



Concepto 246551 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000246551

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000246551

Fecha: 13/07/2021 06:52:24 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Procedimientos. Actuaciones disciplinarias. Ajuste a nueva normatividad. RAD. 20212060479772 del 18 de junio de 2021.

En la comunicación de la referencia, solicita le sean absueltas las siguientes inquietudes:

Teniendo en cuenta, la entrada en vigencia a partir del 1º de julio de 2021 del nuevo Código General Disciplinario. ¿El Tribunal Disciplinario de la U.A.E Junta Central de Contadores, en los procesos disciplinarios debe aplicar la totalidad de dicha Ley, especialmente el Capítulo IX? Si la respuesta es afirmativa ¿a partir de qué fecha deben implementarse estos cambios?

¿De acuerdo con la estructura del Tribunal Disciplinario es viable implementar el sistema oral que establece la Ley 1952 de 2019, ya que los miembros del Tribunal Disciplinario no son de tiempo completo ni de profesión abogados?

¿Dado que en el procedimiento disciplinario que aplica el Tribunal Disciplinario, se da a partir de la compilación de varias disposiciones normativas, cómo interpretar los nuevos criterios que contiene la Ley 1952 de 2019?

Sobre la inquietud expuesta, me permito manifestarle lo siguiente:

La Constitución Política, respecto al ejercicio de profesiones, determina en su Artículo 26 lo siguiente:

"ARTÍCULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionaran y vigilaran el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles." (Se subraya).

En desarrollo de la citada norma constitucional, 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", determina lo siguiente:

ARTÍCULO 20. De las funciones. Son funciones de la Junta Central de Contadores:

1. Ejercer la inspección y vigilancia, para garantizar que la Contaduría Pública sólo sea ejercida por Contador Público debidamente inscritos y que quienes ejerzan la profesión de Contador Público, lo haga de conformidad con las normas legales, sancionando en los términos de la ley, a quienes violen tales disposiciones.

(...)."

"**ARTÍCULO 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 $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros. Las demás decisiones se aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros."

"**ARTÍCULO 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 encuentre 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.

PARÁGRAFO. Tanto la notificación de pliego de cargos, como de la resolución de la Junta Central de Contadores, deberá hacerse personalmente dentro de los treinta (30) días siguientes. Cuando no fuere posible hallar al culpable para notificarle personalmente el auto respectivo, la notificación se hará por edicto, que se fijará durante diez (10) días en la Secretaría de la Junta."

De acuerdo con la norma, la Junta Central de Contadores, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia sobre el ejercicio de la profesión de contador, puede sancionar a los profesionales en esta carrera y a las Sociedades de Contadores Públicos¹. Para ello, aplica el procedimiento señalado en el Artículo 28 ibídem.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-500 del 10 de mayo de 2000, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, señaló lo siguiente:

"13.3.2. La Corte considera que la norma acusada es constitucional, por las siguientes razones:

Aún cuando la norma adolece de fallas técnicas en su formulación, como lo anota el Procurador, consagra los elementos fundamentales que deben recogerse por el cuerpo de una regulación disciplinaria. Esa regulación básica o mínima, como se verá, 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.

Estos elementos, como se anotó, están señalados, tanto en el texto del Artículo 28 que se examina, como en otras disposiciones de la ley 43/90. En efecto, la ley hace referencia a las normas de conducta profesional que deben observar los contadores (art. 8), precisa la autoridad pública a quien se le otorga la competencia para ejercer como autoridad disciplinaria (arts. 16, 20 y 27), tipifica las infracciones y consagra con claridad las sanciones aplicables (arts. 23, 24, 25 y 26) y, finalmente, establece un procedimiento disciplinario (art. 28), que se sujeta a las formas propias que exige el debido proceso.

(...)

13.3.4. La lectura integral de la ley y el examen detenido de la norma cuestionado permite concluir, que aun cuando ésta, comparada con las regulaciones de otros estatutos disciplinarios, puede presentar algunas falencias, por la circunstancia de no regular de manera minuciosa los trámites propios del proceso disciplinario que debe seguirse para juzgar las faltas en que incurran los sujetos disciplinados, ello no la hace inconstitucional, porque los vacíos del procedimiento pueden llenarse acudiendo a la integración normativa. Por consiguiente, tratándose de actuaciones administrativas disciplinarias contra sujetos privados aquéllos pueden llenarse con las normas del C.C.A. o en su defecto, con las normas del Código Único Disciplinario. Precisamente, se observa que el art. 22 de la ley 43/90 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.

(...)

Adicionalmente y acorde con lo anterior es preciso señalar que, como el legislador puede regular con cierta libertad las formas del debido proceso, a él corresponde de manera autónoma determinar cuáles son los recursos que en un momento dado son procedentes para agotar la vía gubernativa. En otros términos, es el legislador el que determina hasta dónde llega la referida vía; si contra el acto sólo procede la reposición o ésta y la apelación.

Concluye la Corte, en consecuencia, que la norma en análisis no viola el debido proceso y, por ello, será declarada exequible."

De los textos legales y del fallo citados, podemos extractar las siguientes premisas:

Corresponde a la Junta Central de Contadores ejercer la inspección y vigilancia sobre el ejercicio de la profesión de Contaduría Pública.

Con base en esta facultad, puede investigar y sancionar a los Contadores Públcos y a las Sociedades de Contadores Públcos.

El procedimiento establecido para el proceso sancionador, es especial y está contenido en el Artículo 28 de la Ley 43 de 1990.

Sólo cuando exista vacíos en el procedimiento, estos pueden llenarse acudiendo a la integración normativa.

La integración normativa es un mecanismo de interpretación legal que permiten llenar vacíos en la regulación positiva, a partir de reglas jurídicas compatibles con los principios fundantes del respectivo sistema normativo². Para el caso objeto de la consulta, las reglas jurídicas compatibles con el procedimiento disciplinario que adelanta la Junta Central de Contadores se encuentran en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en Código Disciplinario Único (o en el que lo reemplace).

La integración normativa no supone la aplicación completa del CPACA y específicamente del Código Disciplinario Único, sino que se acude a estos compendios normativos sólo cuando existe un vacío normativo en la norma que se aplica, para el caso, el Artículo 28 de la Ley 43 de 1990.

De manera explícita ordena la Ley 43, que contra las decisiones que adopte la Junta Central de Contadores, incluyendo las decisiones en materia disciplinaria, proceden los recursos administrativos contenidos en el CPACA.

Ahora bien, la Ley 1952 de 2019, “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, que en virtud del Artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 iniciaba su vigencia el 1º de julio de 2021, pero en virtud de la Ley 2080 de 2021³, se postergó su vigencia hasta 9 meses después de su promulgación, sobre su campo de aplicación, indica:

“ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.”

Como se aprecia, los destinatarios de la citada Ley son los servidores públicos y los particulares que indique la misma Ley (particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria, que administren recursos públicos, que cumplan labores de intervención o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia).

Este ordenamiento, como se indicó en apartes anteriores, que no está dirigido a los procesos disciplinarios adelantados contra los contadores públicos por la Junta de Contadores Públicos, será aplicable sólo cuando en la Ley 43 de 1990 haya un vacío normativo para adelantarlos.

Esto significa que las modificaciones realizadas a los procesos disciplinarios contra los servidores públicos por la Ley 1952, no aplican de manera automática al procedimiento adelantado por la Junta de Contadores Públicos. Este organismo continuará aplicando su propio procedimiento disciplinario, contenido en la Ley 43 de 1990 y, en el caso de encontrar un vacío en ella, aplicará el CPACA y/o el Código Disciplinario vigente.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica concluye lo siguiente:

El Tribunal Disciplinario de la U.A.E Junta Central de Contadores, no debe aplicar la totalidad de la Ley disciplinaria vigente, sea la Ley 734 o la Ley 1952, por cuanto su aplicación procede sólo para llegar vacíos legales sobre el tema en la Ley 43 de 1990, específica para los procesos disciplinarios adelantados por aquella.

Los procesos disciplinarios que adelante el Tribunal Disciplinario de la U.A.E Junta Central de Contadores, debe seguir el procedimiento contenido

en el Artículo 28 de la Ley 43 de 1990 y sólo acudirá al CPACA y/o al Código Disciplinario Único (o el que lo reemplace) para llenar los vacíos legales de ésta, en virtud de la integración normativa.

El Código Disciplinario Único no se entiende compilado al procedimiento disciplinario adelantado por el Tribunal Disciplinario de la U.A.E Junta Central de Contadores. Dada su naturaleza jurídica similar, (procesos disciplinarios que comparten la aplicación de principios semejantes), es aplicable en los eventos de vacíos normativos, pero no debe entenderse que aquel es aplicable en su totalidad a los procesos disciplinarios adelantados contra los contadores públicos y las sociedades de contadores públicos.

Las modificaciones que introduzca la Ley 1952 a los procesos disciplinarios, no son de obligatorio cumplimiento por parte del Tribunal Disciplinario de la U.A.E Junta Central de Contadores pues, como se indicó en el cuerpo del concepto, su aplicación es supletoria (para llenar los vacíos de la norma especial, Ley 43 de 1990).

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo”: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Elaboró: Claudia Inés Silva

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Artículo 26. Ley 43 de 1990.
2. Concepto Sala de Consulta C.E. 1870 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil
3. Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

Fecha y hora de creación: 2026-02-09 06:54:12