

Sentencia C-670/02

TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Exigencia por legislador/**TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL**-Límites en certificación sobre cualificación/**TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL**-Tránsito legislativo

Es claro que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada. Con todo, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requieren para proteger los derechos de otras personas. En algunas ocasiones y para poder garantizar “la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido”. Pero a pesar de ello, ante el fenómeno del tránsito legislativo, deben ser protegidas las situaciones jurídicas concretas y consolidadas a partir del cumplimiento de los supuestos fácticos de la ley vigente al momento del acto.

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Límites

PROFESION-Regulación

La regulación de las profesiones se encuentra demarcada por el derecho a ejercerlas y el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Así, tal regulación sólo es legítima constitucionalmente si se fundamenta de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traduce en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales.

CONTADOR PUBLICO-Labor implica riesgo social

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.

CONTADOR PUBLICO-Importancia de profesión

CONTADURIA PUBLICA-Exigibilidad de título

CONTADURIA PUBLICA-Situaciones jurídicas concretas y derechos adquiridos

CONTADURIA PUBLICA-Ejercicio por contadores titulados y autorizados

CONTADOR PUBLICO-Ejercicio por contadores no titulados

REVISORIA FISCAL POR CONTADOR PUBLICO-Ejercicio por tarjeta profesional

REVISOR FISCAL DE CONJUNTOS DE USO COMERCIAL O MIXTO-Discriminación entre contador titulado y autorizado

DERECHO A LA IGUALDAD EN CONTADOR PUBLICO-Discriminación entre titulado y autorizado

TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Límites a exigencia

DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE CONTADOR PUBLICO TITULADO Y AUTORIZADO

TEST DE IGUALDAD-Intensidad

JUICIO DE IGUALDAD-Factores que lo hacen necesario

En diversas ocasiones, esta Corte ha definido cuáles son los factores que hacen necesario el uso de esta clase de juicio: en primer lugar, si se limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas; segundo, si es utilizado un criterio prohibido como elemento de la diferenciación; tercero, si se trata de asuntos en los que la Constitución señala mandatos especiales de igualdad; y finalmente, cuando se trata de poblaciones que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Rango constitucional

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Derechos/**DERECHO A ELEGIR PROFESION U OFICIO**-Significado/**DERECHO A EJERCER ACTIVIDAD ESCOGIDA**-Significado

Esta Corporación ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos: el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntad, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, pues involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social.

PROFESION-Parámetros del legislador para regulación legítima

El legislador debe establecer parámetros para que la regulación de las profesiones sea constitucionalmente legítima. La jurisprudencia constitucional ha sido muy clara en señalar dos criterios. En primer lugar, que la medida se fundamente razonablemente en el control de un riesgo social. De otro lado, el Congreso no está autorizado para anular el núcleo esencial del derecho. En consecuencia, no puede exigir requisitos que vulneren el principio de igualdad ni restrinjan más allá de lo estrictamente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan condiciones exageradas para la adquisición del título de idoneidad.

JUICIO DE IGUALDAD EN PROFESION

Referencia: expediente D-3899

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 56 (parcial) de la Ley 675 de 2001, “*Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*”.

Demandante: Luis Augusto Rozo Díaz

Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE
LYNETT

Bogotá, D.C., agosto veinte (20) de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Augusto Rozo Díaz solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 56 (parcial) de la Ley 675 de 2001, “*Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.509 del cuatro (04) de agosto de 2001, y se subraya el aparte acusado,

"LEY 675 DE 2001

(agosto 03)

"Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal".

*Artículo 56. Obligatoriedad. Los conjuntos de uso comercial o mixto estarán obligados a contar con Revisor Fiscal, contador público titulado, con matrícula profesional vigente e inscrito en la Junta Central de Contadores, elegido por la asamblea general de propietarios.
(...)"*

III. LA DEMANDA

El actor considera que la palabra "titulado" es inconstitucional ya que los contadores públicos autorizados y los titulados tienen igualdad de derechos, pues con la inscripción que acredita la profesión es eliminada cualquier diferencia entre ellos. Así, para el demandante, no es admisible a la luz de los artículos 13 y 26 de la Constitución, que la ley acusada establezca una discriminación entre los contadores públicos titulados y los autorizados.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

Camilo Alfonso Herrera Urrego, en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, solicita a esta Corte que declare la exequibilidad del aparte acusado. Para el interviniente la norma no contraviene el artículo 26 de la Carta ya que el derecho a escoger profesión u oficio puede ser limitado por el legislador a través de la exigencia de títulos de idoneidad. De la misma manera, la norma mencionada establece que las autoridades inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. El interviniente anota que la Ley 43 de 1990 fija las condiciones para el ejercicio de la profesión de contador, y en esta normatividad el legislador ha determinado que ésta se ejerce cuando se ha *"obtenido el respectivo título en una universidad, para que posteriormente sea inscrito y consecuentemente expedida la tarjeta profesional por la Junta Central de Contadores"*.

El ciudadano apoya su argumentación citando apartes de las sentencias C-606 de 1992 y C-377 de 1994, en las cuales la Corte Constitucional expuso la necesidad de acreditación previa de títulos de idoneidad académicos para el ejercicio de algunas profesiones. Finalmente, el

interviniente agrega que la demanda planteada se deriva de una interpretación personal que el actor hace de las normas, por lo que no son de recibo los cargos del demandante.

Intervención de la Junta Central de Contadores

Elga Inés Sánchez Cortés, Presidenta de la Junta Central de Contadores, interviene a fin de solicitar a esta Corte que declare la inexecutable del aparte acusado y de manifestar que la entidad que representa tiene las funciones de inspección y vigilancia para garantizar que la contaduría pública sólo sea ejercida por contadores inscritos de conformidad con las disposiciones legales. En ejercicio de tales funciones explica que esta entidad lleva un registro de todos los profesionales que *“debidamente titulados demuestren el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, a favor de quienes expide la tarjeta profesional, documento habilitante para ejercer la profesión”*. Del mismo modo ejerce la potestad disciplinaria sobre los contadores inscritos y portadores de tarjeta profesional. Agrega la interviniente que la Ley 43 de 1990 establece cuáles son los requisitos para ser contador público, pues esta normatividad adicionó la Ley 145 de 1960 sobre el ejercicio de la profesión de contador público y reglamentó los decretos 2373 y 3131 de 1956, 0025 de 1956 y 0099 de 1958.

Luego del recuento normativo, la ciudadana concluye que a partir de la vigencia de la Ley 43 de 1990 sólo los profesionales titulados pueden obtener su inscripción en la Junta Central de Contadores, pero que las disposiciones de la ley 145 de 1960 permitían que la Junta inscribiera y otorgara matrícula profesional tanto a contadores públicos titulados como a personas que se encontraban en circunstancias especiales y demostraran el cumplimiento de requisitos establecidos para el momento, razones por las cuales se les dio el calificativo de contadores públicos autorizados, como consta en los certificados de matrícula profesional expedidos por esta entidad. Por tanto señala como en la actualidad existen contadores públicos autorizados y titulados, ambos con tarjeta profesional, y sobre ellos recaen las mismas obligaciones sin distinción alguna. Así, la interviniente considera que para no excluir injustamente a los contadores autorizados, *“cualquier referencia que se hiciera a los profesionales de la contaduría pública debe identificarlos como los inscritos en la Junta Central de Contadores y a cuyo favor se haya expedido la tarjeta profesional”* que es el documento habilitante para ejercer la profesión.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2846, recibido el 09 de abril de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 56 de la Ley 675 de 2001.

La Vista Fiscal considera que el derecho a la igualdad sólo es predicable de personas que se encuentren en la misma situación fáctica, pues de lo contrario pueden presentarse criterios de regulación normativa distintos. En este caso la norma instituye un trato diferencial para situaciones diversas, en efecto, la exigencia de un título académico para que el contador público pueda ser revisor fiscal de un conjunto comercial o mixto *“obedece a circunstancias fácticas de idoneidad profesional”* que pueden ser acreditadas por quienes hayan cursado la carrera de contaduría pública y hayan obtenido el título correspondiente; los profesionales entonces son diferentes a las personas que *“de manera empírica y sin la formación académica requerida, hayan ejercido las actividades propias de esa profesión”*.

Lo anterior, a su juicio, concuerda con el artículo 1° de la Ley 43 de 1990, el cual determina quién puede ser contador público, entre cuyos requisitos menciona el haber obtenido el título de contador público de acuerdo con lo establecido en la ley. Tal disposición es desarrollo de la Constitución, que en su artículo 26 dispone que la ley puede exigir títulos de idoneidad. Por tanto, el Jefe del Ministerio Público considera que es válida la exigencia hecha por el legislador para que los revisores fiscales de que trata la norma acusada sean contadores titulados y no autorizados, pues ellos no han pasado por una universidad ni son avalados por la Junta Central de Contadores.

Además, la Procuraduría considera que el establecimiento de requisitos para el desempeño de las profesiones no limita la libertad de escoger profesión u oficio, pues los mismos deben ser sólo los necesarios para un idóneo desempeño de las actividades que corresponden a esa profesión *“de tal manera que su ejercicio no se constituya en una amenaza o peligro para el interés general”*. Es así como el trato diferencial es razonable, pues parte de la exigencia de la idoneidad de los profesionales, la cual se acredita con la obtención del título académico correspondiente, a fin de proteger intereses sociales que pueden verse afectados por el inadecuado desempeño de las actividades de la profesión. Para la Vista Fiscal, la acreditación de la idoneidad profesional está justificada porque la índole de las actividades de un revisor fiscal afecta intereses sociales generalizados.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

Problema Jurídico

2.- Corresponde a la Corte determinar si la exigencia legal, consistente en que los conjuntos de uso comercial o mixto sometidos al régimen de propiedad horizontal cuenten con un revisor fiscal que sea contador público titulado, vulnera o no los derechos al trabajo y a la igualdad de los contadores públicos autorizados.

Para resolver el asunto la Corte comenzará por realizar un breve recuento sobre la regulación de las profesiones en la Constitución, para luego referirse al ejercicio de la Contaduría Pública y de la revisoría fiscal en particular. Posteriormente analizará los requerimientos para ejercer este último cargo y determinará si la diferenciación establecida por el legislador, entre los contadores públicos titulados y los autorizados, obedece a criterios constitucionalmente válidos.

La regulación de las profesiones en la Constitución

3.- Este Tribunal se ha referido en múltiples ocasiones al tema del ejercicio de las profesiones y las posibilidades que tiene el Estado para su regulación de conformidad con el artículo 26 superior. Es así como en la sentencia C-606 de 1992 determinó que el contenido de este derecho 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. Pero la fijación de tales criterios responde a una relación de estricta equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas, *“pues una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación violaría el contenido esencial del derecho”*. Además, anotó en aquella ocasión la Corte, le está vedado al poder público, sin justificación razonable, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada. Con todo, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requieren para proteger los derechos de otras personas. En algunas ocasiones y para poder garantizar *“la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido”*¹. Pero a pesar de ello, ante el fenómeno del tránsito legislativo, deben ser protegidas las situaciones jurídicas concretas y consolidadas a partir del cumplimiento de los supuestos fácticos de la ley vigente al momento del acto.

¹ Ver sentencia C-606 de 1992

4.- Similar posición asumió la Corte en la sentencia C-377 de 1994, en cuya oportunidad señaló que la libertad de escoger profesión encuentra una limitación consistente en la exigencia del título de idoneidad y en la inspección y vigilancia que las autoridades competentes lleven a cabo frente al ejercicio de las profesiones, función que no es sólo una facultad del legislador, sino también una obligación constitucional. Tal obligación encuentra su fundamento en las consecuencias sociales que, por regla general, conlleva el ejercicio de cualquier profesión.

En conclusión, la regulación de las profesiones se encuentra demarcada por el derecho a ejercerlas y el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Así, tal regulación sólo es legítima constitucionalmente si se fundamenta de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traduce en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales².

Pasa ahora la Corte a estudiar el ejercicio e importancia de la Contaduría Pública en Colombia, a fin de precisar el marco específico de regulación permitido por la Carta en virtud de los riesgos que implica el ejercicio de esta profesión.

Ejercicio de la contaduría pública en Colombia

5.- De acuerdo con la Ley 43 de 1990, reglamentaria de la profesión de contador público, se entiende por tal la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional, está autorizada 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. Estas son definidas por la misma ley en su artículo 2°, al establecer que las actividades relacionadas con la ciencia contable son *“aquellas que implican organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, certificaciones que se expidan con fundamento en libros de contabilidad, revisoría fiscal, prestación de servicios de auditoría”* y otras actividades conexas como la asesoría tributaria, la asesoría gerencial en aspectos contables y similares.

6.- Según lo expuesto, 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

² Ver sentencia C-226 de 1994, en esa ocasión la Corte estudió la regulación de la profesión de Bacteriología.

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”*³.

Exigibilidad de título para ejercer la contaduría pública

7.- De lo visto anteriormente, es claro que el ejercicio de la contaduría pública puede estar sometido a ciertos requisitos legales. Así, el artículo 3° de la Ley 43 de 1990 establece que los contadores públicos deben estar inscritos, lo cual se acredita por medio de una tarjeta profesional expedida por la Junta Central de Contadores. Para ello es necesario ser colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjero domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción, haber obtenido el título de Contador Público en una universidad colombiana autorizada por el gobierno para conferir tal título, acreditar experiencia en actividades relacionadas con la técnica contable no inferior a un (1) año y adquirida en forma simultánea con los estudios universitarios o posteriores a ellos; o haber obtenido dicho título o una denominación equivalente, en 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.

Con todo, el artículo 72 de la Ley aclara que serán respetadas las situaciones jurídicas concretas y los derechos adquiridos por los Contadores Públicos inscritos ante la Junta Central de Contadores que hayan obtenido la autorización para el ejercicio de las actividades propias de la Contaduría Pública antes de la vigencia de la mencionada ley. Lo anterior significa que quienes ya estuvieran inscritos antes de la expedición de la Ley 43 de 1990, pueden ejercer la profesión a pesar de no cumplir los requisitos actualmente exigidos para ser contador público. De acuerdo con ello, es posible que personas sin título universitario, pero que en virtud del cumplimiento de

³ Ver la sentencia C-530 de 2000, en el mismo sentido puede ser consultada la sentencia C-780 de 2001.

otros requisitos fueron inscritos por la Junta Central de Contadores y por tanto se encuentran autorizados para ejercer la profesión, puedan hacerlo a pesar de la nueva legislación, pues ellos cumplieron con los requerimientos exigidos por la autoridad competente para obtener la tarjeta profesional.

8.- En ese orden de ideas, actualmente pueden ejercer la contaduría pública los contadores titulados, quienes reúnen los requisitos establecidos por la Ley 43 de 1990, y los contadores autorizados, quienes a pesar de no tener un título universitario, cumplieron los requisitos exigidos por el legislador para ser inscritos y hacerse acreedores a la tarjeta profesional que los habilita para ejercer la profesión en igualdad de condiciones con los titulados.

Vista la posibilidad de que contadores públicos no titulados ejerzan la profesión legalmente, pasa la Corte a examinar el aspecto específico de la revisoría fiscal como forma de ejercer la profesión.

La revisoría fiscal

9.- Como fue anotado en el punto anterior, los contadores públicos pueden desempeñarse como revisores fiscales, pero cabe anotar que de acuerdo con el artículo 215 del Código de Comercio y el artículo 13 literal a) de la Ley 43 de 1990, es imperativo que el revisor fiscal sea contador público. Esto puede explicarse por sus especiales funciones:

“1. Cerciorarse de que las operaciones que se celebren o cumplan por cuenta de la sociedad se ajustan a las prescripciones de los estatutos, a las decisiones de la asamblea general y de la junta directiva;

2.- Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad en el desarrollo de sus negocios;

3.- Colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección y vigilancia de las compañías, y rendirles los informes a que haya lugar o le sean solicitados;

4.- Velar porque se lleven regularmente la contabilidad de la sociedad y las actas de las reuniones de la asamblea, de la junta de socios y de la junta directiva, y porque se conserven debidamente la correspondencia de la sociedad y los comprobantes de las cuentas, impartiendo las instrucciones necesarias para tales fines;

5.- Inspeccionar asiduamente los bienes de la sociedad y procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación o seguridad de los mismos y de los que ella tenga en custodia a cualquier otro título;

6.- *Impartir las instrucciones, practicar las inspecciones y solicitar los informes que sean necesarios para establecer un control permanente sobre los valores sociales;*

7.- *Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente;*

8.- *Convocar a la asamblea o a la junta de socios a reuniones extraordinarias cuando lo juzgue necesario, y*

9.- *Cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes o los estatutos y las que, siendo compatibles con las anteriores, le encomiende la asamblea o junta de socios⁴.*”

Con el texto de la norma, no es necesario entrar en detalles sobre la necesidad de capacitación idónea para desarrollar actividades como las referidas, razón por la cual el legislador quiso que el revisor fiscal fuese un contador público, profesión que se encuentra reglamentada y es objeto de vigilancia por el órgano competente (Junta Central de Contadores), y que puede ser ejercida por todo aquel que tenga la tarjeta profesional que lo acredita como persona idónea para desempeñar las labores propias de la Contaduría pública de conformidad con las previsiones legales.

Caso concreto

10.- De acuerdo con la demanda, la expresión acusada incurre en un trato discriminatorio entre los contadores titulados y los autorizados, pues determina que los revisores fiscales de los conjuntos de uso comercial o mixto deben ser contadores públicos titulados, desconociendo la igualdad de derechos entre éstos y los autorizados. Para el Ministerio de Desarrollo y la Vista Fiscal, esta exclusión encuentra sustento en la ley, pues el derecho a escoger profesión u oficio puede ser limitado por el legislador a través de la exigencia de títulos de idoneidad. Por su parte, la Junta Central de Contadores considera que el aparte debe ser declarado inexecutable, por cuanto establece una diferenciación que no es admisible a la luz de las normas vigentes que habilitaron a personas no tituladas para ejercer la profesión previo cumplimiento de ciertos requisitos.

El problema entonces es determinar si la exigencia de la Ley 675, configura una violación del derecho a la igualdad de los contadores autorizados frente a los titulados, al permitir sólo a éstos últimos ejercer la revisoría fiscal en los conjuntos de uso mixto.

⁴ Artículo 207 Código de Comercio

11.- Como ya fue explicado, está permitido que el legislador exija títulos de idoneidad dentro de ciertos límites. En este caso, el asunto ha sido definido a través de la Ley 43 de 1990, la cual establece los requisitos para ser contador público y permite que la profesión sea ejercida por aquellos que cumplen los requisitos previstos en su artículo 3°, y por quienes estaban inscritos antes de la expedición de la ley en mención, en tanto cumplieron con los requisitos exigidos en su momento (y ahora son contadores públicos inscritos y con tarjeta profesional). De acuerdo con ello, y con las disposiciones de la ley, los contadores públicos autorizados y titulados tienen idénticos derechos y obligaciones profesionales, pues la ley misma les ha permitido inscribirse y contar con la tarjeta profesional que los habilita para ejercer la profesión. Con todo, como se verá más adelante, el legislador puede establecer tratos diferenciados a través de la exigencia de requisitos adicionales siempre y cuando siga los dictados de la Constitución para ello.

12.- Pero la ley 675 de 2001, al exigir que el revisor fiscal de un conjunto de uso comercial o mixto sea contador público titulado elimina la posibilidad de que los contadores públicos autorizados, con tarjeta profesional, puedan desempeñarse en este cargo. Podría afirmarse entonces que, la razón para tal exclusión estriba en que se trata de una función muy delicada y cuyo riesgo social es de tal consideración que el legislador prefirió permitir su ejercicio sólo a los contadores públicos que hubiesen acudido a una universidad para adelantar sus estudios en la materia. Éste sería un motivo legítimo, pero tal afirmación se vería desvirtuada frente a la autorización que el mismo legislador le otorgó a personas que no son tituladas para ejercer la contaduría pública sin distinción alguna. De otro lado, si fuera la intención del legislador excluir de la revisoría fiscal a los contadores no titulados, la pregunta que surge es por qué les permitió obtener la tarjeta profesional que los habilita para ejercer la profesión sin ninguna limitación, y por qué ahora impone tal prohibición sin ninguna motivación. Reitera la Corte, que tal distinción no es en sí misma inconstitucional, pues el legislador tiene la potestad de hacerlo, pero deben ser examinadas entonces las razones por las cuales tomó cada una de estas determinaciones.

Puede entonces argumentarse que se trata de una innovación ante la importancia de las funciones que desempeña un revisor fiscal en el ámbito de la propiedad horizontal, pero luego de la revisión de los antecedentes legislativos, la Corte no encuentra motivación alguna que llevase al Congreso a optar por la exclusión de los contadores autorizados para ejercer la revisoría fiscal en estos conjuntos. En ese sentido, si no se desprende de la ley la razón para establecer un trato diferente, es una diferenciación no justificada. Por lo mismo, entra este Tribunal a analizar con detalle la cuestión.

Violación del derecho a la igualdad

13.- Ante el dilema planteado anteriormente, la Corte sistematizará el estudio de la diferenciación planteada utilizando el llamado “test de igualdad” a fin de someter a examen el motivo del legislador, que es quien en este caso establece la distinción. La Corte aclara que acudirá a la aplicación de un juicio integrado de igualdad, debido a sus ventajas analíticas⁵. En ese orden de ideas, como ya lo ha establecido esta Corporación, el primer paso que debe ser agotado es el de determinar la intensidad -estricta, intermedia y débil- con la cual aplicará las etapas del juicio para evaluar si la diferenciación viola o no el derecho a la igualdad.⁶ Procede entonces la Corte a examinar, en primer lugar, si procede la aplicación de un juicio estricto de igualdad.

En diversas ocasiones⁷, esta Corte ha definido cuáles son los factores que hacen necesario el uso de esta clase de juicio: en primer lugar, si se limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas; segundo, si es utilizado un criterio prohibido como elemento de la diferenciación; tercero, si se trata de asuntos en los que la Constitución señala mandatos especiales de igualdad; y finalmente, cuando se trata de poblaciones que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

14.- El interrogante que afronta ahora esta Corte es si la expresión “titulado” presenta una limitación a un derecho constitucional. Como lo expresó la Corte en la sentencia C-606 de 1992, el derecho a escoger profesión u oficio es una derivación directa del derecho al trabajo y por tanto la reglamentación a que está sujeto debe asegurar el máximo de libertad e igualdad real de los individuos. Según este entendimiento del artículo 26 de la Carta, el derecho a escoger profesión u oficio es un derecho de rango constitucional.

Además, en reiterada jurisprudencia esta Corporación⁸ ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos: el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntad, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor

⁵ Ver sentencias C-093 de 2001, C-671 de 2001 y T-360 de 2002.

⁶ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-445 de 1995, C-183 de 1998, T-263 de 1998, C-563 de 1997, C-247 de 1999, C-318 de 1998, C-152 de 1999, T-067 de 1998, C-1514 de 2000, C-112 de 2000.

⁷ Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-445 de 1995, C-309 de 1997, C-183 de 1998, C-481 de 1998, C-112 de 2000 y C-671 de 2001

⁸ Pueden consultarse las sentencias 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-377 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, C-619 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

restricción, pues involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social⁹. De acuerdo con ello, el legislador debe establecer parámetros para que la regulación de las profesiones sea constitucionalmente legítima. La jurisprudencia constitucional ha sido muy clara en señalar dos criterios. En primer lugar, que la medida se fundamente razonablemente en el control de un riesgo social. De otro lado, el Congreso no está autorizado para anular el núcleo esencial del derecho. En consecuencia, no puede exigir requisitos que vulneren el principio de igualdad ni restrinjan más allá de lo estrictamente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan condiciones exageradas para la adquisición del título de idoneidad¹⁰.

El celo con el que el legislador debe proceder en estos temas y la fundamentación de la Corte en casos similares, son consecuencia de la afectación de un derecho constitucional -el derecho al trabajo y a escoger profesión u oficio- y por tanto, las razones para el trato diferenciado deben ser examinadas a partir de un juicio estricto de igualdad.

15.- En segundo lugar debe examinar la Corte si el fin perseguido a través del trato diferenciado es legítimo, importante e imperioso¹¹. Según una interpretación sistemática de la ley 675 de 2001, la finalidad de la diferenciación es la siguiente: asegurar que el ejercicio de la revisoría fiscal en los conjuntos de uso mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, se lleve a cabo por personal idóneo para evitar los riesgos propios de esta profesión y las consecuencias nocivas que podrían presentarse. Evidentemente es un fin que reviste gran importancia y por tanto merece que el legislador adopte medidas encaminadas a su protección, por tanto, el fin perseguido goza de legitimidad.

En tercer lugar entra la Corte a estudiar si el medio a través del cual el legislador quiso obtener el fin mencionado, es adecuado, efectivamente conducente y necesario. Sólo podría admitirse que, la exclusión de contadores públicos autorizados de la posibilidad de ser revisores fiscales en conjuntos de uso mixto sometidos al régimen de propiedad horizontal, es un mecanismo adecuado para eliminar el riesgo social propio del ejercicio de esta profesión, si se partiera del supuesto de que los contadores públicos autorizados no cuentan con la formación necesaria para llevar a cabo las tareas propias de la revisoría fiscal y por tanto generan un riesgo social. Ello sería admitir que aunque las autoridades competentes otorgaron el título habilitante para ejercer la profesión a contadores no titulados por considerarlos idóneos, ahora los considera incapaces de ejercer una de las facetas de su profesión, a pesar de que ellos ya superaron los requerimientos exigidos. Por tanto, el mecanismo no es adecuado, pues si el contador que

⁹ Ver la sentencia C-131 de 1999

¹⁰ Ver, entre otras, las sentencias C-606 de 1992, C-177 de 1993 y C-660 de 1997.

¹¹ Al respecto resulta ilustrativa la sentencia C-671 de 2001, en la cual la Corte esquematiza los pasos de un juicio integrado de igualdad y las situaciones a las cuales se aplica.

porta la tarjeta profesional se presume idóneo para desempeñarse como tal, no puede el legislador, sin motivación alguna, adoptar una medida que elimina la posibilidad de que estos contadores ejerzan la revisoría fiscal para evitar un riesgo que no existe. En efecto, los contadores cuentan con un título habilitante y su idoneidad no está siendo cuestionada por quien intenta establecer la diferenciación, en este caso el legislador.

Así, si el legislador admitió que los contadores no titulados que cumplieren con ciertos requisitos fueran autorizados a ejercer la profesión sin limitación alguna, no puede ahora eliminar los derechos que surgen de la expedición de la tarjeta profesional con base en una supuesta falta de idoneidad que ni siquiera fue fundamentada en el seno del Congreso al momento de debatir la ley. En ese sentido, si el legislador equiparó a todos los contadores que tienen tarjeta profesional como profesionales capacitados, no es admisible que ahora establezca diferenciaciones basadas en una supuesta ausencia de formación académica, pues en su momento, el propio legislador estableció requisitos para considerarlos como iguales a efectos del ejercicio de la profesión, y una vez superados, no puede arrebatar las posibilidades de trabajo, salvo que concurra alguna de las causales por las cuales los contadores pueden perder su licencia.

Sin embargo, insiste la Corte, estos argumentos no implican que sea inconstitucional *per se* renovar los requisitos para el ejercicio de una profesión o establecer distinciones a causa de la formación académica o idoneidad de ciertos profesionales, frente a algunos campos específicos para ejercer la profesión. Pero dada la importancia de este asunto en nuestro régimen constitucional, ello debe llevarse a cabo si es necesario a fin de cumplir los fines del Estado. Así, para realizar innovaciones de este tipo es claro que el legislador debe asumir una carga argumentativa fuerte a través de la cual sustente suficientemente la diferenciación establecida y debe hacer explícitas las razones que lo llevan a restringir los derechos de profesionales autorizados anteriormente.

16.- Finalmente, para este Tribunal no es de recibo el argumento del Ministerio Público, según el cual los contadores autorizados no están avalados por las autoridades, pues la Junta Central de Contadores permitió a algunos contadores no titulados inscribirse y por tanto portar la tarjeta profesional que los avala como personas capacitadas e idóneas. Además, aunque se pensara que no son aptos, ello debe ser demostrado a través del proceso establecido en la ley. Tal proceso está organizado a fin de impedir que profesionales no idóneos pongan en riesgo intereses sociales de gran importancia. Se presume entonces que, el contador público que se encuentre inscrito y sea portador de la tarjeta profesional, es competente para desempeñarse en cualquiera de las áreas de la disciplina, salvo norma en contrario basada en una motivación suficiente. Por tanto, la expresión “titulado” usada en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001 debe ser declarada inexecutable.

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 **INEXEQUIBLE** la expresión “*titulado*” contenida en el artículo 56 de la Ley 675 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General