

**CONTABILIDAD Y REVISORÍA DEL BANCO NACIONAL DE COLOMBIA (1880-1894)**

**Carlos Orlando Rico Bonilla**  
Contador Público Titulado

**Área Temática:** E) Historia de la Contabilidad

**Palabras Clave:** Colombia; siglo XIX; historia de la contabilidad; Banco Nacional.

## **CONTABILIDAD Y REVISORÍA DEL BANCO NACIONAL DE COLOMBIA (1880-1894)**

### **Resumen**

Una de las disposiciones más sobresalientes del ciclo de reformas implementadas a finales del siglo XIX por la “Regeneración” fue la fundación en 1880 del “Banco Nacional”, entidad que tenía entre otros objetivos servir de agente fiscal y prestamista del gobierno. Entre 1894 y 1896 se clausuró a raíz de los escándalos de las emisiones clandestinas de papel moneda.

En el documento se describen las prácticas de contabilidad y revisoría del banco, teniendo como fuentes primarias los respectivos decretos, reglamentos y balances. Se busca analizar la forma en que la estructura administrativa y contable influyó en su evolución y liquidación a la par de los factores de tipo económico y político.

## Introducción

Con el nombre de la “*Regeneración*” se identifica en Colombia, el programa de reformas políticas y económicas implementadas desde los años ochenta del siglo XIX por una coalición de liberales independientes y el partido conservador, con el ánimo de soslayar las dificultades que en términos institucionales había traído para la nación adoptar una constitución en extremo federal como la de 1863. Para esta misma época, afrontaba el país incipientes problemas fiscales derivados de un entorno creciente de inestabilidad civil y militar, y adicionalmente, el retroceso de los principales productos de exportación en los mercados internacionales.

En este sentido, el sistema monetario fue un área sobre la que continuamente se direccionaron considerables esfuerzos de cambio legislativo y administrativo; hay que tener en cuenta que esta materia había sido una de las más complejas de organizar luego de la independencia en 1819, desde entonces, circulaba una masa considerable de monedas locales y extranjeras de cobre, oro, plata y níquel de diferentes calidades, que eran aceptadas como medios de cambio. A pesar de esta situación, era extendida una percepción de escasez de numerario, alto costo del dinero y de los intereses comerciales que traía como consecuencia la concentración del crédito y los capitales en la minería o la especulación financiera a corto plazo.

Por está razón, cuando en 1880 llegó a la presidencia de la nación el más destacado líder del pensamiento regenerador, el liberal independiente Rafael Núñez, una de las primeras medidas que presentó al congreso fue una ley para establecer un Banco Nacional encargado de actuar como agente fiscal y prestamista del gobierno; coordinar un proceso de ordenamiento de la moneda, el crédito y la deuda pública; emitir billetes convertibles en metal y llevar a cabo las operaciones típicas de depósitos y préstamos a personas o sociedades particulares.

Antes de su formación, el banco ya tenía bastantes detractores en las filas de los liberales radicales, los bancos privados y los comerciantes; consideraban que se trataba de una artimaña para financiar sin control los gastos gubernamentales y la guerra civil que resultaría en caos jurídico y déficit fiscal. Estas opiniones se hicieron comunes e incrementaron en 1886 cuando se le asignó oficialmente el monopolio de la emisión monetaria y sus billetes se convirtieron en la unidad de cuenta en las transacciones mercantiles y se materializaron con el escándalo de las “emisiones clandestinas” y otras dudosas actuaciones burocráticas que finalmente produjeron su liquidación en 1894.

En términos generales, la historia económica colombiana ha tratado asuntos como: evolución de los patrones de cambio monetario, causas y consecuencias del régimen de papel moneda, finalización del esquema de banca libre, antecedentes de la banca central, y configuración del mercado y la industria financiera. Como parte de esta línea de estudio, en este documento se investigan aspectos organizacionales, de contabilidad y revisoría del Banco Nacional a partir de las correspondientes fuentes primarias y secundarias. Se trata de mostrar como fallas en el orden y la gestión de estos factores, junto con los fenómenos de tipo político, inciden en el desempeño de la institución y su fracaso.

A continuación, el texto se divide en cuatro epígrafes en los que se describen y analizan estos tópicos para presentar finalmente algunas conclusiones.

## 1. Inestabilidad Política y Monetaria

La Regeneración de finales del siglo XIX era una reacción a lo que habían constituido las políticas públicas en veinte años de predominio liberal-radical: a un esquema de ordenamiento federal constituido por estados independientes se oponía un diseño institucional que concentraba el poder en el ejecutivo central; en contraste con el librecambio y el desarrollo de las fuerzas productivas con fundamento en los mercados se sugería una mayor intervención estatal y el aumento del proteccionismo; mientras antes se había acentuado una fuerte distancia con la iglesia católica<sup>1</sup>, nuevamente, se le asignaba un rol discrecional en temas como la educación y las relaciones civiles; la hasta ahora magnificada libertad de prensa fue cuestionada y matizada al punto que se llegó a justificar la censura abiertamente (Kalmanovitz, 2002).

Adicionalmente, se mostraba como una respuesta sólida e innovadora ante el entorno de crisis económica externa que se había acelerado desde 1871 con la decaída de los más sobresalientes focos del comercio internacional, receptores mayoritarios de la oferta de productos colombianos: Estados Unidos e Inglaterra (Correa, 2009). La solución que debía adoptar el país pasaba por la construcción de ferrocarriles, el aumento de las tarifas arancelarias y el fomento de fábricas nacionales enfocadas en actividades diferentes a las tradicionales del sector agrario (Restrepo, 1990; Junguito, 2010).

Hay que tener en cuenta además, que para la época, las exportaciones se concentraban en el tabaco y la quina, bienes que experimentaron fuertes retrocesos en la demanda, básicamente porque emergieron fuertes competidores en Asia y el Caribe con una mayor ventaja comparativa en términos de calidad y precio. Como el modelo productivo local estaba fundamentado en un mercado interno limitado, sin grandes industrias y empresas, era difícil obtener economías de escala competitivas, entonces, ante la notable rigidez de las importaciones de bienes de consumo, se presentaba una balanza comercial con tendencias deficitarias (Torres, 1980; Ocampo, 1984; Romero, 1987; Restrepo, 1990).

Para completar, desde 1849 con la finalización del estanco del tabaco, la mayor parte de los ingresos estatales provenían de las aduanas: impuestos a la salida y entrada de mercancías y buques, por lo que la estructura tributaria era muy sensible a choques externos. Paralelamente, los conflictos partidistas entre o al interior de los estados federales presionaban al alza los gastos militares por reclutamiento y sostenimiento del ejército; esta situación generaba un déficit fiscal que se debía enfrentar con deuda o incluso procedimientos más agresivos como los famosos “empréstitos forzosos” o la “expropiación de bienes a desafectos del gobierno” (Ocampo, 1984; Junguito, 2010).

La balanza comercial negativa<sup>2</sup> y el leve desequilibrio fiscal que se habían instalado en las cuentas gubernamentales a partir de la guerra civil de 1875, eran justificaciones suficientes para recurrir con urgencia a disposiciones como la introducción del papel moneda en los patrones de cambio y el establecimiento de una entidad financiera

---

<sup>1</sup> En 1887 se firmó un Concordato con la Santa Sede. En el mismo, se le garantizaba a la iglesia beneficios económicos y se promulgaba el catolicismo como religión oficial y columna vertebral de la nación (Kalmanovitz, 2002)

<sup>2</sup> Estudios recientes sugieren que ante este déficit, el “ajuste” de la economía colombiana era lo bastante dinámico para permitir una adaptación relativamente ágil y compensatoria, además, bajo un patrón metálico se podrían desarrollar políticas más efectivas que el aumento de la oferta monetaria como una deflación de precios de las importaciones o una devaluación del peso al asimilarlo a una menor cantidad de plata (Ocampo, 1994; Kalmanovitz, 2002).

encargada de su gestión. Con este instrumento se podría corregir también, el maltrecho sistema monetario y la escasez de numerario recurrente, incluso, desde los tiempos de la conquista (Bustamante, 1980; Torres, 1980; Restrepo, 1990).

Los adelantos más importantes en el orden monetario, apenas se habían materializado a finales de la década de los cuarenta cuando se adoptó el sistema francés de patrón plata con equivalencias métricas, por el que un peso era igual a 5 francos o 10 reales (Ocampo, 1994:3). Con esta providencia se logró sacar de circulación especies de baja calidad en bronce y níquel como las populares “macuquina”, “chira” y “caraqueña” que dominaban el comercio local y eran el resultado de la acuñación realizada por los ejércitos republicanos y realistas para financiarse en la batalla de independencia (Torres, 1980).

En todo caso, estaban pendientes aún complicados ajustes de tipo reglamentario que balancearan adecuadamente la paridad entre un régimen internacional basado en el oro y una tradición local heredada de la colonia de transar en plata, un producto poco abundante en las minas colombianas. La introducción del patrón de papel moneda en 1886 no produjo en el corto plazo los resultados positivos que se esperaban, de hecho, se generaron impactos negativos, por ejemplo, en los sistemas de información financiera y estadística:

*“El traspaso legal al patrón oro coincidió con el comienzo de un periodo de deterioro del valor de la plata, que incidió fuertemente sobre las formas de contabilidad imperantes en Colombia. Así como no era fácil cambiar las costumbres en aquellas actividades económicas cuyas actividades siempre se habían efectuado en pesos-plata, tampoco era fácil modificarlas en las cuales el oro había sido la unidad contable (la producción del oro mismo y el comercio de importación del país). La existencia de esta doble contabilidad no había sido muy importante hasta 1871, ya que el oro y la plata había mantenido un precio relativo prácticamente inalterable. A partir de 1871, se comenzaron a desarrollar dos sistemas de contabilidad que ya no coincidían. Este hecho se hizo notorio en el país a fines de la década de los setenta, cuando la depreciación de la plata comenzó a ser evidente. La situación empeoró en 1886, como consecuencia de la implantación del papel moneda como única unidad monetaria legal del país. A partir de entonces, coexistieron tres unidades contables. La situación era realmente caótica”* (Ocampo, 1894:399-400).

Entonces, el dinero necesario para que los diferentes agentes económicos llevaran a cabo sus actividades mercantiles era insuficiente y tenía un costo elevado, el oro que se había establecido como unidad monetaria por el código fiscal de 1873 se fue exportado legal e ilegalmente a cubrir la fuerte demanda externa o se concentró en las necesidades de los importadores de las ciudades y municipios principales (Torres, 1980; Ocampo, 1994).

En este sentido, la falta de numerario tenía otro agravante: precariedad en el crédito y tasas de interés desproporcionadas. Si bien desde 1865 con la legislación que instauraba un esquema de banca libre que permitía la fundación de bancos privados regionales con la capacidad de emitir billetes y esta industria experimentó una dinámica con buenos resultados para sus accionistas y la formación de capital (Meisel, *et. al.* 1990; Hernández Gamarra, 2001), este recurso indispensable para el desarrollo económico era difícil de obtener. La usura dominaba la financiación de las actividades agrícolas y manufactureras, al tiempo que se producían constantes conflictos por numerosas deudas y quiebras.

De acuerdo con los promotores de la Regeneración era indispensable añadir papel moneda, sencillamente porque no había otro medio de cambio que solventara la urgente demanda de capital. Sin embargo, como era de su conocimiento, el uso de este instrumento tenía peligros notables como un incentivo a la indisciplina fiscal y por ende una inflación descontrolada (Torres, 1980; Kalmanovitz, 2002). Era primordial mantener parámetros y controles adecuados a la emisión, de este asunto surgió por ejemplo, la ley 124 de 1887 que establecía el célebre “dogma de los doce millones” monto que correspondía a cuatro veces el presupuesto de las rentas fiscales del momento y que se suponía, era el límite que no debía sobrepasar la masa monetaria (Restrepo, 1990).

Con la guerra civil de 1885, de la que obtuvo una estruendosa victoria, el movimiento regenerador encontró muchas más razones para implementar un esquema de monopolio en la emisión de papel moneda de curso forzoso bajo los principios de intervención gubernamental, soberanía monetaria<sup>3</sup> y modernización de las instituciones económicas consagrados constitucionalmente en la nueva carta magna de 1886 (Restrepo, 1990). En contraste, los bancos privados perdieron esta y otras facultades, al tiempo que se vieron perjudicados por una normatividad bastante restrictiva que a diferencia de las décadas anteriores, influyó en un deterioro notable de los negocios y el desempeño del sector (Meisel, *et. al.* 1990; Hernández Gamarra, 2001; Correa, 2009).

En este contexto de naciente inestabilidad política, monetaria y contable estaba el Banco Nacional, como se ha mencionado, la piedra angular de la estrategia reformadora que según sus mentores sería una herramienta ágil y dinámica para afrontar la debacle económica. Aunque finalmente se convirtió como afirmaban sus contradictores y críticos, en el modo perfecto de implementar el estado de sitio y financiar la guerra civil (Meisel, *et. al.* 1990; Hernández Gamarra, 2001; Kalmanovitz, 2002). En seguida, se analiza con detenimiento su organización, administración y algunas de las razones que llevaron a su liquidación tan sólo a década y media de su instauración.

## **2. Organización y Liquidación**

### **2.1. Capital y Naturaleza Jurídica**

La segunda mitad del siglo XIX fue en Latinoamérica una etapa prolífica en el diseño e implementación de instituciones y organizaciones relacionadas con el sector financiero. El debate entre banca libre y banco de gobierno tuvo diferentes etapas y manifestaciones legales y prácticas en toda la región, en la que se produjeron finalmente esquemas *sui generis* de regulación que tomaban diversos elementos de los modelos inglés, francés y estadounidense (Marichal, 1994).

Por lo tanto, constituir un Banco Nacional en 1880 no era una idea novedosa en el entorno político y económico, ya que desde 1825 se habían formulado diversos proyectos. La originalidad consistía en remediar, la que había sido una de las principales causas del fracaso de las iniciativas anteriores, la acumulación del capital y las garantías necesarias para la formación de una institución de esta naturaleza (Torres, 1980). Ante el ya

---

<sup>3</sup> Bajo es precepto también quedo prohibido estipular contratos civiles y mercantiles en moneda extranjera, la idea era proteger el curso forzoso y ratificar el poder estatal en asuntos económicos (Restrepo, 1990). Un estudio más detallado de historia de la contabilidad financiera colombiana sería útil para analizar cómo estas reglamentaciones y otras de comienzos de siglo XX pudieron determinar la evolución de los conceptos contables locales de unidad de cuenta y moneda funcional.

comentado déficit fiscal que predominaba en las arcas estatales, la alternativa que se concibió fue la solicitud de un polémico préstamo en el exterior, entonces, la administración de Rafael Núñez llevó a cabo una agresiva gestión diplomática en los Estados Unidos de la que obtuvo un contrato de hipoteca sobre los ingresos que se percibían por la concesión del ferrocarril de Panamá (Romero, 1987; Meisel, *et. al.* 1990).

Sobre esta financiación, el banco fue reglamentado en sus preceptos esenciales por la ley 39 de julio 1880 posteriormente reforzada con los artículos 76 y 120 de la constitución de 1886 que hacían referencia a las obligaciones del presidente y el congreso. También se instituyó una escritura pública, como era el uso corriente en los contratos bancarios y comerciales privados.

Se determinó un capital de dos millones de pesos aportados por el gobierno y hasta quinientos mil pesos en acciones que se deberían ofertar al público; en principio, el banco se asimilaría a una compañía anónima que tendría como garantía de sus emisiones las rentas nacionales y especialmente, la casa de gobierno que fue convento de Santo Domingo y quinientos mil pesos en pagarés del tesoro nacional (Garcés, 1892).

En todo caso, la jurisdicción preveía que sino eran colocados y aceptados los títulos valor abiertos a particulares –como efectivamente ocurrió–, era facultad exclusiva del ejecutivo desarrollar por su cuenta y recurso el mencionado establecimiento. Esta disposición y su implementación mediante el Decreto No. 946 de 1880 formaron un manto de confusión permanente sobre la naturaleza jurídica del banco y las atribuciones de sus empleados: mientras la letra de la ley fundaba una organización que debería seguir los parámetros estatutarios de dirección y control corporativo privados, en la práctica lo que se concretó fue un “ente público autónomo”. Surgió así, un instrumento de política fiscal y crédito estatal y no una banca central prestamista de última instancia y reguladora del sistema financiero (Romero, 1987; Ocampo, 1994; Kalmanovitz, 2002).

Al reflexionar sobre la materia, el ideólogo de la Regeneración, Miguel Antonio Caro y uno de los más reconocidos contradictores del proceso, Miguel Samper señalan que:

*“El Banco Nacional tenía como queda dicho, un carácter anómalo por ausencia del capital y del interés privado. El Banco debía ser autónomo y no podía serlo, sí se negaba su autonomía, era una mera dependencia del gobierno; sí se le reconocía autonomía, esta venía a ser la del gerente y Junta Directiva del Banco, como administradores de intereses que no era suyos ni de sus comitantes”* (Caro, 1956 [1903]:102).

*“Terminemos asignando al Banco Nacional el puesto que le corresponde en el sistema de irresponsabilidades que dejamos descrito. Se le ha declarado autónomo, y en consecuencia, ha rehusado hasta la inspección de las cámaras legislativas. Maneja caudales públicos y lleva cuentas que rinde ante sí mismo, puesto que el gerente y la junta directiva lo gobiernan. Tienen estatutos que prescriben la naturaleza de sus negocios pero compra ferrocarriles y pudiera comprar ferrerías, barcos de vapor, fábricas de cerveza, etc., etc. ¿Quién puede exigir la responsabilidad por sus actos?”* (Samper, 1925 [1894]; 231-232).

Esta incoherencia, que para los críticos no era una inocente equivocación, afectó transversalmente los objetivos y la administración de la entidad, como enseguida se narra.

## 2.2. Objeto, Estructura y Funciones

La función prioritaria del ente era servir de comisionado del ejecutivo en operaciones fiscales que se deberían contratar y publicar por intermedio de los encargados y canales correspondientes. Adicionalmente, debía gestionar los documentos de deuda interna a fin de obtener su unificación o amortización. Como cualquier otro banco estaba facultado para llevar a cabo transacciones de descuento, préstamo, giro y depósito, mediante la aceptación de garantías o prendas (Garcés, 1892; Romero, 1990).

Con el ánimo de promover el crédito y el desarrollo económico podía emitir billetes convertibles en oro hasta por el doble de su capital nominal y manteniendo en su caja, especies metálicas, equivalentes a la cuarta parte de su dinero en circulación. Con este propósito igualmente se dispuso la apertura de una sucursal en la ciudad de Barranquilla, sede de una de las aduanas más dinámicas del país, pero ante su escasa competitividad en la recepción y préstamo de fondos se clausuró a los pocos años de comenzar en 1885 (Romero, 1987; Correa, 2009).

En razón a estos objetivos, la ley determinó una estructura compuesta por los siguientes órganos directivos: asamblea general de accionistas, consejo administrativo, junta directiva y gerente. Aparte claro, de los funcionarios propios de la gestión y control de una compañía financiera. Es de resaltar que con la ausencia de participación privada las dos primeras instancias perdieron todo su sentido y posibilidad de formación, por lo que sus funciones recayeron completamente en las restantes. Esto hizo perder toda la cadena de pesos y contrapesos que debe caracterizar a una gran empresa moderna sea ésta de capital estatal, privado o mixto.

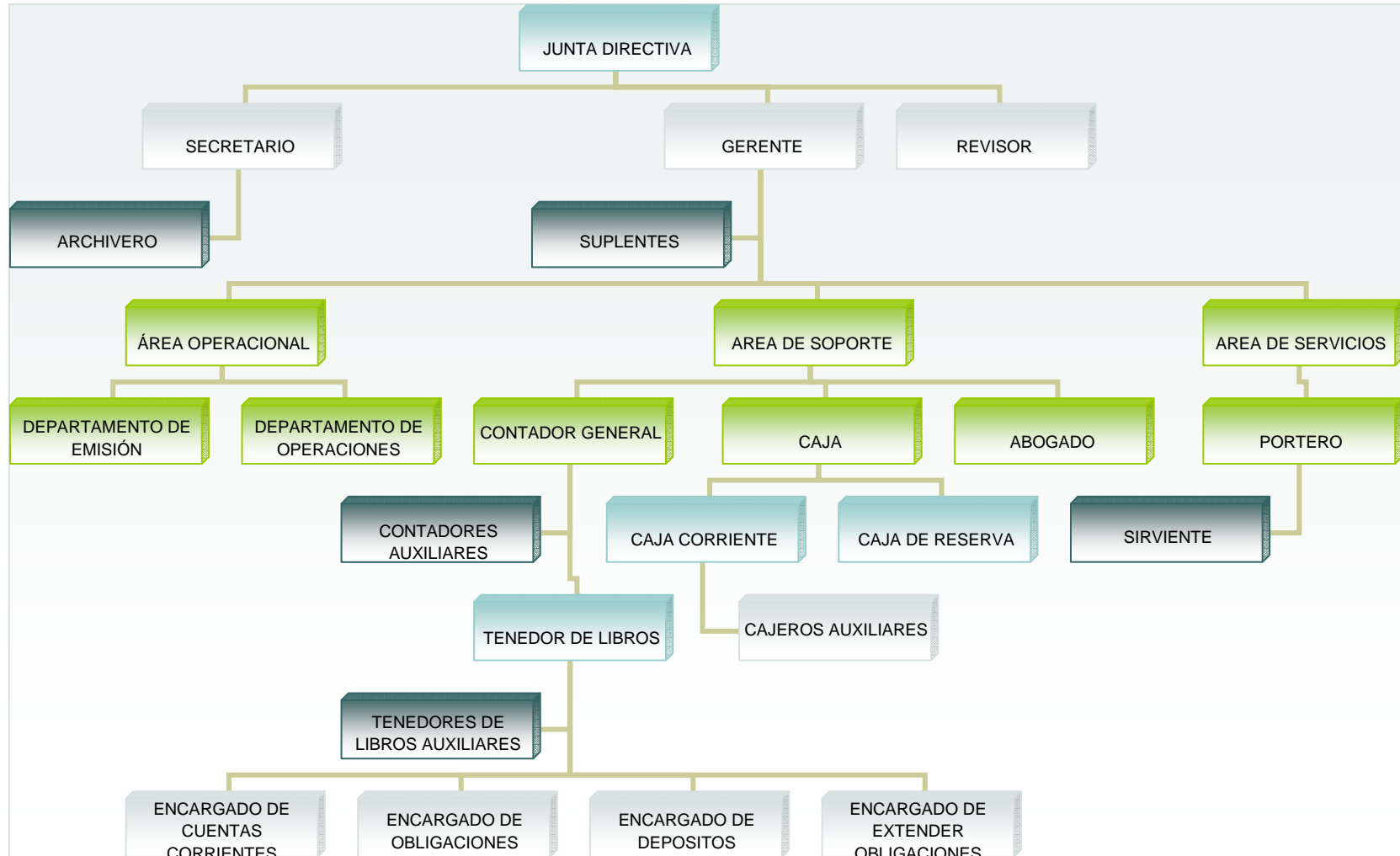
De acuerdo con la ley 39 de 1880, de los nueve delegados que debían participar en el consejo de administración, seis serían nombrados por el gobierno y tres por los accionistas. Del mismo modo, de los cinco integrantes de la junta directiva, tres serían nominados por el ejecutivo y dos por los socios capitalistas. El gerente sería nombrado por esta última instancia y el revisor por la Corte Suprema Federal. En los decretos y estatutos proclamados, finalmente, todas las designaciones quedaron explícitamente a discrecionalidad del ejecutivo. La autonomía era una proclama sin ninguna validez.

A pesar de lo establecido en la legislación, eran comunes prácticas burocráticas de captación de los empleos oficiales que fácilmente derivaban en conflictos de interés y falta de transparencia. Es de resaltar, por ejemplo, el caso de Arturo Malo O'Leary cuyo nombramiento como gerente en marzo de 1890 se justificó en razón a su experiencia técnica y conocimiento del sector, pues recientemente había ocupado este mismo cargo en el Banco de Bogotá. Sin embargo, esta visión de designación por mérito, se vio cuestionada cuando en procesos penales posteriores, se le denunció entre otros motivos por despilfarro y detrimento del patrimonio estatal en una transacción con documentos de crédito público entre las citadas corporaciones. También era notable el intercambio y la rotación entre funcionarios del banco y el ministerio del tesoro.

En lo referente a las actividades como tal, el banco se dividió en dos departamentos: de emisión y de operaciones típicas. En el Cuadro No. 01 se presenta el organigrama general y en el Cuadro No. 02 las atribuciones y responsabilidades de algunos de los empleados de acuerdo con los reglamentos adoptados y expedidos en 1881 y 1887.



**Cuadro No. 01**  
**Organigrama del Banco Nacional de Colombia -1881 y 1887**



**Fuente:** Elaboración propia con fundamento en los estatutos y reglamentos del Banco Nacional de 1881 y 1887.

**Cuadro No. 02**  
**Funciones de algunas áreas o empleados del Banco Nacional de Colombia -1881 y 1887**

<b>CARGO</b>	<b>FUNCIONES</b>
<b>JUNTA DIRECTIVA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acordar la fabricación de billetes y tomar las medidas correspondientes para evitar su falsificación</li> <li>2. Fijar el monto de billetes de cada serie que deba darse a circulación</li> <li>3. Aprobar o desaprobado los contratos que celebre el gerente</li> <li>4. Crear los empleos del banco y asignarles sueldos y funciones</li> <li>5. Autorizar al gerente para hacer operaciones especiales</li> <li>6. Estimar de las prendas sobre las cuales haya de adelantar fondos el banco</li> <li>7. Fijar la rata para letras de cambio, importe de comisiones, intereses y depósitos</li> </ol>
<b>GERENTE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar posesión de los cargos a los empleados y nombrar a los apoderados</li> <li>2. Hacer entrega al nuevo gerente de la oficina con las respectivas actas e inventarios</li> <li>3. Revisar el resumen de las operaciones del día, que le suministrara el contador</li> <li>4. Presentar a la junta directiva el balance mensual de la entidad</li> <li>5. Proyectar y presentar a la junta directiva el presupuesto anual de gastos</li> <li>7. Llevar el “libro de ordenes” con las comunicaciones que envíe a otros empleados del banco</li> </ol>
<b>SECRETARIO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener y cuidar el archivo del banco</li> <li>2. Redactar y gestionar la correspondencia</li> <li>3. Emitir las citaciones ordinarias y extraordinarias a la Junta Directiva</li> <li>4. Llevar el “libro de posesión de empleados”</li> </ol>
<b>DEPARTAMENTO DE EMISIÓN</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener bajo su gestión y cuidado los documentos de deuda pública</li> <li>2. Disponer la fabricación billetes acorde los lineamientos de la junta directiva</li> <li>3. Conservar los esqueletos y planchas de los billetes</li> <li>4. Informar a la junta directiva la recepción y monto de billetes para amortizar e incinerar</li> </ol>
<b>DEPARTAMENTO DE OPERACIONES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestionar el soporte operativo referente a cuentas corrientes, depósitos, letras de cambio, préstamos y crédito a personas naturales y jurídicas, cobranzas y giros.</li> </ol>
<b>ABOGADO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permanecer una hora todos los días en su despacho del banco</li> <li>2. Resolver la consultas que le presente el gerente por escrito o verbalmente</li> <li>3. Redactar los contratos, pagares, certificados y demás documentos legales para que se ajusten a las leyes</li> <li>4. Gestionar todos los negocios judiciales de la entidad</li> </ol>
<b>CAJERO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar diariamente el balance de caja con verificación de las existencias de billetes y metálico</li> <li>2. Expedir los certificados de depósitos e intereses</li> </ol>
<b>ÁREA DE SERVICIO –</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entregar toda la correspondencia del banco en la ciudad</li> <li>2. Cuidar que las oficinas del banco se abran a las horas establecidas</li> <li>3. Cuidar el aseo de las oficinas y el local de la entidad</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con fundamento en los estatutos y reglamentos del Banco Nacional de 1881 y 1887.

Entre 1888 y 1892 se promulgaron modificaciones a los estatutos y al reglamento, básicamente para instituir un consejo de emisión y una junta consultiva que deberían absorber algunas funciones de la junta directiva y el gerente. La primera instancia señalada debía apoyarse además en un secretario contador, encargado de la contabilidad y la correspondencia relacionada con los billetes emitidos, amortizados y dañados.

Estos cambios que correspondían a un intento por mejorar la imagen y la confianza del país en la entidad, no tuvieron la oportunidad de surtir efecto alguno, ya que al cabo de un par de años, los inconvenientes de corte político y administrativo terminaron en el colapso definitivo de esta iniciativa.

### 2.3. Emisiones Clandestinas y Liquidación

Para el año de 1894 se hizo evidente para la opinión pública el descalabro que venía produciéndose en el sistema monetario; en algunos sectores de la prensa que apoyaban las propuestas regeneradoras, se comunicaron noticias que colocaban en tela de juicio el manejo que se hacía del banco y la emisión de sus billetes, aspecto que se había vuelto especialmente caótico, en función de las múltiples denominaciones de numerario que se sacaron a circulación (Garcés, 1892).

Entonces se produjo el famoso escándalo de las “emisiones clandestinas”, en el que notables empleados oficiales pasaron al banquillo de los acusados por investigaciones judiciales y legislativas que finalmente encontraron varias irregularidades y fraudes administrativos, entre otros, manipulación del papel moneda. Los topes establecidos en las leyes se habían superado ampliamente en operaciones ilegales ejecutadas con el fin de reducir la deuda pública interna u optimizar diferentes medidas fiscales y programáticas del gobierno (Garcés, 1892; Samper, 1925 [1894]).

Otras infracciones sobre las que se llevaron a cabo diligencias y juicios disciplinarios fueron: abuso de confianza, despilfarro y malversación de fondos estatales, compra y negociación indebida de activos, concesión de préstamos y pagos sin las debidas garantías o prendas, robos a las bóvedas y falsedad en documento público y privado por balances y libros de cuentas fraudulentos (Cámara de Representantes, 1938 [1894]; Garcés, 1894; Díez, 1989; Romero, 1987; Hernández Gamarra, 2001).

En las sanciones impuestas por la Corte Suprema de Justicia, después del proceso penal, se vieron afectados los gerentes Nicolás Osorio por malversación de fondos y Arturo Malo O`Leary por su participación indebida en la negociación de acciones del Ferrocarril de la Sabana y falsedad en documento. También se dictó seguimiento de causa criminal contra el revisor Carlos Eduardo Coronado por firma de balance falso. En exámenes posteriores de la decisión se mantuvo únicamente la multa y la condena a cárcel de Malo O`Leary. (Malo O`Leary, 1899; Hernández Gamarra, 2001; Correa, 2009). Respecto a las indagaciones realizadas por el congreso de la república, concluyeron en proyectos de condena contra los ministros del tesoro y hacienda de la época, que finalmente no se materializaron (Cámara de Representantes, 1938 [1894]).

En este escenario de corrupción y conflicto se reglamenta la liquidación del banco por intermedio de la ley 70 de noviembre de 1894, aunque efectivamente solo hasta 1896 se clausura definitivamente con su paso al ministerio del tesoro donde adquirió la forma de

una oficina liquidadora que en años posteriores también fue cuestionada por la inadecuada gestión en la emisión de dinero. En términos generales, se puede concluir que el mayor problema en la fundación y estructuración de la entidad fue:

*“Así es que una de las más penosas impresiones de la comisión, y el convencimiento de la verdadera y principal causa a que ella atribuye los desordenes, faltas y delitos cometidos en el Banco Nacional de la República, han consistido en haberlo hallado desprovisto de una fiscalización independiente del Gobierno y del él mismo, como también de la deficiencia en los reglamentos y en las leyes, para establecer una minuciosa y perseverante inspección en sus operaciones y en el manejo de sus empleados”* (Cámara de Representantes, 1938 [1894]:56).

Con el tiempo, la investigación en historia económica que evalúa a partir del análisis estadístico y econométrico el alcance e impacto de la emisión legal y la clandestina efectuada en el ciclo del banco, sugiere a pesar de todo, que su dimensión fue moderada y no produjo consecuencias en exceso negativas sobre la oferta monetaria, los precios o la tasa de cambio; igualmente afirma que las altas tasas de inflación que arruinaron al país en los primeros años del siglo XX fueron el resultado de excesivas reproducciones de billetes que se llevaron a cabo durante la tristemente célebre guerra civil de los Mil Días entre 1899 y 1902<sup>4</sup> (Bustamante, 1980; Meisel, *et. al.* 1990; Restrepo, 1990; Romero, 1990; Hernández Gamarra, 2001).

En esta misma área de investigación que trata tópicos de macroeconomía, y en complemento de los aspectos de tipo organizacional y jurídico, el presente ensayo busca concretar un análisis de historia de la contabilidad, por esto, en los siguientes epígrafes se demarcan algunas consideraciones sobre cuentas, teneduría de libros, revelación y confiabilidad de los datos contables, fiscalización y prácticas de revisoría.

### **3. La Contabilidad del Banco Nacional de Colombia**

#### **3.1. Cuentas, Libros y Relevancia de la Información Contable**

La oficina de contaduría era fundamental en el esquema organizacional del banco, estaba compuesta por el contador general, los contadores auxiliares, los tenedores de libros y los encargados de rubros específicos. Tenía por responsabilidad la gestión de la información financiera, por lo que sus integrantes, debían estar atentos de llevar los libros, verificar y reportar el diario de las operaciones y formar los balances mensuales y semestrales.

La contabilidad debía llevarse por el sistema de “partida doble” con soporte en el registro ordenado de todas las transacciones. Es claro, que en razón a su particular e innovadora naturaleza jurídica y misional como emisor de papel moneda y receptor de los fondos de la tesorería estatal, su esquema de cuentas difícilmente se podía derivar de una práctica tradicional del mundo comercial o de un precedente similar en las finanzas

---

<sup>4</sup> Sobre este ciclo de turbulencia en los precios, el sistema monetario y la inflación está pendiente el desarrollo de investigaciones que analicen los impactos y evolución de estos fenómenos en la contabilidad, el control y la valoración de activos y negocios locales. En otros países de Latinoamérica se han realizado algunos avances pero aún hay bastante por adelantar, especialmente, en la búsqueda y estudio de fuentes primarias y secundarias. Tampoco sobra advertir la necesidad de más trabajo histórico acerca de las incidencias del desorden político y la guerra civil en la institucionalidad contable.

gubernamentales. Además, la contabilidad bancaria era una aplicación particular con un uso muy reciente en el marco de la economía colombiana, en la que no predominaban corporaciones grandes con sistemas contables modernos. Un estudio sobre establecimientos de crédito de la época señala el alto grado de disparidad de las cuentas usadas en las más notables entidades financieras de la capital del país: Banco de Bogotá, Banco de Colombia, Banco Popular y Compañía Colombiana de Seguros; también afirmaba su autor:

*“Tengo que lamentar que los totales de algunas cuentas no sean tan completos como se quisiera, porque ellas figuran en unos balances y en otros no, quizá por estar balanceadas antes de la formación de éstos (...). También he tropezado con dificultades de otro género al descifrar la parte oscura de algunos balances, sujeta, como universalmente sucede, a la semi-adivinación de los contadores que necesitan analizarlos sin estar al corriente de los secretos particulares de cada escritorio”* (Secretaría de Fomento. Diario Oficial No. 4915, 1881:8708)

Es probablemente por esta situación que el reglamento del banco en 1881 no hiciera ninguna mención particular de un esquema contable que se debiera reflejar finalmente en los balances. De acuerdo con esta misma jurisdicción, la potestad de abrir y nombrar una cuenta o un conjunto de ellas estaba en cabeza del gerente y el contador, y su dinámica correspondía al detalle y evolución de los negocios financieros. En este sentido, los primeros balances publicados en el Diario Oficial son un resumen global de las primeras operaciones y del inventario de la entidad. (Cuadro No. 03).

**Cuadro No. 03**  
**Balance General del Banco Nacional de Colombia – Enero 1881**

BALANCE GENERAL de las cuentas del Banco nacional en 31 de enero de 1881.	
<b>PASIVO.</b>	
Capital pagado.....	\$ 1.047,009 20
Depósitos.....	129,798 45
Varias cuentas acreedoras...	142,918 15
Cuentas corrientes.....	67,243 75
Billetes en circulación.....	980 ...
	\$ 1.377,949 55
<b>ACTIVO.</b>	
Obligaciones descontadas..	\$ 80,000 ...
Pagarés de Aduana.....	344,203 85
Banqueros en el extranjero.	720,000 ...
Varias cuentas deudoras....	16,081 50
Dinero en Caja.....	207,664 20
	\$ 1.377,949 55

Fuente: Diario Oficial No. 4936, pp.8794

En todo caso se advierte, desde el principio, que la prioridad en cuanto a los usuarios finales de los reportes son las propias directivas y marginalmente los acreedores y la opinión pública. Esto se corrobora con el examen de los balances mensuales y aún de las memorias del gerente, documentos de los que se infiere una escasa uniformidad y estandarización de las cuentas, algunas de las cuales parecen ser una pista para recordar una transacción específica. A pesar que se identifican rubros típicos utilizados para describir activos y pasivos como: “caja”, “capital”, “muebles”, “gastos generales”, “fondo de reserva” y “pérdidas y ganancias”; lo común es la variación del nombre y la naturaleza de una buena porción de los mismos.

Al parecer, atendiendo a esta dificultad, las reformas reglamentarias de 1887 establecen un conjunto de ítems que debe contener el Mayor (Cuadro No. 04). Sin embargo, no modifican, ni puntualizan sobre la facultad del gerente y su equipo para abrir o suprimir cuentas, tampoco delimitan esta atribución a la aprobación de la junta directiva y/o del revisor. Entonces, las cuentas pierden bastante calidad y capacidad como una herramienta de control interna y externa de las actividades de la dirección, así como, su contenido informativo respecto a la posición financiera, los resultados y los flujos de caja.

**Cuadro No. 04**  
**Cuentas contables del Libro Mayor, según naturaleza – 1887**

DEBE	HABER
Gobierno de la República	Capital
Caja	Capital reservado
Letras de cambio	Billetes
Obligaciones por cobrar	Obligaciones por pagar
Muebles	Cuentas corrientes
Inmuebles	Depósitos
Gastos generales	Fondo de reserva
Gastos de emisión	Ganancias y pérdidas

**Fuente:** Elaboración propia con fundamento en el reglamento del Banco Nacional de 1887.

La legislación exigía además, la presentación de una información más detallada respecto de la caja y el resultado. Respecto de la primera, solicitaba discriminación del metálico y los billetes, y de éstos, los que estuvieran en reserva o circulación. En cuanto al segundo, que era básicamente el estado de pérdidas y ganancias, se dividiría lo correspondiente a descuentos, premios, cambio de moneda, aprovechamientos, comisiones, gastos generales e intereses en cuentas corrientes y depósitos (Cuadro No. 05).

A pesar de la importancia de estos factores, en tanto la necesidad del gobierno de exhibir una adecuada gestión del papel moneda y su política fiscal. Para algunos críticos, estos epígrafes y su revelación eran de los elementos más susceptibles de manipulación: siempre persistía la suspicacia por el “decreto” de nuevas emisiones, el destino del dinero para incinerar por daño o falsificación y el uso del metálico amortizado o para reacuñaion. No pocas veces los mismos administradores caracterizaban los resultados favorables como “ganancias de números” pues correspondían a intereses o descuentos logrados en contratos especiales firmados con el gobierno (Informes del Gerente del Banco Nacional, Diario Oficial No. 6430 y 7191; Garcés, 1892; Romero, 1987).

**Cuadro No. 05**  
**Liquidación de la cuenta de Pérdidas y Ganancias, segundo semestre de 1884**

LIQUIDACION de la cuenta de ganancias y pérdidas en el semestre transcurrido de 1º de Junio á 31 de Diciembre de 1884.			
H A B E R .			
Devuelto per Rufino Guzmán .....	\$	250	...
Por el 80 por 100 sobre \$ 7,636, intereses devengados por los documentos de crédito existentes.....		6,109	...
Por saldos de las cuentas que han producido utilidad en el semestre, así:			
Descuentos ó intereses.....		61,168	37½
Premio sobre letras.....		656	...
Premio sobre moneda.....		80	...
Comisiones.....		1,512	85
Intereses sobre créditos flotantes.....		687	15
		70,463	37½
D E B E .			
Saldos de las cuentas que han ocasionado pérdidas, así:			
Gastos generales.....	\$	11,084	25
Intereses sobre depósitos.....		2,215	45
Intereses en cuentas corrientes.....		179	...
Descuentos sobre pagarés de Aduana.....		250	80
		13,729	...
Utilidad líquida.....	\$	56,734	37½

*J. M. de Francisco,*  
Contador.

Fuente: Diario Oficial No. 6280, pp.14779

También hay bastantes cuestionamientos en la formación de reservas, más sí se tiene en cuenta la capacidad del banco para no respaldar sus emisiones en oro y plata, sí no en la promesa y confianza en el estado (Meisel, *et. al.* 1990; Kalmanovitz; 2002). No había políticas firmes en cuanto a la gestión de riesgos y provisiones. El rubro de “fondo de reserva” es un “comodín” de ajuste contable (Romero, 1987:312) y es usual encontrar epígrafes que ofrecen muy poca precisión sobre su fin y raras veces están acompañados de una nota, como: “reservas para remates” o “reserva de 5 unidades”.

Bajo esta misma óptica, es de advertir, la apertura de cuentas transitorias que explican una operación determinada o la administración de un contrato en curso y que tienen una nominación exótica que fácilmente genera desconfianza en los estados financieros. Por ejemplo: “cuenta provisional”, “negocios varios”, “eventualidades del próximo semestre” y “suspense”. En el Cuadro No. 06 se muestra un balance con este último rubro, sobre el que vale advertir que:

*“Esta cuenta causa intriga y desazón, de acuerdo a los montos con que figura en los balances no sería representativa de operaciones acomodaticias, pero de acuerdo a su presencia fuera de cámaras, es decir, en las transacciones que se realizaban por períodos trimestrales como en el caso de la venta de documentos de crédito público al Banco de Bogotá, ella aparecía tan misteriosa y difusa como su nombre”* (Romero, 1987:310).



**Cuadro No. 06**  
**Balance General del Banco Nacional de Colombia en 30 de Abril-1881**

BALANCE GENERAL de las cuentas del Banco Nacional en 30 de Abril de 1881.			
Gobierno nacional, su cuenta de capital ... \$	42,856	35	
Obligaciones descontadas	504,787	47½	
Pagarés de Aduana...	501,277	25	
Libranzas del 25 por 100	167,759	95	
Bonos del 3 por 100...	28,788	85	
Bonos del 6 por 100...	16,755	85	
Descotos sobre pagarés de Aduana ...	328	95	
Gastos generales .....	11,959	90	
Muebles .....	2,664	60	
Banqueros en el extranjero .....	279,832	25	
Intereses en cuentas corrientes ...	99	55	
Letras por derechos .....	2,625	25	
Barras de plata .....	325,323	47½	
Obligaciones de Tesorería, su cuenta de capital .....	529,063	70	
Documentos de 12 unidades .....	110,084	..	
Caja .....	259,409	32½	
Capital .....			2.000,000 ...
Depósitos y cuentas corrientes ...			63,163 47½
Descuentos é intereses...			27,581 67½
Tesorería general su cta. de valores públicos...			395,674 ...
Depósitos á la orden .....			9,603 10
Billetes .....			176,000 ...
Deuda pública .....			1,789 72½
Premio sobre moneda .....			244 20
Cuenta de remates .....			54,868 55
Comisiones .....			2,688 47½
Suspenseo .....			52,003 52½
<b>\$</b>	<b>2.783,616</b>	<b>72½</b>	<b>2.783,616 72½</b>

Fuente: Diario Oficial No. 5015, pp.9114



Es factible que estas prácticas contables hayan sido comunes en el entorno de la industria bancaria de la época. Sin embargo es claro que traían como consecuencia una limitación de los objetivos contables de oportunidad y comparabilidad de las cifras. Para un usuario ajeno al banco, incluso con formación en contabilidad, era complicado estimar la evolución financiera de la entidad sin entrar en un proceso de revisión detallada de la mayoría de libros, actas y correspondencia.

La reforma del sistema monetario de principios de la década de los noventa buscaba restringir, todavía más, la administración del papel moneda en el Banco Nacional, y al tiempo, limpiar su deteriorada imagen de cara a las enormes y negativas proporciones que había tomado el problema de la falsificación. Entonces, como se mencionó antes, por medio de la ley 93 de 1892 y el Decreto No. 62 de este mismo año fue instituido un consejo de emisión al interior de la entidad, facultado para vigilar las operaciones relativas a la expedición y amortización de numerario.

Esta nueva instancia tenía a su cargo un contador-secretario que debía llevar, en coordinación con el cajero, la contabilidad de la “cuenta general de billetes” producto final de las transacciones de entrada y salida asociadas a los esqueletos y planchas para fabricación de dinero, emisión e incineración del mismo. En el cuadro No. 07 se adjunta un “estado de caja”, soporte del registro diario de las cifras.

Como en este caso, toda la información de las cuentas del banco debía estar plasmada en legajos organizados de acuerdo con los parámetros establecidos en la jurisdicción comercial, es decir, tener unos libros principales de “Diario”, “Mayor”, “Inventarios y Balances” y “Copiador de correspondencia”. Además era necesario abrir con encargo a un escribiente, auxiliares de “Cuentas corrientes”, “Obligaciones”, “Depósitos” y “Extensión de obligaciones”; la idea era lograr un control pormenorizado de los deudores y acreedores de manera que se conociera con veracidad su estado. Sin embargo, por su volumen y movimiento continuo en estos documentos se presentan con frecuencia leves diferencias notificadas por el revisor (Banco Nacional, 1973 [1894]).

En términos generales puede inferirse sobre las cuentas y los libros del Banco Nacional, que aparte de las posibles y comprensibles limitaciones o equivocaciones reglamentarias, persistía una práctica desafortunada: la alta discrecionalidad que poseían los directivos en el acomodo de las cifras no tenía una compensación en esquemas independientes y adecuados de examen y fenecimiento de las mismas. De hecho, como lo señalaba una revisión de la Oficina General de Cuentas, esta parte de la cadena de aseguramiento de las cifras no existió legal ni informalmente (Garcés, 1892). En consecuencia, no existían políticas contables definidas, claras, que se cumplieran; como requisito básico del proceso de producción de la información financiera.

La relevancia de los datos fue limitada y es indudable que se produjeron operaciones que no se reflejaron en los balances (Garcés, 1892). El rol fundamental del sistema contable y la probidad de sus tenedores de libros se reconocían favorablemente en cuanto a la obediencia de las disposiciones reglamentarias, pero se matiza negativamente en razón a su controvertible responsabilidad y ausente capacidad crítica de cara a las directrices equivocadas de la gerencia. Esto se puede evidenciar entre líneas, por ejemplo, en un comentario de la auditoría realizada al consejo de emisión durante los escándalos ya citados; veredicto que se repite una y otra vez sobre la oficina de contaduría.

**Cuadro No. 07**

**Estado de caja del 4 de Octubre de 1895, -para está fecha el banco ya estaba inmerso en el proceso de liquidación-**

<b>Banco Nacional de Colombia.</b> - Estado de Caja del día 4 de Octubre de 1895.			
ENTRADAS.-(FOLIOS 164 )		SALIDAS-(FOLIOS 471 )	
Por Cuentas corrientes.....	\$ 188.205 70	Por Cuentas corrientes.....	\$ 21.317 10
Por Depósitos.....		Por Depósitos retirados.....	
Por Depósitos á la orden.....	7.610	Por Intereses de depósito.....	
Por Comisiones.....		Por depósitos á la orden.....	12.281
Gerencia.....	15439 55	Por Gerencia.....	188.205 70
Por Billetes emitidos.....		Por Créditos flotantes.....	
Obligaciones descontadas.....		Por Billetes retirados.....	
Descuentos é Intereses.....			
Por Letras por cobrar.....		Suma.....	\$ 221.803 90
Por Barras de plata.....			
Por Créditos flotantes.....	9 272		
Por Pagars de Aduana.....			
		<b>DISTRIBUCION</b>	
Suma.....	\$ 211.264 33%	En dinero son ante...P. S. S.:	140
		En Billetes.....	118.909 60
<b>LIQUIDACION</b>		En Billetes para el <b>INGINERAR</b> .....	25000
Existencia anterior.....	\$ 211.362 17%	En moneda de 0.500.....	22773
Entradas del día.....	211.264 32%	<b>NICKEL</b> .....	34.000
Suma.....	422.626 50	Existencia total.....	\$ 200.822 60
Salidas del día.....	211.803 90	Billetes en circulación.....	
Existencia en la fecha.....	\$ 200.822 60		

*José S. Lora*

Fuente: Archivo Anexo II, Fondo-Ministerio de Hacienda, Serie-Informes, Caja 2, Carpeta 2, Folio 117.

Concluyen los peritos en su dictamen al congreso nacional:

*“Hacemos constar que los libros y documentos del departamento de emisión están bien llevados y en debido arreglo desde que se instaló el Consejo de Emisión en 1892; que los libros del departamento del Banco están bien llevados y que las irregularidades anotadas no dependen de los empleados de la contabilidad sino de los ordenadores de los asientos”* (Cámara de Representantes, 1938 [1894]:118).

### 3.2. Publicidad de los Balances y Operaciones

A parte de la cuestionable confiabilidad de la información financiera, persistía otro punto controversial sobre la contabilidad: la publicidad de los balances, los contratos y otras operaciones. La ley y los estatutos que constituían la base jurídica, como en cualquier otro lugar del mundo, hacían énfasis en los aspectos de revelación y rendición de cuentas por parte de la administración del banco. En principio, parecía claro para las autoridades que fallas en este tópico afectarían la confianza en la entidad y el gobierno. Sin embargo esta es una de las áreas con mayor incumplimiento manifiesto y recurrente:

*“Los bancos públicos, como receptáculos de los capitales que se les confían, tienen por ley, por el honor y por la convivencia propia, el deber de publicar frecuentemente el balance de sus cuentas. El Banco Nacional ha estado omitiendo el cumplimiento de este deber, impuesto (...) por el artículo 24 de la Ley 29 de 1880”* (Samper, 1925 [1894]:198).

La legislación exigía comunicaciones semanales, mensuales y semestrales en relación con los datos contables, así como, divulgación inmediata en los medios gubernamentales de anuncios referentes a contratos, emisiones, compras de activos o inversiones o remates. La publicidad de las actividades del banco se desarrollaba por intermedio del Diario Oficial junto con las tradicionales noticias sobre leyes y decretos de origen ejecutivo.

La revelación de datos contables fue muy irregular desde el comienzo, pasada una corta temporada se abandonó la presentación de reportes semanales y en varias ocasiones no se enviaron a prensa los balances mensuales. Cuando se introducían reformas en los reglamentos o se afectaban los procedimientos internos por la aprobación de leyes sobre banca, moneda o deuda pública; la oficina de contaduría gastaba bastante tiempo en adaptarse y operar bajo los nuevos requerimientos. En estos casos se formaban reportes parciales y después se realizaban los ajustes del caso (Banco Nacional, 1973 [1894]).

Incluso se presentaron vigencias en las que se dejó de divulgar cualquier tipo de cifra o novedad. Así lo referencia un análisis posterior de las cuentas y sus movimientos al referirse al primer semestre de 1885:

*“Debemos advertir que desde que principió la guerra el Banco dejó de publicar sus balances cada mes. En el semestre a que aludimos no se publicó el Balance de la cuenta de Ganancias y Pérdidas, y no podemos saber a cuanto ascendieron los gastos. En el Balance general del semestre hay innovaciones que es difícil entender sin tener a la vista los libros de cuentas”* (Garcés, 1892:54).

A pesar de su inclusión en la prensa oficial, se consideraba muy restringida la difusión de

información sobre la entidad, se reprochaba la complejidad que caracterizaba las copias (Cuadro No. 08) y los balances de cuentas finalmente anunciados. El llamado de los críticos a simplificar y reenfocar los reportes a nuevos usuarios era corriente:

*“Al Banco Nacional se le deben simplificar sus balances. Estos documentos tienen capital importancia para el público, y es para él, principalmente, que se elaboran los balances de los bancos, pues el accionista o al dueño, en calidad de tales, son las cuentas mismas, competentemente verificadas, las que interesan para la seguridad de su capital y la marcha de sus ganancias”* (Samper, 1925 [1894]:58).

**Cuadro No. 08**  
**Copia del Balance del Banco Nacional – 30 Junio de 1882**

BALANCE DE LAS CUENTAS DEL BANCO NACIONAL en 30 de Junio de 1882.		SALDOS	
	DEUDORES	ACREEDORES	
Obligaciones descontadas	802.944.80		
Pagarés de Aduana	209.059.70		
Libranzas del 25%	852.754.45		
Bonos del 8%	36.545.15		
Bonos del 6%	10.050.55		
Renta nominal	37.501.20		
Bonos del 2%	388.70		
Muebles	10.572.30		
Muñoz & Espriella	827.30		
Schloss Brothers	688.10		
Letras por derechos	29.467.85		
Ferrocarril de Girardot	216.874.97		
Créditos flotantes	119.448.55		
Obligaciones de Tesorería p/c de Capital	424.391.		
Sucursal de Barranquilla c/c	57.154.80		
Id id s/c de Capital	108.123.		
Pagarés del Tesoro	137.600.60		
Barras de plata	14.742.80		
Intereses s/ vales del Ferrocarril de Girardot	6.050.		
Gobierno Nacional s/c de utilidades	8.000.		
Caja	448.148.02		
Capital		2.000.000.	
Fondo de Reserva		50.250.15	
Depósitos		17.816.70	
Depósitos á la orden		66.122.40	
Cuentas corrientes		13.890.12	
Deuda pública		67.913.87	
Tesorería General s/c de valores públicos		743.568.35	
Vales del Ferrocarril de Girardot		118.599.95	
Ganancias y Pérdidas		63.262.30	
Billetes		388.908.	
	3.531.331.85	3.531.331.85	

Es fiel copia del original que se encuentra á los folios 606 y 607 del "Diario."

Bogotá, 23 de Agosto de 1894.

Fuente: Archivo Anexo II, Fondo-Ministerio de Hacienda, Serie-Informes, Caja 2, Carpeta 2, Folio 1.



La falta de una estrategia adecuada respecto a la revelación de datos fue más evidente en los procesos de las emisiones clandestinas. La argumentación de los abogados de los gerentes acusados, en cuanto al cargo de falsedad por divulgación de balances manipulados, fue la de probar que legalmente sus apoderados no tenían ningún compromiso o funcionalidad operativa por la formación de estos documentos y mucho menos por el envío a prensa o la expedición de copias sobre los mismos (Cadavid, 1895; Pulecio, 1895; Malo O'Leary, 1899).

En su defensa también pretendían demostrar como los balances no eran documentos "auténticos" de carácter público, por lo tanto, no había ningún inconveniente en mostrar reportes con cuentas y valores diferentes para la misma vigencia, exhibirlos acordes o en divergencia con los libros y los documentos soporte y tampoco era necesario tener cuidado de las firmas o los vistos buenos del revisor. En su concepto, estas situaciones ocurrían con naturalidad en el agente fiscal del gobierno y la industria bancaria en general, un mercado incipiente en el que se debía "mantener en reserva" información sensible al público y la competencia (Cadavid, 1895; Pulecio, 1895; Malo O'Leary, 1899).

En síntesis, la publicidad y relevancia de la contabilidad del banco difícilmente se ajustan a los preceptos legales y en ningún sentido cumplen con sus objetivos en el desarrollo de la banca, únicamente se restringe a las necesidades informativas que emergen en los negocios políticos de la dirección y el gobierno regenerador, se reafirma una vez más que:

*"(...) en los balances se notan sumas acomodaticias, cuentas improvisadas, saldos maliciosos, datos omitidos, etc.; en los informes hay vaguedad, incertidumbre y reticencias. El contador es el único empleado que a veces describe honradamente las cuentas. De los revisores solo queda la impresión de un maestro de ceremonias inglés que dice: All right, all right. Aunque los gerentes han sido nombrados de talento, no han podido sustraerse a las censuras y a la burla del público"* (Garcés, 1892:14).

Acorde con esta cita, en este ensayo se ha estudiado los aspectos de organización y contaduría del Banco Nacional. En seguida, se trata el tercer eslabón en la cadena de gestión y control de la información contable: el revisor.

#### **4. La Revisoría del Banco Nacional de Colombia**

##### **4.1. Autonomía y Fiscalización**

La ya citada anomalía en la naturaleza jurídica del banco, entre entidad pública y privada, tenía una de sus más perjudiciales consecuencias en lo correspondiente al control de las cuentas y la fiscalización. Para varios encargados de la entidad y el gobierno, la suprema inspección es responsabilidad del revisor, figura constituida por la ley 39 de 1880, acorde con la costumbre comercial en esta materia, en los siguientes términos:

*"Artículo 19. Tendrá también el Banco un revisor en cargado de la fiscalización de las operaciones del mismo Banco, con libre acceso a las oficinas y a los libros, y con voz en las deliberaciones del consejo de administración.*

*(...) Artículo 21. El Revisor practicará mensualmente una visita en el Banco, en la cual, además de examinar las operaciones del Balance, se cerciore de que las existencias en*

*metálico o documentos en la Caja del Banco se hallan en la debida proporción con los billetes en circulación. Del resultado de estas visitas se dará cuenta al público en el Diario Oficial”* (Disposiciones referentes al Banco Nacional, 1893: sin numeración).

Las visitas y diligencias del revisor, son entonces, las únicas actividades de control válidas y suficientes (Cuadro No. 09). Como el banco era una entidad “autónoma” del estado, no estaba en la obligación de colocar a disposición de otros entes o auditorías, los libros de cuentas y otra información de contratos o inversiones. Era riesgoso para la buena administración y los negocios comunicar datos privilegiados o cifras que tal vez generaran zozobra en el público. Cualquier intento de inspección no expreso taxativamente en la legislación debía ser rechazado, como en el siguiente ejemplo:

*“La comisión legislativa de cuentas del último Congreso, (...) solicitó que se le permitiese la revisión de los libros del Banco para enterarse del origen, curso y estado de las operaciones. El Ministerio del Tesoro negosé a esa solicitud tan destituida de fundamento como respetable por su origen y tendencia.*

*Tal negativa fue justa y conveniente, pues la injerencia del Congreso en la revisión de las operaciones del Banco no se halla autorizada por la ley, pugna con las atribuciones de esa corporación, es incompatible con la naturaleza del Banco y aún podría ser perjudicial a este establecimiento”* (Informe del Gerente del Banco, 1890: 16-17).

Desde otro punto de vista, la participación de inspectores externos era no solo legal sino legítima, en la medida que la entidad manejaba directamente recursos del erario público y varios de sus funcionarios eran considerados por ley empleados oficiales. Antes de las emisiones clandestinas solo dos visitas fueron atendidas por el banco, irónicamente presentaron dictámenes favorables y elogiosos de la contabilidad de la entidad: una por parte del Inspector General de Bancos en 1887 y otra de la Oficina General de Cuentas en 1881 (Diarios Oficiales No. 5082 y 6931). Es último ente solicitó sin éxito ante la gerencia y el gobierno las facultades de examen y fenecimiento de las cuentas.

Bajo esta misma óptica, las ambigüedades en la reglamentación tenían vacíos considerables en materia de inspecciones contables, no se trataba solamente que se llevaran a cabo investigaciones externas, a nivel interno la labor del revisor debía estar acompañada por la supervisión de la junta general de accionistas y ante su falta de existencia por la junta directiva. Esta instancia tenía la obligación de aprobar las cuentas y no simplemente darles un visto bueno de notificación.

En fin, ante la ausencia de procedimientos internos precisos y una jurisdicción coherente sobre la función de control, se evidenciaba con nítida preocupación:

*“Como la Oficina General de Cuentas no ha examinado nunca las del Banco Nacional; como éste le niega a esta oficina la facultad de examinarle las cuentas; como no existe Asamblea General que las examine; como ni la Junta Directiva ni el Revisor tampoco las examinan, ni tampoco tienen la facultad legal para ello, resulta que las cuentas del Banco Nacional cuyo capital del Gobierno, en cuyas arcas se encuentran en cuenta corriente los fondos de la Tesorería General, y de la solvencia del cual responde siempre el Gobierno, resulta, decimos, que las cuentas de ese establecimiento nadie las examina”* (Oficina General de Cuentas, 1884. Citado por Garcés, 1892:37).

**Cuadro No. 09**  
**Acta de la Visita del Revisor a la Oficina de Caja – 30 de julio 1892**

**DILIGENCIA DE VISITA.**  
 Diciembre 27 de 1884.  
*El Revisor del Banco Nacional*  
 Al señor Secretario del Tesoro de la Unión.

De conformidad con lo que dispone el inciso 3.º, artículo 22 del Reglamento del Banco, tengo el honor de informar á usted que habiendo practicado la visita trimensual en las oficinas de dicho Banco y verificado la Caja, dió el siguiente resultado:

	Billetes de Banco.	Plata.	Nikel.
Caja N.º 1..	100,000	7,000 ...	2,550
Caja N.º 2..	.....	10,000 ...	2,095
Caja N.º 3..	118,161	35,776 47½	.....
Caja N.º 4..	.....	9,000 ...	.....
Caja N.º 7..	.....	25,000 ...	.....
Caja N.º 8..	.....	.....	14,000
29 cajas de maderas cerradas, cada una con \$ 1,000 en nikel. ....	.....	.....	29,000
3 id. id., conteniendo una \$ 980, otra \$ 860, y otra \$ 610. ....	.....	.....	2,450
<b>Totales. \$</b>	<b>218,161</b>	<b>86,776 47½</b>	<b>50,095</b>

También examiné el Balance y documentos á él anexos y los encontré arreglados; por lo cual doy fin á este informe, suscribiéndome del señor Secretario, con el mayor respeto, muy atento y seguro servidor,

En este sentido, el desorden en las garantías de regulación independiente es una de las razones por la cual, la confianza, imagen y operatividad del banco cae tan pronto en desdicha. Es probable que el ejercicio de una inspección a las cuentas por sí sólo no hubiera podido frenar una galopante ética rentista al interior de esta o cualquier otra entidad del momento, pero también es cierto que su desaparición o parcialidad, en complemento, contribuyó a la exacerbación de estas conductas malintencionadas.

#### 4.2. Visitas e Informes del Revisor

De acuerdo al reglamento original del banco, el revisor tenía derecho ilimitado de todos los actos de administración del banco y además de los consagrados en la ley 39 de 1880 tenía por deberes: El examen mensual de las cuentas y existencias de caja; realizar una visita trimestral a las oficinas del banco con el fin de revisar las operaciones, libros, correspondencia y negocios de la entidad; pasar al ejecutivo un informe sobre estas diligencias; y examinar semestralmente el balance general rindiendo dictamen del mismo a la junta directiva (Disposiciones referentes al Banco Nacional, 1893).

El soporte en el cumplimiento de estos deberes, como lo dispone la reglamentación, es la formación de reportes y actas de las visitas (Cuadro No. 10). Como sucede en el caso de la publicidad de los informes, a medida que pasa el tiempo, disminuye su extensión y continuidad de divulgación en la prensa oficial. Mientras al principio se exhiben reportes mensuales, posteriormente, es difícil encontrar incluso los comentarios del trimestre y el semestre. El contenido de las observaciones al finalizar el año, se va haciendo más restrictivo y en la mayoría de casos se constituye por una opinión favorable sobre la gerencia y el “orden” de la contabilidad y la correspondencia.

Del mismo modo sucede con las actas, muy pocas tienen hallazgos relevantes. Un análisis de 65 documentos disponibles, referentes a las del revisor Javier Tobar para el periodo que va entre diciembre de 1891 y julio de 1894, permite evidenciar que el resultado de la mayoría de visitas era un visto bueno; ya sea de las cuentas de caja, libros contra balances o el archivo de la entidad. Cuando se encontraban diferencias, que era como ya se comentó, usual en los rubros de cuentas corrientes y deuda flotante se procedía a comunicar al encargado; dichas notas o memorandos no se adjuntan a las actas y es probable que fueran en su mayoría llamados de atención verbales (Banco Nacional, 1973 [1894]). Difícilmente se encuentra un chequeo de tópicos que en algún momento dado se hubieran encontrado en desacuerdo con la reglamentación

Es algo apresurado concluir que estas visitas fueran procedimientos totalmente inútiles, que el hecho que no fuera permanente el oficio fiscalizador del revisor derivó en una ineficiencia absoluta de su actividad. También es cierto que posiblemente esta función aún no estaba muy clara en el contexto de la industria bancaria y su rol no se entendiera como una actividad de auditoría de las cuentas o un dictamen enfocado en evaluar el principio de “negocio en marcha” de un programa político y fiscal del gobierno de turno.

La falencia fue entonces, que la reglamentación no le concedió un carácter independiente al revisor, este funcionario no tenía la potestad de activar y terminar o trasladar a otras instancias, una investigación disciplinaria o administrativa sobre decisiones erróneas o fraudulentas posiblemente tomadas por la gerencia u otro funcionario del banco. Tal es así, que se su labor se ve fuera de foco para algunos evaluadores de su proceso:



**Cuadro No. 10**  
**Acta de la visita del revisor a la oficina de caja – 30 de julio 1892**

En la Ciudad de Bogotá a treinta de Julio de mil ochocientos noventa y dos, se trasladó el infrascrito Revisor a la oficina de Caja, con el objeto de hacer la visita reglamentaria en dicha oficina. El Señor Caffer principal abrió las Cajas, y contó el contenido de ellas, tan escrupulosamente cuanto cabe en lo posible, resultó la existencia, tanto en Billetes como en metales, de acuerdo con la suma que figura en la relación, y con el saldo de la Cuenta de Caja que figura en los libros Generales.

El Revisor

Cavero Tobo

Cunulo A. Ordoñez

Secretario

*“Fiscalizar es criticar, sindicarse, censurar y también indagar las acciones u operaciones de otro. Así, pues, la fiscalización de las operaciones del Banco, ejercida por el revisor, consiste en averiguar que operaciones celebra el Banco para censurarlas cuando a su juicio haya lugar a ello.*

*La facultad de fiscalizar no equivale, pues, a la de examinar las cuentas del Banco, estudiando los comprobantes de cada operación, a fin de saber si las disposiciones legales aplicables han sido violadas en las operaciones que el banco haya celebrado en su carácter propio, o como Agente o auxiliar del Poder Ejecutivo” (Oficina General de Cuentas, 1884. Citado por Garcés, 1892:35).*

En síntesis, había una brecha de expectativas entre las exigencias de diferentes agentes relacionados al Banco Nacional y las responsabilidades asignadas al revisor. Finalmente su rol dentro de la entidad se redujo a una aprobación concienzuda de las cuentas por medio de visitas, mientras se esperaba de él una actitud y juicio más activo para fiscalizar las operaciones del banco, de manera que se garantizará su permanencia. Asunto que en último término no se produjo por razones de orden ajenas a su cargo, pero en las que finalmente colaboró como otro elemento de confusión.

## **Conclusiones**

La situación socioeconómica de Colombia a finales del siglo XIX, fue de bastante cambio, en razón a la implementación del programa político de la regeneración y su disposición de reformar la institucionalidad derivada de la constitución federal de 1863. Además se presentaba como una alternativa a las dificultades y problemas que persistían en los frentes fiscal, comercial y de seguridad del país, que se veían afectados además, por la crisis internacional de la década de los años setenta en Estados Unidos e Inglaterra.

En especial desde 1871, el complejo sistema monetario con patrón bimetálico había tenido por resultado un tortuoso contraste entre las costumbres locales de negociar por medio de la plata y asumir un esquema oficial basado en el oro. La consecuencia final fue la escasez de numerario y el aumento de las tasas de interés con incentivos de especulación en los mercados de crédito y producción, promovidos a la par, por el déficit fiscal y la deuda pública.

La respuesta del movimiento regenerador fue la introducción del papel moneda y su dirección a través de un banco nacional, constituido por capital público y con la participación de accionistas particulares. Esta entidad tendría por objeto aparte de las operaciones comunes de un establecimiento financiero servir de prestamista y agente fiscal del estado. En el trasfondo político se generó un instrumento para financiar gastos gubernamentales, entre otros la guerra civil.

La estructuración legal que se materializó en los estatutos y reglamentos del banco, produjo confusión sobre su naturaleza jurídica y las funciones de sus empleados; si bien se disponía la formación de una asamblea general de accionista y un consejo directivo, estas instancias no operaron. La relativa autonomía del banco se disipó en la pérdida de los adecuados pesos y contra pesos, la falta de controles internos y externos efectivos y la discrecionalidad desproporcionada y poco transparente que caracterizó los actos de la gerencia y la junta directiva.

En 1894 salen a flote los manejos fraudulentos de la entidad, en el escándalo de las emisiones clandestinas, en el que se investigó y en algunos casos se acusó a un funcionario de la entidad por diversas causas criminales. Ante la presión política y la crítica del público, la entidad entro en un proceso de liquidación tortuoso que permite evidenciar además problemas de orden en la contabilidad y la revisoría que influyeron decididamente en la administración equivocada y el desarrollo de las acciones engañosas, así como, en la pérdida de confianza del público en la real situación financiera y operativa del banco.

A pesar de establecerse una oficina de contaduría y de procederse con la apertura de los libros principales, exigidos por la legislación comercial, y varios auxiliares que tenían encargados responsables. Las cuentas del Banco Nacional no se caracterizaban por su estandarización y claridad. No había unas políticas contables definidas sobre la elaboración y publicidad de la información, era común el desarrollo de reportes complejos, que no tenían la suficiente divulgación u oportunidad y que contenían rubros de nombres exóticos que simulaban las contingencias o las apropiaciones para reservas. La liquidación de las utilidades y otros elementos del balance difícilmente pueden tomarse como datos confiables que reflejen razonablemente la situación financiera.

El examen y feneamiento de estas cuentas no se llevó a cabo, salvó unas cuantas ocasiones el Banco accedió a prestar su contabilidad a auditoría externa. Bajo el parámetro de autonomía, las directivas y el gobierno restringieron cualquier tipo de inspección. Esta función se limitó a los revisores del banco, que resultaron desbordados por sus responsabilidades y envueltos en problemas legales. De la consulta de algunas actas e informes de diligencias, se puede inferir el buen juicio de los revisores en el cumplimiento de sus visitas pero de la misma forma es notable la falta de seguimiento a la respuesta de sus observaciones, el uso de notificaciones verbales y una mayor preocupación por evaluar el principio de negocio en marcha.

Es claro que una evaluación más adecuada de las actividades de revisoría, sus principios y herramientas en el contexto de la industria bancaria colombiana de finales del siglo XIX, puede argumentarse con más detalles, al igual que los sistemas de cuentas y su evolución. La historia de la contabilidad en esta institución, así como otras de la actividad bancaria pública y privada de nuestra vida republicana tiene aún un largo trecho por recorrer. Hay bastante material por estudiar en los archivos públicos y privados y en las bibliotecas nacionales y locales. En este sentido, el ensayo es en el fondo, un llamado a investigar más profundamente estos temas en el contexto latinoamericano.

## **Fuentes Documentales**

### Archivo General de la Nación

- Archivo Anexo II  
Fondo Ministerio de Hacienda  
Series: Informes  
Caja 2-Carpeta 2.

- Sección República  
Diario Oficial  
No. 4915, 4943, 5015, 5082, 6276, 6280, 6430, 6931 y 7191.

## Biblioteca Nacional

- Fondo Antiguo. Disposiciones referentes al Banco Nacional. Imprenta de Vapor de Zalamea. Bogotá, 1893.

- Fondo Antiguo. Informe del Gerente del Banco Nacional. Imprenta de Echeverría Hermanos. Bogotá, 1888-1891.

## **Bibliografía**

Banco Nacional. (1973) [1894], *Actas del Banco Nacional de 1891 a 1894*, Bogotá: Canal Ramírez-Antares Editorial.

Bustamante, D. (1980), *Efectos Económicos del Papel Moneda durante la Regeneración*, Bogotá: Editorial La Carreta.

Cadavid, A. (1895), *Defensa del Doctor Nicolás Osorio ante la Corte Suprema de Justicia*, Bogotá: Imprenta de la Luz.

Cámara de Representantes. (1894), "Informe presentado a la Honorable Cámara de Representantes por la Comisión Investigadora de las Emisiones Ilegales del Banco Nacional", en Martínez, C. (1938), *Las Emisiones Clandestinas del Banco Nacional y otros ensayos*, Bogotá: Imprenta Nacional.

Caro, M. A. (1956) [1903], *Escritos sobre Cuestiones Económicas*, Bogotá: Banco de la República.

Correa, S. (2009), "Del Radicalismo a la Regeneración. La cuestión monetaria (1880-1903)", *Economía Institucional*, No. 21, pp. 161-178.

Diez, J.I. (1989), "El Banco Nacional. 1880-1904: El Fracaso de la Moneda Legal", *Lecturas de Economía*, No. 28, pp. 31-76.

Garcés, M. (1892), *Finanzas Regenerativas*, Bogotá: Imprenta de Lleras.

Hernández Gamarra, A. (2001), *La moneda en Colombia*, Bogotá: Villegas Editores.

Junguito, R. (2010), "Las finanzas públicas en el siglo XIX", en *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, pp. 41-134.

Kalmanovitz, S. (2002), "Miguel Antonio Caro, El Banco Nacional y el Estado", en *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 189-221.

Malo O'Leary, A. (1899), *Conclusiones*, Bogotá: Imprenta de Luis M. Holguín.

Marichal, C. y Tedde, P. (1994), "Modelos y Sistemas Bancarios en América Latina", en *La formación de los Bancos Centrales en España y América Latina. Siglos XIX y XX*, Madrid: Banco de España – Servicio de Estudios, pp. 151-157.

Meisel, A. y López, A. (1990), "Papel Moneda, Tasas de Interés y Revaluación durante la Regeneración" en *El Banco de la República: Antecedentes, Evolución y Estructura*, Bogotá: Banco de la República, pp. 67-102.

Ocampo, J.A. (1984): *Colombia y la Economía Mundial. 1830-1910*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

-. (1994), "Regímenes Monetarios Variables en una Economía Preindustrial: Colombia, 1850-1933", en Sánchez, F. (eds.), *Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia*, Bogotá: TM Editores, pp. 305-329.

Pulecio, G. (1895), *Defensa del Dr. Arturo Malo O`Leary*, Bogotá: Imprenta del Telegrama.

Restrepo, J. (1990), "La Política Monetaria de la Regeneración", *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. XXVII, No. 26, pp. 3-25.

Romero, A. (1987), *Historia Monetaria en Colombia*, Bogotá: Tesis Universidad Nacional de Colombia.

-. (1990), "La Regeneración y el Banco Nacional", *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. XXVII, No. 26, pp. 27-39.

Samper, M. (1925) [1894], *Escritos Político – Económicos*, Bogotá: Editorial Cromos.

Torres, G. (1980), *Historia de la Moneda en Colombia*, Medellín: Fondo Rotatorio de Publicaciones-FAES.