

# *El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública*



**Miguel Malagón Pinzón\***

Recibido: julio de 2004

Aprobado: agosto de 2004

## **E** **INTRODUCCIÓN**

El control de la administración pública no fue un invento de las revoluciones liberales, ni en concreto de la Revolución Francesa. Desde el periodo de dominación española tuvimos varios controles sobre la gestión administrativa, uno de tipo disciplinario como los juicios de residencia y las visitas,<sup>1</sup> y otro de tipo fiscal como el juicio de cuentas. Esta institución estuvo a cargo de los Tribunales de Cuentas y subsistió en los siglos XIX y XX. Hoy en día, la Constitución de 1991 establece la revisión de cuentas como uno de los sistemas de control fiscal.



\* Docente-investigador, Facultad de Jurisprudencia, y candidato a Doctor de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> "Las visitas eran formas de control que operaban así: en cualquier momento en que el monarca o algún tribunal tuviera sospecha o recibiera alguna denuncia en contra de cualquier funcionario de la Corona, despachaba inmediatamente un visitador para que investigara las quejas. El Juicio de Residencia era una institución que según Zorraquín Becú, desarrollaba los procedimientos normales incoados contra los funcionarios para examinar, al término de su gestión, las irregularidades que podían haber cometido al concluir su desempeño las autoridades superiores (gobernadores, intendentes y virreyes), o cada cinco años si se trataba de magistrados permanentes (oidores), el Consejo de Indias designaba un juez residenciador encargado de juzgar la actuación de esos mandatarios y de los que habían estado subordinados a ellos, y muchas veces nombraba como tal al reemplazante del funcionario indagado". Malagón Pinzón, Miguel, "Antecedentes del derecho administrativo en el derecho indiano", *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2001, pp. 40 y ss.

*Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 6(2): 278-298, julio-diciembre de 2004*

Lo anterior deja entrever que estamos en presencia de un control que, entre nosotros, tiene cerca de quinientos años y que no ha gozado de la atención necesaria por parte de la doctrina nacional. En ese sentido, este artículo busca hacer un estudio normativo que explique la evolución de este procedimiento con el fin de dar otra interpretación a la historia de nuestro derecho público, demostrando que la existencia de unos límites al poder no se deben a la tridivisión del mismo, como creación del pensamiento francés,<sup>2</sup> sino que responden a fenómenos de aconductamiento que nacen en el Estado absoluto y perviven actualmente.

## 1. ANTECEDENTES ESPAÑOLES

Podemos definir el juicio de cuentas como el procedimiento por el que se obligaba a responder a quienes de manera regular hubieran tomado parte en la recaudación, administración o inversión de la Real Hacienda.<sup>3</sup>

Su origen se remonta a las Partidas, en donde se estableció que los oficiales que desempeñaran oficios económicos y de justicia debían rendir cuentas de su gestión.<sup>4</sup> En las cortes de Toledo, de 1436, se impuso la obligación para los tesoreros y contadores menores de cuentas de informar “ante los oficiales mayores de lo que hicieron durante el año en que administraron las rentas y derechos reales”.<sup>5</sup> En 1437 Juan II creó la Contaduría Mayor de Cuentas, a la que se le encargó la fiscalización de las cuentas de la Corona.<sup>6</sup> Posteriormente, en 1476, los reyes católicos dividieron esta Contaduría Mayor en dos contadurías, la de Hacienda que se encargaría de regular el recaudo y la distribución de las rentas, y la de Cuentas propiamente dicha.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Nuestra doctrina en derecho público le atribuye a la influencia francesa el fenómeno del control sobre el poder. Como expresión de ello véanse las obras de Rojas Arbeláez, Gabriel, *El espíritu del derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 1972, p. 12. Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 1997, p. 5. Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 1995, pp. 13-14. Caballero Sierra, Gaspar, *Teoría constitucional*, Bogotá, Temis, 1995, p. 205. Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, 1991, pp. 21-214. Pérez Escobar, Jacobo, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 397-398. Younes Moreno, Diego, *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 10-11. SÁCHICA, Luis Carlos, *Derecho constitucional general*, Bogotá, Temis, 1999, pp. 86-89.

<sup>3</sup> Mariluz Urquijo, José María, *El agente de la administración pública en Indias*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998, p. 429.

<sup>4</sup> Los almojarifes y cogedores, oficiales económicos, debían rendir cuentas “documentales al rey o al que éste envíe en su lugar, de lo que administraron durante su mandato, ‘prouando las pagas por las cartas del rey, por que fueron fechas, e por los aluaales de los que las rescebieron’”. García Marín, José María, *El oficio público en Castilla durante la baja Edad Media*, Madrid, INAP, 1987, p. 317.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 318.

<sup>6</sup> Escobedo, Ronald, *Control fiscal en el virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas*, Madrid, Alhambra, 1986, p. 5.

<sup>7</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Barcelona, Marcial Pons, 2001, p. 26.

Con Carlos V llegó a la península la influencia del modelo de finanzas de los países bajos. Éste se vio plasmado en las Ordenanzas de la Coruña de 1554, en las cuales se dispuso que la Contaduría Mayor de Cuentas estaría constituida por tres letrados quienes, en compañía de dos ministros del Consejo Real, serían los encargados de resolver los pleitos. También se estipuló que la revisión de las cuentas debía hacerse en el lugar de actuación de los agentes que manejaban dineros públicos.<sup>8</sup>

Más tarde, con la subida al trono de Felipe II, se dictaron las Ordenanzas de El Pardo de 1569 y 1593. En las primeras se impuso la obligación de la reserva sumarial a todos los miembros de la Contaduría General. Con las segundas se creó el Consejo de Hacienda, se suprimió la Contaduría Mayor de Hacienda y se estableció un tribunal de oidores encargado de juzgar los pleitos relacionados con la Hacienda Real. Con Felipe III este Consejo de Hacienda se fusionó con la Contaduría Mayor de Cuentas, creando un solo Tribunal para juzgar los asuntos relativos a las finanzas públicas.<sup>9</sup>

La llegada al poder en el siglo XVIII de los Borbones implicó un cambio en la estructura normativa, que se caracterizó por un fuerte proceso de centralización, en el cual Felipe V dio al Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas una nueva organización e implementó además la institución del superintendente general de hacienda, personaje éste que representa en la administración pública el típico funcionario comisionado del poder central,<sup>10</sup> al cual le asignaban sus tareas por una comisión temporal, en la que siempre se le otorgaron facultades judiciales en materia tributaria.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 27

<sup>10</sup> Los comisionados surgieron en el Estado absoluto por oposición a los oficiales. Los primeros actuaban por un título revocable, mientras que los segundos adquirirían su cargo por compra constituyendo una propiedad estamental que se consideraba por fuera de la disponibilidad del príncipe. Los comisionados eran los representantes de la justicia real por oposición a la justicia estamental representada por la nobleza. Por ello la pugna entre nobleza y monarquía se presentó como un enfrentamiento entre diversas formas de justicia y no como una lucha entre justicia y administración. Mannori, Lucca y Sordi, Bernardo, *El Estado Moderno en Europa*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 73-74. Véase también de los mismos autores *Storia del Diritto Amministrativo*, Roma, Laterza, 2001, pp. 102-127. Hintze, Otto, "El Comisario y su significación en la historia general de la administración", en *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 161-174. Bonnin, Charles Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 37-48. Mannoni, Stefano, *Storia dell' Acentramento Amministrativo in Francia*, vol. 1, *La formazione del sistema* (1661-1815), Milano, Giuffrè Editore, 1994, pp. 13-19. Harouel, Jean Louis et al., *Histoire des Institutions de l'époque franque á la Revolution*, Paris, PUF, 11987, pp. 312-319.

<sup>11</sup>Gómez Sánchez, *op. cit.*, p. 30.

Con Fernando VII, en 1828, se dictó una Real Cédula en la que apareció la figura del Tribunal Mayor de Cuentas, organismo encargado de funciones revisoras y judiciales dependiente del Ministerio de Hacienda. Allí se reguló que las sanciones aplicadas por este Tribunal podían ser pecuniarias y personales, estas últimas para el caso de que los funcionarios que tenían que rendir cuentas no lo hicieran o lo hicieran defectuosamente.<sup>12</sup>

Esta institución perduró a lo largo de los siglos XIX y XX, cambiando a veces de nombre, y está consagrada actualmente en la Constitución Española de 1978 en el artículo 136.<sup>13</sup>

## 2. EL JUICIO DE CUENTAS EN LAS INDIAS

En el siglo XVI comienza la preocupación por el manejo de las cajas reales, por lo cual se prescribió imperativamente de acuerdo con las leyes nuevas de 1542,<sup>14</sup> que los oficiales debían enviar a la Contaduría del Consejo de Indias un resumen anual de lo recibido y gastado, un tiento anual, y una cuenta general cada tres años.<sup>15</sup>

De igual manera, si lo estimaba pertinente, el Consejo de Indias podía despachar visitadores especiales para que examinasen “las cuentas de una caja determinada o incluía el encargo de tomar las cuentas en las instrucciones repartidas a algún visitador general.”<sup>16</sup>

El 10 de mayo de 1554, por medio de ordenanzas, se fijó un método único de toma de cuentas, el cual iba a tener vigencia hasta comienzos del siglo XVII. Este sistema disponía que la revisión sería anual y

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 35 y 36.

<sup>13</sup> Artículo 136: 1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las Cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una Ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Martín Rebollo, Luis, *Leyes administrativas*, Navarra.

<sup>14</sup> Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias*, México, Escuela Libre de Derecho, 1980, p. 269-270.

<sup>15</sup> Mariluz, *El Agente*, op. cit., p. 428.

<sup>16</sup> *Ibid.*

que cada tres años se revisaría la cuenta final. Esta indagación la realizaban el presidente y dos oidores de la audiencia de la provincia o, en su defecto, la efectuaban el gobernador con dos regidores del cabildo y el escribano del Concejo.<sup>17</sup> Las cuentas se examinaban en primer lugar con el corte y tanteo, que consistía en un examen sumario del contenido de las arcas, que se efectuaba a comienzos de enero. Luego continuaba la operación con su revisión minuciosa en los meses de enero y febrero.<sup>18</sup> Si se encontraba que los oficiales investigados le adeudaban alguna suma a la hacienda real, ésta debía cobrarse en un lapso de tres días y se ingresaba en “la Caja de tres llaves de la audiencia.”<sup>19</sup> Una vez finalizadas las diligencias se remitía un traslado al Consejo de Indias, “para que, después de revisarlas, diera el finiquito o aprobación final”.<sup>20</sup>

Posteriormente, este sistema se combinó con el establecido al comienzo, de nombrar comisionados especiales desde España para revisar las cuentas.

En 1560 se separó de la Real Audiencia la jurisdicción de Hacienda y esta nueva competencia se le asignó a los oficiales reales de hacienda y más tarde a los Tribunales de Cuentas.<sup>21</sup>

Por la Real Cédula de 24 de agosto de 1605 se crearon los Tribunales de Cuentas en Lima, México y Santafé. Éstos estaban integrados por tres contadores mayores, dos ordenadores de cuentas, dos oficiales y un portero, y fueron constituidos con el objeto de “tomar las cuentas de las rentas y derechos que a nos pertenecen en aquellos Reynos y Señoríos, a todos y qualquier persona en cuyo poder hubiere entrado y entrare a nuestra hacienda...”<sup>22</sup>

Para conservar la autonomía y la imparcialidad, los contadores no podían casarse, sin licencia, con hijas, hermanas o deudoras dentro del cuarto grado de los oficiales reales de la hacienda de sus



<sup>17</sup> Silva, Fernando, “La contaduría mayor de cuentas del Reino de Chile”, en *Estudios de historia de las instituciones políticas y sociales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1967, p. 105.

<sup>18</sup> Sánchez Bella, *La organización financiera...*, op. cit., p. 271.

<sup>19</sup> Mariluz, *El agente...*, op. cit., p. 428.

<sup>20</sup> Sánchez Bella, *La organización financiera...*, op. cit., p. 272.

<sup>21</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 291.

<sup>22</sup> Lucena Salmoral, Manuel, “Creación del Tribunal de Contadores de Cuentas”, en *Historia Extensa de Colombia*, vol. III, *Nuevo Reino de Granada. Real Audiencia y Presidentes*, tomo 1, *Presidentes de Capa y Espada (1605-1628)*, Bogotá, Ediciones Lerner, p. 81.

distritos, ni en general con cualquier persona que tuviera relación con la Real Hacienda.<sup>23</sup>

Los juicios de cuentas se manejaban en primera y segunda instancia por tres jueces oidores, por el fiscal de la Audiencia del respectivo territorio y por dos contadores. El nombramiento de los tres jueces oidores lo debía hacer el presidente de la Audiencia y, en ausencia de aquél, lo podían realizar los demás miembros de ésta.<sup>24</sup>

Entre las atribuciones de los Tribunales estaba la de tomar las cuentas de los oficiales reales, de los tesoreros, arrendadores, administradores fieles y tomadores de las rentas reales.<sup>25</sup> Éstos tenían que presentar una relación jurada de su gestión y, para conminarlos a cumplir esta obligación, la Corona dispuso la pena del tres tanto: “una para el denunciante, otra para los jueces y una última para la Cámara Real.”<sup>26</sup> De igual forma, si encontraban alguna inconsistencia en la cuenta, podían apremiar a los administradores en sus personas, bienes y fiadores. También tenían la potestad de condonar las deudas de quienes “cumpliendo con sus obligaciones, hubieran hecho todo lo posible y se comprometieran a continuar con las diligencias necesarias para su cobranza.”<sup>27</sup> Excepcionalmente podían hacer responder a los oficiales reales no sólo de lo ingresado en caja sino también de lo que, por obligación, éstos debían cobrar. Este último aspecto presentó muchos inconvenientes porque los oficiales no lo pagaron casi nunca, a pesar de que el Consejo de Indias ordenaba su cobro.<sup>28</sup>

Otras competencias de los mencionados Tribunales eran las de tomar las cuentas ordinarias que incluían las de los corregidores, tenedores de bastimentos, de pagadurías de gente de guerra, etc. Igualmente, tenían tareas burocráticas como el reconocimiento de los libros de memorias ordinarias y extraordinarias, de los cargos y ejecutorias, y de las personas que tenían que rendir cuentas; tomar razón de las cédulas reales y otras disposiciones concernientes a la Real Hacienda; revisar las cuentas que tomaban los oficiales reales

<sup>23</sup> Sánchez Bella, Ismael, *El Tribunal de Cuentas de México. Siglo XVII*, Pamplona, EUNSA, 1991, p. 631.

<sup>24</sup> Lucena Salmoral, Manuel, *Creación del Tribunal...*, op. cit., pp. 84-85.

<sup>25</sup> Cruz Barney, Oscar, *Historia del Derecho en México*, México, Oxford University Press, 1999, p. 352.

<sup>26</sup> Escobedo, *Control fiscal...*, op. cit., p. 34.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 35

<sup>28</sup> Sánchez Bella, *El tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 666.

a los corregidores de sus distritos, por apelación de alguna de las partes, etc.<sup>29</sup>

El juicio de cuentas se iniciaba con un auto proferido por el Tribunal en el que se ordenaba la presentación de las cuentas del año anterior en un término de quince días. Las cuentas se presentaban por duplicado y con un oficio explicativo. Toda cuenta constaba de tres partes: en primer término, se encontraba el cargo donde figuraban las rentas y los derechos que pertenecían a la Corona; en segundo lugar, estaba la data en donde se anotaban los pagos que se hacían; en último lugar, estaba el alcance, que era la diferencia entre el cargo y la data. Posteriormente se declaraban presentadas las cuentas y se iniciaba el proceso examinándolas desde un punto de vista numérico y normativo,<sup>30</sup> se analizaba la legitimidad de cada partida de la cuenta y al margen se escribía su visto bueno o se le hacían reproches. Con todos los reproches se formaba el pliego de reparos del que se corría traslado al que presentaba la cuenta informándole del plazo para contestarlo, contestación que se denominaba pliego de respuesta, con la cual se sacaba la glosa definitiva aprobando o desaprobando las partidas.<sup>31</sup> Posteriormente se dictaba la sentencia o auto definitivo, que se conformaba por una “parte considerativa, en la que se ponderaba cada uno de los reparos y sus respuestas, y de una parte resolutive”.<sup>32</sup> Aprobada y firmada la sentencia por los miembros del Tribunal, esta providencia era ejecutiva en la persona y bienes del responsable de la cuenta, decisión que era impugnabile a través del recurso de apelación. Cuando las obligaciones eran canceladas, se expedía un comprobante de haber presentado la cuenta que servía para probar la cosa juzgada, la cual sólo podía ser nuevamente examinada en caso de dolo o error de cálculo.<sup>33</sup>

En 1784 se ordenó llevar las cuentas por partida doble en tres libros denominados Manual, Caja y Mayor, pero al parecer este método no llegó a aplicarse, según Jaramillo Uribe, ya que, a fines de esa centuria, las cuentas se seguían manejando con el sistema del cargo y la data.<sup>34</sup>



<sup>29</sup> Escobedo, *Control fiscal...*, op. cit., pp. 43-44.

<sup>30</sup> Silva, Fernando, “La contaduría mayor de cuentas”, op. cit., p. 140.

<sup>31</sup> Mariluz, *El agente...* op. cit., p. 430.

<sup>32</sup> Silva, Fernando, “La contaduría mayor de cuentas”, op. cit., p. 141.

<sup>33</sup> Mariluz, *El agente...*, op. cit., p. 430.

<sup>34</sup> Jaramillo Uribe, Jaime, “La economía del virreinato (1740-1810)”, en *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1991, p. 82.

Mariluz, refiriéndose a la eficacia de los Tribunales de Cuentas, comenta varios inconvenientes:

Al erigirse los tres primeros Tribunales se les señaló a cada uno un distrito demasiado extenso como para que pudiesen cumplir su cometido en forma satisfactoria. Fueron frecuentes los atrasos en el examen de las cuentas, con lo que las defraudaciones al Fisco tardaban en descubrirse. Las consecuencias de esas demoras eran el aumento del monto de lo adeudado y, eventualmente, la muerte del culpable o de sus fiadores, lo que implicaba mayores dificultades para su cobro. Los Tribunales chocaron con el problema de la crónica escasez de personal, agravada, en ocasiones, por comisiones especiales encargadas a sus contadores.<sup>35</sup>

### 3. SITUACIÓN EN EL SIGLO XIX

Con el advenimiento de la Independencia el juicio de cuentas subsistió, es decir que no hubo solución de continuidad entre el Estado absoluto y el Estado Liberal,<sup>36</sup> pues se mantuvo vigente esta institución. Es así como la Ley 51 de 1821 creó la Contaduría General de Hacienda en reemplazo de los Tribunales de Cuentas. Allí se reglamentó que la Contaduría tenía la jurisdicción coactiva para satisfacer los alcances líquidos e incontestables que resultaren contra los tesoreros o administradores en las cuentas que hubieran rendido. De igual forma, reguló que el poder ejecutivo debería expedir las órdenes para que todos los individuos que hubieran manejado caudales públicos o que hubieran administrado cualquier renta, presentaran sus cuentas comprobadas.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 431.

<sup>36</sup> El derecho privado se desarrolla "dogmáticamente como consecuencia de una concepción jurídica muy cercana —el pandectismo—, que hace siglo y medio supuso un corte con el mundo jurídico anterior, aun cuando aprovechara sus materiales para la propia elaboración; el hecho cierto es que la construcción pandectística del contrato no es la construcción romana, ni la construcción medieval, ni la construcción del Estado absoluto; pero es la construcción que el derecho actual ha cogido cortando en cierta manera con el mundo jurídico anterior. Sin embargo, ahí la historia está construida, y en cualquier libro de derecho civil se puede seguir sin dificultad la serie histórica de las figuras o instituciones. El derecho administrativo, por el contrario, no ha tenido este corte; ha habido en algún momento cortes políticos, ideológicos, institucionales si se quiere —y el más importante sin duda es el que supuso la revolución francesa—. Pero nunca ha habido un corte categorial; no ha tenido nunca esa congelación dogmática que supuso el pandectismo. Por ello pienso que el derecho administrativo es mucho más consecuente, está mucho más dependiente de la historia, porque ha conservado mucho más las categorías jurídicas, que se han ido configurando con el correr del tiempo. La historia es por ello para nosotros doblemente importante. Y esto no es sólo un prurito teórico, de construcción científica. Es también, y sobre todo, una necesidad práctica, vital, para un recto entendimiento de nuestra realidad administrativa actual". Villar Palasi, José Luis, *Problemática de la historia de la administración pública*. Actas del I Simposio de Historia de la Administración, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, p. 32.

<sup>37</sup> *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1924, pp.171-172.



Posteriormente se expidió la Ley 197 de 1824, en la cual se suprimió la Contaduría General de Hacienda reemplazándola por la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales. A ésta se le asignó la misión de reunir la normatividad referente al manejo de la Hacienda Pública y, para tal fin, se estipuló que se debería unificar la manera de llevar los libros de cuenta y razón y el fenecimiento de las cuentas. También se crearon las contralorías departamentales, asignándoles las funciones de remitir a la Dirección General, en los primeros días del mes de octubre, la relación de las cuentas glosadas, sentenciadas y fenecidas, así como también los resultados de cada juicio y se les asignó la competencia para ejecutar por la jurisdicción coactiva las cuentas fenecidas.<sup>38</sup>

Hay que resaltar que estas dos primeras leyes se redactan en la época de la Gran Colombia, en la que la situación fiscal era bastante dramática debido al endeudamiento causado por la Independencia. Adicionalmente, el manejo de la Hacienda Pública no era muy eficiente, lo que motivó a que el general Santander prescribiera que los empleados que estuvieran inmersos en actividades de corrupción pudieran ser destituidos con la sola sospecha, regulación que fue ratificada por el Congreso en 1826, pero que no tuvo mucha eficacia, ya que muy pocos funcionarios fueron sancionados.<sup>39</sup>

En 1832 se expidió la Ley 736, con la que se restableció la Contaduría General de Hacienda como organismo dependiente del poder ejecutivo, a la que se le fijó la potestad del examen, glosa y fenecimiento de las cuentas. De igual manera se reguló que, en el mes de enero de cada año, los oficiales generales y principales de hacienda deberían presentar a la Contaduría las cuentas y comprobantes de su manejo en el último año económico, el cual comprendía desde el primero de diciembre al último día del mes de noviembre.<sup>40</sup>

Luego se promulgó la Ley 1259 de 1840, la cual reglamentó pormenorizadamente el juicio de cuentas. En ésta se determinó que las cuentas debían ser dirigidas rotuladamente a un contador auxi-



<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 412-413, 416, 419.

<sup>39</sup> Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1984, p.113.

<sup>40</sup> *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925, pp. 367 y 371.

liar, quien tenía que comparar la cuenta con la del año anterior y, en el caso de presentarse inconsistencias, debía redactar un pliego de glosas, cargos y reparos, que se le comunicaba al afectado para que presentara sus contestaciones. Si éstas no satisfacían, se le volvía a formular otro pliego de cargos y se esperaban nuevamente las contestaciones, que en caso de ser satisfactorias daban lugar a la expedición del finiquito de la cuenta; en caso contrario, se fenecía la cuenta y se elevaban a cargos líquidos aquellos que no se hubiesen satisfecho y se hacían exigibles, teniendo la obligación el imputado de reintegrar en el acto las sumas adeudadas. Una vez hecha esta operación se podía expedir el finiquito.<sup>41</sup>

Con la Ley 1789 de 1847 se creó la Corte de Cuentas, institución dependiente del poder ejecutivo encargada del examen y fenecimiento de las cuentas de los responsables del tesoro. La Corte procedía de oficio o por denuncia de parte, estaba compuesta por un juez mayor, que era su presidente, y por seis jueces de cuentas, todos nombrados por el poder ejecutivo. El procedimiento tenía dos instancias, la primera de las cuales se desarrollaba ante el juez de cuentas, designado por el juez mayor. En ella se realizaba un examen minucioso de la cuenta y, en caso de que se encontraran glosas que hacer, éstas tenían que comunicarse al afectado para que las contestara; si no se tenían observaciones que formular, se procedía al finiquito. Una vez analizadas las contestaciones, y, si éstas no desvanecían los cargos, se procedía al fenecimiento, deduciendo el alcance que resultaba a cargo del responsable del erario. La segunda instancia se daba por apelación ante la Corte. Una vez resuelto el recurso, la Corte hacía exigible la suma adeudada al erario público, en caso contrario, ella misma expedía el finiquito.<sup>42</sup>

En 1858 se expidió la Ley 2440; con ella, las funciones que anteriormente desempeñaba la Corte de Cuentas pasaron a un nuevo organismo denominado Oficina General de Cuentas. Ésta se componía de cuatro contadores nombrados por el Congreso por mayoría absoluta, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos inmediatamente. En esta norma se definió qué funcionarios eran

---

<sup>41</sup> *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, pp. 643-644.

<sup>42</sup> *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1928, pp.181-182.

responsables del erario nacional, entre ellos estaban el tesorero general de hacienda, el administrador general de correos, los administradores principales de hacienda, los administradores de aduanas, de salinas y de casas de moneda, los pagadores de guerra, etc. También se reguló el juicio de cuentas prescribiendo que los responsables del erario nacional debían formar cada mes las cuentas y debían remitirlas a la oficina general, las cuales, una vez recibidas, eran comparadas con su inventario y se le pasaban al contador para su examen y fenecimiento en primera instancia. Si aparecían inconsistencias, el contador redactaba un pliego de reparos o contracuenta al investigado para que éste lo contestara; una vez vencido el término de las contestaciones se absolvía a los imputados de los cargos que hubieran sido desvirtuados y se elevaba a alcance líquido por el valor de los cargos no satisfechos. Contra este auto de fenecimiento procedía el recurso de apelación ante la Oficina General de Cuentas, recurso que sólo era aceptado si se había consignado en la Oficina encargada del recaudo la suma adeudada. La apelación se resolvía examinando las glosas y el fenecimiento de primera instancia, así como las contestaciones, sin pedir nuevas explicaciones al responsable. Si la decisión era confirmatoria, el fallo se ejecutaba directamente por la Oficina General, en caso contrario, si se absolvía al imputado, se le expedía el finiquito y se le devolvía la suma consignada.<sup>43</sup>

Posteriormente se promulgaron dos Leyes, la 68 de 1866, por la que se reguló una nueva organización de la Hacienda Pública, conservando como ente fiscalizador a la Oficina General de Cuentas, pero conformada por cinco miembros elegidos por el poder legislativo; y la 106 de 1873, que funcionó como Código Fiscal recopilando toda la legislación anterior. En ésta se mantuvo la Oficina General como el principal ente de fiscalización y se siguió con la rendición mensual de cuentas por parte de los responsables del erario,<sup>44</sup> incluyendo dentro de éstos a los particulares que manejaban fondos públicos. Consagró igualmente la rendición anual de cuentas para los agentes diplomáticos y consulares, debiendo presentar la cuenta en el mes de septiembre de cada año. Por otro lado, se definió el juicio de cuentas como la observancia de reglas para averiguar si los respon-



<sup>43</sup> Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, Bogotá, Imprenta Nacional, 1930, pp. 51, 55-62.

<sup>44</sup> Duque Escobar, Iván, *El control fiscal en Colombia*, Bogotá, Impresa Ltda., 1980, p. 8.

sables del erario habían sido cumplidores de su deber en la recaudación de las rentas y en la formación, rendición y comprobación de sus cuentas. También reguló una tercera instancia contra el fallo de la sala de apelación de la Oficina General de Cuentas, estableciendo otro recurso de apelación ante la Corte Suprema Federal.<sup>45</sup>

En el periodo de la Regeneración se promulgó la Ley 36 de 1898 con la que se restableció la Corte de Cuentas, organismo compuesto por diez magistrados, cinco nombrados por el Senado y cinco por la Cámara de Representantes, para un periodo de cuatro años.<sup>46</sup>

#### 4. EL SIGLO XX

En materia de control fiscal, la primera normatividad que se expidió en este siglo fue la Ley 61 de 1905 promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa convocada en el gobierno de Rafael Reyes. En esta regulación se creó la figura del administrador general de Hacienda, ente que debía dirigir y controlar los recaudos, y en general todo lo concerniente con el manejo de la Hacienda. Por otro lado, se conservó la institución de la Corte de Cuentas, corporación compuesta por cinco magistrados que eran nombrados por la Cámara de Representantes por un periodo de cuatro años. Entre sus funciones estaban el examen y fenecimiento en primera y segunda instancia de las cuentas que le eran rendidas por el administrador general de Hacienda y por las empresas a las que se les había garantizado un interés social sobre el capital invertido o que hubieran recibido un auxilio o subvención del Tesoro Nacional. De igual forma, se creó la Sección de Cuentas, dependencia a cargo del administrador general de Hacienda que se encargaba en primera instancia del examen y fenecimiento de las cuentas mensuales de los administradores subalternos, teniendo entre ellos, por ejemplo, a los administradores particulares de aduanas, de salinas, administradores seccionales, etc.<sup>47</sup>



<sup>45</sup> Olarte Camacho, Vicente, *Recopilación de las disposiciones administrativas*, Bogotá, Imprenta de la Luz, 1901, tomo I, pp. 392-393, 398.

<sup>46</sup> *Leyes colombianas de 1898*. Edición oficial hecha bajo la dirección del Consejo de Estado, Bogotá, Imprenta Nacional, 1899, p. 31.

<sup>47</sup> *Constitución Política de Colombia. Actos legislativos que la reforman y leyes de 1905*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1905, pp. 342, 366-367, 377-378.

En el año de 1912 se promulgó un nuevo Código Fiscal, la Ley 110, en el cual subsistió la figura de la Corte de Cuentas como ente encargado de realizar el juicio de cuentas, aumentando a diez el número de magistrados que la integraban. Se prescribió que el propósito del juicio era poner a cubierto al Tesoro Nacional de toda omisión en la percepción de los ingresos y de toda erogación ilegal, haciendo reintegrar cualquier suma dejada de cobrar que hubiera sido extraída ilegalmente de la caja o que hubiese sido pagada de forma ilegal. Estableció que la responsabilidad que se endilgaba a los responsables era de carácter civil o pecuniaria, diferente de la penal. La primera instancia del juicio se reguló para los empleados de manejo presupuestario, y para los empleados de las empresas a las cuales se les hubiera concedido garantía de interés y de las empresas en que el Estado tuviera participación, quienes tenían la obligación de rendir una cuenta mensual y otra anual dentro de los dos meses siguientes a la terminación del año económico. Una vez la Corte recibía las cuentas hacía una comparación con el inventario; en el caso en que no hubiera concordancia, el magistrado debía hacer la imputación por lo dejado de recaudar, por los pagos hechos sin orden ni autorización, por los pagos realizados que excedieran el valor de las órdenes recibidas, por los errores aritméticos que disminuyeran o aumentaran el ingreso y el egreso respectivamente. Luego se le formulaba al investigado un auto de glosas en el que constaban todas las objeciones y reparos, providencia que era notificada y a la cual se le daba un término para contestar de quince días si las cuentas eran mensuales y de un mes para las anuales. Recibidas las contestaciones, el magistrado fenecía la cuenta absolviendo a los imputados, provisionalmente si la cuenta era mensual o definitivamente si era anual; en caso contrario, elevaba a alcance líquido el saldo que resultaba a su cargo. Este auto podía ser apelado ante los otros magistrados que integraban la Corte de Cuentas. En la segunda instancia se podía dar el fenecimiento de la cuenta, por auto absolutorio, o se podía confirmar lo dispuesto por la primera instancia. Contra esta providencia existía un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo Administrativo, conformando así la tercera instancia, que podía ser alegada por el procurador general de la nación para el caso del auto absolutorio o por el afectado cuando se dictaba un auto confirmatorio. Si se volvía a confirmar la responsabilidad del investigado, el presidente de la Corte de Cuentas debía dar aviso al Ministerio del Tesoro para que éste expidiera la orden de pago.<sup>48</sup>



<sup>48</sup> *Diario oficial*, año XLIX, No.14845 a 14847, Bogotá, Imprenta Nacional, 1913, pp. 599-604.

En 1918 se expidió la Ley 36, que aumentó el número de magistrados que integraban la Corte de Cuentas a trece, nombrados seis por el Senado y siete por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años. Dicha ley reguló que todos los empleados de manejo que, pasados sesenta días después de promulgada, no hubieran rendido las cuentas de su cargo, hasta el último día de diciembre de 1917, serían destituidos de sus empleos por el gobierno, previo informe de la Corte de Cuentas; si esa cuenta debía haber sido rendida por una entidad jurídica o por una corporación que hubiera recibido auxilios del Tesoro, y no lo hubiera hecho, la Corte debía requerir al representante de la entidad; si pasados dos requerimientos continuaba la mora, se suspendían los pagos hasta que se cumpliera con esta obligación.<sup>49</sup>

Con la llegada de la primera misión Kemmerer se creó la Contraloría General por la Ley 42 de 1923, organismo al que se dotó de naturaleza jurídica de departamento, a cargo de un contralor general y de un auditor general, ambos nombrados por el poder ejecutivo con la aprobación de la Cámara de Representantes, por un periodo de cuatro años. Al contralor general se le asignaron como competencias exclusivas los asuntos referentes al examen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la nación. Igualmente, se dispuso que los empleados nacionales de manejo debían rendir al contralor general, durante los cinco primeros días de cada mes, las cuentas comprobadas de ese manejo; y si dentro de ese lapso no se presentaban, el contralor debía solicitar la suspensión inmediata del funcionario.<sup>50</sup> Por primera vez en el país se instituyó la función de control previo, regulando que ningún gasto podrá efectuarse sin ley previa que lo autorizara.<sup>51</sup> Por otro lado, esta ley implementó el recurso de apelación contra toda decisión tomada por el contralor ante el Consejo de Estado, con la que presuntamente se le causara agravio a una persona, dentro del mes siguiente al de la notificación.<sup>52</sup> Este recurso, en un comienzo, causó muchos inconvenientes, ya que dentro del Consejo de Estado, tanto la Sala de lo Contencioso Administrativo, como la de Negocios Generales

<sup>49</sup> *Leyes expedidas por el Congreso nacional en su legislatura*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, pp. 55 y 57.

<sup>50</sup> Carreño, Pedro María, *Apuntes sobre derecho administrativo*, Bogotá, Editorial Cromos, 1934, p. 76.

<sup>51</sup> Castro Martínez, José Joaquín, *Tratado de derecho administrativo*, Bogotá, Librería Siglo XX, p. 74.

<sup>52</sup> *Leyes expedidas por el Congreso nacional en su legislatura*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, pp. 112-113.

se inhibieron de conocerlo, por lo cual el Congreso expidió la Ley 109 de 1923 en la que se reglamentó que el Consejo en pleno debía conocer las apelaciones. De igual manera, esta última dispuso que el pleno de la Corporación debía expedir la reglamentación sobre el procedimiento del recurso; por ello, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo dictó el Acuerdo 1ro. del 12 de enero de 1924, por el que reguló la materia en lo atinente al juicio de cuentas.<sup>53</sup>

Comenta el profesor Pareja que el Consejo de Estado modificó el acuerdo de 1924 por otro más conciso dictado en 1926, el No. 1 de junio 23, en el cual se fijó el siguiente trámite del recurso de apelación:

[a]dmitido el recurso de apelación por el Consejero sustanciador, ordenará que el asunto se fije en lista por 5 días, durante los cuales podrá el responsable alegar o presentar documentos; pasado el término de lista, durante los 10 días siguientes, podrá el Consejero solicitar explicaciones o pruebas, si las cree necesarias; si no presentará al Consejo el proyecto de fallo. Aún después de fallado el asunto y ejecutoriado el fallo, sea que el expediente se halle aún en el Consejo o haya pasado ya a la Contraloría, podrá el responsable presentar nuevos documentos justificativos, y si éstos son atendibles, el auto podrá reformarse en concordancia. Si la apelación ante el Consejo no diere resultado favorable al apelante, la Contraloría enviará el asunto a los jueces de ejecuciones fiscales, para que se abra el juicio ejecutivo contra el responsable y sus fiadores.<sup>54</sup>

Debemos anotar que esta misión Kemmerer marca el inicio de la influencia del pensamiento norteamericano en nuestro derecho administrativo en el siglo XX. No podemos olvidar que, en el siglo XIX, ésta ya se había dado al institucionalizar el régimen presidencial y, más tarde, el Estado Federal. La misión llegó al país por petición del entonces presidente Pedro Nel Ospina, y creó organismos tan importantes como el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General. Con esta última se acaba la corte de cuentas que, como hemos visto, era una institución heredada del régimen español, y en concreto de los Tribunales de Cuentas, y no francés<sup>55</sup> como equivocadamente afirman Iván Duque Escobar<sup>56</sup>



<sup>53</sup> Argüello, Alcibíades y Buenahora, Luis, *Derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Talleres de Ediciones Colombia, 1927, p. 131-133.

<sup>54</sup> Pareja, Carlos H., *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial ABC, 1937, pp. 399-400.

<sup>55</sup> El sistema jurisdiccional o francés está estructurado sobre la base de una Corte de Cuentas (o Cámara de Cuentas), que es un tribunal independiente investido de funciones jurisdiccionales. Fue creada por Napoleón en 1807, y está integrada por funcionarios inamovibles, con categoría de magistrados. Camargo, Pedro Pablo, *El control fiscal en los Estados americanos y en México*, México, UNAM, 1969, p. 15.

<sup>56</sup> Duque Escobar, *op. cit.*, p. 10.

y Diego Younes Moreno.<sup>57</sup> No obstante lo anterior, la figura del juicio de cuentas, también española, siguió subsistiendo a pesar de estar inmersa en un modelo administrativo anglosajón.

En 1930, en el gobierno de Enrique Olaya Herrera, llegó al país la segunda misión Kemmerer, encargada de evaluar la situación económica producida por la gran depresión.<sup>58</sup> El gobierno, amparado en las recomendaciones formuladas por estos expertos, profirió el Decreto-Ley 911 de 1932, por el que reformó la Contraloría asignándole más competencias fiscalizadoras como, por ejemplo, la de cooperación con los jueces en los delitos contra el Tesoro, pudiéndose extender esta potestad a los niveles departamental y municipal. De igual manera se le redujeron sustancialmente las competencias administrativas.<sup>59</sup> Este decreto también implantó que la elección del contralor general sería competencia de la Cámara de Representantes.

La Ley 167 de 1941, Código Contencioso Administrativo, reguló de manera detallada el procedimiento de apelación del juicio de cuentas ante el Consejo de Estado, instituyendo que éste debería ejercerse dentro del mes siguiente a la notificación de la providencia pronunciada por la Contraloría General, y que la cuantía de las glosas a los responsables debería ascender a los 500 pesos para poder hacerse efectiva la apelación. Esta Ley buscó garantizar el derecho de defensa y el debido proceso al permitir que el Consejo de Estado actuara como superior jerárquico del contralor, sin serlo,<sup>60</sup> pero fue el único mecanismo que el legislador advirtió, no encontrando otra salida jurídica que le permitiera proteger derechos de rango constitucional, ya que no estaba previsto en la Ley 42 de 1923 que el contralor tuviera una instancia por encima de él, situación que era anómala pues perjudicaba a los investigados al restringirles sus medios de defensa. Lo más adecuado, en este caso, hubiera sido permitir que las providencias dictadas por el contralor pudieran ser recurridas mediante el recurso de plena jurisdicción, sin tener necesidad de crear una situación jurídica ficticia para proteger derechos fundamentales.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Younes Moreno, Diego, *Nuevo régimen de control fiscal*, Medellín, Jurídica Dike, 1995, p. 80.

<sup>58</sup> Duque Escobar, *op. cit.*, p. 17.

<sup>59</sup> Pareja, *op. cit.*, pp.72-73.

<sup>60</sup> Pareja, Carlos H., *Código administrativo*, Bogotá, Editorial Gran Colombia, 1942, p. 142.

<sup>61</sup> Tascón, Tulio Enrique, *Derecho contencioso administrativo colombiano*, Bogotá, Editorial Cromos, 1946, p. 250.



La reforma constitucional de 1945, llevada a cabo en la segunda administración de López Pumarejo, elevó a rango constitucional a la Contraloría General, estableciendo, por una parte, que este ente sería el encargado de la vigilancia de la gestión fiscal y, por otra, otorgó al contralor la competencia de revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario. Reguló, igualmente, que la Cámara de Representantes elegiría al contralor general por un periodo de dos años.<sup>62</sup>

En 1946 se promulgó la Ley 56 en la que se desarrollaron los postulados constitucionales de la reforma de López. Se prescribió que el contralor era la suprema autoridad fiscal, a la cual le correspondía la exclusiva jurisdicción para tramitar y decidir, por medio de fallos definitivos que se denominaba fenecimientos, todos los juicios fiscales que provinieran de glosas formuladas contra los responsables en el trámite del examen y calificación de sus cuentas (artículo 2). De igual manera, esta ley estableció el recurso de reposición contra los fallos definitivos que dictaba el contralor general de la República en los juicios fiscales de cuentas, el cual debía interponerse por escrito dentro de los diez días siguientes a la notificación por los afectados en el respectivo juicio (artículo 4). Por otro lado, se reglamentó que las partes interesadas en cada juicio podían recurrir la decisión definitiva ante el Consejo de Estado, en ejercicio del recurso contencioso-administrativo, en la misma forma y términos en que eran acusables las resoluciones de los ministros del despacho ejecutivo, cuando el valor de la responsabilidad deducida era de 500 pesos o más (artículo 5).<sup>63</sup>

Con la reforma constitucional de 1968 se robusteció la institución de la Contraloría General, pues se amplió su periodo a cuatro años, conservando su elección por parte de la Cámara de Representantes, y ratificando su competencia en la vigilancia de la gestión fiscal de la administración (artículo VII del Acto Legislativo 1 de 1968). También se le confirmó la función de revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario (artículo VIII del Acto Legislativo 1 de 1968).<sup>64</sup>

En el periodo de Alfonso López Michelsen se reformó la Contraloría General, trayendo grandes cambios en su planta de personal y en

---

<sup>62</sup> Younes Moreno, *op. cit.*, p. 82.

<sup>63</sup> Duque Escobar, *op. cit.*, pp.139-140.

<sup>64</sup> *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1990, pp. 37-38.

sus funciones. La norma que llevó a cabo estas reformas fue la Ley 20 de 1975, que estableció para el sector central “los sistemas de control fiscal en las etapas integradas de control previo, control preceptivo y control posterior, control que incluso se extendió a los establecimientos públicos”.<sup>65</sup> Para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado se dispusieron sistemas adecuados de fiscalización consultando principios modernos de auditoría Financiera (artículo 5). Por otro lado, a la Auditoría se le asignó la función de verificar la intervención o examen de cuentas sobre los respectivos libros de contabilidad, comprobantes y registros, con el objeto de constatar la forma como se estaba cumpliendo la gestión fiscal, expidiendo, para tal fin, el certificado o fenecimiento sobre la legalidad y autenticidad de las operaciones financieras y de los movimientos de almacén (artículo 7).<sup>66</sup>

En 1976, amparado por la Ley 20 de 1975, el presidente López expidió el Decreto 925 de 1976 en el cual se definieron las diferentes modalidades del control fiscal, disponiéndose que el previo consistía en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones los actos y documentos que las originan o respaldan (artículo 2); el preceptivo se entendió como la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros (artículo 3); y, finalmente, el posterior se definió como la confirmación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros (artículo 4).<sup>67</sup>

Basado en las facultades que le otorgó la nombrada Ley 20 de 1975, y en el Decreto 925 de 1976, el contralor general de la República reguló de manera exhaustiva el juicio de cuentas por medio de la Resolución Orgánica 07008 de 1978. Allí estableció qué personas deben rendir cuentas, entre éstas estaban todo empleado o agente del gobierno que administrara, recaudara, invirtiera, pagara, custodiara o vigilara fondos o bienes nacionales; toda persona natural o jurídica que por contratos celebrados con el gobierno administrara, invirtiera, custodiara, recaudara o distribuyera fondos o bienes nacionales; las personas naturales o jurídicas que en

<sup>65</sup> Younes Moreno, *op. cit.*, p. 84.

<sup>66</sup> Duque Escobar, *op. cit.*, pp.148-149.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 210-211.

virtud de contratos celebrados con el gobierno exploraran, explotaran, administraran las minas; las instituciones de utilidad común; las parroquias, diócesis e instituciones de carácter religioso que recibieran auxilios del tesoro nacional, debían rendir cuentas únicamente por el valor de tales auxilios; las entidades públicas o privadas que recibieran auxilios del tesoro nacional, por el valor de los mismos (artículo 1). Definió que eran empleados de manejo todos aquellos que recaudaran, recibieran, invirtieran, pagaran, administraran fondos o bienes nacionales o los que tuvieran a su cargo la custodia, provisión o suministro de especies, materiales o elementos de propiedad de la nación; incluyó también a los contratistas por administración delegada y a los ordinarios competentes que hubieran celebrado contratos con el gobierno nacional (artículo 2). Prescribió que las cuentas debían formarse por periodos mensuales del primero al último de cada mes; por periodos diferentes señalados por la Contraloría en normas especiales cuando las necesidades del control fiscal así lo exigieran; y por periodos menores a los establecidos, cuando hubieren actuado dos o más responsables dentro de un mismo lapso (artículo 4).

Reglamentó el examen de las cuentas dictaminando que éstas podían fenecer de plano cuando el empleado de manejo hubiera comprobado satisfactoriamente las operaciones realizadas en un periodo determinado, o cuando sobre ellas se hubiera dictado un aviso de requerimiento que se entendía como la exigencia que se le hacía a los empleados de manejo para que en el término de quince días allegaran documentos o aclararan dudas; si éstas no eran satisfactorias se les formulaba un Aviso de Observaciones por medio del cual se exponían las glosas de fondo resultantes del examen de cuentas, providencia frente a la cual el afectado debía presentar sus descargos; si éstos no desvirtuaban las imputaciones se procedía a la apertura del juicio administrativo de cuentas. Este procedimiento se realizaba ante la Sección Territorial de Examen de Cuentas, cuya providencia era recurrible en apelación ante el jefe de la división de juicios fiscales de la Contraloría General (artículos 22 y 51).

Por otro lado, existía también el juicio fiscal o de cuentas propiamente dicho, desarrollado ante la Contraloría General con el objeto de definir y determinar la responsabilidad fiscal de los empleados de manejo (artículo 27). La primera instancia correspondía a la sección territorial y la segunda a la división de juicios fiscales (artículo

*Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 6(2): 278-298, julio-diciembre de 2004*

los 32 y 33). En este procedimiento se podían dar tres tipos de fallos, el fallo sin responsabilidad, el fallo con responsabilidad fiscal o la reapertura del juicio. El segundo se profería para dejar a cargo del responsable y a favor del Tesoro Público una cantidad determinada de dinero, cuando la respuesta del cuentadante no era suficiente para desvirtuar las glosas o cuando vencido el término para dar respuesta a las providencias con observaciones, no se hubiere recibido contestación. La reapertura del juicio era la providencia que dictaba la sección territorial de juicios fiscales cuando aparecían pruebas de que se habían incluido en las cuentas operaciones fraudulentas o irregulares y, habiendo mediado juicio, se hubiere proferido fallo sin responsabilidad fiscal (artículos 41 y 43). Contra el fallo con responsabilidad fiscal y la reapertura del juicio cabían las acciones contencioso-administrativas establecidas en la ley (artículo 44).<sup>68</sup>

Este último artículo terminó con el recurso de apelación ante la jurisdicción contenciosa contra las providencias que profería la Contraloría General, y le abrió paso a la posibilidad de demandar los fallos por medio de las acciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo, situación que tal como se comentó anteriormente, debió existir desde mucho antes, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado no era el superior jerárquico de la Contraloría.

Con la Constitución de 1991 la Contraloría tuvo su reforma más radical porque pasó a convertirse en un ente independiente de las tres ramas del poder público, y la elección del contralor general quedó a cargo del Congreso en pleno para un periodo de cuatro años. Se estableció que el control fiscal es una función pública a cargo de la Contraloría, la que vigilará la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos públicos. Se le atribuyeron como funciones al contralor la de prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables de manejo, y la de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, entre otras.

En desarrollo de la Constitución se expidió la Ley 42 de 1993, en la cual se reguló el control fiscal, imponiendo como uno de los sistemas de éste la revisión de cuentas que, según el artículo 14, es el

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 331-351.

estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un periodo determinado. Se definió la cuenta como el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario (artículo 15). Prescribió que el contralor determinaba las personas obligadas a rendir cuentas y regulaba los métodos, formas y plazos (artículo 16). Determinó que si con posterioridad a la revisión de cuentas aparecieran pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares se debía levantar el fenecimiento y se tenía que iniciar el juicio fiscal (artículo 17).<sup>69</sup>

Por último, la Ley 610 de 2000 regula los trámites de los procesos de responsabilidad fiscal. En su artículo 8 establece que el proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal,<sup>70</sup> es decir, que sigue incluyendo la revisión de cuentas, tal como ha sido definida por la Ley 42 de 1993.

En conclusión, hemos mostrado la evolución de una forma de control de la administración pública, el denominado juicio de cuentas, procedimiento que heredamos de España y que ha pervivido por diversos sistemas de control fiscal, ya sean de derecho continental o anglosajón. Esta institución nos ha servido para probar cómo las revoluciones liberales no cambiaron todo el ordenamiento jurídico preexistente sino que en muchos casos lo conservaron y adaptaron plenamente.



<sup>69</sup> Domínguez Giraldo, Gerardo e Higuera Rivera, Lina María, *El nuevo control fiscal*, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 2002, pp. 333-334.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 350.