

## **FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACION EN PROCESOS DISCIPLINARIOS – Término de caducidad**

En el caso sub examine, debe tenerse en cuenta que las conductas imputadas al señor HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, en calidad de revisor fiscal designado por la firma Peñaloza y Rodríguez Ltda. en la sociedad Atico Inversiones Ltda., son constitutivas de faltas continuadas o permanentes, en la medida en que aquellas tuvieron ocurrencia en forma continuada, de tal manera que el cómputo de la caducidad para imponer la sanción debe hacerse a partir del último acto, esto es, desde la fecha en la cual cesaron dichas conductas. De los documentos aportados a los autos aparece probado que la última actuación del actor tuvo ocurrencia el 25 de octubre de 1999, cuando entregó una actualización del dictamen sobre los estados financieros de la mencionada sociedad, con corte a 30 de junio de 1999. Ello quiere decir que a partir de ese momento cesan las conductas imputadas, fundamento de la sanción, de allí que la Administración tenía hasta el 25 de octubre de 2002 para expedir y notificar el acto administrativo, mediante el cual imponía la sanción al actor. Ahora, se observa que la Resolución núm. 63 de 15 de abril de 2004 acusada, por medio de la cual el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Junta Central de Contadores resolvió declarar al actor responsable y sancionarlo con un (1) año de suspensión de la inscripción profesional, se notificó el 25 de junio de 2004. En consecuencia, como la Resolución que impuso la sanción fue expedida y notificada después del término de los tres (3) años previsto en el artículo 38 del C.C.A., se tiene que en el caso concreto operó la caducidad de la acción sancionatoria.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 38

**NOTA DE RELATORIA:** Facultad sancionatoria de la administración, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 29 de septiembre de 2011, Rad. 2007-00028, MP. María Elizabeth García González; sentencia de 22 de mayo de 2014, Rad. AC-2013-02392-00, MP: Marco Antonio Velilla Moreno; Término de caducidad de la facultad sancionatoria, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de octubre de 2010, Rad. 2007-00145, MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2005-01346-01**

**Actor: HERMES HERNAN RODRIGUEZ HERNANDEZ**

**Demandado: NACION – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL Y JUNTA CENTRAL DE CONTADORES**

**Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado del actor contra la sentencia de 20 de febrero de 2012, proferida por la Sección Primera -Subsección "C" -En Descongestión-del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES.**

**I.1-**. El ciudadano **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ**, por medio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda y corrección de la misma, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se hicieran las siguientes declaraciones:

**1ª.** Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a) La **Resolución núm. 63 de 15 de abril de 2004**, expedida por el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Junta Central de Contadores, mediante la cual se impuso, entre otros, a **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ** una sanción disciplinaria, consistente en la suspensión de la inscripción como contador público, por el término de un (1) año, período durante el cual no podía ejercer la profesión.

b) La **Resolución núm. 179 de 19 de agosto de 2004**, expedida por el mencionado funcionario, mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por el actor, en el sentido de no reponer la antes citada Resolución.

c) La **Resolución núm. 1451 de 2 de mayo de 2005**, expedida por la Ministra de Educación Nacional, mediante la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto por el actor, en el sentido de confirmar la antes citada Resolución.

**2ª.** Que como consecuencia de la anterior declaración y a título del restablecimiento del derecho, se restablezca en sus derechos a **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ**, en el sentido de declarar que no es disciplinariamente responsable y que, por consiguiente, no hay lugar a la imposición de sanción alguna.

**3ª.** Que, como consecuencia, se ordene a la Nación- Ministerio de Educación Nacional y, por ende, a la Junta Central de Contadores, como ente sancionador en su calidad de Unidad Administrativa, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 43 de 1990, retirar de forma inmediata, de sus bases de datos y publicaciones, cualquier anotación que haga referencia al actor, derivada o relacionada con los actos administrativos demandados, así como enviar a todas las entidades, a las cuales se haya comunicado sobre la sanción impuesta, una actualización de la información en la que de cuenta detallada de la anulación de los actos administrativos y consecuente cancelación de la sanción registrada como antecedente disciplinario en contra del actor.

**4ª.** Que se declare administrativamente responsable a la Nación- Ministerio de Educación Nacional por los perjuicios sufridos por el demandante como consecuencia de la ejecución de las decisiones acusadas en esta demanda.

**5ª.** Que se condene a la Nación- Ministerio de Educación Nacional a indemnizar los perjuicios causados al actor, estimados en \$733'008.000.00 en moneda legal corriente, en razón de los argumentos expuestos en el escrito de la demanda y en la complementación.

**6ª.** Que el monto de la indemnización sea debidamente indexado hasta la fecha efectiva de su pago.

**7ª.** Que se condene en costas a la demandada.

**I.2.-** En apoyo de sus pretensiones señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

**1º.** El contador público **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ** fue designado por la firma Peñaloza y Rodríguez Ltda. para prestar sus servicios en el cargo de revisor fiscal de la sociedad Atico Inversiones Ltda.

**2º.** El 27 de julio de 1999, el demandante, en su calidad de contador público, dictaminó los estados financieros de la sociedad Atico Inversiones Ltda., con corte a 30 de junio de 1999 y, posteriormente, el 28 de julio de 1999 presentó renuncia al mencionado cargo, la cual fue recibida el 29 de julio de 1999 por Marcela Nieto, Secretaria de dicha sociedad, fecha en la cual, además, solicitó realizar a la mayor brevedad posible los trámites de inscripción de un nuevo revisor fiscal en el registro mercantil.

**3º.** El 25 de octubre de 1999, el demandante entregó una actualización del dictamen sobre los estados financieros de la sociedad Atico Inversiones Ltda. con corte a 30 de junio de 1999, e indicó que ella obedecía a los ajustes que se habían incluido en los estados financieros a dicha fecha, por instrucciones de la Superintendencia de Sociedades, razón por la cual ésta fue su última actuación como contador público en la referida sociedad.

**4º.** El 18 de noviembre de 1999, la Superintendencia de Sociedades ordenó la apertura del trámite de un concordato o acuerdo de recuperación de dicha sociedad, por lo que a partir de esa fecha la sociedad no tuvo revisor fiscal, sino contralor, dado que una sociedad en concordato por regla general no tiene revisor fiscal.

**5º.** El 4 de enero de 2000, el actor, en su calidad de delegado para el ejercicio del cargo de revisor fiscal de la referida firma, solicitó a la Cámara de Comercio de Bogotá adelantar los trámites correspondientes, frente a la renuncia presentada y así actualizar el registro mercantil de Atico Inversiones Ltda., la cual fue negada.

Posteriormente, el 25 de abril de 2000 solicitó a la sociedad en mención adelantar los trámites correspondientes a la renuncia presentada.

**6º.** El 23 de abril de 2001, la Superintendencia de Sociedades elevó pliego de cargos en contra del actor, por haber actuado sin tener en cuenta la inhabilidad establecida en el artículo 205, numeral 2, del Código de Comercio y por no haber informado la falta de pago de la totalidad del capital social.

**7º.** La Superintendencia de Sociedades, a través de la Resolución núm. 350-169 de 28 de enero de 2002, le impuso una sanción al actor consistente en una multa, por encontrar probados los citados cargos formulados, y envió copia del referido acto administrativo a la Junta Central de Contadores para lo de su cargo.

**8º.** El 20 de febrero de 2003, la Junta Central de Contadores ordenó abrir investigación disciplinaria y formuló pliego de cargos en contra del demandante y, posteriormente, la Superintendencia en mención lo exoneró de todo cargo de carácter contable.

En dicho auto consta que los hechos que motivaron el pliego de cargos en contra del actor acaecieron en 1999.

**9º.** La Junta Central de Contadores expidió la **Resolución núm. 63 de 15 de abril de 2004**, por medio de la cual le impuso al demandante como sanción la suspensión del ejercicio profesional por el término de un (1) año.

**10º.** El 2 de julio de 2004, el actor interpuso los recursos de reposición y apelación en contra de la citada Resolución, los cuales fueron decididos mediante las **Resoluciones núms. 179 de 19 de agosto de 2004 y 1451 de 2 de mayo de 2005**, expedidas, en su orden, por la Junta en mención y por el Ministerio de Educación Nacional, que confirmaron dicha sanción.

**I.3.-** A juicio de la actora se violaron los artículos 1º, 4º, 13, 25 y 29 de la Constitución Política; 38 y 62 del C.C.A.; y 18 y 19 de la Ley 734 de 2002.

Explicó el alcance de los cargos de violación, en síntesis, así:

***.PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 13, 25 Y 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.***

**a. Imposibilidad legal de sancionar por carencia de facultades para el efecto.**

Señaló que la Junta Central de Contadores y el Ministerio de Educación Nacional carecían de facultades para imponer la sanción que se demanda, toda vez que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad, de acuerdo con el artículo 38 del C.C.A., dado que entre la fecha de su última actuación, esto es, el 22 de octubre de 1999 hasta la fecha del auto de la apertura de la investigación de 20 de febrero de 2003, transcurrieron más de 3 años, con lo cual se vulneró en forma clara el artículo 29 de la Constitución Política.

Argumentó que en lo concerniente a las normas generales y especiales, que reglan la potestad disciplinaria de la Junta Central de Contadores, se encuentra el artículo 22 de la Ley 43 de 1990, cuyo alcance legal es el de la integración normativa.

Que de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 10 de mayo de 2000, para llenar el vacío procedimental de la Ley 43 de 1990, se debe aplicar primero lo dispuesto en el C.C.A. y, en su defecto, se aplicarán las normas de la Ley 734 de 2002- Código Único Disciplinario.

Que, por consiguiente, se debe aplicar el artículo 38 del C.C.A, que establece que la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres años de producido el acto que pueda ocasionarlas.

Por ello, tanto la Junta Central de Contadores y el Ministerio de Educación Nacional, tenían la obligación de declarar de manera oficiosa la caducidad de su facultad sancionatoria, pues dichas entidades fungían como jueces disciplinarios de los contadores públicos.

#### **b. Violación del derecho de igualdad ante la ley.**

Expresó que en el acta núm. 1717 de 7 de julio de 2005, la Junta Central de Contadores aprobó el texto de la Resolución núm. 163 de 3 de agosto de 2005, a través de la cual reconoció la aplicación del artículo 38 del C.C.A. y atendió los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 10 de mayo de 2000 y las decisiones adoptadas por la propia Junta en el acta núm. 1711 de 14 de abril de 2005, mediante la cual resolvió declarar la caducidad de sus facultades sancionatorias respecto de los procesos disciplinarios adelantados contra

algunos contadores públicos, por hechos acaecidos entre febrero y marzo de 2001 y en mayo de 2002.

Indicó que en aplicación de dicha decisión, entre el 9 de junio de 2005 y el 4 de agosto del mismo año, se declaró en 80 casos la caducidad de la facultad sancionatoria disciplinaria y el correspondiente archivo, determinación que no cobijó al demandante, razón por lo cual se evidencia de manera ostensible un trato discriminatorio y violatorio del derecho a la igualdad constitucional.

**c. Violación del debido proceso por falta de actividad investigativa y violación del derecho de defensa por desconocimiento de los descargos presentados y negativa injusta de práctica de pruebas pertinentes para el caso.**

Adujo que dentro de los alcances del debido proceso se incluye la obligación de desarrollar una verdadera investigación por parte de la autoridad administrativa, pues el principio de la presunción de inocencia le impone la carga de la prueba y le exige establecer la certeza sobre la culpabilidad.

Que en el presente caso no se dio el proceso investigativo y, en cambio, fueron ignorados los descargos, porque no se adelantaron pronunciamientos sobre los mismos, o porque los efectuados no guardaban relación alguna con aquellos y las exposiciones de defensa. Además, no se decretaron las pruebas solicitadas en tiempo oportuno, con el fin de demostrar la correcta actuación del investigado en su momento.

Señaló que se vulneró el principio del non bis in ídem, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Sociedades le impuso al actor una sanción por iguales hechos y no es dable sancionar nuevamente por lo mismo.

**d. Falsa Motivación.**



Alegó que la decisión adoptada por la Junta Central de Contadores se fundamenta en asuntos no probados o contrarios a la realidad, por cuanto ignora que las obligaciones sociales de Atico Inversiones Ltda. estuvieron perfectamente soportadas, a tal punto que la Superintendencia de Sociedades como autoridad competente para su aceptación o rechazo, al adelantar su calificación dentro del proceso concursal cursado ante la mencionada sociedad, evaluó y determinó el ingreso efectivo de los dineros a que se referían dichas obligaciones a las arcas sociales, a través de los correspondientes recibos de caja y comprobantes de consignación, por lo cual carece de fundamento y es abiertamente contraevidente la conclusión que indica que se contabilizaron sin soportes.

Que la Junta en mención denegó la práctica de las pruebas trasladadas, que estaban en poder de la Superintendencia de Sociedades, con el fin de que el demandante ejerciera el derecho de defensa plenamente, no obstante de que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe disposición alguna que indique que un documento no pueda ser solicitado a quien lo posea.

Que ignoró de plano la libertad probatoria a que tiene derecho el actor, las razones expuestas en la petición de testimonios para el decreto de cada uno de éstos y que la fecha de su última actuación se adelantó el 22 de octubre de 1999.

**e. No calificación de la falta y ausencia de graduación de la sanción.**

Expresó que en las Resoluciones demandadas no se esboza la calificación de la falta, ni se hace alusión a los criterios para la determinación de la gravedad o levedad de la misma, a pesar de que la ley así lo exige.

Sostuvo que la Ley 43 de 1990 no establece criterios de levedad o gravedad de las faltas, pero que de acuerdo con lo decidido por la Corte Constitucional en la

sentencia C-530 de 2000, los vacíos normativos pueden llenarse acudiendo a la integración normativa y que, en tratándose de actuaciones administrativas disciplinarias contra sujetos privados, dichos vacíos pueden llenarse con las normas del C.C.A. o en su defecto con el Código Único Disciplinario. La Junta Central de Contadores no podía entrar a establecer la sanción de manera arbitraria, sin tener en cuenta lo dispuesto en el citado Código Único, norma que sí gradúa las sanciones.

Por tal razón, la sanción impuesta vulneró los principios rectores de proporcionalidad y motivación.

***.SEGUNDO CARGO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD JURÍDICA.***

Manifestó que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 38 del C.C.A., en consonancia con lo decidido por la Corte Constitucional en la citada sentencia C-530 de 2000, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres años de producido el acto que pueda ocasionarlas, razón por la cual no es legalmente posible iniciar actuación administrativa alguna en un caso que se refiere a hechos acontecidos más de tres años atrás.

***.TERCER CARGO: VIOLACIÓN DE PRECEDENTES JUDICIALES FIJADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.***

Indicó que la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que los jueces están obligados a acatar los precedentes que fijan sus superiores y que de manera específica, lo precisó en las sentencias T- 569 de 2001 y T-1031 de 2001.

Expresó que teniendo en cuenta estos precedentes judiciales, resulta de obligatoria aplicación para la Junta Central de Contadores y el Ministerio de Educación Nacional

el reconocimiento de la caducidad de la facultad sancionatoria de la mencionada Junta, con sujeción a lo previsto en el artículo 38 del C.C.A, razón por la cual las Resoluciones acusadas son nulas.

#### **I.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**I.4.1.- La Nación- Ministerio de Educación Nacional**, mediante apoderado, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Que para la época en que se adelantó la investigación disciplinaria y se profirió la Resolución sancionatoria, la Junta Central de Contadores aplicaba el término de cinco años de prescripción de la acción disciplinaria, previsto en el Código Único Disciplinario, por cuanto dentro del procedimiento previsto en la Ley 43 de 1990 para las investigaciones disciplinarias no se contempló término de prescripción.

Manifestó que posteriormente, en la decisión adoptada por la Junta Central de Contadores, en sesión núm. 1711 de 14 de abril de 2005, se aprobó acoger el término de la caducidad previsto en el artículo 38 del C.C.A., a partir de esa fecha.

Por tal razón, sí existía facultad sancionatoria para proferir las Resoluciones demandadas, ya que el período en que se desempeñó el actor como Revisor Fiscal de la sociedad Atico Inversiones Ltda., según se establece en el certificado de existencia y representación legal, fue desde el 9 de mayo de 1995 hasta el 25 de enero de 2002.

Explicó que el demandante ejerció materialmente funciones como revisor fiscal en dicha sociedad hasta el mes de octubre de 1999 y siguió como titular del cargo hasta el registro del nuevo nombramiento.

Indicó que no existió violación del derecho a la igualdad, toda vez que el término de los tres (3) años, previsto para la caducidad, empezó a ser aplicado a partir de la decisión adoptada por la Junta en el Acta núm. 1711 de 14 de abril de 2005. Que en ningún momento se ha dado un tratamiento discriminatorio, teniendo en cuenta que el fallo de primera instancia fue una decisión adoptada un año antes de que empezara a darse aplicación al término de la caducidad, previsto en el artículo 38 del C.C.A.

Expresó que tampoco existió violación del derecho de defensa y del debido proceso, porque dentro de la actuación disciplinaria siempre se le garantizaron los derechos del actor y se le permitió ejercer las acciones que consideró necesarias para su defensa.

Consideró que las decisiones demandadas fueron expedidas con respeto a las formalidades propias del procedimiento, previsto para tal fin, y con el pleno convencimiento legal y probatorio de que el actor violó el Código de Ética de la Contaduría- Ley 43 de 1990.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

Mediante la sentencia de 20 de febrero de 2012, la Sección Primera -Subsección "C" -En Descongestión-del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda, con base en los razonamientos, que pueden resumirse así:

Con respecto al **primer cargo**, señaló que de acuerdo con la sentencia C-530 de 10 de mayo de 2000 de la Corte Constitucional (Magistrado ponente doctor Antonio Barrera Carbonell), en las actuaciones administrativas disciplinarias contra sujetos

privados, los vacíos del procedimiento pueden llenarse con las normas del C.C.A. o en su defecto, con las normas del Código Único Disciplinario.

Aclaró que la Corte Constitucional no enmarca al Contador Público como funcionario público, ni le da la connotación de “función pública” al ejercicio de su profesión.

Que el Contador Público realiza una actividad de carácter particular y, como consecuencia de ello, en materia de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración se debe aplicar el artículo 38 del C.C.A, y no la Ley 734 de 2002.

Que conforme a la citada disposición, dicho término se debe contabilizar desde cuando la Administración tuvo conocimiento del hecho que generó la investigación. Para el efecto, citó la sentencia de de la Sección Primera del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2007 (Expediente núm. 88001-23-31-000-2003-00072-01, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón), en la cual se dijo que esa era la correcta interpretación, toda vez que así lo ha sostenido la Sala en asuntos aduaneros, al indicar que el proceso sancionatorio comienza con el requerimiento aduanero, la aprehensión de la mercancía o el acta de liquidación oficial, pues a partir de ese momento la Administración identifica o tiene conocimiento de la conducta constitutiva de la infracción.

Que al auscultar las pruebas allegadas al expediente, como es el auto de apertura de investigación disciplinaria de 20 de febrero de 2003, expedido por la Junta Central de Contadores, se vislumbra que se tuvo conocimiento de los hechos por el informe del 29 de enero de 2002, del Coordinador Grupo de Visitas e Investigaciones Administrativas 2 de la Superintendencia de Sociedades, a través del cual remitió la copia de la Resolución núm. 350-668 de 23 de abril de 2001, por medio de la cual se indicaron las presuntas irregularidades detectadas en la sociedad Atico Inversiones

Ltda., en Liquidación Obligatoria, relativas a la revisoría fiscal y a la contabilidad del ente económico y por el comunicado del 9 de mayo de 2002, suscrito por el señor Pedro José Vargas Morato, Gerente Liquidador de la sociedad Atico Inversiones Ltda., a través del cual puso en conocimiento las mismas irregularidades detectadas por la Superintendencia en mención.

Que al iniciarse la investigación con fundamento en los hechos puestos en conocimiento por la propia Superintendencia y por parte del Gerente liquidador de la citada sociedad, concluyó el Tribunal que es a partir de la mencionada fecha (en que tuvo conocimiento de los hechos) que debe contabilizarse el término de los tres (3) años de caducidad de la facultad sancionatoria. Por consiguiente, en la fecha en que fue expedida la **Resolución núm. 63 de 15 de abril de 2004 acusada**, a través de la cual se impuso la sanción, no hubo lugar al acaecimiento de la caducidad del artículo 38 del C.C.A., teniendo en cuenta que el acto administrativo sancionatorio es de 15 de abril de 2004 y el que se resuelve el recurso de apelación, con el cual se agota la vía gubernativa es de 2 de mayo de 2005.

Que de acuerdo con lo anterior, la demandada actuó dentro del término dispuesto para expedir el correspondiente acto administrativo sancionatorio, lo que no dio lugar a la caducidad alegada por el apoderado de la parte demandante.

En lo que respecta al argumento, consistente en que en el acta núm. 1711 de 14 de abril de 2005, la Junta Central de Contadores aprobó que a partir de esa fecha es aplicable el término de caducidad, previsto en el artículo 38 del C.C.A., estimó que no es potestativo o facultativo de la Junta en mención determinar si se aplica o no una norma, así como tampoco su alcance, ya que ni la Ley, ni la Constitución Política facultan a aquélla, ni al Ministerio demandado, para tal determinación, en razón de que no tienen competencia para interpretar una disposición legal, máxime cuando la

Corte Constitucional estableció, sin lugar a equívocos, la aplicación en materia disciplinaria de los contadores públicos, del artículo 38 citado.

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad, expresó que el actor no allegó o solicitó prueba alguna en la que se corrobore de forma fehaciente dicha vulneración, es decir, si se encontraba en la misma situación de tiempo, modo y lugar, frente a los demás casos, con el fin de determinar si le asistía o no la razón, además de que a pesar de que los hechos fueron entre los meses de junio y octubre de 1999, la Junta Central de Contadores tuvo conocimiento de éstos tan sólo cuando le fue remitida la copia de la Resolución, expedida en la Superintendencia de Sociedades, que le impuso la sanción al actor.

Con respecto a la existencia del presunto non bis in ídem en el presunto asunto, manifestó que se evidencia que las actuaciones adelantadas por la Superintendencia de Sociedades y la Junta Central de Contadores son autónomas, pues la primera entidad mencionada realiza la investigación a los libros contables de la sociedad y el desempeño en el ejercicio del cargo, y la segunda citada, investiga el ejercicio de la profesión acorde con el derrotero y las directrices del orden disciplinario contemplado para los contadores públicos, vale decir, en la Ley 43 de 1990.

En relación con la falta de actividad investigativa, la negación injusta de la práctica de pruebas pertinentes para el caso, la violación del derecho de defensa, que ocasionó una falsa motivación, indicó que para determinar su pertinencia, conducencia e importancia en la resolución del asunto, se debieron solicitar en sede jurisdiccional las pruebas que pretendía hacer valer, a fin de que quedara evidenciado en este proceso que la importancia o trascendencia del supuesto fáctico que se echaba de menos resultaba indispensable para inclinar la decisión en vía

gubernativa<sup>1</sup>, en especial, en lo que hace referencia al dictamen pericial a los libros contables, con el objeto de demostrar al Juez que dichas pruebas eran de la mayor relevancia en sede administrativa y si hubo o no violación al ejercicio del derecho de defensa.

Reconoció que el demandante allegó, dentro de los anexos de la demanda, pruebas aportadas en la investigación adelantada por la Superintendencia de Sociedades, pero advirtió que la investigación llevada a cabo por la Junta Central de Contadores se relaciona con una conducta contraria a la ética profesional, diferente a la irregularidad contable, investigada por la mencionada Superintendencia, luego, entonces, en lo que se refiere a la decisión de la referida Junta, el investigado no logró desvirtuar las conductas imputadas, de ahí que fuera impuesta la sanción de suspensión.

Consideró que el actor no logró desvirtuar los cargos imputados por la Junta Central de Contadores, consistentes en no haber realizado todas las diligencias tendientes a dar a conocer al ente de control, las irregularidades presentadas dentro de la sociedad intervenida, así como la aceptación del cargo de revisor fiscal de la sociedad Atico Inversiones Ltda., no obstante que su hermana era la contadora de la misma.

Señaló que la calificación y graduación de la sanción impuesta al demandante, en las Resoluciones demandadas, se realizó de acuerdo con los artículos 23, numeral 3, y 25, numerales 2 y 4, de la Ley 43 de 1990, vale decir, conforme al régimen disciplinario que rige a los contadores públicos.

---

<sup>1</sup> Sentencia de 3 de mayo de 2002 (Expediente núm. 05001-23- 15-000-1997-0046-01(7036), Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).



Con relación al **segundo y tercer cargo**, estimó que la entidad demandada actuó dentro de los parámetros establecidos en la Ley y lo dispuesto por la Corte Constitucional, en el sentido de que procedió dentro del término establecido en el artículo 38 del C.C.A., bajo las directrices referenciadas en el primer cargo.

Señaló que no hubo violación alguna a los derechos fundamentales alegados por el actor, así como tampoco que se le haya coartado el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, toda vez que pudo en esta etapa solicitar las pruebas que consideraba pertinentes, útiles y conducentes, que pudiesen corroborar lo expuesto en la demanda.

Manifestó que en lo que atañe a la sanción disciplinaria, el demandante debió ajustar su conducta profesional conforme a los cánones estatuidos para el ejercicio de la contaduría pública, advertir oportunamente a las autoridades de control y a las de la sociedad las irregularidades que se suscitaban, así éstas fueran anteriores a la posesión de su cargo, porque la función del Revisor Fiscal no puede circunscribirse de manera fraccionada, sino a un estudio investigativo del antes, durante y después del ejercicio contable de una sociedad.

Indicó que tampoco puede considerarse válida la aceptación del cargo de revisor público, por parte del actor, a sabiendas de que incurriría en la inhabilidad, prevista en el artículo 205 del C. de Comercio, que afecta la objetividad, imparcialidad y profesionalismo; circunstancia que hace aún más gravosa la conducta desplegada por el demandante, por lo que se hace evidente su falta a la ética profesional. Por consiguiente, estos cargos no tienen vocación de prosperidad.

Por último, anotó que al no prosperar los cargos planteados en la demanda, no habrá lugar al restablecimiento del derecho.

### III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

La actora fincó su inconformidad, en esencia, así:

Manifestó que no es aplicable la sentencia citada<sup>2</sup> por el Tribunal, con relación a la interpretación del artículo 38 del C.C.A., pues ésta aplica de forma exclusiva a la facultad sancionatoria en asuntos aduaneros, tal y como lo precisa de forma reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Que la referida sentencia cita a su vez la sentencia de 1º de noviembre de 2007 (Expediente núm. 00803, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la que se señaló que para el cómputo de los dos (2) años de la prescripción de la acción administrativa sancionatoria, a que alude el artículo 14 del Decreto 1750 de 1991, debe tomarse como fecha de ocurrencia de los hechos aquella en que se tuvo conocimiento de la infracción e inicio del trámite administrativo correspondiente.

Sostuvo que para todos los efectos legales, se debe tener en cuenta que los hechos investigados acaecieron en 1999, esto es, cinco (5) años antes de la decisión sancionatoria, razón por la cual cuando la Junta Central de Contadores impuso la sanción, ya no contaba con facultad legal para ello.

Que en reiteradas ocasiones, la Jurisprudencia ha señalado que para los casos de sanciones impuestas a contadores públicos, la aplicación del artículo 38 del C.C.A.

---

<sup>2</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2007 de la Sección Primera del Consejo de Estado (Expediente núm. 88001-23-31-000-2003-00072-01, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón).

se debe contabilizar desde la fecha de acaecimiento de los hechos que originan la investigación disciplinaria.

Indicó que la decisión del Tribunal de primera instancia es contraria a derecho, habida cuenta de que desconoció la violación de debido proceso, “en su expresión del principio de legalidad”, y no declaró la correspondiente nulidad, a pesar de que la Junta Central de Contadores reconoció que el artículo 38 del C.C.A. era la norma aplicable en tratándose de la caducidad de la facultad sancionatoria de los contadores públicos y que el fallo apelado declaró como inaceptable que cinco (5) años después de haberse expedido la sentencia C-530 de 2000 se haya llevado a cabo una reunión para decidir acerca de la aplicación de dicha norma y concluyó que esta disposición era la aplicable.

Adujo que cualquier decisión sancionatoria expedida por la Junta Central de Contadores con fundamento en una disposición diferente al artículo 38 del C.C.A. vulnera el principio de la igualdad, dado que no existen condiciones de modo, ni tiempo, ni lugar, que permitan la aplicación de otra norma diferente, cuando ya la Corte Constitucional, a través de dicho precedente jurisprudencial, estableció que esa era la única norma procedente.

Alegó que no comparte lo sostenido por el fallador de primera instancia sobre el non bis in ídem, pues a pesar de que la Superintendencia de Sociedades de forma expresa estableció que no existió irregularidad alguna en los libros contables y en la contabilidad de Atico Inversiones Ltda., durante el lapso que se desempeñó el actor como revisor fiscal, la Junta Central de Contadores ignoró dicha decisión y lo sancionó por asuntos respecto de los cuales él no tenía responsabilidad alguna. De tal manera, que la Junta en mención juzgó al actor por los mismos hechos y lo sancionó de manera contraevidente, con lo cual vulneró el debido proceso.

Expresó que la Administración conoció de los hechos desde abril de 2000, época del informe de visita. Que si, en gracia de discusión, se aceptara que la caducidad se cuenta a partir de la fecha en que aquella tuvo conocimiento de los hechos, entonces la Junta Central de Contadores profirió la Resolución sancionatoria cuatro (4) años después de que la Administración conociera de los hechos, lo que evidencia la ilegalidad del acto demandado, por haber sido expedido sin facultad para ello, cuando ya había caducado la facultad sancionatoria.

Que no obstante lo anterior, consideró errada la anterior interpretación del artículo 38 del C.C.A, en razón de que además de la innegable claridad literal de la referida disposición, la sentencia del Consejo de Estado<sup>3</sup>, citada como fundamento, se refiere a la prescripción de la facultad sancionatoria en materia aduanera, lo que de ninguna forma puede hacerse extensivo en el caso de los contadores públicos, pues para éstos se tiene en cuenta es la fecha en que se producen los actos, conforme lo ha indicado la mencionada Corporación, razón por la cual dicho precedente jurisprudencial no resulta aplicable.

Para el efecto, citó la sentencia núm. 11001-03-24-000-2007-00145-00 (Actor: Ana Dolores Pérez Benitez, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), en la cual aparte de reconocer en esta materia la aplicación del artículo 38 del C.C.A., señala que la queja no determina el inicio del término de la caducidad de la acción sancionatoria y precisa que la notificación del acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa debe darse dentro de los tres (3) años a partir de los hechos.

---

<sup>3</sup> Ibídem

Anotó que el Acuerdo núm. 014 de la Junta Central de Contadores, en relación con ese asunto, estableció que en aplicación del artículo 38 del C.C.A., la facultad del Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores para imponer sanciones caduca en tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas. Que en tratándose de faltas instantáneas, el término se contará desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último acto.

Que en el presente caso está suficientemente acreditado que el actor presentó su renuncia el 28 de julio de 1999, que solicitó a Atico Inversiones Ltda. la designación de un nuevo revisor fiscal para que con la inscripción de éste se cancelara la que existía en la Cámara de Comercio de Bogotá a su nombre, que también solicitó a esa Cámara proceder a la cancelación de su inscripción como revisor fiscal de dicha sociedad y que ésta se negó, para lo cual aquella adujo la necesidad de una nueva inscripción.

Señaló que una vez que el revisor fiscal se desvincula de la entidad, con su renuncia cesa el hecho que pudiera generarle reproche. Por lo tanto, en este caso, como el actor se desvinculó desde julio de 1999, cuando la Junta Central de Contadores profirió la sanción, habían transcurrido casi cinco (5) años.

Advirtió que ello es así, si en gracia de discusión, se considera que la conducta fue de ejecución sucesiva, pero, a su juicio, en este caso la misma debe tenerse como de ejecución instantánea.

Que los asociados de Atico Inversiones Ltda., al estar enterados de la existencia del parentesco, omitieron la denuncia y con ello dejaron de informar a la Administración para que hiciera lo que correspondía.

Por último, indicó que el Tribunal desconoció los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia.

#### **IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

En esta etapa procesal, la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de las **Resoluciones núms. 63 de 15 de abril de 2004**, expedida por el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Junta Central de Contadores, por medio de la cual se impuso a **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ** una sanción disciplinaria, consistente en la suspensión de la inscripción como contador público, por el término de un (1) año, período durante el cual no podía ejercer la profesión; **179 de 19 de agosto de 2004**, expedida por el mencionado Presidente, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición, en el sentido de no reponer el antes citado acto demandado, y **1451 de 2 de mayo de 2005**, dictada por la Ministra de Educación, que al resolver el recurso de apelación, confirmó el antes citado acto.

Se observa que las Resoluciones acusadas fueron expedidas como resultado del proceso disciplinario adelantado contra el actor, en su condición de contador público, por la violación de los artículos 10, 37, en sus numerales 2, 3, 4, 6, y 50 de la Ley 43 de 1990, al comprobar que era responsable por las siguientes conductas: “omitir”, en calidad de revisor fiscal designado por la firma Peñaloza y Rodríguez Ltda. en la sociedad Atico Inversiones Ltda., pronunciarse oportunamente y por escrito “ante los órganos de dirección y gobierno” de dicha sociedad acerca de las irregularidades, que afectan la confiabilidad y fidedignidad de la contabilidad (al no advertir de forma

oportuna que el capital de la compañía no se encontraba pagado); “dictaminar” los estados financieros a 31 de diciembre de 1997, 31 de diciembre de 1998 y a 30 junio de 1999, sin advertir que se presentaban irregularidades significativas en la situación financiera de la referida sociedad; y desempeñarse como revisor fiscal principal cuando tenía parentesco con la contadora del ente económico, JEAQUILINE ARDILA HERNÁNDEZ, en segundo grado de consanguinidad y con el representante legal de Atico Inversiones Ltda., MILCIADES ENRIQUE OSPINA ZULUAGA, en segundo grado de afinidad.

Conforme se anotó en el resumen de los fundamentos del recurso, el actor insiste en que el problema jurídico consiste en que las Resoluciones acusadas fueron expedidas por fuera del término de caducidad, previsto en el artículo 38 del C.C.A., para que las autoridades administrativas impongan sanciones en los procesos disciplinarios contra los contadores públicos.

Aduce que el fallo de primera instancia desconoció dicho término de caducidad, teniendo en cuenta que los tres (3) años, a que hace referencia la citada disposición, deben ser contados a partir de la fecha en que se produce el acto que pueda ocasionarlas, y no a partir de la fecha en que la Administración tuvo conocimiento de los hechos, conforme lo indica la sentencia de 15 de noviembre de 2007 de la Sección Primera del Consejo de Estado (Expediente núm. 88001-23-31-000-2003-00072-01, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón), que trata, específicamente, de asuntos aduaneros.

Atendiendo el problema jurídico planteado, es menester tener en cuenta la preceptiva del artículo 38 del C.C.A, el cual dispone:

**“Caducidad respecto de las sanciones”**

**“Art. 38.-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.”**

Sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración en los procesos disciplinarios contra los contadores públicos, esta Sección en la sentencia de 29 de septiembre de 2011 (Expediente núm. 1101-03-24-000-2007-00028-00, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), precisó:

**“1) CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS CONTRA LOS CONTADORES PÚBLICOS.**

(...)

Sea lo primero advertir que la Sala, en sentencia de 28 de octubre de 2010 (Expediente núm. 2007-00145, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), con ocasión de una acción instaurada contra la **Junta Central de Contadores**, por hechos análogos a los que aquí se analizan, precisó, en torno al término de caducidad de la facultad sancionatoria, que era aplicable el artículo 38 del C.C.A. Al respecto, sostuvo la Sala:

*“Al punto, se ha de reiterar que según la jurisprudencia unificada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, **para que no tenga ocurrencia la caducidad de la acción, la notificación del acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa debe darse dentro de los 3 años en comento.** Así las cosas, es evidente que el acto que puso fin a la actuación administrativa fue notificado mucho después de vencido **el término de 3 años** contado a partir de realizada la conducta por la actora, y que por lo mismo tuvo ocurrencia la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de ella, de allí que efectivamente **el acto sancionatorio es violatorio del artículo 38 del C.C.A.**, por lo cual el cargo tiene vocación de prosperar, y se ha de acceder a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad del acto administrativo enjuiciado.”*

Para ahondar en razones, se observa que la Ley 143 de 1990, "por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público, y se dictan otras disposiciones", fundamento legal de los actos administrativos acusados, en su artículo 28 consagra el proceso sancionatorio para quienes incumplan las normas que rigen dicha profesión y en su artículo 22 dispone que los pronunciamientos de la Junta Central de Contadores -Tribunal disciplinario de dicha



profesión- están sujetos a los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo. El tenor de la norma señala lo siguiente:

**“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  $\frac{3}{4}$  partes de sus miembros. Las demás decisiones se aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros.” (Resaltado fuera del texto).

Teniendo en cuenta que la Ley 43 de 1990, no consagra el término de caducidad para que la **Junta Central de Contadores** imponga sanciones disciplinarias, debe acudir a la norma general contenida en el Código Contencioso Administrativo y no en el Código Disciplinario Único, que es un estatuto especial aplicable a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales<sup>4</sup>.

El anterior planteamiento fue acogido por la Corte Constitucional en la sentencia C – 530 de 2000<sup>5</sup>, en la que sostuvo que los vacíos de la Ley 43 de 1990 se suplen con las normas del Código Contencioso Administrativo **o en su defecto,** las del Código Único Disciplinario.

En tal sentido, señaló la Corte:

*“La lectura integral de la ley y el examen detenido de la norma cuestionada permite concluir, que aun cuando ésta, comparada con las regulaciones de otros estatutos disciplinarios, puede presentar algunas falencias, por la circunstancia de no regular de manera minuciosa los trámites propios del proceso disciplinario que debe seguirse para juzgar las faltas en que incurran los sujetos disciplinados, ello no la hace inconstitucional, porque los vacíos del procedimiento pueden llenarse acudiendo a la integración normativa. **Por consiguiente, tratándose de actuaciones administrativas disciplinarias contra sujetos privados 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 artículo 22 de la Ley 43 de 1990 dispone la integración normativa, cuando ordena que los **pronunciamientos de la Junta de Contadores están sujetas a los recursos establecidos en el C.C.A.**” (Resaltado fuera del texto).*

Establecido como está que el término de caducidad de la facultad sancionatoria es el contemplado en el artículo 38 del C.C.A., cuyo tenor establece que **“Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer**

---

<sup>4</sup> Artículo 53, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>5</sup> Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

**sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas**”, procede la Sala a resolver el problema jurídico del caso *sub examine*.” (Las negrillas y subrayas fuera de texto)

Por consiguiente, no cabe duda que el término de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración en los procesos disciplinarios contra los contadores públicos es el contemplado en el artículo 38 del C.C.A., vale decir, el de tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionar las sanciones.

Al efecto, cabe destacar, conforme se puso en evidencia en el antecedente jurisprudencial de la Sección, transcrito, que no sólo es necesario imponer la sanción dentro del término de los tres (3) años en mención, sino que es indispensable que se de la notificación del acto administrativo que pone fin a la investigación disciplinaria dentro de ese mismo término, a fin de que produzca efectos legales.

De acuerdo con lo anterior, no le asiste razón, en consecuencia, al a quo cuando sostiene que el término de los tres (3) años de la caducidad de la facultad sancionatoria se debe contabilizar “desde cuando la administración tuvo conocimiento del hecho que generó la investigación”, con fundamento en la sentencia de 15 de noviembre de 2007 de la Sección Primera del Consejo de Estado (Expediente núm. 88001-23-31-000-2003-00072-01, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón).

Sobre el particular, es del caso aclarar que en manera alguna puede atenderse el derrotero de la sentencia en mención al presente caso, pues la misma se refiere exclusivamente a asuntos aduaneros<sup>6</sup>, conforme lo puso de presente el apelante,

---

<sup>6</sup> “El artículo 38 del Código Contencioso Administrativo que invoca el actor como violado, prescribe:

“Art. 38.- Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”

además de que la queja o el momento en que la autoridad administrativa tuvo conocimiento del hecho no determina la iniciación del término de la caducidad.

Cabe resaltar que, recientemente, la Sala en sentencia de 22 de mayo de 2014 (Expediente núm. AC-2013-02392-00, Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), luego de hacer una reseña sobre el análisis jurídico efectuado por la Corporación referente al término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, prevista en el artículo 38 del C.C.A, precisó que el fenómeno de caducidad se cuenta frente a faltas permanentes o continuadas a partir del último acto, y cuando se trate de asuntos aduaneros “se parte de que existe conocimiento de la falta desde que la entidad inicie el trámite administrativo”.

En efecto, al respecto dijo la Sala:

“Dado lo anterior, quedó demostrado que esta Corporación ha realizado un análisis sobre el término de la caducidad de la facultad sancionatoria concerniente a hechos distintos, como las infracciones en materia de energía que fueron en forma continuada donde la ocurrencia del hecho se contó a partir del último acto, o en el caso aduanero que a pesar de tener norma especial que regula el tema, se parte de que existe conocimiento de la falta desde que la entidad inicie el trámite administrativo ...”.

Ahora, en sentencia de 28 de octubre de 2010 (Expediente núm. 11001-03-24-000-2007-00145-00, Actora: Ana Dolores Pérez Benitez, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), sostuvo esta Sección:

**“Por lo tanto, no cabe aplicar aquí el criterio del momento en que la autoridad competente tuvo conocimiento de los hechos, para empezar a contar el término de caducidad, puesto que ello es**

---

La correcta interpretación de la norma transcrita sugiere que la fecha oportuna para decidir si se impone o no una sanción, se cuenta a partir del momento en que la Administración tiene conocimiento de la conducta reprochable. **Así lo ha sostenido la Sala en asuntos aduaneros, al indicar que el proceso sancionatorio comienza con el requerimiento aduanero, la aprehensión de la mercancía o el acta de liquidación oficial** *“pues a partir de ese momento la administración identifica o tiene conocimiento de la conducta constitutiva de la infracción”.* (Negrillas fuera de texto)

pertinente cuando se trata de hechos o conductas que no han trascendido de la esfera del o de los sujetos activos o autores de esos hechos o conducta, que no han salido a la luz pública dentro del ámbito de interés respectivo.

De lo contrario se llegaría al absurdo de que en casos como el del sub lite, si la Junta Central de Contadores no llega a conocer de oficio los hechos, el término de caducidad quedaría dependiendo de la voluntad de los interesados o particulares conocedores de los hechos, en la medida en que cuando a bien tengan denunciarlos sólo entonces empezaría a correr el término, aunque hubieren transcurrido más de los 3 años que lo conforman.

Por consiguiente, en situaciones como la examinada, **la queja no determina el inicio del término de caducidad, sino el tiempo que resta para vencerse**, de suerte que si la queja llega a ser presentada después de vencido los 3 años contados a partir de los hechos, cuyo acaecimiento es de conocimiento público en el ámbito de interés social o común sobre los mismos, no puede menos que considerarse que se ha presentado una queja después de caducada la facultad sancionatoria de la autoridad competente.” (Las negrillas y subrayas fuera de texto)

Dicho lo anterior, debe la Sala dilucidar a partir de qué momento se contabiliza el término de los tres (3) años, a que hace referencia la citada norma, en el caso concreto.

A este respecto, conviene destacar que la sentencia de esta Sección inicialmente invocada, esto es, la de 29 de septiembre de 2011, también se pronunció sobre la forma de contabilización del término de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, y al efecto razonó así:

“... Para contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, la Jurisprudencia de esta Sección tiene establecido lo siguiente<sup>7</sup>:

*«Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar*

---

*jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009 , que “la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, **se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria**, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa”. (Negrilla fuera de texto).*

*Asimismo sostuvo que “los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado.*

*Es, pues, claro, **que en los términos del artículo 38 del C.C.A., la Administración debe ejercer la acción encaminada a sancionar personalmente al autor de la infracción administrativa, dentro de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho. En consecuencia, a partir de esa fecha la Administración cuenta con tres (3) años para proferir la resolución sancionatoria y notificarla al sancionado, independientemente de la interposición de los recursos».** (Resaltado fuera del texto).*

Tratándose **de una falta continuada, el cómputo de la caducidad debe hacerse a partir del último acto** que se tuvo conocimiento del ejercicio simultáneo de los cargos de revisor fiscal y contador público de la sociedad **Mera Petroleums Colombia Inc.**, habida cuenta del parentesco de afinidad que existe entre quienes los ejercían...” (Las negrillas y subrayas fuera del texto)

De tal manera que la contabilización del término de la caducidad para imponer la sanción debe establecerse **para las faltas permanentes o continuadas, a partir del último acto**, y en los demás casos, vale decir, para las faltas instantáneas, en la forma establecida por el artículo 38 del C.C.A., esto es, desde que el hecho se produce.

En el caso sub examine, debe tenerse en cuenta que las conductas imputadas al señor **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ**, en calidad de revisor fiscal designado por la firma Peñalosa y Rodríguez Ltda. en la sociedad Atico Inversiones Ltda., son constitutivas de *faltas continuadas o permanentes*, en la medida en que

aquellas tuvieron ocurrencia en forma continuada, de tal manera que el cómputo de la caducidad para imponer la sanción debe hacerse a partir del último acto, esto es, desde la fecha en la cual cesaron dichas conductas.

De los documentos aportados a los autos aparece probado que la última actuación del actor tuvo ocurrencia el 25 de octubre de 1999, cuando entregó una actualización del dictamen sobre los estados financieros de la mencionada sociedad, con corte a 30 de junio de 1999 (folio "000009" del Cuaderno "A4" "Anexos Demanda").

Ello quiere decir que a partir de ese momento cesan las conductas imputadas, fundamento de la sanción, de allí que la Administración tenía hasta el 25 de octubre de 2002 para expedir y notificar el acto administrativo, mediante el cual imponía la sanción al actor.

Ahora, se observa que la **Resolución núm. 63 de 15 de abril de 2004 acusada**, por medio de la cual el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Junta Central de Contadores resolvió declarar al actor responsable y sancionarlo con un (1) año de suspensión de la inscripción profesional, se notificó el 25 de junio de 2004 (folio 57 vuelto de la Carpeta "Expediente No. 497. Cuaderno N.4 Copias").

En consecuencia, como la Resolución que impuso la sanción fue expedida y notificada después del término de los tres (3) años previsto en el artículo 38 del C.C.A., se tiene que en el caso concreto **operó la caducidad de la acción sancionatoria**, por lo cual, se impone para la Sala declarar la nulidad de los actos demandados, previa revocatoria del fallo de primera instancia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

En cuanto a los perjuicios solicitados, relativos a que se condene a la Nación- Ministerio de Educación Nacional a indemnizar los perjuicios causados, estimados en \$733'008.000.00, "en razón de los argumentos expuestos en el escrito de demanda y la complementación que por aparte se presenta adjunta a la presente corrección.", observa la Sala que ninguna prueba se pidió para acreditar dichos perjuicios, razón por la cual debe denegarse la indemnización solicitada, ante la ausencia de elementos probatorios que la demuestren, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia.

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

**F A L L A:**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone: **DECRÉTASE** la nulidad de la **Resolución núm. 63 de 15 de abril de 2004**, por medio de la cual la **Junta Central de Contadores** sancionó disciplinariamente a **HERMES HERNÁN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ** con suspensión de la inscripción profesional por un (1) año, y las Resoluciones, que confirmaron dicha decisión, **núms. 179 de 19 de agosto de 2004**, de la Junta Central de Contadores y **1451 de 2 de mayo de 2005**, del Ministerio de Educación Nacional.

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

**TERCERO: DENIÉGASE** la indemnización de perjuicios solicitada en el escrito de corrección de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 21 de agosto de 2014.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Ausente con permiso

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**