



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) febrero de dos mil ocho (2008)

Radicación No. 1.874

Referencia: JUNTA CENTRAL DE CONTADORES. Efectos del otorgamiento de personería jurídica y cambio de su adscripción al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Trámite de los recursos de apelación. Competencia para la adecuación de su organización administrativa. Reelección de los miembros de la Junta.

El señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo, doctor Luis Guillermo Plata Páez, solicita el concepto de la Sala sobre los efectos de las normas de la ley 1151 de 2007 en cuanto otorgó personería jurídica a la Junta Central de Contadores, en las siguientes materias: (i) el trámite que debe darse a los recursos de apelación interpuestos en los procesos disciplinarios de los contadores públicos; (ii) la jerarquía normativa de las disposiciones mediante las cuales se ajusten o modifiquen las funciones y composición de la Junta Central de Contadores y (iii) los alcances de la prohibición de reelección por más de un período de los miembros de la mencionada Junta.

Previa transcripción de algunos apartes de la ley 43 de 1990 que regula la Junta Central de Contadores y de los antecedentes legislativos de la ley 1151 de 2007, formula los siguientes interrogantes:

“1. A partir de la obtención de la personería jurídica por parte de la Junta Central de Contadores, según la ley 1151 de 2007, el conocimiento de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones dentro del proceso sancionador a los contadores públicos, conforme al artículo 28 de la ley 43 de 1990, será de conocimiento de:

A. *¿El Ministerio de Educación Nacional conforme al citado artículo 28 de la Ley 43 de 1990, siempre y cuando los recursos de apelación hayan sido interpuestos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007 o que se interpongan dichos recursos con posterioridad, pero siempre y cuando el proceso disciplinario se haya iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley 1151 de 2007?*

B. *¿La Junta Central de Contadores, considerando que la Ley 1151 de 2007 le otorgó personería jurídica?*

C. *¿Dichas resoluciones ya no tendrán recurso de apelación por razón de la personería jurídica adquirida por la Junta Central de Contadores, sin perjuicio de las acciones que el disciplinado pueda intentar contra la resolución sancionatoria ante el Contencioso Administrativo, conforme al artículo 50 del Código Contencioso Administrativo?*

2. *¿Con la finalidad de ajustar las funciones y la composición de la Junta Central de Contadores y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública a los fines gubernamentales, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley 489 de 1998, las cuales se encuentran reguladas en la Ley 43 de 1990, se podrán hacer tales modificaciones y ajustes con base en los principios y reglas consagrados en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 o se requiere de una ley para tales efectos?*

3. *¿La Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores (Decreto 1953 de 1994, 2537 de 1994, artículo 15 de la Ley 43 de 1990 y artículo 71 de la Ley 1151 de 2007), es una entidad distinta a la Junta Central de Contadores – Tribunal disciplinario (Artículo 16 de la Ley 43 de 1990)?*

4. *¿En cuanto al período de los miembros de la Junta Central de Contadores de que trata el Artículo 18 de la Ley 43 de 1990, la acepción allí contenida “no podrán ser reelegidos por más de un período”, se debe entender para todos los efectos de manera continua e intemporal en los tiempos, épocas y períodos siguientes y subsiguientes o solamente para el período siguiente en el cual aplicaría la palabra reelección, es decir volver a ser elegido nuevamente?*

5. *¿Si una persona fue elegida Miembro de la Junta Central de Contadores en representación de una Asociación o de los Contadores Públicos, podría volver a aspirar a ser Miembro de la Junta Central de Contadores, Tribunal Disciplinario, en representación de otra Asociación o de un Organismo Estatal?*

Para responder la Sala CONSIDERA:

Para dar respuesta a los interrogantes formulados, es menester precisar el régimen al que se encuentra sometida la organización administrativa de la Junta Central de Contadores a partir del otorgamiento de personería jurídica, con el fin de determinar el instrumento normativo que ha de utilizarse para ajustar o modificar la organización de la entidad en armonía con su nueva forma administrativa y la procedencia del recurso de apelación de las decisiones adoptadas en los procesos disciplinarios, así como el alcance de la prohibición de reelección por más de un período de los miembros de la mencionada Junta.

La Sala procederá al análisis de los efectos del otorgamiento de la personería por la ley del Plan, contenido en la ley 1151 de 2007, sin entrar al análisis de la constitucionalidad de la misma.

1. Organización administrativa actual de la Junta Central de Contadores. El recurso de apelación en materia disciplinaria

Por disposición del artículo 15 de la ley 43 de 1990, la Junta Central de Contadores - creada por el decreto legislativo 2373 de 1956 -, fue organizada como una unidad administrativa del Ministerio de Educación Nacional, esto es, como una dependencia al interior del Ministerio.

A este organismo administrativo le corresponde cumplir principalmente las funciones de inspección y vigilancia sobre la profesión de Contador Público, con el fin de garantizar que se ejerza solamente por estos profesionales y de conformidad con la ley, realizar su inscripción, suspenderla o cancelarla cuando haya lugar a ello y llevar su registro, así como expedir la tarjeta profesional que los acredita para su ejercicio (artículo 20 de la ley 43 de 1990).

Por disposición del artículo 16 de la ley 43 de 1990 la Junta es “*el tribunal disciplinario de la profesión*” y en consecuencia se le confiere la competencia sancionatoria disciplinaria al disponer su artículo 27 que “*A partir de la vigencia de la presente Ley, únicamente la Junta Central de Contadores podrá imponer sanciones disciplinarias a los Contadores Públicos*”.¹

¹ La sentencia C-530 de 2000 de la Corte Constitucional precisa la naturaleza jurídica y forma de organización de la Junta prevista en la ley 43 de 1990: “*La Junta Central de Contadores es una unidad administrativa especial que hace parte del Ministerio de Educación Nacional, y que se encuentra integrada en parte por particulares y en su mayor parte por funcionarios públicos. Se trata, en consecuencia, de un organismo de naturaleza pública al cual se le ha asignado competencia en materia disciplinaria para juzgar las faltas en que incurran los contadores y las sociedades de contadores públicos*”.

De lo anterior puede distinguirse por una parte el órgano que el legislador instituye y por otra, las atribuciones que constituyen su identidad funcional, una de ellas la de disciplinar la profesión de contador público.

En desarrollo de dicha función disciplinaria, la ley prevé las sanciones de amonestación, multa, suspensión y de cancelación de la inscripción (art. 23) y el siguiente procedimiento disciplinario especial:

“ARTICULO 28. DEL PROCESO. El proceso sancionador se tramitará así:

a) Las investigaciones correspondientes se iniciarán de oficio o previa denuncia escrita por la parte interesada que deberá ratificarse bajo juramento.

b) Dentro de los diez (10) días siguientes correrá el pliego de cargos, cumplidas las diligencias previas y allegadas las pruebas pertinentes a juicio de la Junta Central de Contadores, cuando se encontrare fundamento para abrir la investigación:

c) Recibido el pliego, el querellado dispondrá de veinte (20) días para contestar los cargos y para solicitar las pruebas, las cuales se practicarán los treinta (30) días siguientes; y

d) Cumplido lo anterior se proferirá la correspondiente resolución por la Junta Central de Contadores.

Contra la providencia sólo procede el recurso de reposición, agotándose así la vía gubernativa salvo los casos de suspensión y cancelación, que serán apelables para ante el Ministro de Educación Nacional.

(...).”

Es claro entonces que la ley 43 de 1990 sólo preveía la procedencia del recurso de apelación en los casos de suspensión y cancelación de la inscripción del Contador Público, el cual debía surtirse ante el Ministerio de Educación Nacional, en razón de ser la Junta una dependencia administrativa del Ministerio. La ley 43 de 1990 en su artículo 22 dispone que los recursos contra los actos administrativos sancionatorios serán los del Código Contencioso Administrativo.²

Ahora bien, la forma de organización de la Junta Central de Contadores fue modificada por la ley 1151 de 2007 que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, en la

² *“ARTICULO 22. DE LAS DECISIONES. Las decisiones de la Junta Central de Contadores sujetas a los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, se adoptarán con el voto favorable de las 3/4 partes de sus miembros. Las demás decisiones se aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros”.*

cual se le otorga personería jurídica, transformando con ello su naturaleza y el régimen jurídico aplicable al trámite de los recursos, como se pasa a analizar.

Prevé el artículo 71:

“Artículo 71. Personería jurídica y adscripción, programa para la consolidación de la intervención económica del Estado. En desarrollo de este Programa, dótese de personería jurídica, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores y adscribase esta última y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública al que se refiere la Ley 43 de 1990, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”.

La ley del Plan al dotar a la Junta de personería jurídica, modifica su forma de organización administrativa, la sustrae de la órbita interna del Ministerio de Educación Nacional al adscribirla al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la integra al sector descentralizado de la administración pública del orden nacional, otorgándole autonomía patrimonial y técnica propia de estas entidades públicas, de conformidad con los términos en que la ley 489 de 1998 regula la estructura de las unidades administrativas especiales con personería jurídica.

Una primera consecuencia jurídica que se deriva de dicha transformación de la Junta Central de Contadores en Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, consiste en que al serle aplicable el Código Contencioso Administrativo a los recursos contra las decisiones que se adopten en materia disciplinaria, ya no procede el de apelación a partir de la vigencia de la ley 1151 de 2007, pues así lo dispone el artículo 50 de dicho Código, que es del siguiente tenor:

“ARTICULO 50. RECURSOS EN LA VIA GUBERNATIVA. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica. (...)

De otra parte, es claro que al dejar de ser una dependencia de un organismo administrativo y cobrar personería jurídica y con ello autonomía administrativa y patrimonial, en su condición de entidad descentralizada la Junta adopta las decisiones que a su interior estime procedentes, sin que el control administrativo del organismo al cual se encuentra adscrita - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - se extienda

sobre los actos proferidos en desarrollo de su competencia de tribunal disciplinario de la profesión.³

Dado que el cambio de adscripción opera a partir de la vigencia de la ley citada, los recursos interpuestos con anterioridad a su expedición cuando aún era procedente su interposición y se encontraba vigente la competencia del Ministerio de Educación Nacional para su decisión, deben resolverse, pues según el artículo 40 de la ley 153 de 1887 “*las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación*”.

Nótese que la aplicación del anterior criterio legal, desde una perspectiva constitucional representa una interpretación de contenido garantista, en cuanto se traduce en protección del derecho de impugnación, proporcionando así un mayor grado de certeza jurídica frente a actuaciones que en su momento era posible controvertir.

2. Adecuación de la estructura y funciones de la Junta Central de Contadores con ocasión del otorgamiento de la personería jurídica

Se interroga a la Sala sobre quién es la autoridad competente para ajustar las funciones y la composición de la unidad administrativa especial con personería jurídica Junta Central de Contadores, y en especial si se requiere una ley para el efecto.

Sobre este aspecto, el artículo 189.16 de la Carta Política asigna al Presidente de la República la competencia para modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales, como lo es la Junta Central de Contadores, atribución que ha de ejercerse con sujeción a los principios y reglas generales que define la ley, establecidos por el artículo 54 de ley 489 de 1998⁴.

Este esquema normativo previsto por la Constitución, distribuye las funciones en materia de modificación de la organización y estructura de los organismos administrativos nacionales, asignando por una parte al legislativo la determinación de las normas generales y principios con sujeción a las cuales, el Ejecutivo por su parte, ha de ejercer la competencia específica de modificar la estructura o transformar la organización de un organismo específico, o como lo expresa la Corte Constitucional “*la ley marco que se ocupe de esta materia no puede entrar a regular detalles ni aspectos*

³ “Artículo 105. Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades. No obstante, se exceptúa de esta regla el presupuesto anual, que debe someterse a los trámites y aprobaciones señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto”.

⁴ Dispone el artículo 54 de la ley 489: “Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales: (...)” Ver entre otras, la sentencia C- 702 de 1999 de la Corte Constitucional y Concepto No 1529 de 2003 de esta Sala.

específicos sino que debe limitarse a definir los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente ejercerá su facultad en esta materia”⁵ y de otra parte, al gobierno, para que expida los correspondientes decretos de organización.

Tratándose de una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y por tanto sujeta en lo no previsto en su ley de creación a las reglas de los establecimientos públicos, corresponde a la misma Junta la iniciativa de proponer al Gobierno las modificaciones con el fin de ajustar su organización, conforme al artículo 76 de la misma ley 489:

“Artículo 76. Funciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos.

Corresponde a los consejos directivos de los establecimientos públicos:

(...)

d) Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura orgánica que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o reestructuración;(…).”

Conforme a lo anterior, no se requiere de una ley que regule la composición de la Junta Central de Contadores o que faculte al Gobierno Nacional para ajustar o adecuar su organización, pues este detenta la competencia para organizar dicha entidad.

3. Integración de la Junta Central de Contadores y reelección de sus miembros

La ley 43 de 1990 dispuso inicialmente la integración de la Junta Central de Contadores en los siguientes términos:

“ARTICULO 16. DE LA COMPOSICION. La Junta Central de Contadores será el tribunal disciplinario de la profesión y estará integrada por ocho (8) miembros así:

1. El Ministro de Educación Nacional o su delegado.

2. El Presidente de la Comisión Nacional de Valores o su delegado.

3. El Superintendente de Sociedades o su delegado.

4. El Superintendente Bancario o su delegado,

5. Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades o la entidad que la sustituya, con su suplente.

⁵ Sentencia C- 401 de 2001. En el mismo sentido ver la sentencia C- 350 de 2004. Sobre estructura de la administración nacional, ver Concepto No. 1676 de 2005 de esta Sala.

6. *Un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, Asfacop, o la entidad que la sustituya con su suplente.*

7. *Dos representantes de los Contadores Públicos con sus suplentes.*

PARAGRAFO. (...)”

Disposiciones posteriores adicionaron su integración con el Contador General de la Nación o su delegado (ley 298 de 1996, art. 12) y con el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado (E. T., art. 659, modificado por el artículo 54 de la ley 6ª de 1992).

Se pregunta a la Sala sobre el alcance de la posibilidad de reelección de algunos miembros de la Junta prevista en el artículo 18 de la ley 43 de 1990, con el fin de determinar si existe una limitación a la reelección inmediata o si esta es “*intemporal en los tiempos, épocas y períodos siguientes y subsiguientes o solamente para el período siguiente*”, según expresa la consulta.

Es preciso distinguir el origen o condición que sustenta la pertenencia a la Junta de un determinado miembro, pues en un caso se trata de servidores públicos en ejercicio de cargos cuyo complejo funcional advierte una conexidad evidente con las ciencias contables o con el ejercicio de la profesión de contador público y, en el otro, es el resultado de un proceso de elección en representación de la Asociación Nacional de Universidades – Ascun-, de la Asociación de Facultades de Contaduría Pública – Asfacop-, de las entidades que las sustituyan⁶, o de los contadores públicos.

Frente a los interrogantes formulados sobre la posibilidad de reelección de los miembros de la Junta con dicho origen, no se observa que la expedición de la ley 1151 de 2007 altere en nada la restricción impuesta por el legislador, que es del siguiente tenor:

“ARTICULO 18. DEL PERIODO. Los miembros de la Junta Central de Contadores a quienes se refieren los numerales 5o, 6o y 7o del artículo 16 tendrá un período de dos (2) años, contados desde el mes de enero siguiente a la fecha de su designación y no podrán ser reelegidos por más de un período”.

La limitación para formar parte de la Junta respecto de aquellos miembros que tienen origen electivo, tiene carácter genérico, esto es, que quien haya integrado dicho órgano de dirección a ese título, solamente puede ser reelegido por una sola vez, sin consideración a quién represente. Esto significa que una persona no puede pertenecer a la Junta durante más de dos períodos teniendo origen electoral, así en uno se haya sido representante de una asociación o de los contadores públicos, y en otro período, representante de otra asociación o de los profesionales.

⁶ Ver sentencia C – 914 de 2004 de la Corte Constitucional.

También significa lo anterior, que dicha limitación solamente comprende a los miembros de origen electoral, de tal modo que quien haya formado parte de la Junta a un título distinto, es decir, en razón del ejercicio de los cargos de Ministro o Contador General, por ejemplo, dicha vinculación no corresponde al supuesto de hecho electivo previsto en el artículo 18 transcrito, además, y como es obvio, los servidores públicos que integran la Junta Central de Contadores no son de periodo, el cual solamente es predicable de los miembros electivos.

Así mismo, la restricción de reelección por una sola vez tiene alcance permanente, en cuanto se aplica sin consideración al período o momento en el que se haya pertenecido a la Junta, esto es, sin considerar si la nueva reelección es inmediata o si han transcurrido uno o varios períodos en los que no se ha pertenecido a ella; en consecuencia, el solo hecho de haber pertenecido la Junta, con origen electivo, por más de dos (2) períodos, impide otra elección.

Con base en las premisas anteriores LA SALA RESPONDE:

1. A partir de la vigencia de la ley 1151 de 2007, contra las resoluciones proferidas por la Junta Central de Contadores mediante las cuales se resuelvan los procesos disciplinarios de su competencia, no procede el recurso de apelación. Los recursos interpuestos con anterioridad a su vigencia, deben resolverse conforme a la ley vigente en su momento, esto es, el artículo 28 de la ley 43 de 1990 que asignaba la competencia al Ministerio de Educación Nacional.
2. Corresponde al Presidente de la República modificar la organización y composición de la Junta Central de Contadores, con sujeción a los principios y reglas generales establecidos por la ley 489 de 1989 – art. 54 -, con el fin de adecuarlas a la transformación de su organización administrativa dispuesta por el artículo 71 de la ley 1151 de 2007.
3. La función de Tribunal Disciplinario de la profesión de Contador Público continúa asignada a la Junta Central de Contadores, hoy organizada como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica.
4. Los miembros electivos de la Junta Central de Contadores conforme al artículo 18 de la ley 43 de 1990, pueden ser reelegidos por una sola vez, en forma inmediata o en cualquier tiempo.
5. Una persona elegida miembro de la Junta Central de Contadores en representación de una Asociación o de los Contadores Públicos, podría volver a aspirar a ser miembro de la Junta y ser reelegida una vez más.

Transcríbase al señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala