



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00311-00  
Demandante: Fanny Figueredo Báez  
Demandado: Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores  
Tema: Sanción disciplinaria contador público

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

---

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia, de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y a través de apoderado judicial, instauró, la señora Fanny Figueredo Báez, en contra de la Junta Central de Contadores.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“Principales:*

*PRIMERA. Se declare la Nulidad Absoluta en todas sus partes e incluyendo sus efectos, de las Resoluciones Nos. T-0000525 del 29 de septiembre de 2016 y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 9 de noviembre de 2017, proferidas por la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, mediante las cuales sancionó y confirmó la sanción disciplinaria de doce meses de suspensión de la inscripción profesional de la Contadora Pública FANNY FIGUEREDO BÁEZ con C.C. No. 52.554.514 de Bogotá D.C., y la Tarjeta Profesional No. 42.036-T., por cuanto fueron expedidos en contra de la ley sustancial, sin competencia, al haberse vencido los tres años de la facultad sancionatoria.*

*SEGUNDA. Que como consecuencia de lo anterior, se declare que operó el fenómeno jurídico de la caducidad de tres (3) años de la facultad sancionadora de la Junta Central de Contadores, de que trata el art. 52 de la ley 1437 de 2011, - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, en el proceso disciplinario No. 2013-181, seguido en contra de la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ con C.C. No. 52.554.514 de Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional de Contadora Pública No. 42.036-T, por los que las resoluciones sancionatorias T-0000525 del 29 de septiembre de 2016 y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 09 de noviembre de 2017, fueron expedidas en forma extemporánea y sin competencia.*

*TERCERA. Como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, a retirar de la base de datos de la Junta Central de Contadores toda inscripción de la sanción disciplinaria impuesta a la profesional FANNY*

*FIGUEREDO BÁEZ, con ocasión del proceso disciplinario No. 2013-181 y las Resoluciones Nos. T-0000525 del 29 de septiembre de 2016 y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 09 de noviembre de 2017.*

*CUARTA. Como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES a remitir en forma inmediata las comunicaciones a las mismas entidades públicas, gremiales y empresas privadas, a las cuales informó la sanción impuesta a la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, incluyendo, pero sin limitarse, a la Cámara de Comercio de Bogotá, e indique con claridad que fue declarada su nulidad absoluta por la autoridad judicial.*

*QUINTA. En calidad de restablecimiento del derecho, se condene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES a pagar en favor de la demandante, el valor de setenta y dos millones seiscientos mil pesos ML (\$72.600.000), correspondiente a la indemnización por los daños y perjuicios causados por la sanción disciplinaria, liquidados con fundamento en los honorarios dejados de percibir por la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, desde el mes de mayo de 2017 hasta la fecha de presentación de la demanda, suma que deberá ser actualizada por el término que permanezca la sanción disciplinaria, debidamente indexado a la fecha de su efectivo pago, incluyendo el pago de intereses moratorios si proceden, según la ley.*

*PRIMERA SUBSIDIARIAS:*

*PRIMERA: Se declare la Nulidad Absoluta en todas sus partes e incluyendo sus efectos, de las Resoluciones Nos. T-0000525 del 29 de septiembre de 2016 y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 09 de noviembre de 2017, proferidas por la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, mediante las cuales sancionó y confirmó la sanción disciplinaria de doce meses de suspensión de la inscripción profesional de Contadora Pública FANNY FIGUEREDO BÁEZ con C.C. No. 52.554.514 de Bogotá D.C. y tarjeta profesional de Contadora Pública No. 42.036-T, por cuanto fueron expedidas con falsa motivación como quiera que no existía prueba para condenar a la investigada, pues los hechos y circunstancias no son de su responsabilidad subjetiva.*

*SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, a retirar de la base de datos de la Junta Central de Contadores toda inscripción de la sanción disciplinaria impuesta a la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, con ocasión del proceso disciplinario No. 2013-181 y las Resoluciones Nos. T-000525 del 29 de septiembre de 2016, y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 09 de noviembre de 2017.*

*TERCERA. Como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, a remitir en forma inmediata las comunicaciones a las mismas entidades públicas, gremiales y empresas privadas, a las cuales informó la sanción impuesta a la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, incluyendo, pero sin limitarse, a la Cámara de Comercio de Bogotá, e indique con claridad que fue declarada su nulidad absoluta por la autoridad jurisdiccional.*

*CUARTA: En calidad de restablecimiento del derecho, se condene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES a pagar en favor de la demandante, el valor de setenta y dos millones seiscientos mil pesos ML (\$72.600.000), correspondiente a indemnización por los daños y perjuicios causados por la sanción disciplinaria, liquidados con fundamentos en los honorarios dejados de percibir por la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, desde el mes de mayo de 2017 hasta la fecha de presentación de la demanda, suma que deberá ser actualizada por el término que permanezca la sanción debidamente indexado a la fecha de su efectivo pago, incluyendo el pago de intereses moratorios si proceden, según la ley.*

## SEGUNDAS SUBSIDIARIAS:

*PRIMERA. Se declare la Nulidad parcial de las Resoluciones Nos. T-0000525 del 29 de septiembre de 2016 y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 09 de noviembre de 2017, proferidas por la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, mediante las cuales sancionó y confirmó la sanción disciplinaria de doce meses de suspensión de la inscripción profesional de Contadora Pública FANNY FIGUEREDO BÁEZ con C.C. No. 52.554.514 de Bogotá D.C. y Tarjeta Profesional de Contadora Pública No. 42.036-T, por cuanto fueron expedidos con falsa motivación como quiera que no fue aplicada la proporcionalidad de la sanción, de acuerdo con la falla, debiendo aplicar máximo la sanción de amonestación y no la de doce meses de suspensión de la Inspección Profesional.*

*SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior a título del restablecimiento del derecho, se ordene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, a retirar de la base de datos de la Junta Central de Contadores toda inscripción de la sanción disciplinaria de suspensión de la inscripción disciplinaria impuesta a l profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, con ocasión del proceso disciplinario No. 2013-181 y las Resoluciones Nos. T-0000525 del 29 de septiembre de 2016, y T000-0771 del 5 de octubre de 2017, notificada el 09 noviembre de 2017.*

*TERCERA. Como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, a remitir en forma inmediata las comunicaciones a las mismas entidades públicas, gremiales y empresas privadas, a las cuales informó la sanción impuesta a la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, incluyendo pero sin limitarse, a la Cámara de Comercio de Bogotá, e indique con claridad que fue declarada su nulidad absoluta por la autoridad jurisdiccional.*

*CUARTA: En calidad de restablecimiento del derecho, se condene a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES a pagar en favor de la demandante, el valor de setenta y dos millones seiscientos mil pesos ML (\$72.600.000), correspondiente a la indemnización por los daños y perjuicios causados por la sanción disciplinaria, liquidados con fundamento en los honorarios dejados de percibir por la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, desde el mes de mayo de 2017 hasta la fecha de presentación de la demanda, suma que deberá ser actualizada por el término que permanezca la sanción de suspensión de la inscripción profesional, suma debidamente indexada a la fecha de su efectivo pago, incluyendo el pago de intereses moratorios si proceden, según la ley”.*

## 2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados, con sustento en los siguientes cargos:

### 2.1. “Caducidad como figura jurídica reguladora de la facultad sancionatoria de la Junta Central de Contadores en aplicación del Art. 52 de la Ley 1437 de 2011”

Adujo que los juicios disciplinarios adelantados por la Junta Central de Contadores deberían tener como sustento lo previsto en la Ley 145 de 1960, modificada por la Ley 43 de 1990 y la Ley 1314 de 2009. También, dijo, que los vacíos de estas normas debían suplirse, en su orden, por lo prescrito en la Ley 1437 de 2011 y el Código Único Disciplinario.

Explicó que, conforme lo anterior, debido a que la normativa en mención no consagraría la figura de la caducidad, se debía acudir a lo previsto en la Ley 1437

de 2011 al respecto, según la interpretación efectuada por la Corte Constitucional en sentencia C – 530 de 2000.

Mencionó, entonces, que la aplicación de lo preceptuado en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sería de obligatorio cumplimiento por la autoridad demandada, motivo por el que la facultad sancionatoria caducaría a los tres (3) años de ocurrido el hecho objeto de investigación; supuesto que, señaló, ha sido acogido por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Aludió que, conforme lo dicho, la Junta Central de Contadores habría perdido competencia para sancionar a la demandante, pues, los hechos objeto de investigación ocurrieron durante los años 2011 y 2012, mientras que la resolución sancionatoria fue expedida el 29 de septiembre de 2016 y notificada el 9 de noviembre de ese mismo año, es decir, superados los tres (3) años señalados en la referida normativa.

Refirió que existirían otros contadores públicos investigados por la autoridad demandada, que no habrían sido sancionados, luego que la entidad aplicara el término de caducidad de tres (3) años, consagrado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Arguyó que la Junta Central de Contadores habría aceptado mediante diferentes acuerdos y resoluciones que el trámite de los procesos disciplinarios que se adelantan ante sus dependencias, debía regirse por lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo relativo a la caducidad de la facultad sancionatoria.

## **2.2. “Ilegalidad de las decisiones por aplicar el contenido del Art. 638 del Estatuto Tributario”**

Manifestó que los actos administrativos habrían sido sustentados en normas ajenas al procedimiento disciplinario propio de la Junta Central de Contadores, esto es, el artículo 638 del Estatuto Tributario, que contempla un término de cinco (5) años como límite temporal para imponer sanciones, es decir, dos (2) años más que lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Dijo que la normatividad aludida por la demandada, únicamente, resultaría aplicable en las investigaciones adelantadas por la Dirección de Impuestos Nacionales – DIAN, motivo por el que habría resultado ilegal su aplicación en los juicios disciplinarios que adelantada la entidad demandada, que se encuentran regulados por su propia normativa especial y cuyos vacíos deberían suplirse, como se mencionó, con lo prescrito en la Ley 1437 de 2011, para el caso de la caducidad de la facultad sancionatoria.

Señaló que la demandada no tendría sustento alguno para considerar que su facultad disciplinaria podría extenderse por un periodo de cinco (5) años, en la forma que lo establece la legislación tributaria.

## **2.3. “Falsa motivación por indebida valoración probatoria”**

Adujo que, a partir de las pruebas allegadas a la investigación administrativa, presuntamente, resultaría evidente que la demandada fundó su decisión sancionatoria, en valoraciones erradas y discordantes con la realidad probatoria y las reglas de la sana crítica.

Indicó que, a partir de lo señalado en la versión libre rendida, el 13 de febrero de 2014, resultaría evidente que no hubo violación alguna a las normas señaladas por el funcionario de la DIAN, en el informe que originó la investigación administrativa.

Declaró que la Junta Central de Contadores pretende endilgarle responsabilidad respecto de obligaciones propias del contribuyente, sin tener en cuenta que toda certificación que emite un revisor fiscal, se efectúa con fundamento en los libros y registros contables de la entidad auditada, en la forma que lo prescribe el Decreto 2649 de 1993.

Mencionó que la demandada no habría valorado: i) la salvedad que emitió como revisora fiscal la demandante al firmar las declaraciones de renta de los años gravables 2010 y 2011; ii) el hecho que la Administración Tributaria no le habría notificado requerimiento especial, ni hubo liquidación oficial de revisión alguna, en los términos del Estatuto Tributario; iii) los certificados sobre la existencia de las personas jurídicas, expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá sobre los terceros proveedores que se adujeron ficticios en la investigación administrativa; y iv) la declaración de la contadora Amparo Ávila.

Finalmente, arguyó que la Administración tampoco habría valorado adecuadamente la conciliación contable que reposaba en el expediente, ni las certificaciones del representante legal correspondiente, sobre el recibo de la aludida salvedad.

#### **2.4. “Las resoluciones impugnadas quebrantan el principio de legalidad, debido proceso, administración de justicia e igualdad, por incurrir en indebida proporcionalidad de la sanción”**

Aseveró que, con ocasión a que de los dos (2) cargos, formulados en el auto del 10 de agosto de 2015, únicamente, se habría dejado vigente uno de ellos, la Junta Central de Contadores debió regular la sanción a imponer en su contra y determinar que no procedía la suspensión de la inscripción profesional, sino la imposición de una amonestación o multa.

Adujo que la demandada habría omitido dar aplicación a lo previsto en el artículo 18 de Ley 734 de 2002, pues, resultaría claro que no procedía la aplicación de la sanción impuesta cuando no se habrían dejado vigentes los dos cargos disciplinarios inicialmente endilgados.

Explicó que la Junta Central de Contadores habría decidido, sin justificación alguna, aplicar la sanción de suspensión por el máximo tiempo legal, aun cuando ello resultaría desproporcionado, debido a que tal sanción no sería idónea, necesaria ni contribuiría a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo y se encontraría alejada de la más benigna posible.

Mencionó que resultaría evidente la falta de proporcionalidad de la sanción, debido a que de las pruebas que obraban en el expediente administrativo sería claro que el contribuyente no habría sido sancionado por la DIAN, ni le habría sido iniciada

investigación sancionatoria, por lo que no tendría sentido que una autoridad diferente a la tributaria impusiera una multa.

Aludió que la demandante violentó las normas de dosimetría y no justificó en forma clara y precisa sus conclusiones para escoger la sanción impuesta, que correspondía a la razonabilidad de los hechos efectivamente acaecidos.

### 3. Contestación de la demanda

La Junta Central de Contadores contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones planteadas, al considerar que no tendrían fundamento alguno. En consecuencia, solicitó la denegatoria de las mismas, con sustento en las excepciones que denominó como de mérito: *“desatención elemental de las normas que rigen la profesión contable”*; *“los actos administrativos fueron debidamente motivados”*; *“competencia del tribunal disciplinario”* y *“buena fe”*.

Manifestó que la demandante no habría efectuado un apropiado estudio de los soportes contables que sirvieron de base para la presentación de la declaración de renta del año gravable 2011, de la sociedad *Continental Drilling Company*, motivo por el que, adujo, la contadora habría fallado en su deber al suscribir dicha declaración con información contraria a la realidad.

Dijo que, la demandante, como profesional contable debió convalidar y verificar adecuadamente los documentos en los que se basó para dar fe de la información contable que reportó a la DIAN.

Adujo que, según lo previsto en el artículo 37.6 de la Ley 43 de 1990, las disposiciones del Estatuto Tributario se encontrarían dentro de la normativa que debía conocer y aplicar la demandante, en su calidad de contadora pública.

Reiteró que las operaciones registradas en la declaración de renta suscrita por la profesional contable demandante no corresponderían con la realidad, debido a que habría omitido verificar asiduamente los soportes contables que dieron sustento a su declaración, esto, en los términos de los artículos 8 y 9 de la Ley 43 de 1990, por lo que, dedujo, su conducta habría resultado negligente.

Señaló que los actos administrativos acusados habrían sido debidamente motivados, pues, contendrían un relato de las actuaciones que se ejecutaron en el trámite sancionatorio disciplinario y de los hechos que dieron origen a la investigación; también, porque, en ellos, se habría señalado claramente los cargos imputados a la demandante, las normas vulneradas y, además, se habrían valorado debidamente las pruebas allegadas, las cuales condujeron a concluir la necesidad de imponer la sanción que se demanda.

Indicó que, en aplicación del principio de legalidad, era dable aplicar el término de prescripción de cinco (5) años, prescrito en el artículo 638 del Estatuto Tributario, pues, el caso analizado concernía a una contadora pública que habría incurrido en la conducta establecida en los artículos 659 y 659-1.

Declaró que, en distintas actas de sesiones del Tribunal Disciplinario de la entidad, se habría dispuesto aplicar el término de prescripción establecido en la normatividad mencionada con anterioridad, razón por la que, afirmó, sí tenía competencia temporal para imponer la sanción impuesta a la actora.

Explicó que lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 resulta aplicable, únicamente, ante la inexistencia de normas especiales que regulen la caducidad de

la facultad sancionatoria; entonces, dijo, como la conducta endilgada a la demandante se encontraba regulada en el Estatuto Tributario, debía darse aplicación de lo prescrito en el artículo 638 de esa normativa.

Aseveró que no sería procedente la aplicación de la jurisprudencia citada en la demanda, debido a que las conductas allí analizadas por profesionales contables, no eran comportamientos alusivos al quebrantamiento de la fe pública en relación con el reporte de información tributaria, es decir, de lo señalado en el artículo 659 del Estatuto Tributario.

#### **4. Actividad procesal**

El 10 de septiembre de 2018, fue admitida la demanda de la referencia y, en consecuencia, se ordenaron las notificaciones de rigor<sup>1</sup>.

El 24 de julio de 2019, la Junta Central de Contadores contestó la demanda<sup>2</sup>.

El 11 de marzo de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se resolvió la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte actora, se fijó el litigio y se decretaron e incorporaron las pruebas que reunieron los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad. Finalmente, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que se dispuso la presentación de los alegatos de conclusión por escrito<sup>3</sup>.

#### **5. Alegatos de conclusión**

La parte demandante y demandada presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que ratificaron los argumentos expuestos en el escrito introductorio y la contestación de la demanda<sup>4</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surgidas hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Fanny Figueredo Báez en contra de la Junta Central de Contadores.

Para tal fin, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) formulación de problemas jurídicos; (ii) resolución de los problemas jurídicos; iii) conclusiones; y iv) condena en costas.

#### **1. Problemas jurídicos**

Tal y como fue establecido en la audiencia inicial del 11 de marzo de 2020, las cuestiones a resolver, por este Despacho, se contraen a las siguientes preguntas:

- *¿Expidió, la Junta Central de Contadores, los actos administrativos demandados con falta de competencia, como quiera habría acaecido el*

---

<sup>1</sup> Folio 369 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folios 378 al

<sup>3</sup> Folios 450 al 455 *ibídem*.

<sup>4</sup> Folios 462 al 474 *ibídem*.

*fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011?*

- *¿Profirió, la Unidad Administrativa Especial demandada, las resoluciones cuya legalidad se impugna con infracción de las normas en que debían fundarse, por aplicación indebida del artículo 638 del Estatuto Tributario, toda vez que esa normativa no podría aplicarse en el procedimiento sancionatorio disciplinario adelantado por dicha entidad?*
- *¿Emitió, la entidad demandada, los actos administrativos impugnados con falsa motivación, en consideración a que, presuntamente, omitió valorar las pruebas aportadas a la investigación, tendientes a desvirtuar la responsabilidad disciplinaria en cabeza de la demandante?*
- *¿Profirió, la autoridad demandada, las resoluciones acusadas con transgresión a los principios de legalidad, debido proceso, igualdad y proporcionalidad de la sanción, en tanto habría omitido tener en cuenta, al momento de imponer la sanción, que desechó uno de los dos cargos formulados en contra de la investigada; empero y sin justificación le habría aplicado la sanción de suspensión por el máximo tiempo legal?*

Así, debe, esta instancia, analizar la prosperidad de los cargos formulados por la parte censora, contenidos en la fijación del litigio, acorde con los antecedentes administrativos que contextualizaron la imposición de la sanción objeto de discusión, así:

## **2. Resolución de los problemas jurídicos**

**2.1.** *¿Profirió, la Unidad Administrativa Especial demandada, las resoluciones cuya legalidad se impugna con infracción de las normas en que debían fundarse, por aplicación indebida del artículo 638 del Estatuto Tributario, toda vez que esa normativa no resultaría aplicable al procedimiento sancionatorio disciplinario adelantado por dicha entidad?*

Al respecto, del escrito introductorio de la demanda, es dable extraer que el apoderado de la señora Fanny Figueredo Báez, en resumen, sostuvo que los actos acusados se encontrarían viciados de nulidad, como quiera que, presuntamente, fueron sustentados en normas ajenas al procedimiento propio de la Junta Central de Contadores.

Así, refirió que la entidad demandada habría aplicado lo previsto en el artículo 638 del Estatuto Tributario, pese a que esa normativa únicamente operaría en investigaciones adelantadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Refirió que la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, en las investigaciones disciplinarias adelantadas por la Unidad Administrativa Especial demandada, se regiría exclusivamente por lo prescrito en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, aplicable ante el vacío legal existente en la Ley 43 de 1990 sobre este aspecto.

Aludió que, en consecuencia, la Junta Central de Contadores no tendría sustento legal para considerar que su facultad sancionadora se extendería por el término de

cinco (5) años, como lo señaló en las resoluciones demandadas, con sustento en el artículo 638 referenciado, pues, esto solo regularía la prescripción de la facultad para imponer sanciones por parte de la Administración Tributaria.

Dijo, por el contrario, que el artículo 659 del Estatuto Tributario es claro en reconocer la competencia de la Junta Central de Contadores para sancionar las conductas de los contadores públicos, según lo prescrito en la Ley 145 de 1960, modificada por la Ley 43 de 1990, esto es, el régimen disciplinario de los contadores públicos.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores, sobre este punto, arguyó que en el asunto en cuestión era procedente dar aplicación al término de prescripción de cinco (5) años, de que trata el artículo 638 mencionado en antecedencia, para los casos de contadores que incurran en las conductas establecidas en los artículos 659 y 659-1.

Manifestó que, debido a que la conducta por la que fue sancionada la demandante se encuentra prevista en el Decreto 624 de 1989, lo procedente era aplicar el régimen de prescripción allí contenido, pues, la Ley 1437 de 2011 tiene un carácter supletorio, que únicamente resulta aplicable ante la carencia de una ley especial, como lo es el Estatuto Tributario.

En este contexto, para solventar el problema jurídico en cuestión, el Despacho considera pertinente comenzar por hacer alusión a la motivación de las decisiones acusadas de nulidad.

Así, se observa que, en la Resolución T000-0525 del 29 de septiembre de 2016, la Junta Central de Contadores sostuvo que en la investigación disciplinaria adelantada en contra de la señora Fanny Figueredo Báez no había operado el fenómeno de la “prescripción” de la facultad sancionatoria, pues, al estar frente a la comisión de conductas contenidas en los artículo 659 y 659-1 del Estatuto Tributario, debía darse aplicación de lo prescrito en el artículo 638 de esta normativa, que establece un término de cinco (5) años para imponer sanciones<sup>5</sup>.

En este sentido, la Unidad Administrativa Especial demandada aseguró contar con la competencia para conocer de los hechos que dieron origen al proceso disciplinario en referencia, conforme lo dispuesto en el artículo 638 del Estatuto Tributario, que establece un término de prescripción de cinco (5) años para sancionar ese tipo de conductas.

Por su parte, en la Resolución 000-0771 del 5 de octubre de 2017<sup>6</sup>, la Junta Central de Contadores, respecto a la caducidad de la facultad sancionatoria, reiteró que, en

---

<sup>5</sup> Respaldo del folio 73 del cuaderno principal. En esta oportunidad la Junta Central de Contadores adujo:

“Sostiene la defensa de la investigada que el proceso está revestido de caducidad, pues superó los tres años con que cuentan las autoridades para imponer sanciones, lo que conlleva a la vulneración del derecho a la igualdad, el debido proceso y la seguridad jurídica. Este Tribunal precisa sostener en este momento de manera categórica que en este evento no ha operado el fenómeno de la prescripción que la defensa de la investigada arguye, toda vez que estamos frente a conductas que se encuentran inmersas en el artículo 569 y 569-1 del Estatuto Tributario; situación que remite a la Junta Central de Contadores la competencia para investigarlas y sancionarlas de conformidad con lo estipulado en el artículo 638 *ibídem*, el cual establece el término de prescripción para este tipo de conductas en cinco (5) años, razón por la cual no resulta procedente dar aplicación al artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, [...]”

<sup>6</sup> Folios 84 a 87 del cuaderno principal.

concordancia con el artículo 638 del Estatuto Tributario, el término con que contaba para adelantar las investigaciones iniciadas por la comisión de las conductas descritas en los artículos 659 y 659-1 de esa normativa, será de cinco (5) años.

Por consiguiente, dijo, en vista de que “[...] los hechos de investigación de la actuación disciplinaria adelantada contra la Contadora Pública FANNY FIGUEREDO BÁEZ datan del 13 de abril de 2012 (fecha en la cual se presentó de manera digital la Declaración de renta del año gravable 2011), es así que Este Despacho se encontró facultado para ejercer la potestad sancionatoria, emitir fallo y notificar el mismo hasta el 13 de abril de 2017”. (Mayúsculas originales)

De conformidad con lo esgrimido en los actos cuya legalidad se impugna, es claro entonces que la entidad demandada basó su facultad para imponer la sanción demandada, en el hecho que el término de caducidad para sancionar era de cinco (5) años, como lo prescribe el artículo 638 del Estatuto Tributario.

Al descender al fondo del asunto, se advierte que en el presente caso la Junta Central de Contadores, mediante auto del 21 de mayo de 2015, decidió abrir pliego de cargos en contra de la señora Fanny Figueredo Báez, por la presunta transgresión de lo previsto en los artículos 7, numerales 1, literal c), y 2, literales b) y c); 10, 37.4, 37.6 y 70 de la Ley 43 de 1990.

De ese mismo acto administrativo, se extrae que dicha investigación tuvo como origen el hecho según el cual la demandante “[...] certificó los documentos que sirvieron de base para presentar ante la DIAN, la declaración del impuesto de Renta del año gravable 2010 y 2011 [...]” del contribuyente *Continental Drilling Company S.A.S.*, esto, “[...] probablemente con base en información totalmente contraria a la realidad, al consignar operaciones comerciales con terceros inexistentes, sin verificar ni analizar, convirtiéndose así, en un comportamiento reprochable”<sup>7</sup>.

De igual forma, del mismo acto, se infiere que la Unidad Administrativa Especial demandada se consideró competente para conocer del asunto, en los términos del artículo 638 del Estatuto Tributario.

Teniendo en cuenta lo anterior, al observar el contenido del referido artículo 638 del Estatuto Tributario<sup>8</sup>, se encuentra que allí quedó expresamente consagrado que, cuando se trate de las sanciones previas en los artículos 569, 569 – 1 y 660 de ese mismo cuerpo normativo, el término de prescripción de la facultad para imponer sanciones será de cinco (5) años.

---

<sup>7</sup> Folios 536 al 543 de la carpeta #3 de los antecedentes administrativos.

<sup>8</sup> “Artículo 638. Prescripción de la facultad para imponer sanciones. Cuando las sanciones se impongan en liquidaciones oficiales, la facultad para imponerlas prescribe en el mismo término que existe para practicar la respectiva liquidación oficial. Cuando las sanciones se impongan en resolución independiente, deberá formularse el pliego de cargos correspondiente, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se presentó la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, del periodo durante el cual ocurrió la irregularidad sancionable o cesó la irregularidad, para el caso de las infracciones continuadas. **Salvo en el caso de la sanción por no declarar, de los intereses de mora, y de las sanciones previstas en los artículos 659, 659-1 y 660 del Estatuto Tributario, las cuales prescriben en el término de cinco años.**”

Vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de seis meses para aplicar la sanción correspondiente, previa la práctica de las pruebas a que hubiere lugar”. (Se destaca)

Sobre este punto, y previo a continuar con la exposición, se encuentra necesario poner de presente que, si bien el artículo en comento hace referencia al término de prescripción, lo cierto es que el Consejo de Estado ha señalado que éste debe entenderse como caducidad<sup>9</sup>.

Por tanto, para continuar, resulta del caso mencionar que el artículo 569 del Decreto 624 de 1989 prescribe lo siguiente:

**“ARTICULO 659. SANCIÓN POR VIOLAR LAS NORMAS QUE RIGEN LA PROFESIÓN. <Artículo modificado por el artículo 54 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Los Contadores Públicos, Auditores o Revisores Fiscales que lleven o aconsejen llevar contabilidades, **elaboren estados financieros o expidan certificaciones que no reflejen la realidad económica** de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados, que no coincidan con los asientos registrados en los libros, o emitan dictámenes u opiniones sin sujeción a las normas de auditoría generalmente aceptadas, que sirvan de base para la elaboración de declaraciones tributarias, o para soportar actuaciones ante la Administración Tributaria, **incurrirán en los términos de la Ley 43 de 1990, en las sanciones de multa, suspensión o cancelación de su inscripción profesional de acuerdo con la gravedad de la falta.****

*En iguales sanciones incurrirán si no suministran a la Administración Tributaria oportunamente las informaciones o pruebas que les sean solicitadas.*

**Las sanciones previstas en este artículo, serán impuestas por la Junta Central de Contadores. El Director de Impuestos Nacionales o su delegado - quien deberá ser contador público - hará parte de la misma en adición a los actuales miembros”.** (Se destaca)

De este precepto normativo, se colige que en aquellos casos en que los contadores elaboren estados financieros o expidan certificaciones que no reflejen la realidad económica, como ocurrió en el caso puesto a consideración, serán sujetos de las sanciones de multa, suspensión o cancelación de su inscripción profesional, en los términos dispuestos en la Ley 43 de 1990, por parte de la Junta Central de Contadores.

En este orden de ideas, es claro entonces que la Unidad Administrativa Especial aquí demandada ostentaba la competencia pertinente para imponer la sanción de cancelación de la inscripción profesional de la señora Figueredo Báez, esto, con sujeción al procedimiento previsto en la Ley 43 de 1990.

Ahora bien, al indagar sobre el contenido del mencionado cuerpo normativo, por medio del cual se adicionó la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público, se advierte que la misma no prevé nada respecto de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Junta Central de Contadores.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Expediente No. 2012-00516-01(22060) de 8 de febrero de 2018, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto:

*'En primer lugar, la Sala precisa que si bien la norma del Estatuto Tributario se refiere a la 'prescripción' de la facultad para imponer sanciones, técnicamente debe aludirse a la 'caducidad', en tanto se refiere a un término preclusivo de carácter sustancial que tiene la administración tributaria para ejercer la potestad sancionatoria, so pena de que ésta se extinga[21]. Lo anterior, en armonía, entre otros, con el artículo 52 del CPACA, que regula, en general, la caducidad de la facultad sancionatoria en sede administrativa.*

*En consecuencia, en adelante se aludirá a la caducidad de la facultad sancionatoria. '*

Sobre este asunto, vale la pena señalar que la Corte Constitucional, en sentencia C – 530 de 2000<sup>10</sup>, determinó que los vacíos de la Ley 43 de 1990, debían suplirse con las normas del entonces Código Contencioso Administrativo, hoy Ley 1437 de 2011, o en su defecto, las del Código Único Disciplinario.

Con sustento en aquel pronunciamiento enervado por la Corporación Constitucional, el Consejo de Estado<sup>11</sup>, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que “[...] *el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración en los procesos disciplinarios contra los contadores públicos es el contemplado en el artículo 38 del C.C.A., vale decir, el de tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionar las sanciones*”.

Empero debe precisarse que la Jurisprudencia del Consejo de Estado analizada y traída a colación por la parte actora en su demanda, no resulta aplicable al asunto bajo examen, dado que esa Corporación solamente ha aceptado la aplicación de lo dispuesto en el entonces artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, en aquellos casos donde la falta disciplinaria tiene como único sustento el desconocimiento de lo previsto en la Ley 43 de 1990, pero, en ningún caso alude a eventos en los que la sanción se impone por la incursión de la conducta descrita en el artículo 659 del Estatuto Tributario.

Entonces, en consideración a que la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenida en su artículo 2<sup>12</sup>, solamente procede en lo no previsto en los procedimientos especiales, es claro que dentro del asunto no es posible su aplicación, pues, existe una ley especial, esto es, el Estatuto Tributario, que reguló el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración por la comisión de las conductas descritas en el referido artículo 659.

---

<sup>10</sup> “*La lectura integral de la ley y el examen detenido de la norma cuestionado permite concluir, que aun cuando ésta, comparada con las regulaciones de otros estatutos disciplinarios, puede presentar algunas falencias, por la circunstancia de no regular de manera minuciosa los trámites propios del proceso disciplinario que debe seguirse para juzgar las faltas en que incurran los sujetos disciplinados, ello no la hace inconstitucional, porque los vacíos del procedimiento pueden llenarse acudiendo a la integración normativa. Por consiguiente, tratándose de actuaciones administrativas disciplinarias contra sujetos privados aquéllos pueden llenarse con las normas del C.C.A. o en su defecto, con las normas del Código Único Disciplinario. Precisamente, se observa que el artículo 22 de la Ley 43 de 1990 dispone la integración normativa, cuando ordena que los pronunciamientos de la Junta de Contadores están sujetas a los recursos establecidos en el C.C.A.*” (Se destaca)

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015). Rad. 25000-23-24-000-2005-01346-01.

<sup>12</sup> Artículo 2°. *Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

*Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.*

*Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.*

Por consiguiente, en mérito de lo expuesto, se advierte que la respuesta al problema jurídico bajo análisis resulta negativa, esto es, que la Junta Central de Contadores no expidió las resoluciones cuya legalidad se impugna con infracción de las normas en que debía fundarse, toda vez que la aplicación del término de caducidad contenido en el artículo 638 del Estatuto Tributario sí resultó procedente, por ende, el cargo se niega.

**2.2. ¿Expidió, la Junta Central de Contadores, los actos administrativos demandados con falta de competencia, como quiera habría acaecido el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011?**

Para resolver esta cuestión debe reiterarse los argumentos en precedencia esbozados, en el sentido de señalar que debió aplicarse la norma especial. Y por tanto, es evidente que no procedía la aplicación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual, el cargo de falta de competencia tampoco tiene vocación de prosperidad.

**2.3. ¿Emitió, la entidad demandada, los actos cuya legalidad se impugna con falsa motivación, en consideración a que, presuntamente, omitió valorar las pruebas aportadas a la investigación, tendientes a desvirtuar la responsabilidad disciplinaria en cabeza de la demandante?**

Para comenzar, puesto que el presente problema jurídico se estructura sobre el supuesto de que la autoridad demandada expidió los actos acusados con falsa motivación, es necesario contextualizar el alcance de dicha causal de nulidad.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>13</sup> señaló que para verificar si un acto enjuiciado fue falsamente motivado, se debe evidenciar la comprobación de dos supuestos, a saber: (i) que los hechos que la Administración consideró como motivos determinantes de la decisión no se probaron en la actuación administrativa o (ii) que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si se hubiesen considerado habrían modificado sustancialmente la decisión. Es decir, que, en relación a este cargo, corresponde a la parte que lo alega demostrar que el acto administrativo se motivó de manera falsa, engañosa o, con fundamento en hechos no probados<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso, Sección Cuarta. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas. Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00252-00(19909)

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas. Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015), Radicado: 2074417, 11001-03-15-000-2014-04126-00.

“[...] Tratándose de la causal de nulidad por falsa motivación, la Sala reitera que esta causal se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión. Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuál es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta

Entonces, teniendo en cuenta las características propias de esta causal de nulidad, se estima necesario acudir a las razones por las cuales la parte censora asegura que la Junta Central de Contadores la sancionó con falsa motivación.

En concreto, señaló que en la versión libre rendida por la señora Fanny Figueredo Báez, el 13 de febrero de 2014, fueron expuestas las razones de hecho y de derecho, a partir de las cuales se comprobaría que no se presentó ninguna violación a las normas éticas señaladas por la DIAN en el informe que originó la investigación por parte de la Junta demandada.

También, refirió que la Unidad Administrativa Especial en cuestión endilgó responsabilidad sin tener en cuenta el hecho que toda certificación que emite un revisor fiscal, debe elaborarse con fundamento en los libros y registros contables debidamente soportados por documentos internos, esto, en los términos del Decreto 2649 de 1993.

Además, mencionó que la demandada no habría valorado: i) la salvedad que emitió como revisora fiscal la demandante al firmar las declaraciones de renta de los años gravables 2010 y 2011; ii) el hecho que la Administración Tributaria no le habría notificado requerimiento especial, ni hubo liquidación oficial de revisión alguna, en los términos del Estatuto Tributario; iii) los certificados sobre la existencia de las personas jurídicas, expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá sobre los terceros proveedores que se adujeron ficticios en la investigación administrativa; y iv) la declaración de la contadora Amparo Ávila.

Finalmente, arguyó que la Administración tampoco valoró adecuadamente la conciliación contable que reposaba en el expediente, ni las certificaciones del representante legal correspondiente, sobre el recibo de la aludida salvedad.

En consideración a las premisas expuestas en el escrito introductorio, esta instancia prevé imprescindible traer a colación lo esbozado por la Unidad Administrativa Especial demandada en los actos acusados, en lo concerniente a las pruebas que se adujeron indebidamente valoradas y omitidas.

De esta forma, se observa que en la Resolución T-000-0525 del 29 de septiembre de 2016, frente a la aseveración relativa a la falta de valoración del argumento según el cual las certificaciones suscritas por la demandante se habrían realizado con base los libros y registros contables del contribuyente, fue mencionado que dentro de la esfera de sus obligaciones como contadora pública se encontraba la establecer la veracidad de las transacciones comerciales, ello, como guardadora de la fe pública.

En este sentido, se indicó que la señora Figueredo no efectuó apropiadamente el estudio y evaluación de los soportes contables que sirvieron de base para la declaración de renta del año 2011, toda vez que las afirmaciones del usuario no resultarían suficientes<sup>15</sup>.

---

*para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en qué consiste la errada interpretación de esos hechos [...]”.*

<sup>15</sup> Folio 77 del cuaderno principal, del que se puede extraer el siguiente texto:

*“Se tiene que lo certificado por la Revisora Fiscal FANNY FIGUEREDO BÁEZ, evidencia que la investigada da fe pública y genera su responsabilidad, pues debe*

Adicionalmente, se indicó que las certificaciones suscritas por la actora constituyeron prueba contable objeto de verificación por parte de la DIAN. Por ende, fue considerado que los registros contables carentes de soportes para determinar su veracidad, así como la expedición de certificaciones en las que no se explicaron los hechos económicos declarados, en criterio de la Administración, no resultaban eficaces para desvirtuar los respectivos hallazgos<sup>16</sup>.

---

*considerarse que dentro de la esfera de sus obligaciones se encontraba la de establecer la veracidad de las transacciones comerciales del contribuyente, pues se le recuerda que una de las obligaciones inherentes de los Contadores Públicos es la verificación de sus afirmaciones, de lo contrario, no existiría razón para que los profesionales de la ciencia Contable a través de su firma otorguen fe pública. Así mismo, no obra dentro del expediente pieza procesal alguna que demuestre que la investigada haya realizado actuaciones tendientes a verificar la procedencia y realidad de las operaciones económicas del usuario de sus servicios.*

*Es así como se desprende de la actuación desarrollada que la profesional FANNY FIGUEREDO BÁEZ, no efectuó un apropiado estudio y evaluación de los soportes contables que sirvieron de base para la presentación de la Declaración de Renta del 2011. Por cuanto las afirmaciones del usuario del servicio no resultaban ser suficientes para que la profesional contaba omitiera validar la información de manera previa a la liquidación del gravamen, en cuanto a la existencia de las operaciones, que no guardan relación con la integridad de los hechos económicos, la presentación y revelación de los asientos contables previo a la certificación del gravamen”.*

<sup>16</sup> Folio 81 del cuaderno principal, de allí puede extraerse:

*“Señala la defensa que, toda certificación de un Revisor Fiscal es basada en los libros y registros contables soportados por documentos internos o externos como lo señala el Decreto 2649 de 1993.*

*Si bien es cierto, dicha afirmación corresponde a las actividades propias de la ciencia contable como lo señala el artículo 2° de la Ley 43 de 1900, no puede olvidarse que la misma norma consagra el deber de observar las disposiciones normativas en el artículo 37 numeral 6, en suma a que los profesionales contables deben cumplir con las disposiciones legales, lo que incluye las prerrogativas jurídicas aplicables contenidas en el estatuto tributario. Es así, que el artículo 777 del Estatuto Tributario señala ‘La certificación de contador público y revisor fiscal es prueba contable. Cuando se trate de presentar en las oficinas de la administración con pruebas contable, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas vigentes. Sin perjuicio que tiene la administración para hacer las comprobaciones pertinentes’.*

*Lo anterior quiere decir que, la certificación para el caso concreto de Estados Financieros, Conciliación contable y Fiscal ante la DIAN, así como la Declaración de Renta del año gravable 2011 y sus posteriores correcciones, constituyen prueba contable objeto de verificación por parte de la DIAN, tal y como se sucedió en el asunto al surtirse la investigación tributaria. [...]*

*Por ende, los registros contables carentes de soportes para determinar su veracidad, en concomitancia a una certificación expedida sin explicar ni aportar a mayor profundidad los hechos económicos declarados no es eficaz para desvirtuar los hallazgos de la DIAN.*

*[...]*

*Por tanto, no es de recibo para este Tribunal Disciplinario, que se señale por la investigada los límites de su responsabilidad, dado que los Contadores Públicos, tienen la obligación legal, debido a la función fedante (como así la denomina la doctrina) que ejerce en su actuar, observando las normas legales, verificando rigurosamente la información que va a certificar, realizando la debida confirmación de la misma, obteniendo evidencia válida y suficiente por medio del análisis, inspección, observación, interrogación, confirmación y otros procedimientos, con el propósito de consignar datos contables exactos como soporte para la presentación de la Delegación, toda vez que la atestación de su firma constituye un instrumento que otorga fe pública sobre sus actos en materia contable”.*

De otro lado, en ese mismo acto administrativo, el ente disciplinario, frente al argumento tendiente a señalar que no se tuvieron en cuenta los certificados de existencia de las personas jurídicas aportados a la investigación, refirió que la existencia formal de aquellos no conllevaba a acreditar la realidad efectiva de las operaciones<sup>17</sup>.

Adicionalmente, en cuanto a la falta de valoración de la salvedad emitida por la revisora fiscal al firmar las declaraciones de renta, la Unidad Administrativa Especial adujo que, en su criterio, la misma no satisfizo los requisitos del artículo 597 del Estatuto Tributario, como quiera que en el gravamen de renta no fue consignado la existencia de salvedades, así como que tampoco se probó que hubiese sido puesta a disposición de la DIAN en el momento pertinente<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Reverso del folio 77 del cuaderno principal en el que se señaló:

*“Como sustento a las afirmación del escrito de descargos, la defensa aportó en lo referente al año gravable 2011, copia de los Certificados de Matrícula de Empresa Unipersonal expedido por la cámara de Comercio el 31 de agosto de 2015 de las empresas PETRO GAX E.U., DIVISIÓN PETROL E.U., TUBING PETROL E.U. Representación Legal expedidos por la Cámara de Comercio el 17 de marzo de 2015 de las empresas ABC COMERCIALIZADORA DE TRANSPORTE LTDA., ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE TRANSPORTE S.A. ARISTA S.A. JH LIMITADA AUTOPARTES, INDUSTRIA ANDINA DE MINERALES CERAS Y DERIVADOS DE PETROLEO S.A., MANTENIMIENTO Y SERVICIOS LTDA., ANGULO ÁLVAREZ C.I. LTDA., MAQUINARIA PESADA DE COLOMBIA LTDA. (Folios 611 a 624)*

*Respecto a los proveedores, debe entenderse que la existencia formal de los mismos, sin reportar el fenecimiento de las personas naturales y/o la disolución o liquidación de las personas jurídicas, no subsume con ello la existencia de las operaciones, pues a diario aumentan los proveedores o contribuyentes que buscan defraudar al fisco, simulando operaciones comerciales, máxime cuando al interior de la investigación tributaria, dicha situación fue demostrada y en todo caso, no sustituye la verificación de las afirmaciones inherentes en el ejercicio de la actividad contable”.*

<sup>18</sup> Folio 78 del cuaderno principal, allí quedó expresado lo siguiente:

*“Obra como prueba la copia de la Salvedad de la Revisoría Fiscal sobre la Declaración de Renta del año 2011 de fecha 15 de agosto de 2013, en el que se dijo:*

*[...]*

*Mientras que, en la certificación del 28 de agosto de 2015 sobre el recibido de la Salvedad de la Revisoría Fiscal de la Declaración de Renta del año 2011, el Representante Legal de CONTINENTAL DRILLING COMPANY S.A.S., señaló que la Declaración Inicial y sus Correcciones para el año gravable 2011 fueron suscritas por la disciplinada con salvedad dejando constancia de los respectivas razones. (Folio 626).*

*Nótese que la salvedades son un mecanismo para que quien ejerce la función fiscalizadora deje evidencia en la Declaración Tributaria que la contabilidad presenta errores que merecen ser informados.*

*Pese a lo anterior, la salvedad emitida no satisface lo normado en el artículo 597 del Estatuto Tributario, pues en el gravamen de Renta no se consignó en el espacio pertinente la frase “con salvedades” con la firma de la implicada, ni tampoco hay constancia de que el escrito de fecha 15 de agosto de 2013 hubiese sido puesto a disposición de la DIAN, cuando esta lo exigía.*

*Por lo que la salvedad aportada al plenario por la defensa de la implicada, no resulta ser suficiente para exonerarla de responsabilidad, pues la misma fue emitida en fecha posterior a la presentación de la Declaración y no de manera previa, como debía ser. En esa medida la planeación de la labor fiscalizadora resulta ser corta e insuficiente, pues no entiende este Tribunal cómo se efectuó una conciliación contable sin verificar los saldos reales y los inventarios de cuentas para conocer la circulación de saldos con proveedores, toda vez que la variación de las cifras declaradas en comparación con los valores propuestos por la DIAN resultan ostensibles para que la Revisora Fiscal*

En correlación con lo anterior, fue aludido que la salvedad aportada no resultó suficiente para exonerar a la actora de responsabilidad, pues, la misma fue emitida en una fecha posterior a la presentación de la declaración y no previa.

De igual forma, en dicho acto definitivo, la autoridad demandada, en lo relacionado con la presunta falta de requerimiento especial o liquidación oficial de revisión frente a la señora Fanny Figueredo, aludió:

*“Pese a lo manifestado, no se ha violado el debido proceso de la disciplinada pues se ha propendido por el cumplimiento de los principios que rigen a las autoridades administrativas señalados en el artículo 3° del CPACA, en tanto el artículo 103 ibídem refiere a los objetos y principios de la Jurisdicción Contenciosa, recordando que esta entidad se encuentra en sede administrativa y no es un órgano judicial.*

[...]

*Teniendo en cuenta el citado artículo, en el caso objeto de debate se puede deducir que el material probatorio aportado por la DIAN en el curso de la investigación tributaria, se tienen como documentos auténticos y revestidos de legalidad, los cuales no han sido desvirtuados por lo que se reitera la firmeza de los mismos”<sup>19</sup>.*

En este contexto, el Juzgado encuentra que no le asiste razón a la demandante en los argumentos esgrimidos para deducir que las resoluciones acusadas se encuentran viciadas de nulidad por falsa motivación, toda vez que no probó, como lo afirmó en la demanda, que la Administración habría omitido tener en cuenta pruebas y hechos demostrados, que si se hubiesen considerado habrían modificado sustancialmente la decisión definitiva.

En efecto, tal como pudo extraerse de la resolución sancionatoria, quedó acreditado que la Junta Central de Contadores sí se pronunció sobre la salvedad frente a las declaraciones de renta que presentó la demandante; también, respecto de las certificaciones de existencia y representación legal de las personas jurídicas señalados como proveedores; igualmente, en lo relativo a la falta de un requerimiento especial aduanero o liquidación oficial; y, finalmente, en lo concerniente al argumento según el cual toda certificación que emite un revisor fiscal se elaboraría con fundamento en los libros y registros contables del contribuyente.

Por este motivo, no es dable colegir, como se esgrimió en el cargo de nulidad bajo estudio, que la Unidad Administrativa demandada hubiese omitido pronunciarse sobre dichos argumentos y pruebas.

Distinto sería determinar si los pronunciamientos realizados por la Administración al respecto se encontrarían conforme a derecho; sin embargo, frente a estos la parte

---

*previamente a los hallazgos de la DIAN hiciera la salvedad, y no de manera posterior, es decir, un año después a la presentación del gravamen.*

*En esa medida, la razón de ser de un pronunciamiento por parte de quien ejerce la función fiscalizadora no está llamada a prosperar cuando el mismo se efectúa de manera posterior a que un ente de control encuentre una irregularidad, sino de manera previa, para tener potestad de manera autónoma de corregir las falencias dentro de la empresa”.*

<sup>19</sup> Folio 81 del cuaderno principal.

accionante únicamente se limitó a asegurar que no habrían sido motivo de pronunciamiento, aseveración que, como se vio, quedó desvirtuada.

Siguiendo este mismo parangón, el Juzgado tampoco encuentra de recibo las aseveraciones en las que se aludió que en la versión libre rendida por la señora Fanny Figueredo Báez, el 13 de febrero de 2014, fueron expuestas las razones de hecho y de derecho, a partir de las cuales se comprobó que no se presentó ninguna violación a las normas éticas señaladas por la DIAN en el informe que originó la investigación por parte de la Junta demandada, así como que la Administración tampoco valoró adecuadamente la conciliación contable que reposaba en el expediente, ni las certificaciones del representante legal correspondiente, sobre el recibo de la aludida salvedad.

Lo anterior, en razón a que dicha declaración resultaba ineficaz para desvirtuar hechos que se hallaban sustentados en documentos. Pues la versión de la actora solo tenía como finalidad exponer algunas explicaciones de su proceder, mas no tenían la virtualidad de poner en tela de juicio lo certificado en documentos que obraron en la actuación administrativa.

De otro lado, respecto de la afirmación según la cual la Junta Central de Contadores, al imponer la sanción que se impugna, no tuvo en cuenta la declaración de la contadora Amparo Ávila, es claro que la accionante se limitó a señalar tal falta, pero no indicó de forma alguna la manera en que si se hubiera considerado tal prueba la decisión final adoptada resultaría diferente, es decir, absolutoria a la demandante.

Así las cosas, la respuesta al problema jurídico estudiado resulta negativa: la demandada no emitió los actos administrativos cuya legalidad se impugna con falsa motivación, por las razones que expresó en el concepto de violación. Por ende, el cargo de nulidad no se encuentra llamado a prosperar.

**2.4.** *¿Profirió, la autoridad demandada, las resoluciones acusadas con transgresión a los principios de legalidad, debido proceso, igualdad y proporcionalidad de la sanción, en tanto habría omitido tener en cuenta, al momento de imponer la sanción, que desechó uno de los dos cargos formulados en contra de la investigada; empero y sin justificación le habría aplicado la sanción de suspensión por el máximo tiempo legal?*

Al respecto, se recuerda que la parte actora señaló que, con ocasión a que de los dos (2) cargos, formulados en el auto del 10 de agosto de 2015, únicamente se habría dejado vigente uno de ellos, la Junta Central de Contadores debió regular la sanción a imponer en su contra y determinar que no procedía la suspensión de la inscripción profesional, sino la imposición de una amonestación o multa, a la luz de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 734 de 2002.

Explicó que la Junta Central de Contadores habría decidido, sin justificación alguna aplicar la sanción de suspensión por el máximo tiempo legal, aun cuando ello resultaría desproporcionado, debido a que tal sanción no sería idónea, necesaria ni contribuiría a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

Mencionó que resultaría evidente la falta de proporcionalidad de la sanción, debido a que de las pruebas que obraba en el expediente administrativo sería claro que el

contribuyente no habría sido sancionado por la DIAN, ni le habría sido iniciada investigación sancionatoria.

Aludió que la demandante violentó las normas de dosimetría y no justificó en forma clara y precisa sus conclusiones para escoger la sanción impuesta, que correspondía a la razonabilidad de los hechos efectivamente acaecidos.

En este contexto, con el fin de evaluar la prosperidad del cargo de nulidad que dio origen al problema jurídico que se estudia, el Despacho considera esclarecedor acudir al contenido del acto administrativo definitivo, en lo relacionado con la imposición de la sanción, de donde puede extraerse lo siguiente:

*“El comportamiento que vulnera la ética profesional, desplegado por la investigada se puede calificar como GRAVE dadas las circunstancias en que cometió la falta, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada por la sociedad al presumir como ciertas las operaciones económicas que certifican con su firma y como consecuencia del grado de participación en la comisión de la falta al ostentar la calidad de Revisoría Fiscal, que recae sobre la certificación de los Estados Financieros, Conciliación Contable y Fiscal, así como la Declaración de Renta del año gravable 2011, presentada de manera digital el 13 de abril de 2012, que según la entidad tributaria no se ajustan a la realidad económica del contribuyente y dada la trascendencia social de los hechos endilgados, la implicación negativa frente a la imagen de la profesión contable, pues al parecer desconoció las normas de ética, y las del ejercicio de su profesión y, se atribuye a título de DOLO, en virtud del conocimiento de la actividad contable que presupone actuar conforme a las normas vigentes; de igual manera, el desconocimiento de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, pues desatendió su deber profesional, por cuando la profesional en la ciencia contable conoce las obligaciones en la prestación de los servicios de contaduría y, aun así, con su firma certificó hechos económicos contenidos en la Declaración de Renta del año 2011, incluyendo datos inexactos, inconsistentes e inexistentes, que generaron una carga impositiva al contribuyente relacionada con el pago de la sanción por inexactitud y con ello vulneró las disposiciones normativas contenidas en los artículos 7 Numeral 1 Literal c. y Numeral 2 literal b y c, 10, 37.4, 37.6 y 70 de la Ley 43 de 1990.*

[...]

*De conformidad con los cargos formulados se sustenta la graduación de la sanción atendiendo los criterios establecidos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo [...]*

*Quiere ello decir que la graduación de la sanción a imponer debe atender a un estudio minucioso en aras a que la misma sea acorde con la falta disciplinaria cometida por la Contadora Pública. Lo anterior con el fin de que la potestad ejercida por el Tribunal Disciplinario conduzca a resultados proporcionales garantizando el principio de igualdad de los investigados.*

*Al tenor de lo preceptuado y revisado el acervo probatorio obrante dentro del expediente de la referencia, este Tribunal Disciplinario observa que la Revisora Fiscal FANNY FIGUEREDO BÁEZ, ignoró la función fedante propia de la profesional contable, dado que no garantizó la veracidad de la información relacionada en los Estados financieros, Conciliación Contable y Fiscal, así como la Declaración de Renta del año gravable 2011, presentada de manera digital el 13 de abril de 2012, atentando contra los intereses jurídicos tutelados de la fe pública y confianza en la profesión; además, desentendiendo los deberes e inaplicado las normas*

*legales pertinentes, situación que a todas luces encuadra dentro de los criterios establecidos en los numerales 1 y 6 de la disposición precitada.*

*De conformidad con las pruebas existentes en el expediente disciplinario, se tiene certeza de la conducta desplegada por la Contadora Pública FANNY FIGUEREDO BÁEZ.*

*En consecuencia, este Tribunal Disciplinario considera que la Contadora Pública FANNY FIGUEREDO BÁEZ, vulneró la ética profesional, por lo tanto, le son atribuibles la imposición de las sanciones disciplinarias de conformidad con el artículo 23 de la Ley 43 de 1990<sup>20</sup>.*

Así las cosas, a partir de los señalamientos efectuados por la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores, en el acto administrativo acusado de nulidad, el Juzgado colige que, contrario a lo esbozado en el concepto de violación del escrito introductorio, la demandada sí efectuó un examen de proporcionalidad al momento de imponer la sanción a la demandante.

Lo anterior, en consideración a que dicha autoridad se encargó de estudiar la gravedad de la conducta desplegada por la profesional contable actora, que calificó como grave, dadas las circunstancias en que habría cometido la falta endilgada, la trascendencia social y la implicación negativa frente a la profesión que ejerció como contadora.

De igual forma, se infiere que la demandada indicó que la infracción en cuestión fue cometida a título de dolo, puesto que la actora era conocedora de las obligaciones propias del servicio de contaduría que prestaba, cuya inobservancia causaron una carga impositiva al contribuyente.

Finalmente, la Administración indicó que la referida contadora habría ignorado sus funciones, pues, omitió garantizar la veracidad de la información que reportó a la DIAN, relacionada con los estados financieros de la entidad que fiscalizó.

En este orden de ideas, esta instancia considera que la Junta Central de Contadores, al momento de imponer la sanción que se impugna, sí habría justificado adecuadamente su decisión sancionatoria, lo que le habría llevado a considerar idónea y proporcional la inhabilitación impuesta, en relación con la infracción cometida.

Finalmente, debe advertirse que la parte demandante no sustentó de ninguna forma la aseveración según la cual no debía imponérsele la sanción que se demandada, en consideración a que solamente se le habría reprochado la comisión de uno de los dos cargos que le fueron inicialmente formulados en auto del 10 de agosto de 2015; tampoco, las razones por las que, a partir de dicha circunstancia, debió sancionársele con multa o amonestación, pero no con la suspensión de su inscripción profesional.

Por consiguiente, teniendo en cuenta las consideraciones vertidas en la resolución sancionatoria y las falencias argumentativas de la parte actora, para sustentar el presente caso, se deduce que la respuesta al problema jurídico en cuestión se concreta en que la autoridad demandada no profirió los actos acusados con transgresión a los principios de legalidad, debido proceso, igualdad y

---

<sup>20</sup> Folios 82 al 83 del cuaderno principal.

proporcionalidad de la sanción. En tales circunstancias, el cargo de nulidad se niega.

### 3. Conclusiones

Corolario de lo expuesto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la señora Fanny Figueredo Báez, la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones **T-0000525 del 29 de noviembre de 2016** y **T-000-0771 del 5 de octubre de 2017**.

### 4. Condena en Costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO.- Denegar** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.-** No condenar en costas.

**TERCERO.-** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

Firmado Por:

**GLORIA DORYS ALVAREZ GARCIA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-  
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**c347c16e300c8d9280afa1c3ff8c602e70547b4192189693deaa68b288153  
800**

Documento generado en 25/09/2020 03:57:02 p.m.