



Consejo Técnico de la
Contaduría Pública

República de
Colombia

Bogotá D. C., junio 16 de 2009
CTCP N° 12 / 2009

000000
00000000000000000000
00000000000000000000
00000000000000000000
00000000000000000000

REF: CONFLICTO DE COMPETENCIAS DISCIPLINARES PARA EL PROFESIONAL DE LA CONTADURIA.

En desarrollo de lo previsto en los artículos 2 y 16 de la Resolución 001 de 2008 expedida por el Consejo Técnico de Contaduría Pública y cumplido el trámite previsto en esta disposición, aportamos nuestra opinión en atención a la solicitud de esa Honorable Corporación, recibida en este organismo en fecha 21 de mayo de 2009.

INFORMACION ANALIZADA (Textual):

“Con fundamento en las facultades de gestión y control a cargo de este organismo de control, me permito manifestarle que a partir de la fecha todas la quejas que se reciban en dicha entidad contra los Contadores Públicos deberán ser cuidadosamente analizadas y remitir a la Procuraduría General de la Nación aquellas en las cuales se cuestionaron actuaciones que tengan que ver con el otorgamiento de la fe publica, en razón de la competencia exclusiva de que goza esta entidad para investigar y sancionar a los particulares cuando ejerzan una función publica.

Así mismo, se le solicita comunicar a este Despacho las medidas adoptadas al interior de la entidad para dar cumplimiento a lo aquí requerido”

CONSIDERACIONES:

En atención a la referida solicitud emanada de esa Autoridad, nos permitimos señalar que al Consejo Técnico de la Contaduría Pública, por fuerza de la ley no le corresponde recepcionar quejas en contra de Contadores Públicos referidas a cuestionamientos de actuaciones relacionadas con el otorgamiento de la *fe publica*, y cuando eventualmente se reciben por equivocación del quejoso; estas inmediatamente se direccionan a la Junta Central de Contadores, creada por el Decreto Ley 2373 de 1956, como organismo disciplinar de la profesión de la Contaduría Pública y que desde 1960 con ocasión de la expedición de la Ley 145, Artículo 9 y 11, y posteriormente con la ley 43 de 1990, Artículos 16, 20 y 27, ha sido competente para *“Ejercer la inspección y vigilancia, para*

garantizar que la Contaduría Pública sólo sea ejercida por contador público debidamente inscrito y que quienes ejerzan la profesión de contador público, lo hagan de conformidad con las normas legales, sancionando en los términos de la ley a quienes violen tales disposiciones. (...) y En general hacer que se cumplan las normas sobre ética profesional". Cabe destacar que de este hecho oportunamente se le hace saber a la persona que por alguna razón, en dicho sentido radica su queja en este organismo.

Las funciones del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, previstas en el Artículo 33 de la Ley anteriormente referida, legalmente encargan a éste, la orientación técnico - científica de la profesión, a partir de la investigación científica y tecnológica en áreas relacionadas con la ciencia contable en general, sus principios y normas de auditoria, mediante el ejercicio doctrinario, la orientación para la resolución de discrepancias técnicas entre Contadores Públicos¹ y la emisión de directrices orientadoras del ejercicio profesional; organismo del cual funge como su presidente el destinatario de esta solicitud, la cual atendemos gustosamente dentro del marco de colaboración con la justicia, y en razón de su importancia e impacto para los Profesionales de la Contaduría Pública en Colombia.

Por todo lo anterior y con el acostumbrado respeto, oportuno es exponer ante esa Autoridad, que con la solicitud anteriormente referida, motivada por la competencia exclusiva para sancionar a los particulares cuando ejercen una Función Pública; se estaría propiciando un conflicto de competencias disciplinarias, que a nuestro juicio tendría una sola salida y es la de reconocer las facultades disciplinarias especiales de la Junta Central de la Contaduría Pública, que en Colombia datan de mas de 52 años, máxime cuando en aquellos particulares que se pretenden investigar, la conducta objeto de reproche disciplinario puede ser desplegado sobre un ente de carácter privado.

Diferente análisis resiste, si el profesional investigado es un Funcionario Público que en ejercicio de una función publica permanente o transitoria de acuerdo con lo previsto en el Código Disciplinario Único, pues en tal caso y al decir de la **LEGALIDAD**. *"El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización."*² En punto del otorgamiento de la fe publica por parte del Contador Publico, esta se predica de *"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 el caso de personas jurídicas. Tratándose de balances, se presumirá además que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que éstos 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.*

PAR. — *Los contadores públicos, cuando otorguen fe pública en materia contable, se asimilarán a funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales por los delitos*

¹ Artículo 56 de la Ley 43 de 1990.

² Artículo 4, ley 734 de 2002.

que cometieren en el ejercicio de las actividades propias de su profesión, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil que hubiere lugar conforme a las leyes”.³

No se aprecia la posibilidad, que un Contador Público particular que en ejercicio de la profesión, prestando servicios para un ente del sector privado, contratado, remunerado por este, en todo caso se asimile a funcionario público; tan solo se asimilara, cuando otorgando fe publica en materia contable, se vea inmerso en delitos penales por el ejercicio de actividades propias del Contador, evento en el cual también conoce la Junta Central de Contadores como organismo disciplinar único de la profesión; no vemos con claridad que la Procuraduría General de la Nación de forma amplia y en todos los casos se revista de facultades disciplinarias sobre la profesión contable en el evento reclamado, en razón de la competencia exclusiva para investigar y sancionar a los particulares contadores públicos que otorgando fe publica, incurran en faltas a la ética contempladas en la Ley 43 de 1990, y demás normas concordantes, máxime si se tiene en cuenta que a partir de la vigencia de la precitada Ley, únicamente la Junta Central de Contadores podrá imponer sanciones disciplinarias a los Contadores Públicos⁴; como tampoco nos parece claro, aun cuando se advierta la presunta comisión de un delito penal en ejercicio de cualquier actividad propia de la profesión y otorgando fe publica, responsabilidad que recae en cabeza de Contadores Públicos cuando suscriben informes y documentos, firma que tiene la calidad de “verdad”, es decir tiene el sello de la fe publica, de la refrendación de los hechos y de la atestación. Como se sabe la fe pública es asentimiento o aceptación de lo dicho por aquellos que tienen una investidura para atestar, cuyas manifestaciones están revestidas de verdad y certeza.⁵

En punto de LA LEY DISCIPLINARIA, contenida en el Código Disciplinario Único, se obtiene: *“En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.”*⁶

El caso que nos ocupa, indica que la Junta Central de Contadores, históricamente organismo como el que mas, ha desarrollado lo necesario, entre tanto Doctrina Oficial vinculante para los profesionales de la Contaduría, y que no decir el desarrollo del concepto al otorgamiento de la fe publica; aspectos que han permitido la perfección de los procesos disciplinarios que justamente hacen prevalecer la justicia y la efectividad del derecho sustantivo, cumpliendo con los derechos y garantías de los Profesionales de la Contaduría; con esto no se pretende señalar que la Procuraduría General de la Nación, no pueda lograr elementos atribuidos a la Junta Central de Contadores, solo que no tendría sentido para la eficiencia del Estado, saturar a un Organismo tan importante como la Procuraduría General de la Nación, adicionándose nuevas y especializadas funciones que por fuerza de una histórica ley superior, corresponden a otro organismo

³ Artículo 10, Ley 43 de 1990

⁴ Artículo 27, Ley 43 de 1990.

⁵ Orientación Profesional sobre el Ejercicio de la Revisoría Fiscal; Consejo Técnico de la Contaduría Pública, Pag. 22.

⁶ Artículo 20, Ley 734 de 2002.

especializado del Estado para funciones igualmente especializadas, así pues la titularidad de la potestad disciplinaria, esta en cabeza del Estado a través de la Junta Central de Contadores como esta ampliamente expuesto⁷.

El Estado es el titular de la potestad disciplinaria⁸, y en forma contundente habrá de ejercerla atendiendo el **DEBIDO PROCESO**. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.⁹ Esta consideración de orden legal no tiene ninguna discusión si no existiera otro organismo disciplinar creado en leyes precedentes que en forma inequívoca desarrollaron Derechos Constitucionales prevalentes como es la libertad de escoger profesión u oficio¹⁰, esto es la profesión de Contador Público; basta con señalar en forma cronológica: Ley 145 de 1960, Decreto Ley 410 de 1971, Ley 43 de 1990 y Ley 222 de 1995, modificatoria del Libro II del Código del Comercio, normas que en su momento establecieron con claridad las funciones del Revisor Fiscal en su Artículo 207 y dicho sea de paso reglaron el ejercicio de la actividad atribuida a los profesionales de la Contaduría Pública en Colombia; Las citadas normas se han ocupado de explicitar el concepto “DE LA FE PÚBLICA” hasta el punto de indicar que para efectos de las sanciones penales por los delitos que un contador cometa en el ejercicio de sus funciones, este se asimilara a un funcionario público, no sobra reiterar que tan solo en estas circunstancias, pues es lo que se desprende de la lectura del artículo 10 de la Ley 43 de 1990.

Continuando con el análisis de la competencia funcional para disciplinar a los particulares que fungen funciones o desarrollan actividades relacionadas con la ciencia contable en general; para la vigilancia y dirección de la profesión por fuerza de leyes especiales emerge la Junta Central de Contadores desde 1956 como tribunal disciplinario de la profesión. Así las cosas desde tiempos remotos, únicamente la Junta Central de Contadores Públicos podrá imponer sanciones disciplinarias a los Contadores Públicos, en aplicación de un trámite procesal preestablecido en la Ley, fijando los mecanismos de discusión de los Actos Administrativos para agotar la vía gubernativa y lo propio para acudir a la segunda instancia, cuando es del caso.¹¹

Ahora bien, en CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO frente a procesos de esta naturaleza, ventilados ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando el debate se centra en determinar si en el proceso disciplinario adelantado por la Junta Central de Contadores, le es aplicable la normativa del Código Disciplinario Único, han sostenido sus funcionarios; es claro que La Ley 43 de 1990 que reglamentó la profesión de Contador Público, en su artículo 16 erigió a la Junta Central de Contadores en «máximo tribunal disciplinario de la profesión», y en su artículo 28 reguló las etapas del procedimiento disciplinario; la aplicación del Código Disciplinario Único no puede prosperar pues estas disposiciones no son aplicables al asunto debatido. En efecto, el

⁷ Artículo 1, ley 734 de 2002

⁸ Artículo 1 de la Ley 734 de 2002.

⁹ Artículo 6 Ley 734 de 2002

¹⁰ Artículo 26 de la Constitución Nacional de 1991

¹¹ Artículo 27, 28, Ley 43 de 1990.

sancionado es un particular que ejerce la profesión de Contador Público, y la conducta objeto del reproche disciplinario fue desplegada ante una compañía de carácter privado; luego, echándose de menos el ejercicio de una función pública permanente o transitoria en los términos del artículo 20 del CDU, no son aplicables sus normas y menos cuando los Contadores Públicos tienen su propio régimen disciplinario especial establecido en la Ley 43 de 1990. Para llenar el vacío del régimen disciplinario previsto en la Ley 43 de 1990 debe acudir al régimen general que gobierna la materia, es decir, al artículo 34 de la Ley 200 de 1995 (...)¹².

En la actualidad se han dado dos alarmas frente a esta posición, la primera derivada de la visita realizada por la Procuraduría General de la Nación a la Junta Central de Contadores, a través del doctor Edilberto Berrocal Araujo, Asesor del Despacho del Procurador General con funciones asignadas en la Procuraduría Segunda Distrital, quién en su informe sostiene y sustenta que la Junta Central de Contadores está aplicando indebidamente el fenómeno de prescripción establecido en el Código Único Disciplinario, cuando la ley 43 determina que la integridad normativa se remite al Código Contencioso Administrativo que en su artículo 38 determina la caducidad de la acción administrativa en tres años, como así lo ratifico la sentencia C-530 de 2000, emanada de la Corte Constitucional. La segunda alarma se da por el conocimiento de una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹³, "...encuentra la Sala que de oficio, por tratarse de uno de los vicios más graves que afectan al acto administrativo, debe declarar probado el cargo de incompetencia de la demandada para ejercer su atribución sancionatoria frente a la demandante, por haberle caducado la misma. En efecto, prescribe el artículo 38 de C.C.A. que "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". Y más adelante continúa la sentencia: "En este aspecto es preciso señalar que al asunto no le es aplicable el Código Disciplinario Único toda vez que la demandante en su calidad de profesional de la Contaduría Pública de carácter independiente, prestadora de sus servicios en el sector privado, pese a estar facultada por la ley para dar fe de hechos propios del ámbito de su profesión, no puede asimilarse a un particular en ejercicio de funciones públicas." Asevera así mismo la sentencia, invocando la providencia C97 de abril de 1999, emanada de la Corte Constitucional "obliga a que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional, en este caso se trata del debido proceso por el vicio de competencia, deberá proceder a su protección, aún cuando el actor en su demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de su violación".

Todas las consideraciones anteriores conducen a concluir que la ley 43 de 1990 indicó la forma de desarrollar el principio de integración normativa por remisión al Código

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero Ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, Bogotá D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil cinco (2005)., Expediente: 11001-03-24-000-2001-0372-01 (7608)

¹³ Expediente 2003 – 0010, demandante Nancy Mariela Palacios Rubio, demandad Junta Central de Contadores, Magistrada ponente Susana Buitrago Valencia, 13 de mayo de 2004.

Contencioso Administrativo (artículo 22), hecho reconocido en la Sentencias C – 530 de 2000 de la Corte Constitucional al manifestar: “La lectura integral de la ley y el examen detenido de la norma cuestionada permite concluir, que aún 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 de C. C. A. o en su defecto, con las normas del Código Único Disciplinario. Precisamente, se observa que el artículo 22 de la ley 43/90 dispone la integración normativa, cuando ordena que los pronunciamientos de la Junta de Contadores están sujetos a los recursos establecidos en el C. C. A.”

Sea esta la oportunidad para seguir reflexionando sobre las consideraciones del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, en decisión tomada dentro del Expediente: 11001-03-24-000-2001-0372-01 (7608), del 19 de diciembre de dos mil cinco (2005), por el cual se demanda la imposición de una sanción a un profesional de la contaduría pública, y el máximo tribunal **“(…) El cargo de falta de aplicación de los artículos 92, 144, 145, 148 y 149 del CDU no pueden prosperar pues estas disposiciones no son aplicables al asunto debatido. En efecto, el sancionado es un particular que ejerce la profesión de Contador Público, y la conducta objeto del reproche disciplinario fue desplegada ante una compañía de carácter privado; luego, echándose de menos el ejercicio de una función pública permanente o transitoria en los términos del artículo 20 del CDU, no son aplicables sus normas y menos cuando los Contadores Públicos tienen su propio régimen disciplinario especial establecido en la Ley 43 de 1990.**
(…)

Para resolver, debe tenerse en cuenta que el régimen disciplinario del Contador Público está consignado en los artículos 15, 19, 20 y 21 de la Ley 145 de 1960, 20 y 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 Contadores Públicos.

Para establecer cuál es la norma que rige la prescripción de la acción disciplinaria en el sub-judice, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de fe pública es una función estatal, pues las atestaciones de la persona habilitada al efecto son vinculantes dentro del ámbito de su competencia.

Cuando los Contadores Públicos otorgan fe pública ejercen función pública, pues los actos que produzcan en ejercicio de su profesión se tienen por ciertos, salvo prueba en contrario. Así lo establece el parágrafo del artículo 10 de la Ley 43 de 1990, al asimilar los Contadores a funcionarios públicos, cuando dan fe pública.

Así lo precisó la Corte Constitucional al declarar exequible este artículo en sentencia C-530 de 2000 en la cual se lee:

«El Contador es un profesional que goza y usa de un privilegio que muy pocos de los demás profesionales detenían (sic), que consiste en la facultad de otorgar fe pública sobre sus actos en materia contable. Tal circunstancia particular lo ubica técnica, moral y profesionalmente en un contexto personal especial, que le exige, por lo mismo, una responsabilidad también especial frente al Estado y a sus clientes, si se tiene en cuenta la magnitud de sus atribuciones, porque no todo profesional puede, con su firma o atestación, establecer la presunción legal de que, salvo prueba en contrario, los actos que realiza se ajustan a los requisitos legales. ...»

Tratándose de particulares que ejercen funciones públicas en forma transitoria (art. 20 CDU), la prescripción de la acción disciplinaria se rige por el artículo 34 CDU, que establece para las faltas instantáneas un término de cinco (5) años contados a partir de su consumación.

De otra parte, no asiste razón al actor en alegar violación del Código Único Disciplinario por haberse formulado cargos sin haberse dictado auto de pruebas en la investigación disciplinaria conforme a los artículos 92, 144, 145, 148 y 149 de la Ley 200 de 1995, pues se reitera, el régimen disciplinario aplicable al Contador Público es el especial regulado por las Leyes 145 de 1960 y 43 de 1990 cuyo procedimiento se surte de conformidad con las etapas previstas en el artículo 28 de esta última, que ***« constituye suficiente garantía del derecho de defensa disciplinado y establece las formas propias para que la autoridad adelante una actuación disciplinaria ajustada a los principios constitucionales,»*** según lo precisó la Corte Constitucional al declararlo exequible en sentencia C-530 de 2000.”

CONCEPTO:

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, para el Consejo Técnico de la Contaduría, es ***“competencia exclusiva”*** del estricto resorte de la Junta Central de Contadores, todo lo relacionado con la investigación, proceso e imposición de sanciones a Contadores Públicos que desempeñen funciones y desarrollen actividades relacionadas con la ciencia contable en general en el sector privado aun siendo función publica el ***“otorgamiento de fe publica”*** en actuaciones que así lo amerite, dentro del escenario antes referido. No en vano fue claro para el legislador a la hora de discutir el proyecto de ley 165 en la Cámara de Representantes, lo propio el Senado mediante el proyecto 203, a la hora establecer PRINCIPIOS Y NORMAS DE CONTABILIDAD E INFORMACION FINANCIERA Y DE ASEGURAMIENTO DE INFORMACION ACEPTADOS EN COLOMBIA Y SEÑALAR LAS AUTORIDADES

COMPETENTES Y EL PROCEDIMIENTO PARA SU EXPEDICION Y DETERMINACION DE LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, señalando "Autoridad disciplinaria: La junta Central de Contadores, Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, creada por el Decreto Legislativo 2373 de 1956, actualmente adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en desarrollo de las facultades asignadas en el artículo 20 de la Ley 43 de 1990, continuara actuando como tribunal disciplinario y órgano de registro de la profesión contable, incluyendo dentro del ámbito de su competencia a los Contadores Públicos y a las demás entidades que presten servicios al publico en general propios de la ciencia contable como profesión liberal. Para el cumplimiento de sus funciones podrá solicitar documentos, practicar inspecciones, obtener declaraciones y testimonios, así como aplicar sanciones personales o institucionales a quienes hayan violado las normas aplicables"

La prescripción de la acción disciplinaria por el término de cinco (5) años contados a partir de su consumación, prevista por el artículo 34 CDU, aplicable al caso que nos ocupa, por tratarse de las faltas instantáneas, no implica un cambio de competencia para los profesionales de la contaduría publica, radicándola automáticamente en cabeza de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

EFFECTOS:

En este orden de ideas, en los términos anteriores se resuelve la solicitud de la Procuraduría General de la Nación, indicando que, para hacerlo, este organismo se ciñó a la información solicitada por la Autoridad, que su texto fue debatido y aprobado en sesión del 16 de de 2009, con ponencia del consejero **CP. RAFAEL FRANCO RUIZ** y que los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, su contenido no compromete la responsabilidad de este organismo, no constituye acto administrativo y contra él no procede recurso alguno.

Cordialmente,

RAFAEL FRANCO RUIZ
Presidente

RFR/lapc