

CONTADOR GENERAL DE LA NACION - Funciones / CONTADURIA GENERAL DE LA NACION - Funciones del Contador General

En el artículo 354 de la Constitución se prevé la existencia del Contador General de la Nación como funcionario de la Rama Ejecutiva con las funciones de llevar la contabilidad general de la Nación y consolidarla con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, excepto la referente a la ejecución del presupuesto que compete a la Contraloría. También tiene a su cargo uniformar, centralizar y consolidar la actividad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país conforme a la ley.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 354 / LEY 298 DE 1996 - ARTICULO 4

CONTADOR PUBLICO - Actividades que constituyen ejercicio de la profesión / CONTADOR PUBLICO - La experiencia profesional se cuenta desde la expedición de la tarjeta profesional / CONTADURIA PUBLICA - Concepto de la profesión

Para el demandante y el coadyuvante el ejercicio de la profesión de Contador sólo se acredita con el otorgamiento de la fe pública contable, el dictamen sobre estados financieros o la realización de las actividades relacionadas con la ciencia contable, como lo prevé la Ley 43 de 1990, y no con el desempeño de cargos públicos. (...) La Ley 43 de 1990 prescribe que el Contador Público está facultado para “dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general.” La misma disposición en su artículo 2 establece que “se entienden por actividades relacionadas con la ciencia contable en general todas aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamento en libros de contabilidad, revisoría fiscal, prestación de servicios de auditoría, así como todas aquellas actividades conexas con la naturaleza de la función profesional de Contador Público, tales como : la asesoría tributaria, la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares.” Asimismo, el artículo 35 ibídem señala que la Contaduría Pública es una profesión que implica la medición, la evaluación, el ordenamiento, el análisis y la interpretación de la información financiera, la preparación de informes para la toma de decisiones de las empresas, individuos y el Estado, y enfatiza que “El Contador Público, sea en la actividad pública o privada es un factor de actividad y directa intervención en la vida de los organismos públicos y privados.” De la lectura de las normas citadas se concluye que el ejercicio de la profesión de Contador no sólo se define por la acción de dar fe pública sobre sus actos en materia contable y de emitir dictámenes sobre estados financieros, sino además por la realización de actividades relacionadas con la ciencia contable. (...) Resulta imperioso tener en cuenta que los artículos 1, 2 y 35 ejusdem no contienen una relación taxativa “*numerus clausus*” de actividades que comprenden el ejercicio de la profesión de Contador Público, pues su redacción es genérica e incluye “*actividades conexas*”. Por otra parte, la vinculación a entidades privadas o públicas en cargos donde se ejerzan las funciones señaladas en los artículos aludidos es también ejercicio de la profesión de Contador Público pues el artículo 35 de la Ley 43 de 1990 señala que “El Contador Público, sea en la actividad pública o privada es un factor de actividad y directa intervención en la vida de los organismos públicos y privados.”. En síntesis, son muchas las actividades comprendidas en ese ejercicio que deben tenerse en cuenta para la acreditación del requisito previsto en el literal d) del artículo 2 de la Ley 298 de 1996. (...) Cabe anotar, que la tarjeta profesional de

Contador Público fue expedida el 9 de diciembre de 1993, lo cual en este caso es de gran importancia porque a partir de allí es que debe contarse el ejercicio profesional -como lo anotó el concepto del Ministerio Público- toda vez que el artículo 1 de la Ley 43 de 1990 señala que “Se entiende por Contador Público la persona natural que, mediante la inscripción acredite su competencia profesional...” y que el artículo 3 ibídem prescribe que “La inscripción como Contador Público se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores.”

NOTA DE RELATORIA: Sobre las actividades que constituyen el ejercicio de la profesión de contador público, Corte Constitucional, sentencia C-670 de 2002.

FUENTE FORMAL: LEY 43 DE 1990 - ARTICULO 1 / LEY 43 DE 1990 - ARTICULO 2 / LEY 43 DE 1990 - ARTICULO 35

CONTADOR PUBLICO - Experiencia profesional equivale a ejercicio profesional / EXPERIENCIA PROFESIONAL - Concepto / CONTADOR GENERAL DE LA NACION - Requisito de experiencia profesional

Sobre la diferencia que en decir del demandante y el interviniente existe entre experiencia profesional y ejercicio de la profesión de Contador Público, se precisa que la Corte Constitucional al conocer de una demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 2 de la Ley 298, en la sentencia C – 487 de 1997 asimiló la experiencia profesional y el ejercicio de la profesión de Contador y concluyó que la exigencia de tal experiencia “aparece razonable y justificable, pues la responsabilidad del manejo y dirección de la contabilidad nacional desde luego ha de entregarse a personas de sólida y reconocida experiencia“. Así las cosas, la exigencia de haber ejercido con buen crédito la profesión de Contador por un lapso de diez (10) años, lo que en el fondo persigue, es que el nombrado goce de una experiencia profesional adecuada en materia contable, que le permita desempeñar con acierto las funciones del respectivo cargo. La experiencia profesional según la definición que trae el Decreto 2772 de 2005, modificado por el Decreto 4476 de 2007, es la adquirida “en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo”. (...) Así las cosas, esta Sala, con base en la prueba documental estudiada, precisa que la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar cumple con el requisito contemplado por el artículo 2, literal d) de la Ley 298 de 1996 porque acreditó el ejercicio de la profesión de Contador Público durante 10 años 1 mes y 14 días en la Contaduría General de la Nación.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la equivalencia entre experiencia y ejercicio profesional de contador, Corte Constitucional, sentencia C-487 de 1997.

FUENTE FORMAL: LEY 298 DE 1996 - ARTICULO 2 LITERAL D / DECRETO 2772 DE 2005

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, quince (15) de julio de dos mil diez (2010).

Radicación numero: 11001-03-28-000-2009-00041-00

Actor: MAURICIO HERNÁNDEZ OYOLA

Demandado: CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Procede la Sala a decidir la demanda de la referencia que pretende la nulidad del Decreto 2995 del 13 de agosto de 2009 por el cual el Presidente de la República nombró a la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar en el cargo de Contador General de la Nación, Código 0004, Grado 24 de la Unidad Especial Contaduría General de la Nación.

ANTECEDENTES

1. DEMANDA: HECHOS.

El señor Mauricio Hernández Oyola ejerció acción de nulidad electoral contra el Decreto 2995 del 13 de agosto de 2009 por el cual el Presidente de la República nombró a la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar en el cargo de Contador General de la Nación.

Como fundamento narró que pese a que se realizaron por algunos ciudadanos observaciones a la hoja de vida colgada en la página Web de la Presidencia, el Presidente de la República, previo concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, designó a la señora Roldán Bolívar en el cargo de Contadora General de la Nación.

Acusó que la demandada no cumplía con el requisito previsto en el literal d) del artículo 2 de la Ley 298 de 1996, que exige que para ser Contador General se debe haber ejercido con buen crédito la profesión de Contador Público durante diez (10) años o la cátedra universitaria por el mismo tiempo en establecimientos reconocidos oficialmente.

Anotó que el Presidente de la República efectuó el nombramiento pero no ordenó su publicación en el Diario Oficial para evitar el control ciudadano.

1.1. CARGOS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

En criterio del actor el decreto de nombramiento demandado incurrió en la causal de nulidad de **violación de las normas en que debía fundarse** prevista en el artículo 84 del C.C.A.

Citó como norma violada el artículo 2, literal d) de la Ley 298 de 1996, que exige a quien vaya a ocupar el cargo de Contador General de la Nación haber ejercido con buen crédito la profesión de Contador Público durante diez (10) años o la cátedra universitaria por el mismo tiempo.

Adujo que de la hoja de vida de la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar, publicada el martes 28 de julio de 2009 en la página Web de la Presidencia de la República, se desprende que las actividades que ha desempeñado en los diferentes cargos que ha ocupado no han implicado el ejercicio de la profesión de Contador Público, y que tampoco ha ejercido la docencia.

Destacó que la demandada antes de ser nombrada no había dado fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, ni había dictaminado sobre estados financieros o realizado actividades relacionadas con la ciencia contable, como lo prevén los artículos 1 y 2 de la Ley 43 de 1990.

Afirmó que en el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública 2009EE8429 del 13 de agosto de 2009 -acogido por el Presidente para efectuar el nombramiento demandado- se *“da a entender que las actividades conexas con la naturaleza de la función profesional de Contador Público, en cuanto a la asesoría gerencial se refiere, puede (sic) recaer no únicamente sobre la actividad de dar fe pública de hechos propios del ámbito de la profesión, de dictaminar sobre estados financieros y demás actividades relacionados (sic) con la ciencia contable en general sino también sobre actividades no relacionadas con estos temas.”*

Criticó dicho concepto porque abre la posibilidad de ejercer la profesión de Contador haciendo asesorías en temas no relacionados con el objeto de la misma *“con lo cual se ha incurrido en una grave confusión de los términos experiencia profesional con ejercicio de la profesión de contador”* toda vez que no siempre en el caso de los contadores se adquiere experiencia profesional con el ejercicio de la profesión.

Señaló que en los términos del artículo 2 de la Ley 43 de 1990, para que la asesoría gerencial sea considerada como experiencia profesional, debe recaer sobre aspectos contables o similares tales como la auditoría.

Por último, sostuvo que no es posible efectuar una semejanza entre el ejercicio profesional de la contaduría pública con lo que jurisprudencialmente se ha entendido por ejercicio profesional de la abogacía, toda vez que para la primera se han determinado legalmente las actividades específicas que constituyen el ejercicio de la profesión, mientras que para la segunda no.

1.2. PRETENSIONES.

Con base en lo anterior, el actor formuló las pretensiones en los siguientes términos:

“1. Que se declare nulo el acto administrativo contenido en el Decreto No 2995 del 13 de agosto de 2009, por medio del cual el Presidente de la República nombró con carácter ordinario a la señora ROSA MARGARITA ROLDAN BOLÍVAR, en la Unidad Administrativa de la Contaduría General de la Nación, como Contadora General de la Nación.

2. Que como consecuencia de la anterior declaración se libren las comunicaciones a las autoridades que deban conocer de tal novedad, para efecto de que se proceda a la designación de un Contador General de la Nación, que reúna las calidades legales.”

2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA.

2.1. Por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Señaló que el Decreto 2995 del 13 de agosto de 2009 fue expedido en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 189 numeral 13 y 354 de la Constitución Política y que es ajustado al ordenamiento jurídico, puesto que la señora Roldán Bolívar ocupó cargos en los que desarrolló actividades propias de la ciencia contable por 10 años y con buen crédito como lo exige el artículo 2, literal d) de la Ley 298 de 1996, en concordancia con el artículo 14 del Decreto 2772 de 2005 que define lo que ha de entenderse como experiencia profesional.

Anotó que el nombramiento de la señora Rosa Margarita Roldán se efectuó previo estudio y verificación del cumplimiento de los requisitos legales para ocupar el cargo, puesto que se acreditó su condición de colombiana, ciudadana en ejercicio, Contadora Pública con tarjeta profesional vigente, que no había sido condenada por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, y que había ejercido al menos por 10 años y con buen crédito la profesión de Contador Público.

Este último requisito se comprueba con: i) certificado del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Contaduría General de la Nación en el que consta el desempeño de los cargos de Asesor 1020-03 del 13 de marzo al 11 de agosto de 1997, Profesional Especializado 3010-14 del 12 de octubre de 1999 al 10 de febrero de 2000, Asesor 1020-10 del 26 de febrero de 2000 al 1 de julio de 2009, ii) certificación expedida por la Asesora Administrativa de la UAE liquidadora del ICT en la que consta que ocupó el cargo de Asesor Contador 1020-03 del 11 de agosto de 1997 al 11 de marzo de 1999, iii) constancia de la Coordinadora Administrativa y Financiera de los programas de Educación Básica financiados con recursos de crédito externo en donde aparece que ejerció como Contadora del Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento del 16 de marzo de 1994 al 28 de febrero de 1995 y como Jefe de Contabilidad de los programas de Educación Básica del 1 de marzo al 8 de agosto de 1995, y iv) certificación expedida

por la Coordinadora Administrativa y Financiera de los programas de Educación Básica financiados con recursos de crédito externo en la que consta que se desempeñó como Coordinadora del Grupo de Contabilidad desde el 22 de marzo de 1994 hasta el 5 de julio de 1995.

Concluyó que las funciones desempeñadas por la demandada *“son acordes al reglamento del ejercicio profesional de la Contaduría Pública en Colombia que dice *“...realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general (...)*”* (fls 95 a 102)

2.2. Por la demandada.

La apoderada judicial propuso la excepción que denomina *“FALTA DE CAUSA PARA PEDIR”* que sustentó en el hecho de que el acto administrativo de nombramiento es legal, dado que la señora Rosa Margarita Roldán cumplía a cabalidad con los requisitos constitucionales y legales exigidos por el artículo 2 de la Ley 298 de 1996.

Explicó que su poderdante ha estado vinculada a la administración pública en cargos del orden nacional y departamental en los que ha desarrollado actividades conexas con *“la naturaleza de la función profesional de Contador Público”* como la asesoría gerencial que si bien no implican *“dar fe pública”* están directamente relacionadas con el ejercicio contable.

Afirmó que no es correcto interpretar que la experiencia profesional adquirida en el desempeño de cargos públicos o privados no implique el ejercicio de la profesión de Contador Público.

Finalmente sostuvo que la exigencia de 10 años de cátedra universitaria es excluyente con el ejercicio de la profesión de Contador Público por el mismo tiempo. (fls. 107 a 113)

3. INTERVENCIONES.

El señor Jorge William Rodríguez coadyuvó las pretensiones de la demanda. Consideró que la demandada no ha ejercido la profesión por un período de 10 años, ni la docencia universitaria por el mismo tiempo.

Insistió en que su experiencia se limita al desempeño de cargos a nivel nacional y departamental pero no ha realizado las actividades descritas en los artículos 1, 2, 3, 9, 10, 11 y 35 de la Ley 43 de 1990, que reglamenta el ejercicio profesional de la Contaduría Pública en Colombia.

Advirtió que *“ejercer la profesión de contador público es una situación totalmente diferente a acumular experiencia como profesional”*.

Aseveró que para establecer la diferencia entre *“experiencia profesional”* y *“ejercicio profesional”* debe acudir a sus definiciones etimológicas, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, así:

“Experiencia. (Del lat. Experientia)

2. f. Práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad de hacer algo.

Ejercicio. (Del lat. exercitium)

2. m. Acción y efecto de ejercer.

Ejercer. (Del lat. Exercēre).

1. Tr. Practicar los actos propios de un oficio, facultad o profesión. U.t.c. intr. Es abogado, pero no ejerce.”

Con fundamento en lo anteriormente transcrito concluyó que la experiencia se refiere a cualquier práctica que lleve a cabo el profesional por el sólo hecho de serlo, en tanto que el ejercicio profesional se relaciona con realizar actos propios de la profesión, que para el caso de los contadores públicos son los previstos en la Ley 43 de 1990, es decir dar fe pública contable. (fls 147 a 157)

4. ALEGATOS.

4.1. De la demandada.

La apoderada reiteró que su poderdante cumplía con todos los requisitos para ser nombrada en el cargo de Contadora General de la Nación.

Consideró que el Decreto 2272 de 2005, modificado por el Decreto 4476 de 2007, al definir la experiencia profesional es claro en establecer que ésta se adquiere con el ejercicio de la profesión, y por tanto *“no podría alguien tener experiencia en una profesión sino (sic) ha ejercido la misma”*.

Llamó la atención sobre que “*dar fé (sic) pública*” no es la única forma de ejercer la profesión de Contador. (fls 244 y 245)

4.2. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Reiteró lo dicho en la contestación de la demanda y agregó que el decreto demandado no debía ser publicado en el Diario Oficial toda vez que adquirió validez y fuerza con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público.(fls 246 a 248)

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda incoada por el ciudadano Mauricio Hernández Oyola.

Inicialmente se refirió a la excepción de “*Falta de causa para pedir*” y sostuvo que no es propiamente una excepción que enerve la acción, sino que por el contrario es el asunto de fondo que debe decidirse en la sentencia, pues en ésta deberá determinarse si el nombramiento de la señora Roldán Bolívar cumple o no con los requisitos constitucionales y legales. En tal virtud estima que la excepción no está llamada a prosperar.

Señaló que a la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar se le expidió la tarjeta profesional de Contadora el 9 de diciembre de 1993 y que la experiencia de 10 años exigida para el cargo se debe contar a partir de esa fecha porque conforme a las disposiciones que regulan la materia, sólo se puede considerar como Contador Público a “... *la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional en los términos de la presente, está facultada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general*” y “*La inscripción (...) se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores*”.

Aludió a que de las certificaciones allegadas al proceso se tiene que ha prestado servicios por más de diez (10) años, lo que acredita lo relacionado con el término mínimo de experiencia que se exige.

Por otra parte concluyó que la ausencia de antecedentes permite concluir que la designada es una profesional proba en el ejercicio de sus “*funciones*”.

En criterio de la procuraduría delegada, la interpretación de las normas que regulan el ejercicio de la profesión de Contador por parte del actor y el coadyuvante es errada, pues deja de lado la opción que la mismas disposiciones han señalado, conforme a las cuales, también se comprende dentro del ejercicio de la profesión de Contador Público “*la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares*”.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

Esta Corporación es competente para conocer la presente acción electoral en única instancia por virtud del numeral 3º del artículo 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 la Ley 446 de 1998; al igual que por lo dispuesto en el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. PRUEBA DEL ACTO ACUSADO.

El nombramiento de la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar como Contadora General de la Nación, Código 0004, Grado 24 de la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, se acreditó con copia auténtica del Decreto 2995 del 13 de agosto de 2009 expedido por el Presidente de la República.¹

3. SOBRE LA EXCEPCIÓN DE “FALTA DE CAUSA PARA PEDIR”

La apoderada judicial propuso la excepción que denomina “*FALTA DE CAUSA PARA PEDIR*” que sustentó en el hecho de que el acto administrativo de nombramiento es legal, dado que la señora Rosa Margarita Roldán cumplía a cabalidad con los requisitos constitucionales y legales exigidos por el artículo 2 de la Ley 298 de 1996.

Al respecto, como lo sostuvo el Ministerio Público, la Sala advierte que lo que denomina excepción es en realidad el tema sobre el cual estriba el fondo del asunto que, para el caso, se circunscribe a determinar si el Presidente de la República al expedir el acto demandado obró o no conforme a derecho.

4. DEL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En el artículo 354 de la Constitución se prevé la existencia del Contador General de la Nación como funcionario de la Rama Ejecutiva con las funciones de llevar la contabilidad general de la Nación y consolidarla con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, excepto la referente a la ejecución del presupuesto que compete a la Contraloría.

También tiene a su cargo uniformar, centralizar y consolidar la actividad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país conforme a la ley.

En el año 1996 se expidió la Ley 298 *“Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política de la República de Colombia, se crea la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 4 de la ley la asigna a la Contaduría las siguientes funciones:

“Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público.

Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar, centralizar y consolidar la Contabilidad Pública.

¹ Folio 82.

Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional.

Conceptuar sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación, para garantizar su correspondencia con el Plan General de Contabilidad Pública. En relación con el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF-, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará el desarrollo de las aplicaciones y el acceso y uso de la información que requiera el Contador General de la Nación para el cumplimiento de sus funciones.

Señalar y definir los Estados Financieros e Informes que deben elaborar y presentar las Entidades y Organismos del Sector Público, en su conjunto, con sus anexos y notas explicativas, estableciendo la periodicidad, estructura y características que deben cumplir.

Elaborar el Balance General, someterlo a la Auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política.

Establecer los libros de contabilidad que deben llevar las Entidades y Organismos del Sector Público, los documentos que deben soportar legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas, y los requisitos que éstos deben cumplir.

Expedir las normas para la contabilización de las obligaciones contingentes de terceros que sean asumidas por la Nación, de acuerdo con el riesgo probable conocido de la misma, cualquiera sea la clase o modalidad de tales obligaciones, sin perjuicio de mantener de pleno derecho, idéntica la situación jurídica vigente entre las partes, en el momento de asumirlas.

Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

La Contaduría General de la Nación, será la autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas contables y sobre los demás temas que son objeto de su función normativa.

Expedir las normas para la contabilización de los bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, que Entidades u Organismos tengan bajo su custodia, así como para dar de baja los derechos incobrables, bienes perdidos y otros activos, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar.

Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado.

Expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las Entidades u Organismos, así como cualquiera otra información que resulte de los mismos.

Producir informes sobre la situación financiera y económica de las Entidades u Organismos sujetos a su jurisdicción.

Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la Ciencia Contable.

Realizar estudios económicos-financieros, a través de la Contabilidad Aplicada, para los diferentes sectores económicos.

Ejercer inspecciones sobre el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

Coordinar con los responsables del control interno y externo de las entidades señaladas en la ley, el cabal cumplimiento de las disposiciones contables.

Determinar las entidades públicas y los servidores de la misma responsables de producir, consolidar y enviar la información requerida por la Contaduría General de la Nación.

Imponer a las Entidades a que se refiere la presente Ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

Las demás que le asigne la Ley.”

Esta descripción normativa es relevante para establecer si las labores ejercidas por la demandada a lo largo de su ejercicio profesional guardan relación o no con las funciones de la Contaduría General como se analizará más adelante.

5. CASO CONCRETO.

La demanda se funda en la vulneración del artículo 2 literal d) de la Ley 298 de 1996 por cuanto considera que la nombrada no cumplía con el requisito del ejercicio de la profesión de Contador Público durante diez (10) años.

Respecto del ejercicio de la cátedra universitaria por diez (10) años en establecimientos reconocidos oficialmente -alternativa que establece el artículo 2 ibídem- observa la Sala que ni el actor ni el interviniente desarrollan argumentación alguna; por tal razón el estudio se circunscribirá a lo que ha de entenderse como ejercicio de la profesión.

Para el demandante y el coadyuvante el ejercicio de la profesión de Contador sólo se acredita con el otorgamiento de la fe pública contable, el dictamen sobre estados financieros o la realización de las actividades relacionadas con la ciencia contable, como lo prevé la Ley 43 de 1990, y no con el desempeño de cargos públicos. La Sala considera que no les asiste razón, como se explica a continuación:

El artículo 2, literal d) de la Ley 298 de 1996 establece:

ARTÍCULO 2o. DEL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN. El Contador General de la Nación será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los siguientes requisitos:

(...)

d) Haber ejercido con buen crédito la profesión de contador público, durante diez (10) años, o la cátedra universitaria por el mismo tiempo, en establecimientos reconocidos oficialmente.”

La Ley 43 de 1990 prescribe que el Contador Público está facultado para “*dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general.*”².

La misma disposición en su artículo 2 establece que “*se entienden por actividades relacionadas con la ciencia contable en general todas aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamento en libros de contabilidad, revisoría fiscal, prestación de servicios de auditoría, así como todas aquellas actividades conexas con la naturaleza de la función profesional de Contador Público, tales como : la asesoría tributaria, la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares.*” (Subraya fuera del texto)

Asimismo, el artículo 35 ibídem señala que la Contaduría Pública es una profesión que implica la medición, la evaluación, el ordenamiento, el análisis y la interpretación de la información financiera, la preparación de informes para la toma de decisiones de las empresas, individuos y el Estado, y enfatiza que “*El Contador Público, sea en la actividad pública o privada es un factor de actividad y directa intervención en la vida de los organismos públicos y privados.*”

De la lectura de las normas citadas se concluye que el ejercicio de la profesión de Contador no sólo se define por la acción de dar fe pública sobre sus actos en materia contable y de emitir dictámenes sobre estados financieros, sino además por la realización de actividades relacionadas con la ciencia contable.

El otorgamiento de la fe pública es una facultad y privilegio³ que se otorga a los contadores públicos que implican que con su firma se presumirá que los actos propios de la profesión están ajustados a los requisitos legales y aun estatutarios, situación que por demás los asimila a funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales.⁴

Resulta imperioso tener en cuenta que los artículos 1, 2 y 35 ejusdem no contienen una relación taxativa “*numerus clausus*” de actividades que comprenden el ejercicio de la profesión de Contador Público, pues su redacción es genérica e incluye “*actividades conexas*”.

Por otra parte, la vinculación a entidades privadas o públicas en cargos donde se ejerzan las funciones señaladas en los artículos aludidos es también ejercicio de la profesión de Contador Público pues el artículo 35 de la Ley 43 de 1990 señala que

² Artículo 1.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-670 de 2002: “*el contador es un profesional que goza y usa de un privilegio que muy pocos de los demás profesionales detentan, que consiste en la facultad de otorgar fe pública sobre sus actos en materia contable.(...) 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*”

⁴ Ley 43 de 1990, artículo 10.

“El Contador Público, sea en la actividad pública o privada es un factor de actividad y directa intervención en la vida de los organismos públicos y privados.”

En síntesis, son muchas las actividades comprendidas en ese ejercicio que deben tenerse en cuenta para la acreditación del requisito previsto en el literal d) del artículo 2 de la Ley 298 de 1996.

Ahora bien, sobre la diferencia que en decir del demandante y el interviniente existe entre experiencia profesional y ejercicio de la profesión de Contador Público, se precisa que la Corte Constitucional al conocer de una demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 2 de la Ley 298, en la sentencia C – 487 de 1997 asimiló la experiencia profesional y el ejercicio de la profesión de Contador y concluyó que la exigencia de tal experiencia *“aparece razonable y justificable, pues la responsabilidad del manejo y dirección de la contabilidad nacional desde luego ha de entregarse a personas de sólida y reconocida experiencia”*

Así las cosas, la exigencia de haber ejercido con buen crédito la profesión de Contador por un lapso de diez (10) años, lo que en el fondo persigue, es que el nombrado goce de una experiencia profesional adecuada en materia contable, que le permita desempeñar con acierto las funciones del respectivo cargo.⁵

La experiencia profesional según la definición que trae el Decreto 2772 de 2005, modificado por el Decreto 4476 de 2007, es la adquirida *“en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo”*. Nótese que este decreto establece las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional, dentro de las cuales se encuentra la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (C.P. art 354 y Ley 298 de 1996 art 1).

Determinado lo anterior, corresponde a la Sala dilucidar si la señora Rosa Margarita Roldán acreditó los 10 años de ejercicio de la profesión de Contador Público.

Lo primero que se debe señalar es que la demandada obtuvo el título de Contador Público el 4 de octubre de 1991 en la Universidad Libre como se demuestra con las copias auténticas del diploma y del acta de grado que obran a folios 114 y 180.

Cabe anotar, que la tarjeta profesional de Contador Público fue expedida el 9 de diciembre de 1993⁶, lo cual en este caso es de gran importancia porque a partir de allí es que debe contarse el ejercicio profesional -como lo anotó el concepto del Ministerio Público- toda vez que el artículo 1 de la Ley 43 de 1990 señala que *“Se entiende por Contador Público la persona natural que, mediante la inscripción acredite su competencia profesional...”* y que el artículo 3 ibídem prescribe que *“La inscripción como Contador Público se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores.”*

⁵ Similar razonamiento ha efectuado la Sección Quinta frente al ejercicio de la profesión de abogado en las sentencias del 18 de abril de 1997, expediente 1625 y del 10 de julio de 2009, radicados 2008-00032 y 2008-00033.

⁶ Folio 208

Relación de certificaciones que obran en el expediente sobre los cargos ocupados por la demandada:

En los folios 182 al 192 aparece certificado de la Contaduría General de la Nación donde consta que laboró en los siguientes cargos, de los cuales las funciones de orden contable más relevantes son:

1. Asesor 1020-03 del 13 de marzo de 1997 hasta el 2 de junio de 1997 (2 meses 19 días) en la Subcontaduría del Nivel Nacional, con las siguientes funciones:

- Participar en los análisis y demás actividades requeridas para la elaboración de los estados contables consolidados e informes complementarios.
- Monitorear la situación de reporte y validación de la información contable de los entes públicos asignados al G.I.T correspondiente.
- Proyectar los requerimientos que deban formularse a los entes públicos, como resultado del análisis de la información contable, visitas practicadas o actividades de seguimiento institucional.
- Clasificar, ordenar, revisar, evaluar y analizar la razonabilidad y consistencia de la información contable presentada por los entes públicos asignados al G.I.T, según criterios técnicos, parámetros y plazos fijados por la C.G.N.
- Propender por el desarrollo y actualización de las normas y procedimientos que contribuyan a la consolidación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública.
- Ejecutar inspecciones a los entes públicos sobre el cumplimiento del S.N.C.P. y presentar los intereses correspondientes.

2. Asesor 1020-05 del 3 de junio de 1997 hasta el 11 de agosto de 1997 (2 meses 8 días) en la Subcontaduría del Nivel Nacional, con las siguientes funciones:

- Clasificar, ordenar, revisar, evaluar y analizar la razonabilidad y consistencia de la información contable presentada por los entes públicos a su cargo, según criterios técnicos, parámetros y plazos fijados por la C.G.N.
- Controlar el estado de reporte y validación de la información contable de los entes públicos asignados al cargo
- Proyectar los requerimientos que deban formularse a los entes públicos como resultado del análisis de la información contable, visitas practicadas o actividades de seguimiento institucional.
- Contribuir en los procesos de análisis y demás actividades relacionadas con la elaboración de los estados contables consolidados, y demás informes de coyuntura y gestión, requeridos en el desarrollo de las funciones del Grupo.
- Ejecutar inspecciones a los entes públicos sobre el cumplimiento del S.N.C.P. y presentar los informes correspondientes.

3. Profesional Especializado 3010-24 del 12 de octubre de 1999 hasta el 25 de diciembre de 2000 (1 año, 2 meses y 13 días) en la Subcontaduría del Nivel Nacional, con las siguientes funciones:

- Clasificar, ordenar, revisar, evaluar y analizar la razonabilidad y consistencia de la información contable presentada por los entes públicos a su cargo, según criterios técnicos, parámetros y plazos fijados por la C.G.N.
- Proyectar los requerimientos que deban formularse a los entes públicos como resultado del análisis de la información contable, visitas practicadas de seguimiento institucional.
- Contribuir en los procesos de análisis y demás actividades relacionadas con la elaboración de los estados contables consolidados, y demás informes de coyuntura y gestión, requeridos en el desarrollo de las funciones del Grupo.
- Ejecutar inspecciones a los entes públicos sobre el cumplimiento del S.N.C.P. y presentar los informes correspondientes.
- Atender las solicitudes de asistencia técnica y asesoría requerida por los entes públicos del G.I.T en la aplicación y desarrollo del S.N.C.P y del proceso de validación de la información presentada en medios magnéticos, en aquellos aspectos que no requieran de pronunciamiento escrito por parte de la C.G.N.

4. Asesor 1020-10 del 26 de diciembre de 2000 hasta el 16 de febrero de 2004 (3 años, 1 mes y 20 días) en la Subcontaduría de Consolidación, con las siguientes funciones:

- Programar y realizar los estudios necesarios para determinar las políticas, principios y normas generales y técnicas, así como los procedimientos que sobre contabilidad pública deben regir en el país.
- Realizar la programación de estudios, investigaciones e intercambio de información, necesarios para el desarrollo de la ciencia contable.
- Coordinar la elaboración de los estudios y trabajos de investigación desarrollados al interior de la Contaduría General de la Nación o con otras entidades.

5. Asesor 1020-10 desde el 17 de febrero de 2004 hasta el 1 de julio de 2009 (5 años, 4 meses y 14 días) en la Subcontaduría General y de Investigación, con las siguientes funciones:

- Proponer, analizar y revisar los proyectos de normas, procedimientos, conceptos y estudios relacionados con la contabilidad pública y temas afines.
- Participar en la realización de estudios, investigaciones e intercambio de información que propendan por el desarrollo institucional de la Contaduría General de la Nación.
- Proponer al GIT de investigación y normas, desarrollos normativos sobre aquellos temas que con mayor frecuencia son objeto de consulta y aquellos

sobre los cuales la Contaduría General de la Nación no ha desarrollado normas.

- Prestar asesoría interna y externa sobre la normatividad expedida por la Contaduría General de la Nación.
- Participar en la estructuración de la doctrina contable.

En el folio 134 se encuentra fotocopia simple de una certificación expedida por la Asesora Administrativa de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que de acuerdo con el artículo 254 del C.P.C., carece de valor probatorio.

También reposa copia auténtica de una constancia del Ministerio de Educación Nacional en la que se certifica que la señora Roldán Bolívar prestó sus servicios como Contadora del Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria del 16 de marzo de 1994 al 28 de febrero de 1995 (11 meses y 12 días) y como Jefe de Contabilidad de los programas de Educación Básica financiados con recursos de crédito externo del 1 de marzo al 8 de agosto de 1995.⁷ (5 meses y 7 días). Este documento no cumple con todos los

requisitos exigidos por el artículo 15 del Decreto 2772 de 2005 modificado por el Decreto 4476 de 2007, pues no relaciona las funciones desempeñadas, luego no es apto para probar el ejercicio de la profesión de Contador porque esta norma de manera expresa exige que las certificaciones de experiencia deberán contener como mínimo el nombre de la entidad, el tiempo de servicios y “*la relación de las funciones Desarrolladas*”.

En tal virtud, solamente se tendrá en cuenta la certificación expedida por la Contaduría General de la Nación, de la que surge con claridad que las funciones desempeñadas por la demandada involucran la organización, revisión y control de contabilidades, evaluación, ordenamiento, análisis e interpretación de información, así como de asesoría contable y de actividades conexas en los términos previstos por los artículos 2 y 35 de la Ley 43 de 1990.

Así las cosas, esta Sala, con base en la prueba documental estudiada, precisa que la señora Rosa Margarita Roldán Bolívar cumple con el requisito contemplado por el artículo 2, literal d) de la Ley 298 de 1996 porque acreditó el ejercicio de la profesión de Contador Público durante 10 años 1 mes y 14 días en la Contaduría General de la Nación.

Es más, el ejercicio acreditado se especializó en funciones adscritas a los procesos misionales de la Contaduría en cuanto comportó su participación en “*aquellos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento del objeto social o razón de ser.*”⁸. Es decir, contribuyó directamente a los propósitos de la institución, lo que implica que gozaba de una experiencia profesional que le permite desarrollar las funciones de Contadora General de la Nación.

Finalmente, la aseveración de la falta de publicación del decreto de nombramiento es un hecho que se plasma en la demanda y no plantea un cargo, por lo tanto

⁷ Folio 225

⁸ Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 1000:2005 – Segunda Versión – Diciembre de 2008. Pág. 38

estima la Sala que ninguna consideración debe hacerse al respecto, salvo que no afecta la validez del acto y no es oponible a terceros.

En consecuencia se negaran las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADA la excepción de falta de causa para pedir.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

MAURICIO TORRES CUERVO
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA