



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 492 de 1993 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS04921993

JUICIO FISCAL DE CUENTAS - Fenecimiento / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA / Facultades / CONTROL FISCAL / CONTROL POSTERIOR / JUICIO FISCAL DE CUENTAS - Reapertura / CADUCIDAD.

Como la Constitución de 1991 (art. 272 inciso 6') atribuye a los contralores departamentales, distritales y municipales, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones que tiene el Contralor General de la República en virtud del art. 268, y la ley 42 de 1993 comprende dentro del proceso de responsabilidad fiscal, que debe adelantarse en forma íntegra y objetiva, las etapas de investigación y juicio fiscal, la Sala responde que la reapertura del juicio fiscal puede extenderse al reexamen de la cuenta. La facultad de revisar y fenecer las cuentas implica la de revocar fenecimientos y ordenar la reapertura del juicio fiscal, pero solamente cuando aparezcan pruebas que permitan deducir razonablemente la existencia, de operaciones fraudulentas o irregulares. Según la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de los distritos corresponde a las respectivas contralorías y se ejercerá en forma posterior y selectiva, debiendo los concejos distritales organizar sus contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. (art. 272, incisos lo. y 3o.). Los concejos, al expedir mediante acuerdo los Códigos Fiscales para su correspondiente entidad territorial, pueden dentro del marco constitucional y legal, regular aspectos tales como los concernientes al control y fiscalización del Tesoro y de la Hacienda. La reapertura del juicio fiscal de cuentas, previsto en el art. 564 del Código Fiscal Distrital, no pugna con la Constitución de 1991 ni con la ley 42 de 1993, y para su viabilidad la ley no ha establecido término de caducidad. Ciertamente las cuentas que la Contraloría Distrital de Bogotá no observe dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la fecha en que estuvieren disponibles para su estudio, se consideran fenecidas. (Código Fiscal, art. 516). Pero este término de caducidad no es aplicable a la reapertura del juicio fiscal el cual se iniciará una vez se haya levantado el fenecimiento" por existir prueba de que alguna operación se verificó en forma fraudulenta o irregular.

Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil -

Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón

Referencia: Consulta sobre normas fiscales aplicables a la Contraloría del Distrito Capital. Radicación número 492.

El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, atendiendo una solicitud del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá y del Contralor del Distrito Capital, relacionada con la posibilidad de practicar una repetición del examen de cuentas y reabrir un juicio fiscal, formula a la Sala la consulta que en la parte pertinente interroga así:

- ¿El artículo 11 de la ley 58 de 1946 está vigente y es aplicable a la Contraloría de Santa Fe de Bogotá?
- ¿El texto del artículo 564 del Acuerdo 6 de 1985 (Código Fiscal de Bogotá) se refiere únicamente a la reapertura del juicio fiscal de cuentas, por tanto, no se podría extender al reexamen de la cuenta, con base en la facultad señalada en este artículo?
- ¿Se puede interpretar que la facultad de revisar y fenecer las cuentas conlleva la de revocar fenecimientos y reexaminar cuentas?
- ¿Mediante Acuerdo se puede otorgar la facultad señalada en la pregunta anterior a la Contraloría distrital, prevista a nivel legal para la Contraloría General de la República
- 5. - ¿Teniendo en cuenta que la acción fiscal, cuya viabilidad se está consultando, tiene como fundamento la existencia de irregularidades que impliquen violación de normas administrativas, civiles, penales, tributarias etc.; las cuales tienen fijados términos de prescripción de la caducidad, cuál sería el término de prescripción de la acción contemplada en el 564 del Acuerdo 6 de 1985 ?

de, 1976 y en el 516 del Acuerdo 6 de 1985, según los cuales el examen de las cuentas debe adelantarse dentro del término de un - año o en dos meses, respectivamente?

LA SALA CONSIDERA:

1. - Antecedentes legales. - La ley 58 de 1946, en su art. 11 dispuso que si aparecieran pruebas de que en las cuentas ya examinadas y calificadas sin alcance, se incluyeron operaciones fraudulentas o irregulares, el Contralor General de la República podrá:

Repetir el exámen y determinar las personas responsables de tales fraudes o irregularidades; y

En caso de existir juicio de cuentas y como consecuencia de él se hubiere pronunciado un fenecimiento sin alcance, reabrir el juicio.

Siguiendo la orientación señalada por aquella normatividad de carácter, nacional, el Concejo Distrital, obrando con fundamento en el decreto - ley 3133 de 1968 (Estatuto Orgánico del Distrito Especial de Bogotá) que en el art 13 le confería entre otras atribuciones la de expedir el Código Fiscal mediante el Acuerdo Numero 9 de 1976 reguló el examen de cuentas y los casos de reapertura del juicio fiscal de cuentas, de conformidad con las siguientes disposiciones:

ART.618. EXAMEN DE CUENTAS:

El examen de las cuentas se llevará a cabo dentro del término de un (1) año contado a partir de la fecha de su recibo en la respectiva dependencia de la Contraloría.

Como resultado de este examen, la Contraloría aprobará o glosará la cuenta según el caso.

La aprobación es procedente cuando el cuentadante demuestre haber recaudado e invertido los fondos o bienes a su cuidado conforme a la ley, los acuerdos y los reglamentos de la Contraloría.

En caso contrario, se formulará glosa parcial o total a la cuenta,

La aprobación se impartirá mediante un acto escrito que se denomina acto de "FENECIMIENTO".

La glosa constará de un acto que se denominará "AVISOS DE OBSERVACIONES ".

Del resultado del exámen de la cuenta, y dentro del término máximo previsto de un (1) año, se dará aviso al cuentadante.

ART. 620. CESACION DE RESPONSABILIDAD:

Cuando no se verifique el exámen de la cuenta o no se comuniquen sus resultados al cuentadante dentro del término de un (1) año, cesará automáticamente su responsabilidad por los gastos relacionados en ella salvo la responsabilidad por dolo o culpa grave, la cual subsistirá.

ART. 641. RESOLUCION SOBRE REAPERTURA DEL JUICIO DE CUENTAS:

Cuando después de proferido un fenecimiento de plano o uno sin cargo, aparecieran pruebas de la existencia de operaciones fraudulentas o irregulares, el Contralor dictará una resolución motivada que revoque el fenecimiento y ordene la reapertura del correspondiente juicio fiscal de cuentas.

Esta resolución, que hará las veces de aviso de observaciones, será la base para continuar el procedimiento ordinario indicado en este título, y contra ella puede instaurarse acción contencioso - administrativa.

ART.660. - REPETICION DEL EXAMEN

Cuando se tenga conocimiento de que en las cuentas ya examinadas y aprobadas se incluyeron operaciones fraudulentas o irregulares el Contralor Distrital debe repetir el exámen correspondiente. Si se hubiere tramitado el juicio de cuentas con resultados favorables para el cuentadante y su fiador, o los herederos de uno y otros se ordenará mediante resolución motivada, reabrir el juicio.

De manera que, de conformidad con el Código Fiscal Distrital de 1976, es obligación de la Contraloría hacer el exámen de cuenta dentro del término de un (1) año a partir de la fecha de su recibo, y de no hacerlo, cesará automáticamente la responsabilidad del cuentadante, salvo la proveniente de dolo o culpa grave. Si con posterioridad al acto de fenecimiento, aparecieren pruebas de la existencia de operaciones

fraudulentas o irregulares, el Contralor, deberá revocarlo por medio de resolución motivada y ordenar la reapertura del correspondiente juicio fiscal de cuentas. '

Pero ocurre que el mencionado Acuerdo Número 9 de 1976 fue derogado por el Concejo Distrital mediante la expedición del Acuerdo Número 6 de 1985, "por el cual se expide el Código Fiscal para el Distrito Especial de Bogotá".

El nuevo Código Fiscal, que es el vigente en la actualidad, en lo pertinente dispuso:

ART.506. - OBJETO DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL

El Control Fiscal que ejercerá la Contraloría tendrá por objeto, además de garantizar la conservación y adecuado rendimiento de los recursos fiscales, establecer los medios para evaluar la eficacia y eficiencia de la Administración, la racionalidad del gasto y los resultados obtenidos en cada ejercicio fiscal conforme al Presupuesto y al Plan de Desarrollo.

ART.515. RENDICION DE CUENTAS

El concepto de rendición de cuentas dentro de la metodología de la Auditoría Posterior en la Fuente, debe entenderse cumplida cuando los funcionarios de manejo hayan efectuado rendición diaria de cuentas de la operación a su cargo y hayan preparado la información contable de cada mes y archivado adecuadamente la documentación probatoria correspondiente, conforme a las técnicas y reglamentaciones que determine el Contralor para tal efecto.

Este expediente mensual de la documentación probatoria quedará bajo custodia de la oficina respectiva a disposición de la Contraloría hasta por un término de dos (2) años.

ART. 516. DEL EXAMEN POSTERIOR

Las cuentas que la Contraloría Distrital no observe dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la fecha en que estuvieran disponibles para su estudio se consideran fenecidas. El incumplimiento de dicho plazo constituirá causal de mala conducta y el responsable será sancionado por el Contralor.

ART. 564. REAPERTURA DEL JUICIO FISCAL DE CUENTAS

Cuando después de proferido un auto de fenecimiento sin responsabilidad fiscal aparecieran pruebas de la existencia de operaciones fraudulentas o irregularidades, el Contralor, por medio de resolución motivada revocará el fenecimiento proferido y ordenará la reapertura del juicio fiscal de cuentas. Esta resolución hará las veces de Aviso Oficial de Observaciones.

Según el nuevo Código Fiscal, corresponde en forma exclusiva a la Contraloría de Bogotá el examen, glosa y calificación definitiva de las cuentas que deban rendir los empleados de manejo de la Administración Distrital. (Art.548). Las cuentas susceptibles de exámen posterior, que la Contraloría no observe dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la fecha en que estuvieron disponibles para su estudio, se consideran fenecidas. Y en lo atinente a la reapertura del juicio, fiscal de cuentas, reitera que procede cuando aparezcan pruebas de la existencia de operaciones fraudulentas o irregulares.

- La Constitución Política de 1991. - La Constitución promulgada el 7 de julio de 1991 introdujo importantes modificaciones en el sistema de control fiscal y en el funcionamiento de los organismos de control.

Respecto del control fiscal, la nueva Constitución define que es una función pública que será ejercida por organismos autónomos e independientes que genéricamente se denominan contralorías (la General de la República, las departamentales, las distritales y las municipales; y que dicho control tendrá en su concepción general, las características de ser posterior y selectivo, debiendo cumplirse de conformidad - con los principios, sistemas y procedimientos que establezca la ley. Además, y con la plausible finalidad de ampliar el universo de vigilancia de la gestión fiscal del Estado, dispone que ésta incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Por otra parte, la Constitución otorga a los contralores departamentales distritales y municipales, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas atribuciones que en el nivel nacional le corresponden al Contralor General de la República, enumeradas en el art. 268 y entre las cuales para efecto de la consulta la Sala destaca la siguiente:

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del salario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Con fundamento en la anterior disposición constitucional y teniendo en consideración la importancia que reviste el sistema de revisión de cuentas (que dentro del desarrollo de la gestión integral de vigilancia fiscal debe ser complementado. con otros sistemas de control, tales como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, etc.), la Sala estima que el mismo no puede ni debe ser selectivo, pues tiene carácter obligatorio. La condición de selectivo se predica del control fiscal entendido en su concepción, general, macro fiscalizadora, de ejercicio de una competencia jurídica - técnica, pero no en cuanto a la especificidad del examen de cuentas, por cuanto el mandato constitucional es imperativo: "Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario".

De manera que, así la ley 42 de 1993 (enero 26) entienda por control selectivo, "la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal", como expresa su art.5o., la Sala considera, con fundamento en el numeral 2 del art. 268 de la Carta Política, que el examen de cuentas no debe formar parte integrante de un control selectivo y que, por tanto, la obligación de la entidad.. fiscalizada es la de llevar todas las cuentas y la del organismo de control la de revisarlas en su totalidad.

. Ejercido el control fiscal con apoyo en los diversos sistemas de control que establecen la Constitución y la ley, surge para las contralorías otra importante atribución constitucional, que el mencionado art. 268 determina de este modo:

Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

- Desarrollo legislativo. - Según la ley 42 de 1993, "sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", las etapas del proceso de responsabilidad fiscal que adelantan los órganos de control fiscal, son la Investigación y el Juicio Fiscal, entendidos así:

a. La Investigación es la etapa de instrucción en la cual se allegan y practican pruebas' y se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado.

b. El Juicio Fiscal es la etapa en la cual se define y determina - la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya, sido objeto de observación. (Arts. 74 y ss).

En todo caso, la responsabilidad fiscal se entiende sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal a que hubiere lugar.

Por lo demás, las actuaciones relacionadas con el ejercicio del constitucional, lo fiscal no solamente se adelantarán de oficio, sino en forma íntegra y objetiva. Y como obvia consecuencia del mandato constitucional contenido en el art. 29, aquellas actuaciones garantizarán el debido proceso, para el establecimiento de responsabilidades fiscales.

Concretamente en el aspecto concerniente a la viabilidad de la reapertura de un juicio fiscal, la nueva ley dispone:

ART. 17. - Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieron pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal.

4. Conclusiones. - Concretado por la Constitución de 1991 el control fiscal a sus formas posterior y selectiva, con el propósito por una parte de eliminar el control previo y prescindir radicalmente las tareas administrativas y de auditoría, y por la otra ,de especializar a los funcionarios pertenecientes a los órganos de control en la evaluación integral del trabajo realizado por la administración pública, el tema planteado ya no podrá salirse de esta óptica de apreciación constitucional.

Ciertamente en el proceso de responsabilidad fiscal, que puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte, la ley distingue dos etapas: Investigación y Juicio Fiscal. Pero si con posterioridad a la revisión de cuentas, "aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas - o irregulares" relacionadas lógicamente con ellas, lo procedente es que las autoridades fiscalizadoras competentes pro cedan a levantar el fenecimiento e "iniciar el juicio fiscal".

O quizá mejor, a reiniciar el proceso de responsabilidad fiscal. Porque el hecho consistente en que aparecieron pruebas de operaciones "fraudulentas o irregulares", así como podría ser suficiente y dar lugar a entrar, directamente en la etapa del juicio fiscal para definir y determinar la responsabilidad, también podría, ser insuficiente y requerir de complementación mediante un nuevo examen de cuentas.

De manera que la facultad de reabrir el juicio fiscal, no excluye la posibilidad de hacer el examen de cuentas, si ello se - considera necesario o

Concepto Sala de Consulta C.E. 492 de 1993 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

4

EVA - Gestor Normativo

conveniente para determinar con precisión y equidad la responsabilidad de los encargados de manejar fondos o bienes del Estado.

Para efectos de proceder a tal reapertura, - la ley no ha fijado término de caducidad. Luego el prerequisite de indispensable cumplimiento es que aparezcan la prueba o pruebas que permitan deducir razonablemente que las operaciones están afectadas de fraude o irregularidad.

LA SALA RESPONDE:

El art. 11 de la ley 58 de 1946 no está vigente, por cuanto fue derogado por el art. 17 de la ley 42 de 1993.

El texto del art. 564 del Acuerdo Numero 6 de 1985 (Código Fiscal del Distrito Capital de Bogotá), se refiere a la reapertura del juicio fiscal de cuentas que el Contralor Distrital, por medio de resolución motivada, puede ordenar, previa revocatoria del fenecimiento proferido, en consideración a que aparecieron pruebas de la existencia de operaciones fraudulentas o irregulares.

Como la Constitución de 1991 (art.272 inciso sexto) atribuye a los contralores departamentales, distritales y municipales, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones que tiene el Contralor General de la República en virtud del art. 268, y la ley 42 de 1993 comprende dentro del proceso de responsabilidad fiscal, que debe adelantarse en forma íntegra y objetiva, las etapas de investigación y - juicio fiscal la Sala responde que la reapertura del juicio fiscal puede extenderse al reexamen de la cuenta.

La facultad de revisar y fenecer las cuentas implica la de revocar fenecimientos y ordenar la reapertura del juicio fiscal, pero solamente cuando aparezcan pruebas que permitan deducir razonablemente la existencia de operaciones fraudulentas o irregulares.

Según la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de los distritos corresponde a las respectivas contralorías y se ejercerá en forma posterior y selectiva, debiendo los concejos distritales organizar sus contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. (Art. 272, incisos primero y tercero).

Los concejos, al expedir, mediante acuerdo los Códigos Fiscales para su correspondiente entidad territorial, pueden dentro del marco constitucional y legal, regular aspectos tales como los concernientes al control y fiscalización del Tesoro y de la Hacienda.

La reapertura del juicio fiscal de cuentas, previsto en el art. 564 - del Código Fiscal Distrital, no pugna con la Constitución de 1991 ni con la ley 42 de 1993, y para su viabilidad la ley no ha establecido término de caducidad.

Ciertamente las cuentas que la Contraloría Distrital de Bogotá no observe dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la fecha en que estuvieron disponibles para su estudio, se consideran fenecidas. (Código Fiscal, art.516). Pero este término de caducidad no es aplicable a la reapertura del juicio fiscal, el cual se iniciará una vez se haya levantado el fenecimiento" por existir prueba de que alguna operación se verificó en forma fraudulenta o irregular.

Transcribese, en sendas copias auténticas, al funcionario gubernamental que formula la consulta y al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

Humberto Mora Osejo, Presidente de la Sala, Javier Henao Hidrón, Jaime Betancur Cuartas, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala,

Autorizada su publicación el 21 de octubre de 1993.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:53:03