

SENTENCIA C-861/08

(Bogotá D.C. septiembre 3)

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

Si bien la Corte ha señalado que para determinar si los cargos de inconstitucionalidad cumplen o no con una argumentación que permita a la Corte realizar un estudio de fondo de la norma acusada, los mismos deben tener unas condiciones mínimas de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, también ha reiterado la necesidad de aplicar el principio pro actione conforme al cual el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte, al tiempo que se da cumplimiento del primerísimo deber impuesto constitucionalmente a esta Corporación de velar por la integridad de la Carta Política, quehacer que obliga, siempre que ello fuere posible, a interpretar la demanda cuando los planteamientos del demandante resulten confusos o farragosos, máxime cuando las normas constitucionales que se consideran vulneradas son de aquellas que consagran derechos fundamentales. Bajo este entendimiento, aunque el libelo que dio origen a este proceso tiene algunas deficiencias en la presentación de los cargos, la Corte, con fundamento en el principio pro actione, estima que el ciudadano sí formuló al menos un cargo de inconstitucionalidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración respecto de la función fedante de los contadores públicos y su asimilación como funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales y responsabilidades civiles

CONTADOR PUBLICO-Funciones/CONTADOR PUBLICO-Calidad para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión

TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Exigencia cuando ejercicio involucre riesgo social/TITULO DE IDONEIDAD DE CONTADOR PUBLICO-Exigencia no es discriminatoria ni atenta contra el derecho a la igualdad, el trabajo o la libertad de escoger profesión u oficio/DERECHO A LA IGUALDAD-No se vulnera por exigir título de idoneidad y establecer condiciones para el ejercicio de la contaduría pública

Sin lugar a dudas, el derecho a la igualdad tiene un núcleo fundamental que al legislador le está vedado restringir, sin perjuicio de que, actuando dentro de su margen de configuración normativa, pueda exigir títulos de idoneidad, definir la forma de ejercer la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, y establecer condiciones para el ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, cuando impliquen un riesgo social. De ahí que no resulte contrario a la Carta que el legislador, actuando dentro de su margen de configuración normativa, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, haya establecido determinados requisitos y exija títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas actividades que involucren, como en el caso de los Contadores Públicos, un riesgo social, y de cuyo adecuado desempeño dependen asuntos tan importantes dentro del mundo económico de hoy como la defensa de la competencia y del consumidor, el control de la corrupción, el ejercicio dentro de límites razonables de la intervención estatal en la libertad de empresa y la imposición de cargas en materia tributaria que obedezcan a los principios de eficiencia y progresividad.

CONTADURIA PUBLICA-Ejercicio involucra un riesgo social/CONTADOR PUBLICO-Función fedante/CONTADOR PUBLICO-Responsabilidad/CONTADOR PUBLICO-Función fedante y presunción de legalidad/CONTADOR PUBLICO-Función de velar por los intereses económicos de la comunidad, la sociedad y el estado

A los Contadores Públicos por el hecho de dar fe pública se les impone un mayor nivel de responsabilidad, pues con el ejercicio de su actividad pueden ocasionar un riesgo social al poner en peligro intereses tan importantes como el orden y la seguridad en las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, o de éstos entre sí, de manera que se otorga un mayor ámbito de libertad a quienes no causan tal riesgo, evitando con ello una innecesaria y excesiva regulación de la profesión arte u oficio desarrollada por éstos últimos y obedeciendo así a criterios equitativos de equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas. La decisión que adoptó el legislador de conferir una función fedante a los Contadores Públicos, obedece a una finalidad de interés general.

CONTADOR PUBLICO-Inscripción como requisito de competencia/CONTADOR PUBLICO-Calidad para dictaminar sobre estados financieros y actividades de la ciencia contable

Referencia: expediente D-7196

Demanda de inconstitucionalidad: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 3, 10 y 35 de la ley 43 de 1990.

Demandante: Iván Ivanov Useche

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en desarrollo de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámite previstos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Norma demandada

El ciudadano Iván Ivanov Useche, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40-6 y 241 de la Constitución Política, presenta demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de los artículos 1, 3, 10 y 35 de la ley 43 de 1990, cuyo texto se transcribe:

Ley 43 de 1990

(diciembre 13)

“por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones”.

“Artículo 1. Del Contador Público. Se entiende por Contador Público la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional en los términos de la presente Ley, está facultada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general.

La relación de dependencia laboral inhabilita al Contador para dar fe pública sobre actos que interesen a su empleador. Esta inhabilidad no se aplica a los revisores fiscales, ni a los Contadores Públicos que presten sus servicios a sociedades que no estén obligadas, por la

ley o por estatutos, a tener revisor fiscal.

“Artículo 3. De la inscripción del Contador Público. La inscripción como Contador Público se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores.

Parágrafo 1. A partir de la vigencia de la presente ley, para ser inscrito como Contador Público es necesario ser nacional colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjeros domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción y que reúna los siguientes requisitos:

a) Haber obtenido el título de Contador Público en una universidad colombiana autorizada por el gobierno para conferir tal título, de acuerdo con las normas reglamentarias de la enseñanza universitaria de la materia, además de acreditar experiencia en actividades relacionadas con la ciencia contable en general no inferior a un (1) año y adquirida en forma simultánea con los estudios universitarios o posteriores a ellos.

b) O haber obtenido dicho título de Contador Público o de una denominación equivalente, expedida por instituciones extranjeras de países con los cuales Colombia tiene celebrados convenios sobre reciprocidad de títulos y refrendado por el organismo gubernamental autorizado para tal efecto.

Parágrafo 2. Dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de esta ley, la Junta Central de Contadores deberá haber producido y entregado la tarjeta profesional a los Contadores Públicos que estén inscritos como tales, a la fecha de vigencia de la presente ley, quienes podrán continuar ejerciendo la profesión conforme a las normas anteriores, hasta tanto no le expida el nuevo documento.

Las solicitudes de inscripción presentadas con anterioridad a la vigencia de esta ley deberán ser resueltas dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley so pena de incurrir en causal de mala conducta por parte de quienes deben ejercer la función pública en cada caso.

Parágrafo 3. En todos los actos profesionales, la firma del Contador Público deberá ir acompañado del número de su tarjeta profesional.

“Artículo 10. De la fe pública. La atestación o firma de un Contador Público en los actos propios de su profesión hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutarios en casos de personas jurídicas. Tratándose de balances, se presumirá además que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que éstos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance.

Parágrafo. Los Contadores Públicos, cuando otorguen fe pública en materia contable, se asimilarán a funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales por los delitos que cometieren en el ejercicio de las actividades propias de su profesión, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil que hubiere lugar conforme a las leyes.

“Artículo 35. Las siguientes declaraciones de principios constituyen el fundamento esencial para el desarrollo de las normas sobre ética de la Contaduría Pública:

La Contaduría Pública es una profesión que tiene como fin satisfacer necesidades de la sociedad, mediante la medición, evaluación, ordenamiento, análisis e interpretación de la información financiera de las empresas o los individuos y la preparación de informes sobre la correspondiente situación financiera, sobre los cuales se basan las decisiones de los empresarios, inversionistas, acreedores, demás terceros interesados y el Estado acerca del futuro de dichos entes económicos. El Contador Público como depositario de la confianza pública, da fe pública cuando con su firma y número de tarjeta profesional suscribe un documento en que certifique sobre determinados hechos económicos. Esta certificación, hará parte integral de lo examinado.

El Contador Público, sea en la actividad pública o privada es un factor de activa y directa intervención en la vida de los organismos públicos y privados. Su obligación es velar por los intereses económicos de la comunidad, entendiéndose por ésta no solamente a las personas naturales o jurídicas vinculadas directamente a la empresa sino a la sociedad en general, y naturalmente, el Estado.

2. La demanda: pretensión y fundamentos

El demandante solicita la inexequibilidad de los artículos demandados por vulnerar los artículos 13, 20, 25 y 26 de la Constitución Política

En primer término aduce que las normas demandadas le otorgan al contador público status como depositario de la confianza pública que da fe pública cuando con su firma y número de tarjeta profesional suscribe un documento en que certifique sobre determinados hechos económicos tales como dictámenes de los balances generales y otros estados financieros y tributarios, vulnerando el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo y la libertad de expresión de otros profesionales como economistas o administradores de empresas, que no tienen la función fedante, pese a que algunos, como los economistas deben firmar determinados estudios económicos.

Estima que la costumbre generalmente aceptada por la sociedad colombiana y empresarial de ofrecer el cargo de contabilista únicamente a contadores públicos vulnera el derecho al trabajo de quienes por mucho tiempo, por su vocación, inteligencia, destreza, habilidad, entrega a tal arte no puedan fungir como responsables en la actividad pública y privada.

Precisa que el ejercicio de la contabilidad es un arte y como tal no se pueden exigir requisitos adicionales para su práctica y hacerlo transgrede el derecho a escoger profesión u oficio.

Explica que impedirle a alguien que opine o informe habitualmente (“en forma permanente” dice la ley) oponiéndole su incompetencia intelectual para hacerlo, es una modalidad de censura, así se la maquille con razones de convivencia, incompatible con un sistema democrático y específicamente con la libertad de expresión garantizada por la Constitución colombiana.

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Educación Nacional

La apoderada del Ministerio de Educación Nacional intervino en el presente proceso a través de apoderada, solicitando a la Corte no acceder a las pretensiones del actor y declarar la constitucionalidad de los artículos 1,3,10 y 35 de la ley 43 de 1990, pues la norma acusada no viola preceptos constitucionales

Comenzó por afirmar que de las normas acusadas no se desprende la vulneración del derecho a la igualdad en relación con otros profesionales, pues cada profesión es diferente de las demás, sin que necesariamente estén llamadas a competir entre sí.

Precisó que Siendo entonces cada profesión diferente en su objeto y en su misión social, bien puede el legislador establecer requisitos diferentes para asegurar la inspección y vigilancia de cada una de ellas, sin que ello implique una vulneración al derecho al trabajo o a la libre escogencia de profesión u oficio,

Agregó que en sentencias C-540 de 1993 y C-226 de 1994, en lo que a la libertad de escoger profesión, esta Corporación sostuvo que la libertad de escoger profesión u oficio no es total y absoluta; y el legislador está facultado para exigir títulos de idoneidad en el ejercicio de las profesiones que serán vigiladas e inspeccionadas por las autoridades competentes, de manera que el objetivo de la reglamentación de las profesiones no es consagrar privilegios en favor de determinados grupos sociales sino controlar riesgos sociales que pueden derivarse de algunas prácticas profesionales.

Resaltó también el criterio expuesto por esta Corporación en sentencia C- 645 de 2002 conforme al cual “Los contadores públicos tienen a su cargo el ejercicio de una función crucial para el interés general: la función de dar fe de la veracidad de ciertos hechos que repercuten en el desarrollo confiable y seguro de las relaciones comerciales y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los particulares frente al Estado”.

Concluyó que no se observa contradicción alguna entre las normas atacadas y la Carta Política.

3.2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El concepto presentado por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario advierte inicialmente, que el párrafo del artículo 10° de la Ley 43 de 1990 fue objeto de examen de constitucionalidad y declarado exequible por la Corte Constitucional con Sentencia C-530 de 20002.

Respecto de las otras normas demandadas solicita se declare su exequibilidad.

Para fundamentar su criterio empieza por reconocer que son muy diferentes los perfiles de conocimiento y experiencia requeridos para un contador y un economista, sobre todo considerando la finalidad misma de estas disciplinas.

Destaca que el ejercicio de la contaduría pública conlleva una función social reconocida por

el Estado en razón del orden y la seguridad requeridas en las relaciones económicas, que buscan tener un garante externo, que pueda dar fe de la veracidad o razonabilidad de ciertos hechos, informes o estados económicos, otorgada por la especialidad técnica de la ciencia contable.

Precisa que la igualdad protegida por nuestro ordenamiento constitucional debe reputarse en cuanto a la posibilidad efectiva de escoger una profesión u oficio, valga decir, la carrera de contador o economista, lo que podrá referirse a igualdad entre iguales. Ahora bien, por la especialidad, requerimientos técnicos y competencias exigidos para una y otra profesión, se otorgan diferentes campos de acción, que conducen a diferentes derechos derivados del ejercicio de la actividad e igual, a diferentes responsabilidades.

Siguiendo el análisis, se estima que no se vulnera el derecho a la igualdad al establecer, las normas demandadas, responsabilidades y funciones al contador, que no competen al economista, criterio que tiene mas fuerza vinculante si se reconoce que la naturaleza propia de la disciplina contable es la de requerir una competencia profesional que acredite al contador para dar fe pública,, respecto de hechos propios del ámbito de su actividad, relacionados con la ciencia contable.

Tampoco considera el Instituto que las normas demandadas vulneren el derecho a difundir el pensamiento, por razón de que la divulgación de información económica, no sujeta a reserva, por parte de un operador diferente al contador, no esta limitado para ellos. La finalidad de la norma es la de otorgar una calificación especial a la información que se certifica por parte del contador publico, en tanto considerarla razonable, tomada de los libres y veraz, entre otros, a fin de dotar a los usuarios de la información económica, de certeza sobre su idoneidad.

Añade que la información financiera dada por un economista puede tener otros propósitos diferentes, como puede ser la valoración del ente contable a precios de mercado, valuación de sus activos para determinar la razonabilidad algunas partidas, el soporte técnico de flujos futuros de fondos y sus valores de descuento, entre otros, propósitos estos que pueden revestir de idoneidad a la información económica que se suscribe por el economista, propósitos para los cuales su competencia es suficiente.

Estima que el análisis de constitucionalidad de las normas demandadas frente al derecho al trabajo requiere considerar el contenido esencial implícito de éste derecho que se concreta, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el respeto de las condiciones de igualdad dadas para acceder a un puesto de trabajo, siempre que se cumplan los requisitos de capacitación que exige cada tarea en particular.

Respecto del derecho a escoger profesión u oficio destaca que omite el demandante en su análisis que la norma que considera vulnerada (Art. 26 CP), establece la posibilidad de que la ley exija títulos de idoneidad, y el establecimiento de los debidos controles, previsiones todas estas que sirven de sustento y soporte a la función pública asignada al contador público.

3.3. Junta Central de Contadores

La Junta Central de Contadores intervino para defender la exequibilidad de las normas demandadas.

Manifiesta que la exigencia del título de idoneidad profesional no implica el desconocimiento al derecho a la igualdad ni al derecho al trabajo, pues como ya se señaló, con dicha exigencia se busca proteger el interés superior de la Confianza Pública, pues como así se ha consagrado legalmente, el ejercicio de la Contaduría Pública implica una función social, especialmente a través de la fe pública que se otorga en beneficio del orden y la seguridad en las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, o de estos entre sí, lo que justifica plenamente La exigencia legal dispuesta en la Ley 43 de 1990.

Destaca el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-645 de 2002, refiriéndose concretamente a la regulación contenida en la Ley 43 de 1990, al señalar:

“De lo anteriormente expuesto se concluye que los contadores públicos tienen a su cargo el ejercicio de una función crucial para el interés general: la función de dar fe de la veracidad de ciertos hechos que repercuten en el desarrollo confiable y seguro de las relaciones comerciales y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los particulares frente al Estado.

Respecto a la función fedante conferida a los Contadores Públicos por el artículo 10 de la Ley

43 de 1990, estima que esta le fue otorgada por el legislador, teniendo en cuenta la especial función que cumplen, los conocimientos que deben aplicar en el ejercicio de la ciencia contable y los intereses superiores que se buscan salvaguardar, sin que esto implique una violación al principio de igualdad, pues precisamente se le confiere la facultad de dar fe pública en razón a los conocimientos académicos adquiridos.

En lo que tiene que ver con la violación a la libertad de expresión e información, menciona que en materia contable, el Estado le ha deferido al Contador Público por su especial formación en esta disciplina del conocimiento, el ejercicio de las actividades relacionadas con la ciencia contable en general, sin que ello signifique que las personas legas en la disciplina contable no puedan hacer comentarios y análisis generales sobre la información contable de una persona natural o jurídica, que no alcanzan el reconocimiento social y Estatal que se le atribuye a los profesionales de la Contaduría Pública, por ser ellos quienes han recibido la formación y conocimientos académicos necesarios para adelantar con la debida idoneidad las actividades reservadas.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, en concepto número 4532 del 21 de abril de 2008, solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la Sentencia C-530 de 2000 que declaró exequible el parágrafo del artículo 10 de la Ley 43 de 1990, e inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 1, 3, 10 y 35 de la Ley 43 de 1990, por ineptitud sustancial de la demanda.

Estima la vista fiscal que el ciudadano plantea su inconformidad con el hecho de que en la legislación actualmente vigente únicamente los contadores dan fe pública de los documentos contables que con su firma son avalados y lamenta que otros profesionales como los economistas o los administradores de empresas no gocen de dicha facultad.

No obstante, considera que la manera como fue abordado el concepto de la violación no ofrece razones constitucionales sobre por qué el legislador incurrió en una omisión relativa al no contemplar a otros profesionales para los efectos que pretende el actor y, por el contrario, basar su argumentación en las expectativas o deseos que supuestamente poseen tales profesionales de dar fe pública, hace dudar no solamente sobre la existencia del cargo, sino incluso aunque fuera viable deducirlo, sobre la pertinencia del mismo.

Recuerda que sobre este aspecto, en la Sentencia C-1052 de 2004¹ la Corte Constitucional al valorar una solicitud similar a la del accionante consideró que no es pertinente que se implemente la acción pública como herramienta para incluir grupos específicos no considerados por el legislador en una norma.

Precisa que la acción pública de inconstitucionalidad no es la herramienta jurídica adecuada para agregar supuestos normativos no considerados por el legislador, empero, habría que señalar que cuando se trata de una omisión relativa en la que claramente se puede identificar una desigualdad de trato al habersele concedido un beneficio específico a un grupo, obviando sin justificación a otros con los que poseen criterios comunes, la acción pública podría contribuir a enmendar la exclusión que por error, negligencia u olvido no fue prevista por el legislador.

Conforme a las consideraciones expuestas, el Ministerio Público concluye que

salta a la vista que al no brindarse unos claros términos de comparación entre las profesiones señaladas, ni resultar obvia la misma, el escenario adecuado para desarrollar ese debate es el Congreso que dentro de su libertad de configuración legislativa podría eventualmente ampliar el supuesto normativo a otros escenarios aún no previstos por las leyes 43 y 37 de 1990.

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. La materia sujeta a examen

Corresponde a la Corte decidir si los artículos 1, 3, 10 y 35 de la Ley 43 de 1990 son contrarios a los artículos 13, 20, 25 y 26 de la Constitución Política que establecen el derecho a la igualdad, la libertad de expresar y difundir el pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y la libertad de escoger profesión u oficio.

3. La ineptitud de la demanda y la cosa juzgada constitucional

3.1 La presunta ineptitud de la demanda

Corresponde decidir a la Corte en primer lugar la solicitud de inhibición presentada por el Ministerio Público, quien considera que la manera como fue abordado el concepto de la violación no ofrece razones constitucionales sobre por qué el legislador incurrió en una omisión relativa al no contemplar a otros profesionales para los efectos que pretende el actor y, por el contrario, basar su argumentación en las expectativas o deseos que supuestamente poseen tales profesionales de dar fe pública, hacen dudar no solamente sobre la existencia del cargo, sino incluso aunque fuera viable deducirlo, sobre la pertinencia del mismo.

El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, establece que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, indicar el por qué la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto, señalar las disposiciones legales acusadas y las normas constitucionales violadas y, especialmente, presentar las razones en que se fundamenta la acción.

Al analizar la norma mencionada, si bien la Corte ha señalado que para determinar si los cargos de inconstitucionalidad cumplen o no con una argumentación que permita a la Corte realizar un estudio de fondo de la norma acusada, los mismos deben tener unas condiciones mínimas de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, también ha reiterado la necesidad de aplicar el principio pro actione conforme al cual el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte², al tiempo que se da cumplimiento del primerísimo deber impuesto constitucionalmente a esta Corporación de velar por la integridad de la Carta Política, quehacer que obliga, siempre que ello fuere posible, a interpretar la demanda cuando los planteamientos del demandante resulten confusos o farragosos, máxime cuando las normas constitucionales que se consideran vulneradas son de aquellas que consagran derechos fundamentales.

Bajo este entendimiento, aunque es cierto que el libelo que dio origen a este proceso, tiene algunas deficiencias en la presentación de los cargos, fundamentalmente porque no logra demostrar de manera contundente la contradicción entre las normas acusadas y el artículo 20 de la Constitución Política que se considera vulnerado. No obstante, la Corte, con

fundamento en el principio pro actione, estima que el ciudadano sí formuló al menos un cargo de inconstitucionalidad, y hace consistir la inexecutableidad en la desigualdad que plantea la existencia de los artículos 1, 3, 10 y 35 de la Ley 43 de 1990 al establecer una diferenciación entre los contadores y otros profesionales respecto de la función fedante y de la posibilidad de ejercer la actividad contable que, a su juicio, privilegia a aquellos, lo cual por contera podría transgredir los artículos 26 y 27 Superiores que, además del artículo 13 se invocan como violados.

Por lo demás, los cargos son claros (violación de los artículos 13, 25 y 26 por la existencia de un trato discriminatorio que afecta el derecho a la igualdad y al trabajo al igual que la libertad para escoger profesión u oficio), ciertos (se apoyan en los artículos 1, 3, 10 y 35 de la Ley 43 de 1990) y pertinentes (plantentan un problema constitucional), por lo cual la demanda, en cuanto a la violación del artículo 13 de la Carta, cumple las formalidades exigidas en el Decreto 2067 de 1991, en especial en lo referente a las razones por las cuales se estima vulnerado el texto constitucional mencionado.

3.2 La cosa juzgada constitucional

El procurador General de la Nación, al igual que otros intervinientes, sostienen la tesis de la existencia de la cosa juzgada constitucional con fundamento en lo decidido en la Sentencia C-530 de 2000, en la que la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política el el párrafo del artículo 10 de la Ley 43 de 1990.

En efecto, la citada sentencia 530/00, dispuso en la parte resolutive:

Primero-. Declarar exequibles los arts. 6; 10, párrafo; 16, 17-1-3; 19; 23-1;

25-5; 28; 33-2-4; 45 y 53 de la ley 43/90. (subraya de la ponencia)

En consecuencia, en relación con el párrafo del artículo 10 demandado, la Corte no se pronunciará.

4. La norma acusada y los cargos de la demanda

4.1. Violación de los artículos 13, 25 y 26 de la Constitución Política

La Corte considera que con los artículos 1, 3, 10 y 35 de la ley 43 de 1990 el legislador no discriminó a los profesionales de otras disciplinas, ni vulneró sus derechos a la igualdad, al (i) facultar a los contadores públicos para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general; (ii) establecer prohibiciones para el ejercicio de la actividad contable; (iii) exigir título profesional obtenido de conformidad con la ley al igual que un determinado tiempo de experiencia; (iv) instituir respecto de la atestación o firma de un Contador Público en los actos propios de su profesión la presunción, salvo prueba en contrario, de que el acto respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutarios en casos de personas jurídica, y tratándose de balances, la de que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que éstos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance; (v) asimilar los Contadores Públicos, cuando otorguen fe pública en materia contable, a funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales por los delitos que cometieren en el ejercicio de las actividades propias de su profesión, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil que hubiere lugar conforme a las leyes; (vi) introducir como obligación de los Contadores Públicos la de velar por los intereses económicos de la comunidad, entendiéndose por ésta no solamente a las personas naturales o jurídicas vinculadas directamente a la empresa sino a la sociedad en general, y naturalmente, el Estado; o (vii) disponer que el ejercicio de la Contaduría Pública implica una función social especialmente a través de la fe pública que se otorga en beneficio del orden y la seguridad en las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, o de éstos entre sí; asuntos todos que no se traducen en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales tanto de los Contadores Públicos como de quienes son ajenos a esa disciplina.

Sin lugar a dudas, el derecho a la igualdad tiene un núcleo fundamental que al legislador le está vedado restringir, sin perjuicio de que, actuando dentro de su margen de configuración normativa, pueda exigir títulos de idoneidad, definir la forma de ejercer la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, y establecer condiciones para el ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, cuando impliquen un riesgo social. De ahí que esta Corporación haya precisado respecto del alcance del artículo 26 Superior que “a diferencia de la elección que es libre, la Constitución autoriza que la ley reglamente el ejercicio de las profesiones que serán vigiladas e inspeccionadas por las

autoridades competentes”³.

Por otra parte el artículo 123 de la Constitución Política señala que los particulares pueden ejercer temporalmente funciones públicas según el régimen aplicable y la regulación que para su ejercicio expida el legislador al que también defiere el establecimiento de las condiciones dentro de las cuales los particulares pueden ejercer funciones administrativas.

No cabe duda de que con el desarrollo de estas normas constitucionales es posible que se restrinjan ciertas actividades a otros profesionales, en virtud del título profesional exigido que deba acreditarse para el desempeño de las mismas, restricción que de suyo no es discriminatoria siempre que con ella se proteja al conglomerado contra los riesgos sociales que el ejercicio de una profesión, arte, oficio, o función pública por particulares, puede generar.

En este sentido esta Corporación ha puntualizado respecto de la tarea encomendada a los Contadores Públicos⁴ que

“las labores propias de los contadores implican un riesgo social dada su trascendencia e importancia y por ello el legislador ha querido que sea una profesión regulada con sumo cuidado. Esto es claro en la Ley 43 de 1990, que al establecer la regulación del ejercicio de esta profesión instituyó definiciones claras sobre quién es un contador público, reguló el proceso de inscripción, estableció las normas para el ejercicio de la profesión y creó órganos de vigilancia y dirección de la profesión que pueden imponer sanciones previo adelantamiento de un proceso especial y de acuerdo con un código de ética enunciado en la misma ley.

“La importancia de esta profesión tampoco ha sido ignorada por esta Corte, cuando ha afirmado que el ‘contador es un profesional que goza y usa de un privilegio que muy pocos de los demás profesionales detentan, que consiste en la facultad de otorgar fe pública sobre sus actos en materia contable. Tal circunstancia particular lo ubica técnica, moral y profesionalmente en un contexto personal especial, que le exige, por lo mismo, una responsabilidad también especial frente al Estado y a sus clientes, si se tiene en cuenta la magnitud de sus atribuciones, porque no todo profesional puede, con su firma o atestación,

establecer la presunción legal de que, salvo prueba en contrario, los actos que realiza se ajustan a los requisitos legales”⁵.

Igualmente, refiriéndose concretamente a la regulación contenida en la Ley 43 de 1990, señaló:

“En efecto, si se repara en el tipo de asignaciones encargadas por la Ley 43 de 1990 al Contador Público se verá que la información administrada por ellos se vincula con actividades relativas a la organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamentos en los libros de contabilidad, revisoría fiscal prestación de servicios de auditoría, así como todas aquellas actividades conexas con la naturaleza de la función profesional del Contador Público, tales como: la asesoría tributaria, la asesoría gerencial, en aspectos contables y similares.” (Art. 2º Ley 43/90)

“La relevancia de dicha información en el campo del control fiscal y contable es crucial. Precisamente, gracias a que los contadores dan fe de la veracidad de los movimientos comerciales, el Estado se encuentra en posibilidad de determinar -con cierta fidelidad- cuáles son las obligaciones que los particulares adquieren con el fisco y cuál es el monto de dichas obligaciones. Ya que los compromisos tributarios dependen de las operaciones patrimoniales y comerciales de las sociedades y de los individuos, la información que se tenga acerca de dicho movimiento resulta determinante para proceder a su exigibilidad” 6.

(...)

“De lo anteriormente expuesto se concluye que los contadores públicos tienen a su cargo el ejercicio de una función crucial para el interés general: la función de dar fe de la veracidad de ciertos hechos que repercuten en el desarrollo confiable y seguro de las relaciones comerciales y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los particulares frente al Estado.

Por otra parte no resulta necesario en el presente caso realizar el test de igualdad pues no se presentan los factores que conforme a la jurisprudencia de esta Corporación hacen necesario el uso de esa clase de juicio. En efecto, las normas atacadas no limitan el goce del derecho al trabajo en condiciones dignas que “se concreta en el respeto a las condiciones de igualdad

para acceder a un puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos de capacitación propios de cada tarea”⁷ ni la libertad para escoger profesión u oficio a un determinado grupo de personas, pues en ellas se establecen las condiciones para el ejercicio de la contaduría pública y no para la elección de la misma que sigue dentro del ámbito de libertad individual, en tanto que escoger una determinada profesión, y dedicarse a su estudio, es materia propia de la autonomía personal, en la cual el Estado no tiene intervención. Para esa selección, la persona es libre, como lo dice el artículo 26 Superior⁸; tampoco se utiliza en ellas un criterio de diferenciación prohibido o sospechoso como la edad el sexo las creencias la filiación política u otros de naturaleza semejante o han estado asociados históricamente a condiciones discriminatorias; menos aún se trata de asuntos en los que la Constitución haya establecido un mandato especial de igualdad ni de poblaciones que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.⁹

En este orden de ideas, la Corte estima que las normas demandadas no son discriminatorias, ni atentan contra el derecho a la igualdad y al trabajo o contra la libertad de escoger profesión u oficio de los profesionales que no son Contadores Públicos, como pasa a explicarse.

En primer lugar mediante las normas acusadas se encomienda a una determinada categoría de personas efectuar ciertas labores consideradas de interés general, respecto de las cuales dan fe pública, y se les impone por ello un mayor nivel de responsabilidad incluyendo en tal grupo sólo a las personas que, como los Contadores Públicos, efectivamente pueden ocasionar con el ejercicio de su actividad un riesgo social al poner en peligro intereses tan importantes como el orden y la seguridad en las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, o de éstos entre sí, de manera que se otorga un mayor ámbito de libertad a quienes no causan tal riesgo, evitando con ello una innecesaria y excesiva regulación de la profesión arte u oficio desarrollada por éstos últimos y obedeciendo así a criterios equitativos de equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas.

En segundo lugar lo dispuesto en los artículos 1, 3, 10 y 35 de la Ley 43 de 1990 no se traduce en tratamientos discriminatorios o violatorios del derecho a la igualdad de los profesionales no contadores, ya que, de manera alguna impide que aquellos puedan desempeñar las actividades para las que fueron preparados en sus respectivas disciplinas.

Precario fue también el intento de demostrar que las normas atacadas desconocen el derecho al trabajo de los economistas, administradores o de otros profesionales, de acuerdo con los requerimientos académicos que exijan la ley o el empleador para cada cargo, por el sólo hecho de serlo o de no tener el título de Contador Público, y no puede dejarse de lado que las disposiciones demandadas no conducen a impedir que los profesionales de disciplinas ajenas a la contaduría pública ingresen y/o permanezcan vinculados al mercado laboral según las exigencias de la demanda.

Se añade a lo anterior que la decisión que adoptó el legislador de conferir una función fedante a los Contadores Públicos, en sí misma, obedece, como se dijo, a una finalidad de interés general y no de exclusión en detrimento de un determinado grupo de profesionales.

Finalmente tampoco resulta contrario a la Carta que el legislador, actuando dentro de su margen de configuración normativa, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, haya establecido determinados requisitos y exija títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas actividades que involucren, como en el caso de los Contadores Públicos, un riesgo social, y de cuyo adecuado desempeño dependen asuntos tan importantes dentro del mundo económico de hoy como la defensa de la competencia y del consumidor, el control de la corrupción, el ejercicio dentro de límites razonables de la intervención estatal en la libertad de empresa y la imposición de cargas en materia tributaria que obedezcan a los principios de eficiencia y progresividad, con la posibilidad de sancionar a quienes no cumplan el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad en la medida de sus posibilidades reales.

4.2 Violación del artículo 20 de la de la Constitución Política

Al respecto la Corte estima que las afirmaciones plasmadas en el escrito de la demanda no evidencian la inexequibilidad que pudiera derivarse de la relación existente entre el texto acusado y la Constitución y obedecen primordialmente a apreciaciones subjetivas que no se derivan del contenido de la norma demandada, lo cual no es una prueba suficiente ni admisible de que ésta contraría la norma constitucional que se estima violada. Se trata de simples afirmaciones que no demuestran la existencia de oposición alguna entre los artículos 1, 3, 10 y 35 de la ley 43 de 1990 y el texto del artículo 20 Superior.

Tampoco resultan pertinentes ni suficientes los argumentos planteados, pues el demandante

no demostró cómo las normas atacadas conducen a la vulneración de la libertad de expresión de los profesionales que no tienen el título de Contador Público, y de la lectura del libelo que dio origen a la presente acción no surge una duda razonable sobre la exequibilidad de la norma acusada, frente al artículo 20 de la Carta.

Dado que el demandante no logró explicar cómo las normas atacadas vulneran la norma constitucional antes mencionada la Corte considera que la demanda no satisface las condiciones argumentativas mínimas ni ofrece razones claras, ciertas, específicas, amplias y pertinentes que permitan determinar el concepto de la violación del artículo 20 de la Constitución Política, según los criterios que al respecto ha fijado esta Corporación, de manera que la ineptitud de los cargos formulados en este punto le impide pronunciarse de fondo sobre ellos.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLES por el cargo analizado los artículos 1, 3, 10 inciso primero y 35 de la Ley 43 de 1990.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Ausente en comisión

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Al analizar una demanda en la que el accionante solicitaba que, en aras de la vigencia del principio de igualdad, los bomberos de la Aeronáutica Civil recibieran el mismo trato pensional especial que las personas que trabajan en los cuerpos de bomberos

2 Sentencia C-451 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Ver sentencias C- 606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-408 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-610 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz, C-540 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-377 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, C-619 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Sentencia C-670 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

5 Ver las sentencias C-530 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-780 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sentencia C-645 de 2002 M.P. Marco gerardo Monroy Cabra

7 Sentencia C- 606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

8 Ver sentencia C-377 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía

9 Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-445 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-309 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-183 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-481 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-112 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-670 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett