Sentencia C-914/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Implicaciones/COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción/COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Significado

La cosa juzgada constitucional implica, en principio, que el pronunciamiento de fondo sobre una norma impide que pueda ser objeto de un nuevo debate o revisión. Pero, dado que es la propia Corte, en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política, a la que le corresponde determinar los efectos de sus decisiones, resulta entonces que puede hacerse una distinción entre los fenómenos de la cosa juzgada absoluta y relativa, pues puede suceder que al adoptar la decisión sobre una norma se concluya que la Corte la ha parangonado con todos los preceptos de la Constitución, o que la ha limitado a un aspecto en particular o a su confrontación con determinados preceptos constitucionales, resultando para el caso, una cosa juzgada relativa. Alcance limitado de la decisión, que según lo ha expresado la Corte, puede ser expreso en la parte resolutiva, o que de la motivación así se entienda, dando lugar a lo que la jurisprudencia ha denominado “cosa juzgada relativa implícita”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No indicación de razones que sustentan la afirmación

LEY REGLAMENTARIA DE LA PROFESION DE CONTADOR PUBLICO-Organos de la profesión

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Creación legal y función básica

La Junta Central de Contadores fue creada por la ley, como órgano de dirección y vigilancia de la profesión de Contaduría Pública, y tiene como función básica la de fungir como órgano de control ético del ejercicio de dicha profesión, garantizando que su desempeño se lleve a cabo con arreglo a principios de decoro, honestidad y probidad, para lo cual puede imponer las sanciones pertinentes que comprenden amonestaciones, en el caso de fallas leves, multas sucesivas hasta de cinco salarios mínimos cada una, suspensión y cancelación de la inscripción.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Es un ente público/JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Determinación legislativa de órganos de dirección y vigilancia de la profesión como también su integración/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROFESIONES-Alcance/ENTE PUBLICO PARA LA VIGILANCIA DE PROFESION DE CONTADURIA PUBLICA-Creación legislativa implica también la competencia para el señalamiento de las personas que habrán de integrarlo/DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Legislador al señalar los órganos directivos de entes creados goza al mismo tiempo de un gran margen para determinar personas que habrán de asumir la dirección

Siendo la Junta Central de Contadores un ente público, dispuso el legislador, dentro de su libertad de configuración, los órganos de dirección y vigilancia de la profesión, correspondiéndole igualmente determinar la integración de los mismos. Al respecto ha considerado la Corte, que el Congreso ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones respecto de las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones y la decisión de si crea un órgano

o entidad del orden nacional, o si más bien, en desarrollo del mismo artículo 26, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, atribuye la función a la asociación profesional que se organice como Colegio profesional en los términos que señale la ley. Por lo que, habiendo decidido el legislador la creación de un ente público para la vigilancia de la profesión de Contaduría Pública, el señalamiento de las personas que habrán de integrarla también le compete, como desarrollo propio de la facultad que tiene de fijar la estructura de la administración. Por lo tanto, cuando el legislador hace uso de su facultad de configurar dicha estructura, señalando los órganos directivos de los entes que ha creado en desarrollo de esta misma atribución, goza al mismo tiempo de un gran margen para determinar qué personas son idóneas y capaces de asumir la dirección de tales instituciones públicas, pues sus funciones deben desarrollarse con arreglo a los principios constitucionales de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad e imparcialidad que rigen la función administrativa.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Composición

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Intervinientes

Como lo ha considerado la Corte, la Junta Central de Contadores es un órgano estatal del orden nacional que por virtud del mandato constitucional de participación, comporta la intervención permanente de representantes de asociaciones profesionales y de organismos relacionados con la profesión.

ORGANOS DIRECTIVOS DE CIERTAS ENTIDADES PUBLICAS-Vinculación de particulares como opción legislativa

La Corte ha señalado que la vinculación de particulares a los órganos directivos de ciertas entidades públicas es una opción que tiene el legislador para construir un escenario de democracia participativa, que comporta la intervención permanente de representantes de asociaciones profesionales y de organismos relacionados con la profesión que se reglamenta, y dado que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre otros, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Miembros particulares que ejercen funciones públicas

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Integración por representantes de asociación colombiana de universidades y de facultades de Contaduría Pública, o la entidad que la sustituya

DERECHO DE ASOCIACION-Reconocimiento constitucional y por tratados internacionales/DERECHO DE ASOCIACION-Aspectos positivo y negativo

En relación con el derecho de asociación, es un derecho reconocido por la Constitución y por diversos tratados internacionales, que como reiteradamente lo ha determinado la jurisprudencia de esta Corporación, contiene dos aspectos complementarios: uno positivo, el derecho de asociarse, y otro negativo, el derecho a no ser obligado directa ni indirectamente a formar parte de una asociación determinada, los cuales son elementos del cuadro básico

de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respecto por la autonomía de las personas. Respecto del primer aspecto puede ser descrito como la “facultad de toda persona para comprometerse con otra en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el estado”, capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. En segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de “abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución”.

DERECHO DE ASOCIACION-Vulneración

Ha concluido la Corte, que constituye una violación del derecho de asociación, forzar a las personas a vincularse a una determinada organización, o hacer del vínculo un elemento necesario para tener acceso a un derecho fundamental, o condicionar los beneficios que normalmente podrían lograrse sin tener necesariamente que asociarse, a la existencia de un vínculo obligatorio en este sentido. E igualmente, le corresponde al Estado evitar que al interior de la sociedad, las organizaciones que ostentan algún tipo de preeminencia, constriñan a las personas a vincularse a una organización específica.

ASOCIACION-Formas diversas trae consecuencias sobre reglamentación legal y alcance del control constitucional/ASOCIACION-Exigencia respecto de algunas de tener estructura democrática

Dado que existen diversas formas de asociación derivadas de los principios constitucionales, y que la Constitución no solo consagra el derecho de asociación de manera genérica sino que establece los alcances y prerrogativas de los diversos tipos de asociaciones, ha concluido la Corte que tales diferencias conllevan la existencia de consecuencias profundas tanto sobre las posibilidades de reglamentación legal como sobre los alcances del control de constitucionalidad. Así, la Constitución exige a ciertas asociaciones tener estructura democrática, como a los sindicatos y a los colegios profesionales, no así de manera expresa a otras formas asociativas como los partidos políticos, diferencia que tiene incidencia entonces en el control constitucional, sin que por ello el derecho de asociación deje de ser una garantía que las cobija a todas ellas, y por lo tanto su dimensión y alcance deberá ser respetado en cada una de las asociaciones que se consoliden.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Naturaleza y permisión de integración por particulares/PRINCIPIO DE PARTICIPACION EN JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Integración por particulares relacionados con la profesión incluyendo la academia

La Junta Central de Contadores no es una asociación profesional a la que el legislador le entregó el ejercicio de funciones públicas, ni tampoco es un colegio profesional; se trata de un ente público creado por la ley para la inspección y vigilancia de la profesión de la Contaduría Pública, que en la disposición de su integración, y en uso de su libertad de configuración, se desarrollo el principio de participación permitiéndole a particulares

relacionados con la profesión de Contador Público, incluyendo la academia, formar parte de ella.

FUNCION PUBLICA-Posibilidad que sujetos privados concurran a la realización/FUNCION ADMINISTRATIVA-Ejercicio por particulares

DERECHO A DESEMPEÑAR FUNCIONES PUBLICAS-Predicable también de particulares en los casos taxativamente señalados por la ley

El derecho a desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan materialmente con la administración mediante la elección y nombramiento y la posesión en el cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados por la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones administrativas, donde se entiende por función el ejercicio de las tareas, atribuciones y responsabilidades que se adscriben a una actividad o estructura u organización para, mediante su realización, obtener unos determinados cometidos o finalidades.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Composición por representantes de asociación colombiana de universidades y de facultades de contaduría pública/JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Participación de particulares incluyendo la academia

Participación de particulares, incluyendo la academia, en la Junta Central de Contadores, que de manera razonable consideró el legislador canalizarla a través de un representante de la Asociación Colombiana de Universidades y otro de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, por ser las asociaciones existentes al momento de la expedición de la ley y que pueden aglutinar el mayor numero de universidades y facultades de contaduría pública respectivamente y por lo tanto son asociaciones ampliamente representativas del sector académico en general y especialmente de la rama de la contaduría pública. Además, no observa la Corte que con tal determinación se pretenda obligar directa o indirectamente a las universidades y facultades de contaduría pública a formar parte de las mencionadas asociaciones, ni tampoco que se limiten derecho fundamentales a quienes no pertenezcan a ellas. Cabe recordar, que dichas asociaciones de carácter privado no persiguen, ni se crearon con el único fin el de enviar un representante a la Junta Central de Contadores, ni a ellas les ha encomendado la ley el ejercicio de funciones de las que trata el artículo 103 de la Constitución. El legislador, en virtud de las normas acusadas como inconstitucionales, reconoce en las Asociaciones Colombiana de Universidades y Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, un mecanismo eficaz, adecuado y democrático para canalizar la representación de la academia en el ente público de inspección y vigilancia de la profesión de Contaduría Pública, la que finalmente cuenta entonces con dos representantes en la Junta Central de Contadores, uno por la Asociación Colombiana de Universidades y otro por la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría, y por lo tanto, hay una amplia representación del sector académico relacionado con la contaduría pública en la citada Junta. Además, las normas no les están coartando a las universidades y facultades de contaduría pública el ejercicio pleno de los distintos mecanismos o instrumentos jurídicos que ha estatuido el constituyente para permitirle intervenir en las actividades políticas y en la toma de decisiones generales que los puedan afectar.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Exención sobre delegado del Ministro de Educación de acreditar condición de contador público/JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Amplia competencia legislativa para determinar calidades de integrantes

No ve la Corte como las expresiones acusadas del parágrafo del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, que eximen al delegado del Ministro de Educación en la Junta Central de Contadores de acreditar la condición de contador público, puedan resultar contrarias a la Carta Política, pues como se ha precisado anteriormente, el legislador cuenta con amplia competencia para determinar las calidades de quienes integran los órganos públicos encargados de vigilar y controlar el ejercicio de las profesiones.

Referencia : expediente D-5115

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 43 de 1990, "Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones".

Actor: Francisco José Bautista Villalobos

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Francisco José Bautista Villalobos solicita a la Corte Constitucional declarar inexequible el artículo 16 (parcial) de la Ley 43 de 1990 "Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones", al considerar que tal disposición vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 26, 38, 40, 85, 103, 150 y 209 de la Constitución Política.

Mediante auto del 15 de marzo de 2004, se admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, y ordenó la fijación en lista de las normas acusadas, así como el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera concepto.

Así mismo, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente

del Congreso de la República, al Ministro de Educación Nacional y al Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

De igual manera, al tenor del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación a la Junta Central de Contadores; Superintendencias de Valores, Sociedades, Bancaria y Nacional de Salud; Contaduría General de la Nación; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-; Asociación Colombiana de Universidades, Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública -Asfacop-; Consejo Técnico de la Contaduría Pública; Colegio Colombiano de Contadores Públicos -Confecop-; y a las facultades de Contaduría de las Universidades Externado de Colombia, Central, y al Departamento de Contaduría de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del parágrafo 1° del artículo 16 de la Ley 43 de 1990:

"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".

El Congreso de Colombia,

DECRETA

ARTÍCULO 16. De la composición. La Junta Central de Contadores será el tribunal disciplinario de la profesión y estará integrada por ocho (8) miembros así:

1. El Ministro de Educación Nacional o su delegado.

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

3. El Superintendente de Sociedades o su delegado.

4. El Superintendente Bancario o su delegado.

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

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

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

Parágrafo . Los delegados de los funcionarios antes mencionados deberán tener la calidad de Contadores Públicos, con la excepción del delegado del Ministro de Educación Nacional.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor explica de manera general las razones por las cuales considera que el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 26, 38, 40, 85, 103, 150 y 209 de la Constitución Política se encuentran vulnerados por el precepto legal demandado, en los siguientes términos:

"La norma acusada viola varios artículos constitucionales y, en particular, el Preámbulo porque desconoce la igualdad y el marco jurídico, democrático y participativo como fines hacia los cuales debe orientarse el ordenamiento jurídico para fortalecer la unidad de la Nación; el 1° por negar el carácter democrático, participativo y pluralista del estado social de derecho creado con la Constitución de 1991; el 2° porque restringe la participación, como fin esencial del estado, de todas las universidades y facultades de contaduría pública en la integración de la Junta Central de Contadores; el 4° porque el texto demandado no se adecua al nuevo ordenamiento constitucional expedido en 1991; el 13 al desconocer la igualdad de derechos y facultades de contaduría pública en la integración de la Junta Central de Contadores sin que para ello sea requerido afiliarse a ASCUN y ASFACOP, con lo cual reciben un trato distinto sin justificación las universidades y facultades de contaduría pública que no sean afiliadas, además de eximir al delegado del ministro de educación de la calidad de contador público; el 26 porque desconoce el carácter democrático que debe prevalecer en la integración y participación de los órganos de vigilancia de la profesión contable; el 38 porque impide el derecho de libre asociación en la medida en que obliga a las universidades y facultades de contaduría pública a afiliarse a ASCUN y ASFACOP para lograr representación en la Junta Central de Contadores; el 40 porque restringe el derecho de participar, elegir y ser elegido que tienen todas las universidades y facultades de contaduría pública; el 85 porque impide el ejercicio de derechos fundamentales que son de aplicación inmediata; el 103 porque desconoce el derecho de participación y los principios democráticos para lograr la representación; el 150 porque la norma que se demanda no está desarrollada conforme lo establece el nuevo ordenamiento constitucional; y el 209 porque la función delegada por el ministro de educación contradice los principios constitucionales con base en los cuales se desarrolla la función administrativa".

Precisa además, que los derechos a la igualdad, libre asociación y participación son vulnerados por la norma impugnada por cuanto sólo las facultades de contaduría pública que integran la Asociación de Facultades de Contaduría Pública -ASFACOP- y a las universidades que hacen parte de la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN- (asociaciones de derecho privado) pueden participar en las decisiones adoptadas por la Junta Central de Contadores, mientras que las demás facultades de contaduría y universidades no asociadas a ellas carecen de tal posibilidad.

En el mismo sentido, resalta que un pluralismo equilibrado y equitativo se debe formular mediante la representación genérica de las Universidades y facultades de Contaduría Pública, o de todas las asociaciones de universidades y facultades de Contaduría Pública que existen legalmente en Colombia.

En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad por parte de la norma demandada, el actor aduce que las diferencias que reconoce la Constitución Política implican según el caso una mayor o menor actividad de sus autoridades en el ejercicio de sus funciones, por lo que considera que no se justifica de manera objetiva y razonable el trato diferenciado que la norma prodiga, pues estima ilógico que las universidades y las facultades de contaduría pública solo puedan ser representadas en la Junta Central de Contadores si se encuentran asociadas a Ascun y Asfacop.

Así mismo, considera que siendo la Junta Central de Contadores un tribunal disciplinario, no existe una razón constitucional que justifique que el delegado del Ministro de Educación Nacional no sea contador público, lo cual en su parecer constituye un trato diferencial.

Por otra parte, advierte que "forzar a las personas naturales o jurídicas a vincularse a una determinada organización, o hacer de tal vinculación un elemento necesario para tener acceso a un derecho fundamental, o condicionar los beneficios que normalmente podrían lograrse sin tener necesariamente que asociarse, a la existencia de un vínculo obligatorio", vulnera el derecho de asociación.

Al respecto precisa que "en virtud del aspecto negativo del derecho de asociación, surge a cargo del Estado la misión de evitar que al interior de la sociedad, las organizaciones que ostentan algún tipo de preeminencia, constriñan a las personas a vincularse a una organización específica, no sólo porque el derecho de asociación es un claro derecho "de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad", sino porque "la afiliación tanto como la pertenencia a una asociación, son actos voluntarios y libres, que dependen siempre y exclusivamente de la decisión de la persona", en virtud de su derecho a determinar libremente sus propias opciones vitales (Sentencia C-399 de 1999)"

IV. INTERVENCIONES

1. Contaduría General de la Nación

El doctor Jairo Alberto Cano Pabón, en su calidad de Contador General de la Nación acoge los planteamientos de inconstitucionalidad formulados por el accionante, por considerar que lo acusado del artículo 16 de la Ley 43 de 1990 vulnera el derecho de igualdad consagrado en la Constitución Política al dejar por fuera del derecho de participar en la conformación de la Junta Central de Contadores a las universidades y facultades de contaduría pública que no pertenecen a la Asociación Colombiana de Universidades y la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, respectivamente.

En concordancia con lo anterior, cita y subraya algunos apartes de la sentencia C-487/97 en donde esta Corporación al fallar sobre la exequibilidad de las normas la Ley 298 de 1996, que exigen la calidad de contador público para ser elegido Contador General de la Nación, y disponen que este funcionario es miembro de la Junta central de Contadores, señaló que esa condición también es deseable en un miembro del tribunal disciplinario de la profesión.

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El ciudadano Camilo Alfonso Herrera Urrego actuando en representación del Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo solicita declarar ajustados a la Carta Política, los apartes demandados del artículo 16 de la Ley 43 de 1990.

Manifiesta que las razones expuestas por el demandante son infundadas, porque no presenta de manera clara y precisa un mínimo juicio de inconstitucionalidad, sino que esboza apreciaciones de inconveniencia y de carácter personal, que no conllevan la inconstitucionalidad de los apartes censurados.

Al respecto considera que es improcedente estructurar un juicio de inconstitucionalidad partiendo de la presunción de inidoneidad de algunos miembros de la Junta Central de Contadores, como el Ministro de Educación Nacional, por el hecho de no ostentar la profesión de contador público, y concluyendo que tal organismo no tiene capacidad ni conocimiento profesional para tomar las decisiones correspondiente conforme a la ley, pues si ello fuera cierto, se vulneraría el artículo 83 que establece la presunción de buena fe en las actuaciones de los funcionarios públicos.

Igualmente, señala que no se desconoce la Constitución Política porque la Ley 43 de 1990 haya establecido que un representante de la Asociación Colombiana de Universidades y de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública integren la Junta Central de Contadores, pues "el legislador ha dispuesto de manera racional un mecanismo para la composición del mencionado organismo, mediante el cual se logra tener el máximo nivel de aglutinación, convocatoria y cobertura de las universidades y de las facultades de contaduría pública.

Por último, señala que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-530 de 2000 declaró la constitucionalidad del aparte demandado, por lo cual considera que debe declararse la ocurrencia del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

3. Ministerio de Educación Nacional

La ciudadana Liliana Ortiz Bolaños, en su calidad de apoderada judicial de la Nación-Ministerio de Educación Nacional defendió la constitucionalidad de la norma impugnada, por considerar que la norma demandada no lesiona ninguna disposición constitucional.

La interviniente, después de referirse a la doctrina aplicable respecto a la inconstitucionalidad sobreviniente y la interpretación constitucional, explica las razones por las cuales considera que la norma impugnada es constitucional.

Así, explica que del análisis no exegético de la norma se desprende que esta permite la participación de las universidades a través de un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, la entidad que la sustituya o su suplente, pero que la inclusión de una comunidad completa sería inaplicable por imposibilidad procedimental. De ésta manera, señala que la disposición demandada se justifica, dada la posibilidad de representación como una de las características de la democracia.

Así mismo, destaca que en virtud de la relación entre el principio democrático y la autonomía universitaria, las universidades tienen la facultad de asociarse y de intervenir frente a decisiones que les afecten, con lo que se garantiza su participación en los procesos

democráticos. En éste sentido señala que la norma no vulnera el derecho de asociación pues "el demandante confunde la facultad de participar en la Junta con el derecho a la asociación que además para las universidades encuentra respaldo en el principio de autonomía universitaria".

Finalmente, respecto a los cargos contra el parágrafo del artículo 16 de la ley 43 de 1990, señala que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre el tema en la Sentencia C-530/00 y transcribe los apartes que en su parecer son pertinentes.

4. Superintendencia de Valores

La ciudadana Yesmith Mercedes Flechas Gamba, actuando en representación de la Superintendencia de Valores, propone la "excepción de cosa juzgada constitucional del parágrafo del artículo 16 de la ley 43 de 1990", con base en el pronunciamiento de exequibilidad realizado por la Corte Constitucional en sentencia C-530/00, el cual recayó sobre la citada norma.

No obstante, advierte que en caso de que no prospere esta excepción, debe considerarse que no existe inconstitucionalidad en relación con las calidades que ostentan algunos delegados que forman parte de la Junta Central de Contadores, por cuanto la idoneidad de éste órgano de control no puede predicarse de sus miembros individualmente considerados sino del cuerpo colegiado en pleno, como competente para conocer de situaciones particulares en ejercicio de la contaduría pública. A fin de justificar lo anterior destaca algunos apartes de la sentencia C-530/00.

Agrega, que por lo anterior la expresión del parágrafo impugnada no vulnera el derecho de igualdad, por cuanto no se limita ni afecta el propósito último de la Junta Central de Contadores como órgano disciplinario, "que en todo caso debe ajustar sus funciones al marco legal asignado por el legislador".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación mediante concepto de 26 de mayo de 2004, solicita declarar la inexequibilidad de las expresiones "la Asociación Colombiana de … o la entidad que la sustituya" y "la Asociación Colombiana de … Asfacop, o la entidad que la sustituya" contenidas en los numerales 5 y 6, respectivamente, del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, pues considera que en la Junta Central de Contadores, ha de tener asiento un representante de las Universidades y otro de las Facultades de Contaduría Pública, sin que se requiera que estos estén agrupados en alguna Asociación. Así mismo, solicita declarar la exequibilidad de la expresión "con la excepción del delegado del Ministro de Educación Nacional", contenida en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 43 de 1990.

Como cuestión previa, el señor Procurador advierte que la acción de inconstitucionalidad propuesta por el actor es procedente, dado que si bien en sentencia C-530/00 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, en dicho pronunciamiento no se restringieron los efectos de la decisión por cuanto el examen de constitucionalidad se limitó a los cargos formulados por presunta vulneración de los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución Política.

Habiendo aclarado la procedencia de la presente acción, y explicado los antecedentes legales que han regido a la Junta Central de Contadores, considera que el artículo 16 de la Ley 43 de 1990, al señalar un representante de la Asociación Colombiana de Universidades y a un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, como miembros de la Junta Central de Contadores en representación de las universidades y de las facultades de contaduría pública del país, vulnera el principio de igualdad y el derecho de libre asociación consagrado en los artículos 13 y 38 de la Constitución Política.

Para la Vista Fiscal, el derecho de libre asociación de todas las universidades y facultades de contaduría pública se ve transgredido por la norma, al constreñirlas a pertenecer a las asociaciones citadas en aras de lograr una representación en la Junta Central de Contadores, quebrantando "la autonomía e independencia que debe caracterizarlas al momento de decidir hacer o no parte de una asociación".

Según el Jefe del Ministerio Público, "la intención del legislador fue que en la integración de la Junta Central de Contadores participaran todos aquellos que pudieran resultar afectados con las decisiones que dicho tribunal disciplinario pudiera tomar con relación al desempeño de la profesión contable", resultando indispensable que todas las universidades y facultades de contaduría pública tengan representación en tal entidad, la cual puede lograrse a través de la instauración de mecanismos democráticos y no mediante asociaciones que defiendan derechos de un grupo en particular.

El Ministerio Público se refiere al aspecto positivo (libertad de asociarse) y negativo (libertad de no asociarse) del derecho de libre asociación para concluir que "es claro que con los apartes acusados, de manera indirecta, se presiona a las diferentes universidades o facultades de contaduría pública a que se incorporen a las referidas asociaciones, para ser representadas en la Junta Central de Contadores, puesto que de lo contrario quedarían por fuera, y en términos prácticos podrían llegar a ser disciplinados por un tribunal completamente ajeno a ellas, del cual hubieran podido hacer parte".

Por otra parte, advierte que el principio de igualdad se vulnera teniendo en cuenta que las citadas asociaciones son personas jurídicas de derecho privado que no congregan ni representan a todas las universidades o facultades de contaduría pública del país, pues sólo lo hacen respecto de quienes se han asociado a ellas.

Así mismo, destaca que si bien el artículo 103 de la Constitución Política establece que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación, entre otras, de las asociaciones profesionales, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, las asociaciones señaladas no responden en cuanto a su conformación a una naturaleza democrática, "sino que son más bien típicas personas de derecho privado que en virtud de su autonomía pueden restringir, mediante ciertos requisitos de carácter subjetivo y objetivo, el acceso de ciertas universidades o facultades de contaduría pública a su organización".

En su criterio, el problema de constitucionalidad no consiste en la representación que se le dio a estas asociaciones en la Junta Central de Contadores, sino en la falta de representación de las universidades y facultades de contaduría pública que no pertenecen a ellas.

Así mismo, frente a la vulneración del artículo 13 constitucional, encuentra que la desigualdad creada por los numerales 5 y 6 del artículo 16 de la Ley 43 de 1990 carece de justificación objetiva y razonable. Para ello, señala que de la lectura del expediente legislativo y la exposición de motivos de la ley en comento, no se deriva razón alguna que justifique la canalización de la representación de las universidades y facultades de contaduría pública en cabeza de las asociaciones mencionadas por parte del legislador.

De otro lado, el Señor Procurador, encuentra que la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, consistente en que el delegado del Ministro de Educación Nacional se encuentra exceptuado de ser contador público no vulnera el principio de igualdad, puesto que no se establece beneficio ni gracia alguna en favor de éste.

Además considera que en virtud del principio de libertad de configuración legislativa era posible que el legislador estableciera que la Junta Central de Contadores como tribunal disciplinario debía estar integrada por contadores y personas de otras profesiones, lo cual es compatible con el artículo 26 de la Constitución que atribuye a las autoridades competencia para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones con el fin de prevenir la ocurrencia de riesgos sociales. En tal sentido reitera el concepto 1990 de noviembre 30 de 1999 de la Procuraduría General de la Nación en el cual señaló lo siguiente:

"Como puede observarse en el artículo acusado, el legislador garantizó que la mayoría de los miembros de la Junta Central de Contadores, fuese contador público o estuviese relacionado con las actividades propias de esta profesión, lo cual se confirma en el parágrafo del mismo artículo. Sin embargo, es posible que alguno de los miembros o el delegado del Ministro de Educación no tengan la calidad de contadores públicos, a pesar de lo cual no advierte este Despacho reparo de inconstitucionalidad contra la composición de la Junta, por cuanto la idoneidad del juez no se predica de cada uno de los miembros de la Junta, sino del Tribunal como tal, el cual debe estar compuesto de manera que pueda dilucidar las situaciones particulares que puedan presentarse en el ejercicio de la profesión; la participación de algún miembro que no cuente con la calidad de contador, no convierte en incompetente al Tribunal Disciplinario, principalmente por cuanto los comportamiento éticos no son observables únicamente por personas que compartan la misma formación profesional".

Conforme con lo anterior, concluye que esta norma no genera discriminaciones sino que otorga equilibrio e imparcialidad en el examen de las conductas éticas.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra leyes de la República.

2. Asunto previo. Ausencia de cosa juzgada.

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sostiene que sobre la disposición legal

atacada recaen los efectos de la cosa juzgada constitucional contenida en la Sentencia C-530 de 2000, y por tal razón la Corte debe estarse a lo decidido en esta providencia. Por su parte, la Superintendencia de Valores considera que la cosa juzgada opera sobre el parágrafo del artículo 16 de la Ley 43 de 1990 por lo tanto, respecto de esta disposición, en principio, también ha de estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia.

2. Por su parte, el señor Procurador advierte que la acción de inconstitucionalidad propuesta por el actor es procedente, dado que si bien en sentencia C-530/00 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, en dicho pronunciamiento el examen de constitucionalidad se limitó a los cargos formulados por presunta vulneración de los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución Política.

Sobre el particular se encuentra, que esta Corporación en sentencia C-530 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonel, declaró la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 43 de 1990; y si bien no restringió expresamente en la parte resolutiva el alcance de la misma a los cargos estudiados, si lo hizo en la parte motiva al indicar claramente que, "…la Corte encuentra que existe un cargo de inconstitucionalidad en la afirmación del actor, en el sentido de que la composición y funcionamiento de la junta no garantiza la imparcialidad, independencia y competencia que se debe predicar de un juez disciplinario, y que esta no puede estar conformada por suplentes, sino por miembros titulares.", e indicando finalmente que "Por las razones señaladas, la Corte declarará la exequibilidad de la disposición acusada.".

3. Se transcribe a continuación, la integridad de las motivaciones correspondientes al artículo 16 de la Ley 43 de 1990:

"6.3. ANALISIS DE LOS CARGOS.

"6.3.1. El problema planteado por el actor se reduce a cuestionar la composición de la Junta Central de Contadores, porque a su juicio, y por las razones que expone, ésta no resulta ser un órgano idóneo para cumplir sus funciones como tribunal disciplinario de la profesión, con la garantía de imparcialidad, independencia y competencia que se predica de los jueces según los arts. 29, 228 y 230 de la Constitución.

"6.3.2. Observa la Corte que la mayoría de los cuestionamientos formulados por el demandante a la referida norma no constituyen técnicamente verdaderos cargos de inconstitucionalidad, sino más bien críticas a su aplicación y ejecución práctica, y conjeturas acerca de la idoneidad de la junta para realizar las labores a ella encomendadas. En otros términos, los reparos que hace el actor a la norma no resultan propiamente de lo que materialmente ella dispone, sino de posibles omisiones atribuibles a sus miembros que no permiten que puedan producir fallos ajustados al derecho.

"Sin embargo, la Corte encuentra que existe un cargo de inconstitucionalidad en la afirmación del actor, en el sentido de que la composición y el funcionamiento de la junta no garantiza la imparcialidad, independencia y competencia que se deben predicar de un juez disciplinario, y que esta no puede estar conformada por suplentes, sino por miembros titulares.

“La circunstancia de que no todos los integrantes de la Junta Central sean contadores públicos no constituye un motivo de inconstitucionalidad, porque como lo señala el Procurador, la idoneidad de la Junta como Tribunal Disciplinario, no se fundamenta a partir de las condiciones personales de cada uno de sus miembros, particularmente en lo que atañe con su especialidad profesional, sino que se predica de ella misma, considerada como órgano público competente para conocer y decidir acerca de las infracciones mencionadas.

“Lo que interesa, por consiguiente, es que la Junta, como órgano este en condiciones de cumplir con las atribuciones señaladas por el legislador, y éste dentro de la libertad de configuración de la norma jurídica, de que es titular, consideró según su prudente juicio, que el órgano disciplinario mencionado debía estar integrado no solamente por contadores, sino por personas pertenecientes a otras profesiones.

“Lo anterior es acorde con el art. 26 de la Constitución, que atribuye a las autoridades competencia para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, con el fin de prevenir la ocurrencia de riesgos sociales; en tal virtud, para cumplir con este cometido le corresponde al legislador determinar la composición y señalar las funciones de los órganos encargados del control disciplinario, para asegurar que el ejercicio de la respectiva profesión se cumplan dentro de ciertos parámetros éticos y de eficiencia, eficacia y responsabilidad, acordes con el interés general que demanda la prevención de los aludidos riesgos.

“No se requiere ser contador para juzgar las faltas disciplinarias de los contadores; otros profesionales que conformen un órgano disciplinario, pueden cumplir adecuadamente con dicha labor. Por ello, para juzgar la responsabilidad civil o penal de un médico o de un ingeniero no es necesario que el juzgador sea médico o ingeniero, aunque como es bien sabido, el juez puede contar con el auxilio de expertos para efectos de que pueda evaluar los aspectos técnicos del respectivo caso, de modo que se asegure la certeza y justicia en la decisión.

“La independencia del órgano que ejerce la función disciplinaria, nada tiene que ver con la forma de su integración o con la profesión u oficio de sus miembros, pues éstas se predican de la libertad que tenga el órgano en cuanto no sea subordinado o dependiente de las partes, o interesado en la cuestión que deba resolver. Lo mismo puede decirse de la imparcialidad del órgano, pues ésta alude a la igualdad de tratamiento en la aplicación de la ley que debe dársele a los sujetos disciplinados, conforme a los arts. 13 y 209 de la Constitución.

“6.3.4. El reparo hecho por el actor en el sentido de que es inconstitucional que la Junta pueda integrarse con suplentes, carece de fundamento, pues nada se opone a que el legislador haya previsto que ante la posible ausencia de los miembros principales puedan actuar los suplentes, con el fin de asegurar la eficaz y oportuna operatividad del órgano. Por lo demás, idéntica competencia tienen los miembros principales, como los suplentes cuando actúan en defecto de éstos para decidir sobre los asuntos de competencia de la Junta, en razón de que asi lo ha determinadqo el legislador.

“Por las razones señaladas, la Corte declarará la exequibilidad de la disposición acusada”. (subrayas fuera de texto)

4. Cabe recordar, que la cosa juzgada constitucional implica, en principio, que el

pronunciamiento de fondo sobre una norma impide que pueda ser objeto de un nuevo debate o revisión. Pero, dado que es la propia Corte, en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política, a la que le corresponde determinar los efectos de sus decisiones, resulta entonces que puede hacerse una distinción entre los fenómenos de la cosa juzgada absoluta y relativa, pues puede suceder que al adoptar la decisión sobre una norma se concluya que la Corte la ha parangonado con todos los preceptos de la Constitución, o que la ha limitado a un aspecto en particular o a su confrontación con determinados preceptos constitucionales, resultando para el caso, una cosa juzgada relativa. Alcance limitado de la decisión, que según lo ha expresado la Corte, puede ser expreso en la parte resolutiva, o que de la motivación así se entienda, dando lugar a lo que la jurisprudencia ha denominado "cosa juzgada relativa implícita"1.

Ha dicho la Corte:

"Es por ello lógico que si la Corte analizó unos cargos y restringió a éstos los efectos de la decisión resulte una cosa juzgada relativa, existiendo la posibilidad de un nuevo análisis de la norma demandada por cargos diferentes, por cuanto ha quedado expresa la manifestación de la Corte de no haber analizado ningún aspecto diferente o de no haber confrontado la norma con la totalidad de la Constitución, bien que lo haya hecho implícita o explícitamente.

"Se deduce, entonces, que no son los cargos formulados en las demandad de inconstitucionalidad los que determinan el ámbito de la cosa juzgada constitucional, sino la decisión que adopta la Corte en cada uno de sus pronunciamientos para restringir o no su alcance y con arreglo a la cual se podrá establecer si se configura una cosa juzgada constitucional con carácter relativo o absoluto…" 2.

5. Como pudo apreciarse, con la transcripción de la motivación de la Sentencia C-530 de 200, correspondiente al artículo 16 de la Ley 43 de 1990, la Corte estudió dicho artículo solo en relación con un cargo específico, y a las razones para declarar su constitucionalidad restringió la declaración de exequibilidad, resultando entonces tal determinación, y respecto de dicho artículo, con efectos de cosa juzgada relativa. La Corte consideró, que no era motivo de inconstitucionalidad la circunstancia de que no todos los integrantes de la Junta Central de Contadores sean contadores públicos, refiriéndose a los miembros principales; y que, carecía de fundamento la acusación relacionada con la posibilidad de que la Junta pueda integrarse con suplentes.

6. Ahora, el actor impugna parcialmente el artículo 16 de la Ley 43 de 1990, porque en su parecer desconoce los artículos 1, 2, 4, 13, 26, 38, 40, 85, 103, 150 y 209 de la Carta, cargos estos que son diferentes a los analizados por la Corte en la Sentencia C-530 de 2000, relacionados con la violación a la igualdad, al derecho de asociación, de participación, a elegir y ser elegido, entre otros, por excluir a las universidades y facultades de contaduría que no pertenezcan a la Asociación que menciona la norma, de tener representación en la Junta Central de Contadores, así como por darse un trato distinto a los delegados de los funcionarios que conforman dicha Junta, exigiendo que deban ser contadores salvo el delegado del Ministro de Educación nacional.

Así pues, teniendo en cuenta que los cargos aducidos en la presente oportunidad, contra el artículo 16 de la Ley 43 de 1990, difieren de manera evidente de aquellos a los que limitó la Corte su estudio anterior, mediante la Sentencia C-530 de 2000, ha de concluirse que procede un pronunciamiento sobre la norma ahora impugnada parcialmente, y con relación a los nuevos cargos propuestas.

3. Análisis constitucional de la norma acusada.

1. Sostiene el actor que las expresiones acusadas de los numerales 5° y 6° del artículo 16 de la Ley 43 de 1990 son inconstitucionales, porque discriminan a las universidades y facultades de contaduría pública no pertenecientes a ASCUN y ASFACOL, en cuanto les impiden integrar la Junta Central de Contadores, situación que no sólo vulnera el derecho de igualdad sino también los derechos a la libre asociación, a elegir y ser elegido y a participar en las decisiones estatales, amparados por los artículos 1, 2, 4, 13, 26, 38, 40, 85, 103, 150 y 209 de la Constitución Política. Así mismo, cuestiona el hecho de que el parágrafo de la mencionada norma exceptúe de la condición de ser contador público únicamente al delegado del Ministerio de Educación Nacional, pues en su parecer representa un trato discriminatorio hacia los demás delegados que integran ese organismo quienes si deben tener ésa condición.

Acusa también el actor una violación al artículo 150 de la Constitución; pero al respecto solo indica que "…la norma que se demanda no está desarrollada conforme lo establece el nuevo ordenamiento constitucional…", sin haber indicado las razones que sustentan tal afirmación. Así las cosas, no existe un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación al artículo citado.

2. El Contador General de la Nación apoya la solicitud de inconstitucionalidad hecha en la demanda. En su parecer, lo acusado del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, vulnera el derecho de igualdad al excluir de la Junta Central de Contadores a las universidades y facultades de contaduría pública que no pertenezcan a la ASCUN y ASFACOP. Así mismo, comparte el reproche referente a que el delegado del Ministerio de Educación no tenga que acreditar ser contador público, pues en su criterio una persona ajena a la profesión difícilmente podría juzgar con objetividad a quien ejerce esa disciplina.

3. Quien interviene a nombre del Ministerio de Educación se inclina por la constitucionalidad de la norma demandada, ya que desde su punto de vista, la participación de las universidades y facultades de contaduría a través de representantes de ASCUN y ASFACOP se justifica plenamente porque la inclusión de toda esa comunidad en la Junta Central de Contadores sería prácticamente irrealizable. Anota, que no se presenta violación a la libertad de asociación pues de esta prerrogativa gozan todas las instituciones de educación superior en razón del principio superior de la autonomía universitaria.

4. En el mismo sentido se pronuncia el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al solicitar, en subsidio, y después de considerar que la demanda no contiene un cargo de inconstitucionalidad, declarar ajustados a la Carta Política los apartes demandados del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, pues en su opinión lo que allí hizo el legislador fue

establecer un mecanismo para la integración del mencionado organismo a fin de obtener la mayor representación de las facultades de contaduría pública. Además, considera improcedente estructurar un juicio de inconstitucionalidad partiendo de la presunción de inidoneidad de algunos miembros de la Junta Central de Contadores.

5. El Procurador General de la Nación considera inconstitucional que ASCUN y ASFACOP únicamente tengan la representación de las universidades y facultades de contaduría pública en la Junta central de Contadores, pues en su sentir tal determinación i) impide que las facultades no afiliadas a estas asociaciones también puedan estar representadas en ese organismo, ii) vulnera el derecho de libre asociación de todas las universidades y facultades de contaduría pública al constreñirlas a pertenecer a esas asociaciones para poder lograr una representación en la Junta Central de Contadores. Sin embargo, no encuentra contrario a la Carta exceptuar al delegado del Ministro de Educación Nacional en dicha Junta de ser contador público, pues en su criterio no se establece beneficio ni gracia alguna en su favor.

6. Corresponde entonces a la Corte determinar, dado que en este caso el actor si plantea unos cargos claros, específicos, suficientes y pertinentes, si los segmentos acusados del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, al radicar solamente en ASCUN y ASFACOP la representación de las universidades y facultades de contaduría pública en la Junta Central de Contadores, impiden que las facultades y universidades no afiliadas a tales agremiaciones puedan integrar ese organismo, obligándolas por tanto a asociarse a ellas para tener representación, violándose de tal manera el derecho de participación, de elegir y ser elegido, de asociación y de igualdad. Igualmente, debe determinar si resulta inconstitucional exceptuar de la exigencia de ser contador público al delegado del Ministro de Educación Nacional en la citada Junta.

7. La Ley 43 de 1990, reglamentaria de la profesión de Contador Público, dispuso en el CAPITULO TERCERO TITULO PRIMERO –DE LA VIGILANCIA Y DIRECCIÓN DE LA PROFESIÓN-, que son órganos de la profesión: La Junta Central de Contadores y El Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

En relación con la Junta Central de Contadores, cabe recordar que fue creada por medio del Decreto legislativo número 2373 de 1956, y que de acuerdo con lo previsto en la Ley 43 de 1990, artículo 15, es una unidad administrativa especial dependiente del Ministerio de Educación Nacional. Organismo que conforman, entre otros, altos funcionarios del Estado, cuyas funciones y competencias tienen una estrecha relación con el ejercicio de la Contaduría, además de representantes de las respectivas organizaciones gremiales y del sector académico especializado en esa área del conocimiento3.

Debe mencionarse igualmente, que [El tribunal disciplinario que conforma la Junta ejerce sus funciones en relación con los profesionales de la Contaduría, asociados o individualmente considerados, sea cual sea el campo en el que se desempeñen, público o privado, su tarea no es vigilar y sancionar la conducta de los funcionarios públicos, la cual fue encomendada por el constituyente a la Procuraduría; tampoco le corresponde investigar y si es del cado juzgar conductas presuntamente ilícitas de esos profesionales, funciones propias de la fiscalía y los jueces de la República, las cuales de conocerlas deberán denunciar ante las autoridades

competentes. Su principal cometido es garantizar a la sociedad que quien se desempeñe como contador y esté habilitado por la ley para dar fe en los asuntos que atañen a esa profesión, cumple con los requerimientos de la ley en cuanto a formación y desarrollo de competencias y acredita idoneidad y probidad profesional y las más altas calidades éticas.4.

Se tiene entonces, que la Junta Central de Contadores fue creada por la ley, como órgano de dirección y vigilancia de la profesión de Contaduría Pública, y tiene como función básica la de fungir como órgano de control ético del ejercicio de dicha profesión, garantizando que su desempeño se lleve a cabo con arreglo a principios de decoro, honestidad y probidad, para lo cual puede imponer las sanciones pertinentes que comprenden amonestaciones, en el caso de fallas leves, multas sucesivas hasta de cinco salarios mínimos cada una, suspensión y cancelación de la inscripción (Ley 43 de 1990, arts. 23 a 27).

Así entonces, siendo la Junta Central de Contadores un ente público, dispuso el legislador, dentro de su libertad de configuración, los órganos de dirección y vigilancia de la profesión, correspondiéndole igualmente determinar la integración de los mismos. Al respecto ha considerado la Corte, que el Congreso ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones respecto de las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones y la decisión de si crea un órgano o entidad del orden nacional, o si más bien, en desarrollo del mismo artículo 26, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, atribuye la función a la asociación profesional que se organice como Colegio profesional en los términos que señale la ley.5 Por lo que, habiendo decidido el legislador la creación de un ente público para la vigilancia de la profesión de Contaduría Pública, el señalamiento de las personas que habrán de integrarla también le compete, como desarrollo propio de la facultad que tiene de fijar la estructura de la administración (art. 150-7 C.N)6. Por lo tanto, cuando el legislador hace uso de su facultad de configurar dicha estructura, señalando los órganos directivos de los entes que ha creado en desarrollo de esta misma atribución, goza al mismo tiempo de un gran margen para determinar qué personas son idóneas y capaces de asumir la dirección de tales instituciones públicas, pues sus funciones deben desarrollarse con arreglo a los principios constitucionales de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad e imparcialidad que rigen la función administrativa (art. 209 de la CP).

8. En atención a su libertad de configuración, dispuso el legislador en el artículo 16 de la Ley 43 de 1990, impugnado parcialmente, que la Junta Central de Contadores será el tribunal disciplinario de la profesión de Contaduría Pública, y consideró integrarla con: el Ministro de Educación Nacional o su delegado; el Presidente de la Comisión Nacional de Valores (hoy Superintendencia Nacional de Valores) o su delegado; el Superintendente de Sociedades o su delegado; un representante de la Asociación Colombiana de Universidades o la entidad que le sustituya, con su suplente; un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, Asfacop, o la entidad que la sustituya con su suplente; y dos representantes de los Contadores Públicos con sus suplentes. En virtud de normas expedidas con posterioridad,7 la Junta la integran además otros funcionarios como: el Superintendente Bancario, el Superintendente Nacional de Salud, el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Contador General de la Nación, para un total hoy de once (11) miembros.

Determinó entonces el legislador integrar la Junta Central de Contadores con altos funcionarios del Estado, y además, con la participación de particulares. Así claramente se observa de los numerales 5º, 6º y 7º del artículo en estudio, al integrarla también con un representantes de la Asociación Colombiana de Universidades o la entidad que la sustituya, con su suplente; un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, o la entidad que la sustituya con su suplente; y dos representantes de los Contadores Públicos con sus suplentes.

Puede afirmarse entonces, como lo ha considerado la Corte, que la Junta Central de Contadores es un órgano estatal del orden nacional que por virtud del mandato constitucional de participación, comporta la intervención permanente de representantes de asociaciones profesionales y de organismos relacionados con la profesión8.

Al respecto, la Corte ha señalado que la vinculación de particulares a los órganos directivos de ciertas entidades públicas es una opción que tiene el legislador para construir un escenario de democracia participativa, que comporta la intervención permanente de representantes de asociaciones profesionales y de organismos relacionados con la profesión que se reglamenta9, y dado que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre otros, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas10.

9. Miembros particulares de la Junta Central de Contadores que ejercen funciones públicas, sin que por ese solo hecho adquieran la calidad de empleados públicos, lo que no obsta para que se les aplique el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidad creados por la ley para quienes cumplen esas actividades.

10. En el presente caso, el actor acusa de inconstitucionalidad la integración de la Junta en cuanto a la representación, tanto de las universidades como de las facultades de contaduría pública, a través de la Asociación Colombiana de Universidades y la Asociación de Facultades de Contaduría Pública, a los que se refieren los numerales 5º y 6º del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, por considerar que impiden que las facultades y universidades no afiliadas a tales asociaciones puedan integrar ese organismo, obligándolas, por tanto, a formar parte de ellas para tener representación, violándose de tal manera el derecho de participación, de elegir y ser elegido, de asociación y de igualdad.

11. Al respecto, considera el Ministerio de Educación Nacional, que la participación de todas las universidades no se encuentra negada en la norma, cuando esta da la posibilidad de participar en la Junta a la “entidad que la sustituya”, previsión que se constituye en una ampliación normativa que permite efectuar una interpretación no restringida.

Debe aclarar la Corte, que la expresión “o la entidad que la sustituya” consagrada en los numerales 5º y 6º del artículo demandado, significa que la ley ha previsto la eventualidad de que las Asociaciones Colombiana de Universidades y Colombiana de Facultades de Contaduría Pública puedan dejar de existir, siendo necesario que otras asociaciones las

sustituyan, ello con el fin de que, en tal evento, las universidades y facultades de contaduría pública no queden sin representación en la Junta Central de Contadores.

12. Si bien no acoge la Corte los planteamientos del Ministerio de Educación Nacional, si comparte las consideraciones de quienes consideran que los apartes acusados de los numerales 5º y 6º del artículo 16 de la ley 43 de 1990 no violan la Constitución como pasa a explicarse a continuación.

13. En relación con el derecho de asociación, es un derecho reconocido por la Constitución11 y por diversos tratados internacionales12, que como reiteradamente lo ha determinado la jurisprudencia de esta Corporación, contiene dos aspectos complementarios: uno positivo, el derecho de asociarse, y otro negativo, el derecho a no ser obligado directa ni indirectamente a formar parte de una asociación determinada, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respecto por la autonomía de las personas. Respecto del primer aspecto puede ser descrito como la "facultad de toda persona para comprometerse con otra en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el estado", capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. En segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de "abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución"13.

Dado que existen diversas formas de asociación derivadas de los principios constitucionales, y que la Constitución no solo consagra el derecho de asociación de manera genérica sino que establece los alcances y prerrogativas de los diversos tipos de asociaciones, ha concluido la Corte que tales diferencias conllevan la existencia de consecuencias profundas tanto sobre las posibilidades de reglamentación legal como sobre los alcances del control de constitucionalidad14. Así, la Constitución exige a ciertas asociaciones tener estructura democrática, como a los sindicatos y a los colegios profesionales, no así de manera expresa a otras formas asociativas como los partidos políticos, diferencia que tiene incidencia entonces en el control constitucional, sin que por ello el derecho de asociación deje de ser una garantía que las cobija a todas ellas, y por lo tanto su dimensión y alcance deberá ser respetado en cada una de las asociaciones que se consoliden.

14. Cabe recordar, que la Junta Central de Contadores no es una asociación profesional a la que el legislador le entregó el ejercicio de funciones públicas, ni tampoco es un colegio profesional; se trata de un ente público creado por la ley para la inspección y vigilancia de la profesión de la Contaduría Pública, que en la disposición de su integración, y en uso de su libertad de configuración, se desarrollo el principio de participación permitiéndole a particulares relacionados con la profesión de Contador Público, incluyendo la academia, formar parte de ella.

15. En desarrollo de los mandatos superiores de participación, que se proyecta en los más variados ámbitos específicos, se ha considerado la posibilidad de que sujetos privados concurran a la realización de funciones públicas, que van desde la denominada autoadministración corporativa, hasta la incorporación a órganos administrativos, pasando por el llamado ejercicio privado de funciones públicas. La Corte ha puesto de presente también, la variedad de modalidades mediante las cuales los particulares pueden ser llamados a ejercer funciones administrativas, a través de varios supuestos tales como: i) la atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado; ii) la autorización por vía legal a las autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas, para atribuir a particulares (personas naturales o jurídicas), mediante convenio precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; iii) la constitución de entidades en cuyo seno concurren los particulares; iv) incorporación de personas privadas a través de la configuración de órganos con competencias simplemente consultivas; y, v) la participación de particulares mediante diversos mecanismos eficaces establecidos en la ley, en en ámbito orgánico de la administración (Ley 489 de 1998, arts. 32 a 35)15.

Uno de dichos mecanismos de participación indudablemente se desarrolla en las normas objeto de estudio, al prever de manera específica en la conformación de la Junta Central de Contadores, un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, otro de la Asociación Colombiana de facultades de Contaduría Pública y dos de los Contadores Públicos. Cabe recordar, que el derecho a desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan materialmente con la administración mediante la elección y nombramiento y la posesión en el cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados por la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones administrativas, donde se entiende por función el ejercicio de las tareas, atribuciones y responsabilidades que se adscriben a una actividad o estructura u organización para, mediante su realización, obtener unos determinados cometidos o finalidades16.

16. Participación de particulares, incluyendo la academia, en la Junta Central de Contadores, que de manera razonable consideró el legislador canalizarla a través de un representante de la Asociación Colombiana de Universidades y otro de la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, por ser las asociaciones existentes al momento de la expedición de la ley y que pueden aglutinar el mayor numero de universidades y facultades de contaduría pública respectivamente y por lo tanto son asociaciones ampliamente representativas del sector académico en general y especialmente de la rama de la contaduría pública. Además, no observa la Corte que con tal determinación se pretenda obligar directa o indirectamente a las universidades y facultades de contaduría pública a formar parte de las mencionadas asociaciones, ni tampoco que se limiten derecho fundamentales a quienes no pertenezcan a ellas. Cabe recordar, que dichas asociaciones de carácter privado no persiguen, ni se crearon con el único fin el de enviar un representante a la Junta Central de Contadores, ni a ellas les ha encomendado la ley el ejercicio de funciones de las que trata el artículo 103 de la Constitución.

17. El legislador, en virtud de las normas acusadas como inconstitucionales, reconoce en las Asociaciones Colombiana de Universidades y Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, un mecanismo eficaz, adecuado y democrático para canalizar la representación de la

academia en el ente público de inspección y vigilancia de la profesión de Contaduría Pública, la que finalmente cuenta entonces con dos representantes en la Junta Central de Contadores, uno por la Asociación Colombiana de Universidades y otro por la Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría, y por lo tanto, hay una amplia representación del sector académico relacionado con la contaduría pública en la citada Junta. Además, las normas no les están coartando a las universidades y facultades de contaduría pública el ejercicio pleno de los distintos mecanismos o instrumentos jurídicos que ha estatuido el constituyente para permitirle intervenir en las actividades políticas y en la toma de decisiones generales que los puedan afectar.

18. De igual forma, no ve la Corte como las expresiones acusadas del parágrafo del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, que eximen al delegado del Ministro de Educación en la Junta Central de Contadores de acreditar la condición de contador público, puedan resultar contrarias a la Carta Política, pues como se ha precisado anteriormente, el legislador cuenta con amplia competencia para determinar las calidades de quienes integran los órganos públicos encargados de vigilar y controlar el ejercicio de las profesiones.

En efecto, en el caso bajo revisión no se advierte signo alguno de discriminación en relación con los otros delegados de las autoridades públicas que tienen asiento en la Junta Central de Contadores, que deben tener la calidad de Contadores Públicos, pues consideró el legislador de manera razonable y justificada, que tratándose de los delgados de los altos funcionarios del Estado que como principales forman parte de la Junta, es preciso que tengan tal condición, dado que son los delegados de los miembros principales que representan entidades públicas que tienen funciones relacionadas con el ejercicio de la contaduría, no así el delegado del Ministerio de Educación Nacional, dado que esta es la única entidad que forma parte de la Junta Central de Contadores y que directamente no tiene funciones relacionadas con el ejercicio de dicha profesión.

Lo que no puede hacer el legislador al señalar las condiciones que deben tener quienes integran los órganos públicos, es disponer requisitos sin justificación razonable y objetivamente atendible, o imponer restricciones no admisibles en relación con el ejercicio de la función correspondiente, lo que no aconteció en el presente caso.

19. Por todo lo dicho anteriormente, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones acusadas de los numerales 5° y 6° del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, así como del parágrafo de esta misma disposición legal.

VII. DECISIÓN

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:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones "…la Asociación Colombiana de…" y "…la entidad que le sustituya…" del numeral 5°, y "…la Asociación Colombiana de" y "…Asfacop, o la entidad

que la sustituya…” del numeral 6° del artículo 16 de la Ley 43 de 1990, así como la expresión “…con la excepción del delegado del Ministro de Educación Nacional…” del parágrafo de esta misma disposición legal.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencias C-478 de 1998, C-774 de 2001 y C- 153 de 2002

2 Sentencia C-153 de 2002. MP Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto de los

Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Alvaro Tafur Galvis

3 Sentencia C- 487 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz

4 “ “ “ “ “ “ “

5 Sentencia C- 482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Gálvis

6 Sentencias C-400 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-482 de 2002 M P. Alvaro Tafur Gálvis

7 Ley 06 de 1992, Ley 298 de 1996 y Decreto 1259 de 1994

8 Sentencia C-482 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis

9 Sentencia C-482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Gálvis

10 Entre otras sentencias ver las C-372 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-506 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz, C- 316 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C- 671 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, citadas en la Sentencia C-482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

11 Constitución Política, art. 38

12 Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 20-2; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, art. 22

13 Ver Sentencias T-697 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-247 de 1998 Carmenza Isaza de Gómez, C-399 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

14 Sentencia C-399 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

15 Sentencia C-482 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Gálvis