgos</li> </ul>



## CLAUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Un documento AMV implica que su contenido:

- Es público
- Tiene el propósito de compartir formalmente unas ideas académicas, un contenido de referencia, o una política de AMV.
- Es un documento público y se busca que sea consultado para todas las materias relacionadas con el mercado de valores.
- Es un documento adoptado institucionalmente por AMV.
- Es un marco de referencia que puede ser relevante para el análisis de casos concretos, sin que sea procedente llegar a conclusiones directas o automáticas. Siempre será necesario estudiar las particularidades de los casos concretos.
- Su contenido ha sido validado por AMV. Las referencias a información o documentos externos se utilizan como se encuentran disponibles al público y no se ha realizado una gestión de verificación adicional, por lo cual AMV no responde por inexactitudes de las fuentes utilizadas.

En razón de lo anterior, solicitamos No utilizarlo como un concepto jurídico o referencia final para casos concretos, ni tomarlo como soporte concluyente en la decisión de procesos disciplinarios. En caso de existir una duda puntual sobre la aplicación de la normatividad que por su naturaleza requiera la realización de un estudio especial, este documento no puede ser considerado como un reemplazo para el efecto.