REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO

DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 6

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020).

PROCESO:	11001-33-41-045-**2016-00269-00**
DEMANDANTE:	**MARÍA EUGENIA NAVARRO PÉREZ Y OTROS**
DEMANDADO:	**JUNTA CENTRAL DE CONTADORES**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Entra el Despacho a decidir lo que en derecho corresponde dentro del proceso de la referencia, previos los siguientes

ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

María Eugenia Navarro Pérez, Andrés Fernando Ramírez Navarro y Marco César Leiva Díaz, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, previos los trámites de un proceso ordinario, solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

"PRETENSIONES

*"**1.** Qué se declare nulas la resoluciones número 514 de 27 de septiembre de 2013 y la 000-135 de 24 de julio de 2015, expedida por el Tribunal Disciplinario de la UAE - Junta Central de Contadores, mediante la cual se declaró la responsabilidad disciplinaria de la profesional de la contaduría señora **MARÍA EUGENIA NAVARRO PÉREZ**.*

***2.** Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UAE- Junta Central de Contadores, levantar la sanción de suspensión impuesta borrar*

*los antecedentes disciplinarios a la señora contadora pública **MARÍA EUGENIA NAVARRO PÉREZ** y oficiar a las entidades que corresponda sobre el levantamiento de la sanción y los antecedentes.*
***3.** Como consecuencia de lo anterior, se condene a la entidad a cancelar las siguientes sumas de dinero a favor de mi asistida, a título de reparación, tanto del daño material como de los daños y materiales causados, así:*

3.1. Perjuicios materiales:

*La entidad demandada deberá cancelar a mi asistida por daño material la suma de **$20.000.000 pesos**, en el entendido que este valor es el que por daño emergente debe sufragar mi cliente por concepto de honorarios profesionales al suscrito y los cuál es independiente del resultado del proceso serán cancelados, ante la inoperancia administrativa de la Junta Central de Contadores en aplicar debidamente la ley.*

3.2 Perjuicios materiales:

Es reiterativo en la jurisprudencia del Consejo de Estado que cuando la autoridad administrativa rompe el equilibrio de las cargas públicas generando un daño en las personas que no tienen por qué soportarlo, deben haber un resarcimiento integral de los perjuicios ocasionados, en este caso concreto, se impone una sanción disciplinaria que, además de no ajustarse a derecho, a su puesto una conculcación de derechos constitucionales, por tanto de ella deriva una indemnización por los perjuicios morales sufridos.

En esta situación, se puede nominar como sanción de reprensión la ahí puesta a mi asistida, puesto que durante el tiempo de privación injusta el ejercicio de la profesión, y el registro de la sanción en los antecedentes disciplinarios de la sancionada, deriva en la no selección para la realización de contratos con entidades públicas, en la no consecución de empleos de carrera administrativa, en la no obtención de empleos ante entidades privadas y lo más obvio, que fue la obligación de ser separada

de los cargos que venía desarrollando a causa de la sanción arbitraria en puesta.

(…)
(…)

Así las cosas, como la sanción sufría por mi asistía de 23 meses y 15 días; el según el cuadro de tasación de perjuicios morales, establecido por el Consejo de Estado, por la gravedad de la sanción por la cual fue suspendido y la afectación, angustia y congoja que el daño que le hecho daño eso causó en la víctima directa del daño, ***le corresponde a mi defendida a título de indemnización para resarcir el perjuicio moral el valor equivalente a 90 salarios mínimos mensuales vigentes al momento del pago****.*

(…)

En este sentido en relación con los demás demandantes, concretamente el joven ***ANDRÉS FERNANDO RAMÍREZ NAVARRO*** *y el cónyuge* ***MARCO CÉSAR LEIVA DÍAZ****, se encuentra aprobado con los registros civiles de nacimiento que son aportados, que es hijo de la señora* ***MARÍA EUGENIA NAVARRO PÉREZ****, igualmente que el señor mencionado y su esposo, razón por la cual hay lugar a reconocerles, por concepto de perjuicios morales, y de acuerdo con la tabla indemnización creada por el Consejo de Estado, la suma equivalente a* ***90 SMMLV*** *salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.*

3.3 Reparación Integral

De conformidad con el artículo 16 de la ley 446 de 1998 , referente al principio de reparación integral solicitud señor se repare de acuerdo con su sana crítica y buen entendimiento, por todos los daños sufridos tanto al afectado directo, como a los integrantes del núcleo familiar de mi defendido, específicamente al joven ***ANDRÉS FERNANDO RAMÍREZ NAVARRO****, y el cónyuge* ***MARCO CÉSAR LEIVA DÍAS****, con esto se procura restablecer a la víctima de la sanción de los actos administrativos*

ilegales a su estado anterior a la causa Sion de los daños y restablecer la confianza en el actuar del Estado colombiano pese a los actos administrativos proferidos. Se resalta que el lucro cesante dejado de percibir durante la sanción y al haber sido declarado sin efecto la resolución sanción por un juez con funciones constitucionales dicho lucro será objeto de acción de reparación directa." (negrilla y mayúscula del texto original)

2. HECHOS

Del escrito de demanda se desprenden las siguientes situaciones fácticas:

1º. El 24 de febrero de 2011, el Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores inició un proceso disciplinario en contra de María Eugenia Navarro Pérez en virtud de un informe presentado por la DIAN, al presumir que había cometido irregularidades en la investigación tributaria adelantada en contra de la señora Liliana Villamizar Ramírez.

2º Transcurridos dos años de la apertura del mencionado proceso, mediante auto del 6 de febrero de 2013 se formularon cargos en contra de la demandante, porque al parecer, en calidad de contadora pública expidió y presentó certificaciones ante la DIAN que no correspondían a la realidad de la contribuyente.

3º. Las fechas de ocurrencia de la conducta aparentemente irregular, fueron los días 18 de noviembre de 2008 y 13 de agosto de 2009, como se indicó en el auto de formulación de cargos.

4º. Por medio de la Resolución 514 del 27 de septiembre de 2013, expedida por el Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores se impuso sanción disciplinaria de suspensión de la inscripción profesional por 12 meses. Dicha decisión se le notificó a la actora el 19 de noviembre del mismo año, es decir, 4 años y 3 meses después de ocurrido el último hecho.

5º. El 16 de noviembre de 2013, se interpuso recurso de reposición en contra del acto anterior, el cual fue negado por extemporáneo a través de la Resolución 818 del 19 de noviembre de 2013.

6. Contra tal determinación, se presentó acción de tutela y en segunda instancia el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta decidió tutelar los derechos de defensa y contradicción de la demandante, dejando sin efectos la mencionada resolución y ordenando resolver el recurso interpuesto.

7. El 17 de enero de 2014, se registró la sanción en la base de datos de contadores públicos sancionados. Decisión que quedó en firme con la resolución que resolvió el recurso de reposición, por tanto, su ejecutoria es de fecha 3 de septiembre de 2015.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En su escrito de demanda, la parte actora consideró infringidos los artículos 2, 4, 5, 6, 13, 15, 21, 23, 25, 29, 42, 44, 209 y 230 de la Constitución Política, artículos 2, 3, y 39 del Decreto 01 de 1984 y 52 de la Ley 1437 de 2011.

La parte demandante formuló los siguientes cargos de nulidad:

Primer Cargo – Violación de normas superiores

Señaló que el objeto de la censura, gira en torno a que, para la fecha de expedición de los actos administrativos acusados, la entidad demandada ya había perdido competencia para pronunciarse, toda vez que, si los hechos tuvieron ocurrencia el 18 de noviembre de 2008 y 13 de agosto de 2009, sólo tenía hasta el 13 de agosto de 2012 para ejercer la facultad sancionatoria, según lo previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Con fundamento en lo anterior, explicó la transgresión de cada una de las normas constitucionales mencionadas, en los siguientes términos:

- Preámbulo: en relación con el derecho al trabajo, por cuanto se profirieron actos ilegales que perjudicaron la profesión de la demandante.
- Artículo 2: no se garantizó la efectividad de los principios de igualdad, debido proceso y favorabilidad, al aplicarse en su caso, un término de caducidad diferente. Asimismo, desconoció los derechos fundamentales al debido proceso, honra y buen nombre.

- Artículo 4: al existir incompatibilidad entre la ley y la constitución, debe prevalecer la segunda de estas, pues, si dentro de la Junta Central de Contadores no hay claridad sobre el término de caducidad, lo procedente es que se aplique el de 3 años. Lo anterior, por cuanto reiterada jurisprudencia así lo señala, como el caso de la sentencia C – 530 de 2000 que estableció la integración normativa entre la Ley 43 1990 y las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.
- Artículo 6: se tomaron decisiones que permitieron la configuración de una vía de hecho, acomodando sin lugar a ello, el término previsto en el artículo 638 del Estatuto Tributario al régimen disciplinario de los contadores públicos, lo cual es inoperante. La directora jurídica de la entidad demandada mediante Acta No. 1886 sostiene la posición de la improcedencia de la aplicación de esta norma jurídica.
- Artículo 13: en otros procesos disciplinarios (3162, 3164, 3165, 2800, 3365, 3163 y 2012-150) con similares hechos, la Junta Central de Contadores aplicó el término de caducidad previsto en el Código Contencioso Administrativo y no, el del Estatuto Tributario, por incompatibilidad. Esta posición ha sido sustentada por la Corte Constitucional en sentencia C 530 de 2000 y acogida por el Consejo de Estado en sentencias de fechas 28 de octubre de 2010, expediente 2007 -145, 29 de septiembre de 2011, expediente 2007–28 y 21 de agosto de 2014, expediente 2015-1346. Por lo tanto, se desconoció el precedente jurisprudencial mencionado, e incluso, sus propias decisiones.
- Artículos 15 y 21: se violentaron sus derechos al buen nombre y honra, en el momento en que se publicó de forma errónea y falsa, la suspensión del ejercicio profesional de la demandante.
- Artículo 25: con la sanción impuesta la actora no pudo acceder a la única fuente de ingreso para ella y su familia.
- Artículo 29: partiendo de la premisa que nadie podrá ser juzgado, sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, no se tuvo en cuenta que a partir de la vigencia del Acuerdo 014 de 2011, proferido por el Tribunal Disciplinario de la Junta de Contadores, se había establecido la aplicación del término de caducidad de 3 años para esta clase de procesos.

- Artículo 42: la decisión tomada por la entidad demandada lesiona los intereses del núcleo familiar de la actora, ya que dependían de su profesión.
- Artículo 230: se desconoció el precedente jurisprudencial que, en este caso, es fuente vinculante de derecho.

Segundo cargo – Violación de normas legales

En anuencia de lo señalado en el cargo anterior, acusó a la entidad demandada de transgredir el artículo 2 del Decreto 01 de 1984, ya que, su actuación no se enmarca dentro del cumplimiento de los cometidos estatales, haciendo más gravosa la situación de la demandante al dejar de aplicar el término de caducidad más favorable.

Asimismo, existe una violación de la cláusula de competencia contenida en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, que establece el término máximo de 3 años para imponer sanciones.

4. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El apoderado de la entidad demandada precisó que, el 3 de diciembre de 2010 con oficio radicado No. 1389674 se puso en conocimiento de la Junta Central de Contadores las presuntas irregularidades relacionadas con el ejercicio profesional de la demandante en calidad de contadora pública. Los hechos consistieron en que una contribuyente realizó solicitud de devolución de saldo sobre impuesto a las ventas del quinto trimestre del año 2008, modificada bajo el stiker No. 5166105019986 de 13 de agosto de 2000, incluyendo información inexacta.

Hizo un recuento cronológico de las actuaciones adelantadas por la entidad dentro del proceso disciplinario en contra de la demandante, entre otras, señaló que: i) el 24 de febrero de 2011, se profirió auto de apertura de diligencias previas, designación de ponente y operadores disciplinarios; ii) el 29 de septiembre de 2011, se profirió auto de apertura de investigación disciplinaria; y iii) el 3 de febrero de 2013, se expidió auto de cargos, indicando: *"(…) al firmar la declaración bimestral del impuesto de venta IVA del bimestre quinto del año*

gravable 2008, presentada el día 18 de noviembre de 2008 y modificada posteriormente el 13 de agosto de 2009 del contribuyente LILIANA VILLAMIZAR RAMIREZ NIT 60.359.316, documentos estos en los cuales se consignaron datos contables inexactos que no reflejan la realidad económica del contribuyente, con la intención de hacer inducir en error a los funcionarios de la DIAN, pretendiendo con ello obtener saldos a favor no procedentes (…)".

Señaló que de tal declaración no se logró establecer la ocurrencia real de las transacciones efectuadas por la contribuyente, por lo que la autoridad tributaria redujo a cero el saldo a favor declarado por $671.427.000 y determinó un saldo a pagar por valor de $783.491.000. Los documentos suscritos por la investigada se presentaron con el fin de buscar un beneficio inexistente, con lo cual se transgredió el artículo 10 de la Ley 43 de 1990 y se contrariaron los principios básicos de la ética profesional.

Explicó que de conformidad con el artículo 37.6 de la Ley 43 de 1990, la demandante también debe conocer y aplicar las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario, en virtud del principio de integración normativa establecido en la sentencia C-530 de 2000. En el mismo sentido, los actos administrativos demandados fueron expedidos de conformidad con esta norma y con la Ley 734 de 2000, de manera que contienen un relato de las actuaciones que se surtieron en el expediente disciplinario, de los hechos que dieron origen a dicha investigación, del cargo imputado y de las normas y pruebas que fueron vulneradas. Por tanto, se encuentran debidamente motivados y no violentaron normas superiores como las contenidas en el Decreto 01 de 1984 y en la Constitución Política.

Indicó que en atención al principio de legalidad es dable aplicar el término de 5 años de prescripción establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario, para aquellos casos en que contadores públicos se vean comprometidos con las conductas contempladas en los artículos 569 y 569-1 de la misma norma. El Tribunal Disciplinario de dicha entidad mediante Actas de sesiones Nos. 1888 de 27 de septiembre de 2012 y 1893 de 6 de diciembre de 2012, ratificada en la número 1900 del 9 de mayo de 2013 han mantenido dicha posición, por lo que resolvió aplicar dicho término para las conductas por las cuales se investigó a la

demandante, estas son, las del artículo 659, que remite a la Junta Central de Contadores la competencia para investigarlas y sancionarlas.

Ratificó, que la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 29 de septiembre de 2009, indicó que: *"La sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa, al expedirse y notificarse el acto administrativo principal decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario"*. Notificado el fallo sancionatorio operó la interrupción de la caducidad.

Adujo que tampoco existió expedición irregular de los actos administrativos acusados, porque: i) se sustentaron en los artículos 10, 34.7, 37.6 y 70 de la Ley 43 de 1990, cumpliéndose con el principio de legalidad; así como en los artículo 20 y 28 de la misma norma, que faculta al Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores como autoridad administrativa, para sancionar a los contadores que ejerzan la profesión de forma indebida; y ii) durante la investigación disciplinaria se garantizó el debido proceso a la demandante, esto es, los derechos de defensa y contradicción. Adicionalmente, todas las decisiones se le notificaron.

5. TRÁMITE PROCESAL Y ALEGACIONES

La demanda se presentó el 2 de marzo de 2016 (f. 99) ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, correspondiendo a la Sección Segunda – Subsección A, quien por auto del 31 de marzo de 2016, declaró la falta de competencia y ordenó remitirlo a la Sección Primera de la misma Corporación (fs. 101 y 102). En tal virtud, el 27 de junio de 2016, la Sección Primera - Subsección B envió el proceso por competencia funcional a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (fs. 106 a 109).

A este Despacho le correspondió el conocimiento del presente asunto por reparto del 3 de agosto de 2016 (f. 112) y por auto del 11 de septiembre inadmitió la demanda (f. 114 y 115). Una vez subsanada fue admitida el 30 del mismo mes y año (f. 128 y 129).

El 24 de noviembre de 2016, se notificó la admisión de la demanda a la Junta Central de Contadores, quien a través de apoderado judicial el 8 y 9 de febrero

de 2017, allegó escritos de excepciones previas, contestación de demanda y solicitud de llamamiento en garantía (fls.137 a 146 y 147 y 148).

Mediante auto del 28 de abril de 2017, se resolvió esta última solicitud, rechazándola (fs. 165 y 166). Decisión que fue objeto de apelación, correspondiendo a la Sección Primera – Subsección B del H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien, mediante providencia del 22 de junio de 2017, la confirmó (fs. 4 a 8 cdno. segunda instancia).

Por auto de 7 de noviembre de 2017 (f. 183), se fijó fecha para audiencia inicial, la que se llevó a cabo el día 21 del mismo mes y año (fs. 185 a 190), en ella que se evacuaron todas las etapas señaladas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, incluida la resolución de la excepción previa propuesta, declarándola no probada. Se fijó fecha para audiencia de pruebas, la que se practicó el 4 de octubre de 2018.

En la primera sesión de la audiencia de pruebas se recaudaron las documentales decretadas (231 y 232), en la segunda y tercera, además se escucharon los testimonios (fs. 241 y 242) y en la cuarta con la totalidad de las pruebas decretadas en la audiencia inicial se corrió traslado para alegar de conclusión por escrito, derecho del que hicieron uso las partes (fs. 2094 a 301 y 302), en el sentido de reiterar sus argumentos de demanda y contestación de esta.

7º. El señor Agente del Ministerio Público no allegó concepto.

CONSIDERACIONES

Revisado el proceso se encuentra que no se da causal alguna que pueda dejar sin valor la actuación que hasta aquí se ha surtido y se procede a decidir sobre el fondo del asunto litigado, lo que se hará en primera instancia.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a lo anterior, debe ponerse de presente que este Juzgado al momento de llevar a cabo la audiencia inicial, fijó el litigio en los siguientes términos:

Si son nulas o no las Resoluciones Nos. (i) 514 de 27 de septiembre de 2013 y (ii) 000-0135 del 24 de julio de 2015, por las cuales la UEA Junta Central de

Contadores impuso sanción a la demandante y resolvió el recurso de reposición interpuesto contra tal decisión; así como declarar, a título de restablecimiento del derecho, la eliminación de todos los antecedentes disciplinarios correspondientes a la demandante y ordenar a la entidad demandada a pagar las siguientes sumas de dinero: i) $20.000.000 por concepto de perjuicios materiales a favor de la demandante; y ii) 90 salarios mínimos mensuales legales vigentes por perjuicios inmateriales a favor de cada uno de los demandantes.

2. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

Para efectos de la adopción de esta decisión de fondo, el Despacho pone de presente que en el expediente obran los siguientes medios de prueba a los que se les dará el valor probatorio correspondiente:

- Oficio 0109201238-2087, por medio del cual la DIAN informa a la Junta Central de Contadores la queja disciplinaria en contra de la demandante, con radicado No. 1389674 el 3 de diciembre de 2010 (fs. 1 a 3 carpeta # 1).

- Auto de Apertura de Diligencias Previas, Designación de Ponente y Operadores Disciplinarios de fecha 24 de febrero de 2011, por el que se dispuso la apertura de las diligencias previas y la investigación formal disciplinaria (fs. 8 y 9 carpeta # 1).

- Comunicado 072412010-1- 202 de 19 de abril de 2011, con el cual la DIAN le informó a la entidad demandada sobre la investigación que se adelantaba en contra de la contribuyente Villamizar Ramírez Liliana, por el impuesto de ventas, período quinto del año gravable 2008 y la expedición del requerimiento especial No. 0723820100134 del 24 de noviembre de 2010, anexando dichos documentos (fs. 25 a 56 carpeta # 1).

- A folios 62 a 77 de la carpeta # 1 obra Despacho Comisorio debidamente diligenciado en relación con la notificación de la apertura de las diligencias previas y recepción de versión libre de la investigada.

- Auto de Apertura de Investigación Disciplinaria de fecha 29 de septiembre de 2011 en contra de la demandante (fs. 89 a 94 carpeta # 1).

- A folios 97 a 129 de la carpeta # 1, se encuentran las copias de los estados financieros y del libro mayor y balance del año 2008, documentos avalados por la demandante en calidad de contadora pública para que obraran dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra.

- Del folio 130 hasta el 163 de la carpeta # 1, reposan comunicaciones emitidas por la DIAN en relación con la documentación allegada por la contribuyente y suscrita por la actora, como las solicitudes de devolución y/o compensación de liquidación oficial de impuestos sobre las ventas y anexo liquidación oficial de revisión.

- Declaración bimensual del impuesto sobre las ventas – IVA con fechas de presentación 18 de noviembre de 2008 y 13 de agosto de 2009 (fs. 209 a 211 carpeta # 1).

- Concepto contable sobre la actuación de la contadora (fs. 214 a 216 carpeta # 1).

- Auto de cargos de fecha 6 de febrero de 2013, por medio del cual se formular cargos en contra de María Eugenia Navarro, en los siguientes términos: *"Al firmar la declaración bimensual del impuesto de venta IVA del bimestre quinto del año gravable 2018, presentada el día 18 de noviembre de 2008 y modificada posteriormente el día 13 de agosto de 2009 del contribuyente LILIANA VILLAMIZAR RAMÍREZ NAVARRO NIT 60.359.316, documentos estos en los cuales se consignaron datos contables inexactos que no refleja la realidad económica del contribuyente, con la posible intención de hacer inducir en error a los funcionarios de la DIAN, pretendiendo con ello obtener saldos a favor no procedentes*". Desconociendo los artículos 37.4, 37.6, 10 y 70 de la Ley 43 de 1990 (fs. 204 a 210 carpeta # 2).

- Escrito contentivo de los descargos rendidos por la demandante (fs.224 a 237 carpeta # 2).

- Auto mediante el cual se decreta la práctica de pruebas dentro del proceso disciplinario (f. 225 carpeta # 2).

- Auto a través del cual se cierra investigación y se corre traslado para alegar de conclusión (f. 268 carpeta # 2).

- Escrito de alegatos de conclusión presentado por la investigada (fs.271 a 271 a 278)

- Resolución 00000514 del 27 de septiembre de 2013 *"Por medio de la cual se emite fallo de única instancia dentro de una investigación disciplinaria"*, declarando la responsabilidad disciplinaria de la contadora pública María Eugenia Navarro Pérez y se sanciona con suspensión de inscripción profesional por el término de 12 meses (279 a 293 carpeta # 2).

- Escrito del recurso de reposición en contra del anterior acto administrativo (fs. 300 a 310 carpeta # 2).

- Resolución No. 0000818 del 19 de diciembre de 2013, que resolvió el recurso de reposición contra el fallo sancionatorio, rechazándolo (fs. 325 a 329 carpeta # 2)

- Resolución No. 168 del 24 de mayo de 2012, "*Por la cual se declara la caducidad de la facultad sancionadora disciplinaria de la Junta Central de Contadores y se ordena la terminación del proceso disciplinario"*. Dentro del expediente disciplinario No. 3058 (fs.363 a 365 carpeta # 2)

- Fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta de fecha 12 de junio de 2015, que negó las pretensiones invocadas por la accionante y decisión de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, revocando tal decisión y tutelando el derecho al debido proceso (fs. 375 a 377 y 380 a 385 carpeta # 2)

- Resolución 000-135 24 de julio de 2015," Por *la cual se resuelve un recurso de reposición contra un fallo sancionatorio*", confirmándolo (fs.390 a 395 carpeta # 2)

- Resolución 000-097 del 20 de febrero de 2014 y Resolución 127 de 26 de abril de 2012, que declararon la caducidad de la facultad sancionatoria en contra de

otros contadores públicos y autos que ordenaron la terminación de los procesos disciplinarios (fs. 24 a 35)

- A folios 46 a 52 del expediente obran registro civil de nacimiento y matrimonio, declaración de renta de la demandante, certificado de ingresos y retenciones y certificados de retención en la fuente.

- Certificación expedida por la Cámara de Comercio de Cúcuta donde consta que la demandante no estuvo inscrita como revisora fiscal durante los años 2015 y 2016 (fs. 198).

- Declaraciones de renta de la demandante correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015 (fs. 208 a 211).

- Resoluciones Nos. 234, 231, 232 y 233, todas del 19 de julio de 2012 a través de las cuales la presidenta del Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores manifiesta su posición respecto del tema de la caducidad (fs. 245 a 252).

- Se recepcionaron los siguientes testimonios:

Fredy Omar Espinel: de profesión contador público, amigo de la demandante y de su hijo. A las preguntas realizadas por el apoderado de la parte demandante respondió, que tiene una relación de amistad y de trabajo con María Eugenia Navarro Pérez desde hace más de 14 años. Asimismo, conoce a su hijo y a su núcleo familiar - esposo -, han estudiado juntos y compartido viajes y paseos. Manifestó, que tuvo conocimiento del proceso de sanción adelantado por la Junta Central de Contadores, ya que, compartían parte de la oficina de trabajo. Fue un tema muy preocupante para ella y una situación muy incómoda, ha sido testigo de lo que ha pasado a partir de la sanción, pues, en el medio en que se mueven los contadores dentro de una ciudad pequeña se expone a que lo juzguen. Tuvo que pasar necesidades porque ella vive de su profesión, la noticia de la sanción la obligó a cohibirse de muchas cosas, incluso, salir a la calle, no poder firmar, ni llevar sus contabilidades y no recibir ingresos con los que suplía los gastos de su hijo que estaba estudiando en Bogotá, sus recursos eran para eso. Entró en una crisis, tuvo muchas diferencias con el esposo al extremo de separarse, ya que, ella asumía los gastos personales del hijo y con la sanción no lo podía hacerlo.

Manifestó, que la ayudó y le prestó dinero en varias ocasiones para solventar sus cosas diarias, deudas y el estudio del hijo.

A las preguntas de la parte demandada, respondió que la relación con Marco César sufrió muchas afectaciones por la situación económica, el amor no lo es todo y la falta del dinero acaba los lazos amorosos, sin embargo, lo pudieron superar. Indicó que las hermanas tuvieron que ayudarle con los gastos del hijo. Sobre el tipo de ayuda económica y espiritual que suministraron Andrés Fernando y Marco César a la demandante, manifestó que consistió en apoyo y estar al lado de ella. Manifestó que visita la casa de la demandante con bastante frecuencia, 2 o 3 veces al mes cuando va a Cúcuta y cuando estuvo sancionada la visitó seguido, en la parte económica la ayudó y en la moral también porque ella se afectó hasta en su arreglo personal. También dijo que después de la sanción no se pudo ubicar laboralmente, luego de un tiempo tuvo conocimiento que se desempeñó como Secretaría de Cultura de Cúcuta, para eso no tenía que firmar como contadora y el año pasado trabajó como contadora en la Unidad de Protección en la ciudad de Bogotá.

A las preguntas del Despacho, respondió que el tiempo de la sanción fue durante los años 2010 y 2011, no recuerda bien, pero en ese momento compartían oficina y vivían en Cúcuta, después de la suspensión dejaron de hacerlo. Tuvo conocimiento que la sanción fue de 23 meses y por una certificación de unos IVAS. Dijo que la residencia de ella es Cúcuta y viaja a trabajar a Bogotá. No sabe si tuvieron ayuda profesional o si vivieron separados, sabe que el apoyo moral fue de su familia.

Liliana Villamizar Ramírez: de profesión contadora y con relación de amistad de aproximadamente 30 años porque estudió con su hermano y es esposa del testigo anterior. A las preguntas efectuadas por el apoderado de la actora, respondió que el proceso disciplinario se adelantó por unas certificaciones para movimientos contables de su empresa que era una comercializadora de diferentes productos, en ese momento existía un IVA a favor, se hizo la solicitud adjuntando los soportes a la DIAN y dicha entidad lo objetó, por eso se dio la investigación. Señaló, que la demandante una vez se enteró de la investigación en su contra se desestabilizó emocionalmente, se desmoralizó, porque en la profesión de contador público, se depende de la tarjeta que da el aval. La

investigación fue sorpresiva porque todos los soportes que se adjuntaron eran legales, cumplían con los requisitos y los movimientos contables estaban debidamente sustentados. Indicó que su hijo dependía totalmente de ella, el padre nunca respondió y estaba estudiando en Bogotá en la universidad, eso era lo más preocupante para María Eugenia. Una vez le notificaron la sanción, tuvo consecuencias negativas para ella y su núcleo familiar, pues, empezaron un proceso de distanciamiento con la pareja, a nivel emocional se afectó mucho, no entró en depresión, pero ella que era muy vanidosa, no quería ni arreglarse. Le brindó ayuda como compañera de oficina y amiga, económicamente también en lo que pudo.

A las preguntas de la apoderada de la entidad demandada, respondió que en el año 2014 María Eugenia estaba viviendo en la ciudad de Cúcuta, lo sabe porque frecuentaba la residencia de la demandante cada 15 o 20 días. Sobre el tipo de ayuda económica y espiritual que le suministraron Andrés Fernando y Marco César, señaló que el esposo tuvo depresión y para esa época tomaba pastillas por la crisis. Ninguno de los 3 tuvo que recibir ayuda profesional. Después del 2015 pudo trabajar en venta de mercancía que se traía de Estados Unidos y desde ese momento ha venido trabajando, pero no en aspectos contables.

3. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS DE NULIDAD

La parte demandante formuló los siguientes cargos de nulidad: i) violación de normas de carácter superior; y ii) violación de normas legales. El argumento central de tales cargos se circunscribe a la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración al momento de proferir los actos administrativos demandados. De manera que, el Despacho procederá a resolverlos de forma conjunta.

3.1. Cargo Único: Violación de normas de carácter superior y legal

El apoderado de la parte actora, consideró que la entidad demandada desconoció el artículo 2 del Decreto 01 de 1984 al hacer más gravosa la situación de la demandante, dejando de aplicar el término de caducidad más favorable, esto es, el relativo a la cláusula de competencia contenida en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, que establece 3 años para imponer sanciones. Por lo tanto, para el

momento de la expedición de los actos acusados la entidad demandada carecía de competencia, ya que los hechos tuvieron ocurrencia el 18 de noviembre de 2008 y el 13 de agosto de 2009, por lo que solo tenía hasta el 13 de agosto de 2012 para sancionarla.

En consecuencia, sostuvo que se transgredieron los derechos constitucionales a la igualdad, debido proceso, favorabilidad, honra, buen nombre y trabajo de la demandante, perjudicando también a su núcleo familiar. Asimismo, se desconoció el precedente jurisprudencial mencionado, que ha sido uniforme frente a la aplicación del término de caducidad y lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia C - 530 de 2000, respecto de la integración normativa entre la Ley 43 1990 y las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

Recalcó, que se incurrió en vía de hecho al acomodar lo prescrito en el artículo 638 del Estatuto Tributario al régimen disciplinario de los contadores públicos, lo cual que es inoperante, como lo ha sostenido la misma entidad en Acta No. 1886, en otros procesos disciplinarios y en apoyo de la vigencia del Acuerdo 014 de 2011 proferido por dicha Corporación.

Para responder este cargo el apoderado de la Junta Central de Contadores indicó, que los actos administrativos demandados fueron expedidos de conformidad con los artículos 10, 34.7, 37.6 y 70 de la Ley 43 de 1990 y la Ley 734 de 2000, cumpliendo con el debido proceso, el principio de legalidad y con la competencia que le otorgan los artículos 20 y 28 de la misma norma. Por tanto, se encuentran debidamente motivados y no violentaron normas superiores como las contenidas en el Decreto 01 de 1984 y en la Constitución Política.

Sostuvo, que en atención al principio de legalidad es posible aplicar el término de prescripción de 5 años establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario para los casos en que contadores públicos se vean comprometidos en las conductas descritas por los artículos 569 y 569-1. Criterio reiterado por el Tribunal Disciplinario mediante Actas de sesiones Nos. 1888 del 27 de septiembre de 2012 y 1893 del 6 de diciembre de 2012, ratificada en la No.1900 del 9 de mayo de 2013.

El Juzgado considera que los cargos de nulidad propuestos están llamados a prosperar, porque operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la facultad sancionatoria que tenía la Junta Central de Contadores para expedir los actos administrativos sancionatorios objeto de demanda, ya que la norma aplicable es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, como pasará a explicarse:

Con el fin de resolver la censura planteada, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el Acuerdo No. 014 de 28 de julio de 2011 *"Por el cual se adopta la Guía General para el trámite de los Procesos Disciplinarios de Competencia del Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores"*, expedido por la entidad demandada que, entre otros aspectos, señaló:

> *"(…)*
> *CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA*
>
> *En aplicación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, la facultad del Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas. En tratándose de faltas instantáneas, el término se contará desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.".*

Así las cosas, dicho Acuerdo tuvo como base el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 vigente para la época de apertura de la investigación disciplinaria, esto es, el 29 de septiembre de 2011, y que dispone: *"Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."*; además, agrega a lo previsto en tal norma que tratándose de faltas instantáneas, el término se contará desde el día de la consumación, y para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último acto.

Asimismo, conviene recordar que el artículo 28 de la Ley 43 de 1990 *"Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones*", establece el trámite de las investigaciones disciplinarias a cargo de la Junta Central de Contadores, norma

que debe interpretarse en atención a las consideraciones plasmadas por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-530 de 2000 que, entre otras, dispuso:

> *"La lectura integral de la ley y el examen detenido de la norma cuestionada 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 aquellos 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." (Resaltado fuera del texto).*

Lo anterior, porque la Ley 43 de 1990 no consagra el término de caducidad para que la Junta Central de Contadores imponga sanciones disciplinarias, en tanto que debe acudirse a la norma general contenida en el Código Contencioso Administrativo y no en el Código Disciplinario Único, que es un estatuto especial aplicable a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales[1] .

Establecido lo anterior, el Juzgado deduce que en atención al principio de integración normativa los vacíos de procedimiento de la Ley 43 de 1990 se deben llenar en primera instancia, con las normas del Código Contencioso Administrativo y luego con el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002 - en

---

[1] "*Articulo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*
El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.
(…)"

lo que resulte compatible con el trámite ético disciplinario de competencia de la Junta Central de Contadores.

Respecto de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración en los procesos disciplinarios contra los contadores públicos, la Sección Primera del H. Consejo de Estado en la sentencia de 29 de septiembre de 2011 (Expediente 1101-03-24-000-2007-00028-00, consejera ponente Marina Elizabeth García González), precisó:

> *"1) CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS CONTRA LOS CONTADORES PÚBLICOS.*
> *(...)*
> *Sea lo primero advertir que la Sala, en sentencia de 28 de octubre de 2010 (Expediente núm. 2007-00145, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), con ocasión de una acción instaurada contra la Junta Central de Contadores, por hechos análogos a los que aquí se analizan, precisó, en torno al término de caducidad de la facultad sancionatoria, que era aplicable el artículo 38 del C.C.A. Al respecto, sostuvo la Sala:*
>
> *"Al punto, se ha de reiterar que según la jurisprudencia unificada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, para que no tenga ocurrencia la caducidad de la acción, la notificación del acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa debe darse dentro de los 3 años en comento. Así las cosas, es evidente que el acto que puso fin a la actuación administrativa fue notificado mucho después de vencido el término de 3 años contado a partir de realizada la conducta por la actora, y que por lo mismo tuvo ocurrencia la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de ella, de allí que efectivamente el acto sancionatorio es violatorio del artículo 38 del C.C.A, por lo cual el cargo tiene vocación de prosperar, y se ha de acceder a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad del acto administrativo enjuiciado."*

En consecuencia, para el Despacho no cabe duda 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 Decreto 01

de 1984, valga decir, el de 3 años de producido el acto que pueda ocasionar las sanciones y no el señalado en el artículo 638 del Estatuto Tributario[2], esto es, el de 5 años, así la conducta objeto de investigación sea de aquellas previstas en los artículos 659 y 659 – 1 del mismo estatuto, originadas con ocasión de los informes presentados por la DIAN ante la Junta Central de Contadores.

En efecto, el término de 5 años de prescripción de la facultad sancionatoria previsto en el Estatuto Tributario no puede ser aplicado al proceso administrativo sancionatorio de competencia de la Junta Central de Contadores, adicionalmente porque uno es el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter tributario del cual es competente la DIAN, y otro muy diferente, es el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ético disciplinario de competencia de la Junta Central de Contadores, ambos regulados por leyes especiales diversas como son el Estatuto Tributario y el Estatuto Ético de la profesión contable –Ley 43 de 1990.

En tal virtud de una parte, el término de caducidad tenido en cuenta por la entidad demandada en los actos administrativos demandados, no puede ser aplicado al proceso administrativo sancionatorio adelantado para la expedición de tales resoluciones, por tratarse de normas especiales diferentes que regulan procesos sancionatorios con fines y sanciones disímiles; y de otra, porque el Estatuto Tributario no es el llamado a suplir los vacíos de la Ley 43 de 1990, como se advirtió en precedencia.

Ahora bien, se hace necesario precisar la conducta por la cual fue investigada y sancionada la demandante, con el fin de establecer su carácter de instantánea o permanente, para poder contabilizar el término de caducidad referido. Del auto de Apertura de Investigación Disciplinaria del 29 de septiembre de 2011, se extrajo: *"(…) de acuerdo con el material probatorio existente en el plenario y*

---

[2] "***ARTICULO 638. PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD PARA IMPONER SANCIONES.*** *<Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> 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 período 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, 659-1y 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."

conforme a lo manifestado por la informante, el 18 de Noviembre de 2008, y posteriormente corregida el 13 de Agosto de 2009, la Señora LILIANA VILLAMIZAR RAMÍREZ, presentó ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN de Cúcuta, solicitud de devolución por concepto de ventas del quinto período del año gravable 2008, por valor de $671.427.000, soportada en documentación suscrita por la profesional MARÍA EUGENIA NAVARRO PÉREZ, suma que una vez fue revisada por el precitado ente, se determinó que no corresponde a la realidad, situación que llevó a que se sancionara a la contribuyente VILLAMIZAR RAMÍREZ con multa de $895.052.000".

El despacho observa que la falta en la que incurrió la demandante consistió en haber suscrito y presentado declaración de impuesto IVA con saldo a favor el día 18 de noviembre 2008, corregida el 13 de agosto de 2009, sin que la información allí registrada correspondiera a la situación económica real de la contribuyente.

A su turno, el Auto de Cargos del 6 de febrero de 2013 al respecto, señaló: *"Al firmar la declaración bimestral de impuesto de venta IVA del bimestre quinto del año gravable 2008, presentada el día 18 de noviembre de 2008 y modificada posteriormente el día 13 de agosto de 2009 del contribuyente LILIANA VILLAMIZAR RAMÍREZ NIT 60.359.316, documentos estos en los cuales se consignaron datos contables inexactos que no reflejan la realidad económica del contribuyente, con la posible intención de hacer inducir en error a los funcionarios de la DIAN, pretendiendo con ello obtener saldos a favor no procedentes"*. De conformidad con la conducta endilgada, se acusó a la demandante de haber presuntamente infringido los artículos 37.4, 37.6, 10 y 70 de la Ley 43 de 1990, lo cual constituye falta disciplinaria según los artículos 23 a 26 de la misma norma.

Con fundamento en lo transcrito, se advierte que la conducta ocurrió en el año de 2008, momento en el cual se presentó ante la DIAN la declaración bimestral del impuesto de venta IVA del bimestre quinto del año gravable 2008 con la suma a devolver incorrecta, que fue modificada en el 2009, incluyendo por valor de devolución la suma de $671.427.000 como saldo a favor, lo que coincide con el valor de la solicitud de devolución y/o compensación de dicho impuesto. Por tanto, los hechos por los cuales la Junta Central de Contadores declaró la responsabilidad disciplinaria de la demandante, ocurrieron en el año 2008,

cuando se presentó por primera vez la declaración del impuesto sobre las ventas del quinto bimestre del año gravable 2008, y en el año 2009 al modificarse. Es decir, que las irregularidades en las que incurrió la contadora pública son de carácter instantáneo en la medida en que la presentación ante la DIAN de la primera declaración de dicho impuesto, supone la suscripción de la respectiva certificación de la información, dando fe de lo declarado, como lo establece el artículo 10 de la Ley 43 de 1990[3]. Entonces, será este el momento a partir del cual debe empezar a contabilizarse el término de caducidad, que venció el 18 de noviembre de 2011. No obstante, en gracia de discusión, sí se tuviera en cuenta la fecha de presentación de la corrección de la declaración como inicio del conteo, de igual forma, el término de caducidad habría vencido.

En este orden de ideas, la Junta Central de Contadores no ejerció su facultad sancionatoria dentro del término previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, teniendo en cuenta que la Resolución 514 por medio de la cual se declaró responsable disciplinariamente a la demandante fue expedida en 27 de septiembre de 2013 y notificada el 19 de noviembre del mismo año (f. 297 carpeta # 2).

Finalmente, en relación con el momento a partir del cual debe empezar el conteo de dicho término de caducidad, también se hace necesario tener en cuenta que el H. Consejo de Estado en sentencia con radicado 11001-03-24-000-2007-00145-00 Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, señala que la queja no determina el inicio del término de la caducidad de la acción sancionatoria y precisa que la notificación del acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa debe darse dentro de los 3 años a partir de los hechos.

En consecuencia, como la resolución que impuso la sanción fue expedida y notificada después del término de los 3 años previsto en el artículo 38 del Decreto

---

[3] *"Articulo 10. De la fe pública. La atestación o firma de un Contador Público en los actos propios de su profesión hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutarios en casos de personas jurídicas. Tratándose de balances, se presumirá además que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que estos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance.*
(…)"

01 de 1984, operó la caducidad de la acción sancionatoria, por lo cual, el Juzgado declarará la nulidad de los actos administrativos demandados.

A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la demandada eliminar cualquier anotación o registro que se hubiere efectuado, con ocasión de la expedición de los actos administrativos anulados.

En cuanto a los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente solicitado, esto es, la suma $20.000.000 por concepto de honorarios del abogado, observa el Despacho que ninguna prueba se aportó o se pidió para acreditar dichos perjuicios, razón por la cual debe denegarse la indemnización solicitada, ante la ausencia de elementos probatorios que la demuestren.

Respecto de los perjuicios morales en favor de cada uno de los demandantes por la suma de 90 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el Juzgado precisa que el daño moral en palabras de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado: *"(...) comporta aflicción, dolor, angustia y en general, padecimientos varios, o como ha solido decirse, dichas consecuencias "son estados del espíritu de algún modo contingentes y variables en cada caso y cada cual siente o experimenta a su modo (...)"*[4] con lo cual ha concluido que es posible su reconocimiento a manera de indemnización más no de reparación, por lo que le corresponderá al juez establecer el valor, el que deberá ser proporcional al daño sufrido.

De igual forma, la Sección Tercera de la mencionada corporación ha indicado la necesidad de acreditación de la prueba del perjuicio moral pretendido a través del proceso, en los siguientes términos:

> *"(…) señaló que en "cuanto se refiere a la forma de probar los perjuicios morales, debe advertirse que, en principio, su reconocimiento por parte del juez se encuentra condicionado —al igual que (sic) demás perjuicios— a la prueba de su causación, la cual debe obrar dentro del proceso" (...) el juez reconoce la existencia de los perjuicios morales teniendo en cuenta que con base en las reglas de la experiencia, se presume que, en las circunstancias en que ocurrió, para sus parientes inmediatos debió*

[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Daniel Suárez Hernández. Bogotá. 10 de septiembre de 1998.

implicar un profundo dolor, angustia y aflicción, teniendo en cuenta que dentro del desarrollo de la personalidad y del individuo está la de hacer parte de una familia como espacio básico de toda sociedad"[5]

Así las cosas, el perjuicio moral es el dolor, aflicción, sentimientos de congoja y desesperación que afecta a una persona de forma directa o indirecta, el que podrá ser reconocido únicamente cuando la persona que crea haber sido perjudicada, demuestre a través de medios probatorios la ocurrencia de estos, por lo que en este caso, será necesario establecer si la imposición de la sanción disciplinaria a la demandante que ha sido declarada nula, genera para esta un daño moral y - de ser el caso – si este puede transmitirse a Andrés Fernando y Marco César, en calidad de hijo y esposo de la demandante.

En atención a la estructura del daño moral, se tiene que comprende elementos subjetivos que deben ser identificables (agresión fáctica- jurídica, núcleo de afectación y reflejo externo), los cuales no pueden transmitirse a terceros, sino que deben verificarse en la persona que los reclama. Por tanto, para que sea procedente el reconocimiento de dicha indemnización a los familiares, estos deben cumplir con los mismos presupuestos, y tan solo respecto del primero - agresión fáctico - jurídica – observa el Despacho que no se da, ya que el acto administrativo sancionatorio ilegal contenía una sanción de suspensión dirigida exclusivamente en contra de María Eugenia Navarro Pérez y no en contra sus familiares (hijo y esposo), es decir, la afectación se orienta a los derechos subjetivos de la sancionada y no, de sus familiares. En tal virtud, los perjuicios morales solicitados en relación con estas personas se negarán.

Adicionalmente, de las declaraciones recibidas se desprende que la posible angustia moral reclamada por dichas personas derivó exclusivamente de la agresión al derecho subjetivo al buen nombre de la actora, el cual provino del acto sancionatorio proferido por la entidad demandada. Situación de la que sus familiares no resultaron directamente afectados en cuanto al daño moral, así como tampoco se les puede transmitir. Lo anterior, por cuanto los testigos fueron coincidentes en afirmar que la situación los perjudicó de forma económica, pues

[5] (44) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Fecha 6 de marzo de 2013. Radicado. 66001-23-31-000-2001-00098-01 (24884).

la demandante estaba encargada del estudio universitario de su hijo, y ello perturbó la relación personal con su esposo. No se dijo de que forma la aflicción emocional de los familiares dio lugar a establecer que la agresión fáctico - jurídica a los derechos de la demandante conllevó una afectación secundaria a los derechos subjetivos de aquellos. Tampoco se demostró el nexo causal entre la supuesta congoja de la demandante con el acto administrativo anulado y el estado emocional de éstos.

Ahora bien, es importante establecer si se probó por la afectada – María Eugenia Navarro Pérez - la existencia y extensión del daño moral, como elemento que deben acreditarse por parte del perjudicado que pretende la indemnización. Sobre el particular la Sección Segunda Subsección B del H. Consejo de Estado Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez de fecha 24 de enero de 2019, indicó:

> *"En cuanto a la existencia, como lo ha establecido esta Subsección en oportunidades anteriores[6] y siguiendo la jurisprudencia de la Sección[7] Tercera de esa Corporación, si bien debe probarse también bajo ciertas circunstancias opera una presunción legal -admite prueba en contrario- esto es ante la verificación de la agresión factico - jurídica a los derechos subjetivos del disciplinado verificable en la ilegalidad sustancial del acto administrativo disciplinario declarada por el juez contencioso administrativo; sin embargo al tratarse de una pretensión de naturaleza subjetiva esta presunción solo es aplicable bajo el presupuesto de que: i) tal indemnización haya sido solicitada en la demanda y ii) en el expediente debe estar acreditada la existencia de un nexo causal entre la supuesta afectación a los derechos morales y a la salud de la demandante y la sanción disciplinaria.*
>
> *Adicionalmente la Sala debe señalar que la existencia del daño -extrapatrimonial-, también está condicionada - observando cada caso en concreto- a la existencia o no del hecho y la conducta por la cual se inició*

[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de 17 de noviembre de 2016. Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Radicación: 11001032500020100007700 (0714-2010). Actor: LUZ HELENA GUTIÉRREZ URIBE.

[7] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. 26 de enero de 2011. CP: Gladis Agudelo Ordóñez. Rad. 76001-23-31-000-1996-2874-01

la investigación disciplinaria así como al motivo o razón por el cual el acto disciplinario fue anulado, tal y como lo expuso esta corporación en oportunidad anterior (…).”[8]

Entonces, para que proceda el reconocimiento de la indemnización solicitada en la demanda por concepto de perjuicios morales en favor de la demandante, se requiere además de la concurrencia de los elementos señalados en la aparte jurisprudencial transcrito: i) que la indemnización haya sido solicitada en la demanda y ii) que se haya probado la existencia de un nexo causal entre la supuesta afectación a los derechos morales de la demandante y la sanción disciplinaria, la existencia o no del hecho y la conducta por la cual se inició la investigación, así como la razón por la cual se anuló el acto acusado.

En este caso, no es procedente que el Juzgado analice tales elementos, puesto que, el motivo por el cual se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados, es la operancia del fenómeno jurídico de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, lo cual no permite analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de la ocurrencia o no, de la conducta por la cual se inició la investigación en contra de la actora. Es decir, que en este caso no se estableció si la conducta reprochada a la demandante en realidad ocurrió y si el acto que la sancionó estaba viciado de nulidad respecto del motivo que la originó. En consecuencia, no se accederá a los perjuicios solicitados en este orden.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, al margen del resultado del proceso disciplinario, la entidad demandada en ejercicio de sus facultades legales de control, contaba con legitimidad para iniciar la investigación administrativa en contra de la actora, y así lo hizo en este caso, por existir mérito. Ello, no implica *per se*, la afectación de los derechos invocados por la

---

[8] CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”. CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de 1 de se de septiembre de 2016. Radicado No.: 11001-03-25-000-2011-00590-00. Actor: Fabio Zarate Rueda. Al referirse: *“Observa la Sala que el fundamento de la pretensión de indemnización por daño moral en el presente caso se sustenta en la aflicción y el presunto perjuicio al buen nombre que le generó una sanción disciplinaria de suspensión de cincuenta (50) días que en su criterio fue injusta, sin embargo debe recordar la Sala que en el presente caso la nulidad de los actos administrativos disciplinarios de 11 de abril y de 22 de junio de 2006 proferidos por la Policía Nacional dentro de la investigación N° 075 de 2004 no tuvo lugar por inexistencia de los hechos por los cuales fue sancionado, sino porque la conducta reprochada ya había sido investigada y sancionada en otro proceso disciplinario”*

demandante, como lo explica la H. Corte Constitucional en sentencia T 414 de 1995:

.

> *"(…) Cuando, en ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas vinculan a una persona, en legal forma, a un proceso judicial o administrativo, quien resulta incurso en él carece de fundamento para reclamar violación del derecho al buen nombre, pues la organización estatal se encuentra legitimada para iniciar y llevar hasta su culminación los trámites que permitan establecer si el sindicado es responsable del comportamiento objeto de investigación.*
>
> *Los derechos a la honra y al buen nombre no significan la posibilidad de evadir los procesos e investigaciones que, de conformidad con el sistema jurídico, pueden y deben iniciar las autoridades públicas cuando tienen noticia acerca de una posible infracción (…)."*

Bajo ese contexto, la investigación que se inició es una carga pública que el funcionario debe soportar y las razones de su culminación por caducidad de la facultad sancionatoria, no determinan la causación de los daños alegados.

4. COSTAS

En criterio de este operador judicial, para el *sub-lite* procede la condena en costas de manera objetiva tal como lo disponen los artículos 188 de la Ley 1437 de 2011, y el numeral 1º del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior, concretado en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, en providencia de siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016), dentro del proceso con radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14)[11] reiterada en la providencia de 18 de enero de 2018, dentro del proceso con radicación No. 44001233300020149003501 (15752016), en la cual, se acogió el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos

objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, entre ellos que la parte resultara vencida en el juicio.

Se condenará entonces en costas a la entidad demandada, en virtud de lo establecido por las normas antes citadas, por haber resultado vencida. Se fija el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, en la suma equivalente a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según lo establecido por el numeral 3.1.2 del artículo 6 del Acuerdo No. 1887 del 26 de junio de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- **DECRÉTASE** la nulidad de la resoluciones Nos. 514 de 27 de septiembre de 2013 y 000-135 de 24 de julio de 2015, expedida por el Tribunal Disciplinario de la UAE - Junta Central de Contadores, por medio de las cuales se sancionó disciplinariamente a María Eugenia Navarro Pérez con suspensión de la inscripción profesional por 12 meses y se resolvió el recurso de reposición, confirmando el acto inicial, por las razones expuestas.

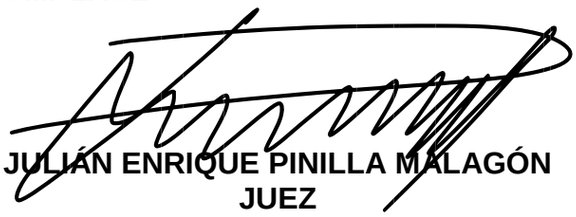
SEGUNDO.- A título de restablecimiento del derecho, **ORDNÉSE** a la demandada eliminar cualquier anotación o registro que se hubiere efectuado, con ocasión de la expedición de los actos administrativos anulados.

TERCERO.- DENIÉGASE las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO.- CONDÉNASE en costas a la parte demandada en favor de la parte demandada. **LIQUÍDENSE** por Secretaría. **FÍJASE** el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, en la suma en la suma equivalente a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO.- Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JULIÁN ENRIQUE PINILLA MALAGÓN
JUEZ

Firmado Por:

JULIAN ENRIQUE PINILLA MALAGON
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

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:
97077fcb88d60df71ed726e4ef2d5a62ff6e16ba4495454014bebeb952998d42
Documento generado en 24/09/2020 02:53:22 p.m.