



Sentencia 487 de 1997 Corte Constitucional

SCC04871997

Sentencia C-487/97

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

CONTADOR GENERAL DE LA NACION - No se requiere ser colombiano de nacimiento/DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS -Improcedencia de fijar restricciones

La limitación del derecho de participación en la modalidad que describe el numeral 7 del artículo 40 de la C.P., fundamental para el desarrollo y consolidación de la democracia, sólo es legítima cuando proviene directamente del Constituyente, o cuando "razones relacionadas con la defensa de los intereses nacionales, la seguridad nacional y la manera como deben regirse los destinos políticos, sociales y económicos del país", legitimen al legislador para hacerlo, lo que no ocurre en el caso que se analiza, que regula una función de carácter estrictamente técnico. Tal decisión, por carecer de un fundamento razonable y justificable implica un trato discriminatorio para los ciudadanos colombianos por adopción, pues afecta el núcleo esencial de su derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P., a quienes se les proscribe un sector de la función pública sin que exista motivo alguno que haga legítima esa determinación, con lo que se les vulnera también el derecho del cual son titulares según el artículo 40-7 de la Constitución.

CONTADOR GENERAL DE LA NACION - Requisito de experiencia profesional

El requisito de experiencia profesional aparece razonable y justificable, pues la responsabilidad del manejo y dirección de la contabilidad nacional desde luego ha de entregarse a personas de sólida y reconocida experiencia, de otra parte.

BALANCE GENERAL DE LA NACION - Presentación al Congreso

Lo dispuesto en el literal del artículo 3 de la ley 298 de 1996, no hace más que ratificar en cabeza del Contador General de la Nación una función que le atribuyó directamente el Constituyente. La elaboración, envío y presentación del Balance General de la Nación son funciones que hacen parte de un proceso complejo del cual es responsable la rama ejecutiva.

CONTADOR GENERAL DE LA NACION-Le corresponde diseño, implantación y establecimiento del control interno

Le corresponde al Contador General de la Nación como director de la institución, garantizar que en ella se diseñen e implementen políticas de control interno de conformidad con las disposiciones de la citada ley 87 de 1993, por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos dotados de fuerza vinculante, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad, el cual a su vez y por disposición del legislador adoptada en desarrollo del mandato del artículo 269 de la Constitución, hará parte del sistema de control interno, luego es evidente la incidencia necesaria que tendrán las disposiciones que produzca en materia contable la Contaduría General de la Nación en los sistemas de control interno que en cumplimiento de la ley 87 de 1993 adopte cada entidad pública, sin que ello signifique violación de ninguna norma del ordenamiento superior.

CONTADURIA GENERAL DE LA NACION-Decisiones en materia contable son obligatorias/CONTADOR GENERAL DE LA NACION-Facultades de Inspección y sanción en ámbito administrativo

Las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los "productos finales", entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado. Esos poderes, "de imposición y de mando", reclaman para ser efectivos facultades de inspección y de sanción como las consagradas en los literales q y t del artículo 4 de la ley 298 de 1996, las cuales deben ser reguladas por la ley, a través de las cuales el organismo rector, en este caso la Contaduría, pueda verificar y exigir, de ser el caso coercitivamente, el cumplimiento oportuno y pertinente de las normas y directrices

que expida en cumplimiento de sus funciones, pues los errores o inconsistencias en el desarrollo de los procedimientos que ella determine, como se dijo, no solo afectarían la contabilidad de la entidad inspeccionada, sino que distorsionarían el escenario contable nacional acarreando graves consecuencias para el país. Esas facultades de inspección y de sanción, que deben ser objeto de regulación especial por parte del legislador, o en su defecto remitirse a las disposiciones generales de la ley (Código Único Disciplinario), en el caso que se analiza, se limitan al ámbito administrativo, por eso las otorgó el legislador, de conformidad con el texto de las disposiciones impugnadas, exclusivamente para verificar el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación, lo que indica que en ningún caso invaden materias o espacios atribuidos por el Constituyente a otros organismos del Estado.

FUNCION DE CONTADURIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Reestructuración de áreas financieras y contables de entidades públicas

Nótese que la norma impugnada se refiere a la "reestructuración", en el sentido de reorganización, de las áreas contables y financieras existentes en las entidades públicas, ella no facultó a las autoridades competentes en cada caso, para crear nuevas dependencias o para suprimir o fusionar las que tenían, lo cual si hubiera afectado la estructura de cada entidad, función que definitivamente le corresponde en el orden nacional al Congreso y en las entidades territoriales a los concejos y asambleas. Ese requerimiento perentorio, que se efectuó a través de la norma atacada a las entidades públicas, no pretendió que ellas asumieran las funciones a las que se refieren lo artículos 150-7, 300-7 y 313-6 de la C.P. ni desconoció el mandato del artículo 150-10 de la misma, con fundamento en el cual el Congreso puede delegar, de manera expresa y para situaciones concretas, esas facultades en el ejecutivo, pues lo que exigió el legislador fue que las autoridades competentes en cada caso reorganizaran internamente en cada entidad pública sus áreas financieras y contables, reorganización necesaria para el cumplimiento de un mandato constitucional, lo que en muchos casos se facilita dada la tendencia del legislador de aprobar estructuras abiertas y flexibles en la administración pública.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Naturaleza/JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Integración

Si se tiene en cuenta que dicha Junta fue definida por la ley como una unidad administrativa especial dependiente del Ministerio de Educación Nacional, es claro que se trata de una dependencia de aquel que como tal hace parte de su estructura. La Junta Central de Contadores es una dependencia 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 conocimiento. Es una dependencia de la rama ejecutiva del poder a través de la cual el Estado, representado por el Ministerio de Educación, cumple con el deber de promover y garantizar el ejercicio de una profesión, la contaduría, dentro del marco que las normas éticas y legales configuran. La presencia del Contador General de la Nación, así como la de los superintendentes que señala la norma citada, se justifica en cuanto se trata de personas especializadas en las ciencias contables, y en el caso específico del primero de un funcionario que dentro de la estructura del Estado cumple, al más alto nivel, la función de Contador del Estado.

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Funciones de Tribunal Disciplinario

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 contadores, la cual fue encomendada por el Constituyente a la Procuraduría; tampoco le corresponde investigar y si es del caso 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. El contador general de la Nación y sus colegas subalternos, en tanto profesionales de la Contaduría, también son potenciales sujetos de las acciones del tribunal, por lo que de presentarse esos casos el Contador, como miembro de la Junta, deberá acogerse a las normas sobre inhabilidades, impedimentos y recusaciones señaladas para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la citada ley 43 de 1990, sin que ello pueda interpretarse como una obstrucción a la realización de los principios de transparencia e imparcialidad a los que se refiere el artículo 209 de la C.P., que al contrario encuentran espacios más claros de realización si el Estado está en real capacidad de garantizar la idoneidad y eticidad de los profesionales a su servicio.

Referencia: Expediente No. D-1611

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2, literales a y d; 3, literales d y k; 4, literales f, m, q y t; 5 y 12, de la Ley 298 de 1996, "Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia".

Actor:

CARLOS MARIO ISAZA SERRANO

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santa Fe de Bogotá D.C., Octubre dos (2) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 242 de la Constitución Política, el ciudadano CARLOS MARIO ISAZA SERRANO solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de los literales a y d del artículo 2, d y k del artículo 3, f , m, q y t del artículo 4, del artículo 5 y del artículo 12 de la Ley 298 de 1996, "Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia".

Por auto del 8 de abril de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda y ordenó su fijación en lista, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas a los señores Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y Contador General de la Nación.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

"LEY 298 de 1996

(julio 23)

"Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.

"*¿*.

"Artículo 2º. Del Contador General de la Nación. El Contador General de la Nación será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los siguientes requisitos:

"*¿*.

"a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

"*¿*..

"d) Haber ejercido con buen crédito la profesión de Contador Público, durante diez (10) años, o la cátedra universitaria por el mismo tiempo, en establecimientos reconocidos oficialmente.

"Artículo 3º. Funciones del Contador General de la Nación:

"*¿*..

"d) Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución.

"*¿*.

"k) Diseñar, implantar y establecer políticas de control interno conforme a la ley.

"*¿*

Artículo 4º. Funciones de la Contaduría General de la Nación. La Contaduría General de la Nación desarrollará las siguientes funciones:

"i.

"f) Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución.

"i

"m) Expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las entidades u organismos, así como cualquier otra información que resulte de los mismos.

"i.

"q) Ejercer inspecciones sobre el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

"i

"t) Imponer a las entidades a las que se refiere la presente ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

"i.

"Artículo 5º. Oficinas Contables. Para garantizar el adecuado registro contable de todas las operaciones del sector público dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las autoridades competentes reestructurarán las áreas financieras y contables actualmente existentes con el objeto de que asuman la función de contaduría en cada una de las entidades u organismos que integran la administración pública".

"Artículo 12. El Contador General de la Nación o su delegado será miembro de la Junta Central de Contadores de que trata el título segundo de la ley 43 de 1990".

III. LA DEMANDA.

El actor presenta los siguientes cargos de inconstitucionalidad contra disposiciones de la Ley 298 de 1996:

1. Las exigencias de ser colombiano por nacimiento y acreditar un mínimo de diez años de experiencia, profesional o docente, para acceder al cargo de Contador General de la Nación, consignadas en los literales a y d del artículo 2 de la ley 298 de 1996, son violatorias de principios y derechos fundamentales consagrados en la C.P.

En efecto, la primera acusación del actor se dirige contra la disposiciones contenidas en los literales a y d del artículo 2 de la Ley impugnada, por considerar que ellas violan los artículos 13, 40 numeral 7, y 100 de la Constitución Política. Sustenta el demandante su afirmación en los siguientes argumentos:

- La exigencia de ser colombiano por nacimiento para acceder al cargo de Contador General de la Nación, no se ajusta a las normas de la contabilidad ni a las normas de la función pública, únicas que pueden servir de fundamento para establecer criterios de diferenciación, en este caso entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción.

- Tal exigencia restringe una disposición superior, la contenida en el artículo 40 de la Carta Política, al impedir que colombianos por adopción participen en el ejercicio, conformación y control del poder político, en la modalidad de acceso a los cargos públicos, lo que implica la violación de un derecho fundamental que la Carta Política le reconoció a todos los ciudadanos sin distingo.

- En opinión del actor no existe ninguna razón de orden público que pueda justificar de manera razonable la medida adoptada a través de la norma impugnada, única que podría sustentar la limitación de los derechos civiles de aquéllos que, en principio, gozan de los mismos derechos que se predicen de los nacionales colombianos por nacimiento.

- Considera el demandante que la disposición impugnada vulnera también el artículo 13 superior, pues establece para quien aspire a desempeñarse como Contador General de la Nación, exigencias que exceden en gran medida, de una parte las finalidades propias de esa entidad, a la que le corresponde realizar apenas una de las dimensiones de lo que es el universo de la hacienda pública, y de otra, los requisitos que se exigen para quien sería su superior funcional, esto es el Ministro de Hacienda, lo que no solo es injustificado sino contrario al principio de igualdad.

2. Al atribuir al Contador General de la Nación y a la Contaduría General de la Nación respectivamente, la función de elaborar el Balance General de la Nación y presentarlo al Congreso de la República para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, el legislador violó el parágrafo del artículo 354 de la C.P., pues esa es una función que el Constituyente le atribuyó directamente al Gobierno Nacional, que el Congreso no podía delegar en una entidad distinta.

El segundo cargo de inconstitucionalidad lo dirige el actor contra los apartes subrayados del literal d del artículo 3 y del literal f del artículo 4 de la ley 298 de 1996, señalando que la función de presentar el Balance General de la Nación al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis a través de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, de conformidad con los establecido en el parágrafo del artículo 354 de la Constitución Política, le fue atribuida por el Constituyente al Gobierno Nacional, el cual en términos del artículo 115 superior, "lo forman el Presidente de la República y el ministro o director del departamento correspondiente, en cada negocio particular", luego el legislador no podía trasladar la función a una entidad diferente, en el caso que se analiza a la Contaduría General de la Nación, sin violar con ello el precepto superior que el actor considera transgredido.

3. Cuando el legislador le atribuyó como una de sus funciones al Contador General de la Nación, la de diseñar, implementar y establecer políticas de control interno conforme a la ley, desconoció normas constitucionales que ordenan que esa función la cumpla el Congreso de la República.

La disposición citada se encuentra consignada en el literal k del artículo 3 de la ley 298 de 1996, en opinión del actor ella es contraria a los mandatos de los artículos 209 inciso segundo, 269 y 354 inciso segundo de la Carta Política, toda vez que si el legislador le impone, como lo hizo a través de la norma impugnada, al Contador General de la Nación la obligación de establecer políticas de control interno, lo que hizo fue atribuirle una de las funciones que el Constituyente, a través de las normas señaladas como infringidas, confirió expresamente al Congreso de la República, para que por intermedio de leyes establezca los parámetros generales que las diferentes entidades públicas deben seguir para aplicar métodos y procedimientos de control interno.

4. La expedición de los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las entidades u organismos, es una función que de conformidad con las disposiciones del artículo 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto le corresponde cumplir al Contador General de la Nación y no a la Contaduría General de la Nación.

En opinión del actor lo que hizo el legislador a través del literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996, fue, a través de una norma ordinaria modificar una de carácter orgánico, desplazando la responsabilidad que la segunda, de mayor jerarquía, radicó en cabeza de un funcionario a la entidad que éste dirige, con lo cual además de desconocer los mandatos de los artículos 151 y 352 de la C.P., diluyó las responsabilidades que se originan en el cumplimiento de esa función.

5. La facultades para inspeccionar y sancionar a las entidades públicas y a los funcionarios de las mismas que desconozcan o vulneren las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación, atribuida por el legislador a esa entidad, violan el ordenamiento superior en cuanto le atribuyen a esa institución funciones que la Constitución radicó en cabeza de otros organismos.

El impugnante sostiene que las disposiciones de los literales q y t del artículo 4 de la ley 298 de 1996, son contrarias a los artículos 121, 267, 268, 277-1 y 354 superiores, dado que trasladan a la Contaduría General de la Nación las facultades atribuidas por el Constituyente a "otros organismos del Estado".

Anota, que las funciones de inspección y vigilancia dirigidas a verificar el cumplimiento de las normas jurídicas expedidas por organismos del Estado y la imposición de sanciones fiscales, disciplinarias o penales a los servidores públicos que las desconozcan, son atribuciones que la Constitución asignó de manera expresa a la Contraloría General de la República, a las superintendencias, a la Procuraduría General de la Nación y a los jueces de la república, respectivamente, "...cuya reproducción no cabe dentro del especial marco establecido en el artículo 354 de la Carta."

6. Reestructurar la administración pública o los organismos que la integran, cuando la necesidad lo exija y la conveniencia pública lo aconseje, es competencia exclusiva del Congreso de la República y excepcionalmente del Presidente de la República cuando aquél lo faculta; en consecuencia, es inconstitucional cualquier norma legal que ordene que un órgano distinto de los señalados sea investido de dicha facultad.

Considera el demandante que el legislador, a través de la norma impugnada, violó lo dispuesto en los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la

C.P., pues le ordena a las entidades administrativas del orden nacional, departamental y municipal reestructurarse a sí mismas, sin tener en cuenta que esa función es, como se dijo, exclusiva del legislador, el cual previo cumplimiento de los presupuestos consignados en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política y de manera excepcional puede atribuirla al Presidente de la República.

Ordenar, como lo hace el legislador a través del numeral impugnado, que cada entidad u organismo que integre la administración pública reestructure sus áreas financieras y contables, con el objeto de que cada una de ellas asuma la función de contaduría que le corresponde, implica, según el actor, el traslado de una función que el Constituyente radicó de manera expresa en cabeza del legislador -la cual sólo puede delegar excepcional y concretamente en el Presidente de la República-, en entidades de carácter administrativo que carecen de competencia para hacerlo.

En consecuencia, señala el actor, esa disposición además de violar los numerales citados del artículo 150 de la C.P., contradice también los artículos 300-7 y 313-6 de la misma, que atribuyen la función de determinar la estructura de la administración departamental y municipal a las Asambleas y Concejos respectivamente, no pudiendo la ley, sin resquebrajar el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales, imponerles disposiciones que trasladen sus competencias a los organismos administrativos de las mismas.

7. El desarrollo legal del artículo 354 de la C.P., que creó la figura del Contador General de la Nación y le atribuyó a ésta la función de llevar la contabilidad general de la misma y de consolidarla con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, no admite que se incluya en su contenido una modificación a la integración de la Junta Central de Contadores, disposición que hace parte de la ley que reglamentó la profesión de contador, pues ello rompe el principio de unidad de materia que consagra el artículo 158 de la Constitución, y obstaculiza la realización de los principios de transparencia e imparcialidad que consagra el artículo 209 superior.

Tal disposición, afirma el actor, es contraria al principio de imparcialidad que rige la función pública, pues la participación del Contador General como miembro de dicha junta, que "...cumple las funciones de tribunal disciplinario de esa profesión", permitirá "...un ejercicio parcializado de las funciones administrativas a cargo de aquel", que se traducirá necesariamente en la violación de los preceptos que consagra el artículo 209 de la Carta Política.

Con base en las anteriores acusaciones, el actor solicita a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de los apartes subrayados de las disposiciones transcritas de la Ley 298 de 1996.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles las disposiciones impugnadas de la ley 298 de 1996.

En primer término señala el Ministerio Público, que la acusación que plantea el demandante contra lo dispuesto en los literales a y d del artículo 2 de la Ley 298 de 1996, no tiene fundamento, pues es la misma Constitución Política la que determina un trato diferente, en ciertas circunstancias, para los colombianos por nacimiento y los colombianos por adopción, sin que ello pueda interpretarse como violatorio del artículo 13 de la C.P.

Esa situación se corrobora, dice, entre otros en los mandatos de los artículos 96 y 97 superiores. Anota, que si la misma Carta exige calidades especiales para el ejercicio de los altos cargos del Estado, como sucede por ejemplo en el caso de los magistrados de las altas Cortes, no existe motivo suficiente que le impida exigirlas al legislador, mucho más cuando la finalidad del mandato legal se constituye en "prenda de garantía de una gestión...de tanta trascendencia para los intereses de la Nación".

Sobre la acusación de inconstitucionalidad que presenta el actor contra lo dispuesto en los artículos 3-d y 4-f de la ley 298 de 1996, normas que ordenan que el Balance General de la Nación sea elaborado y presentado al Congreso por la Contaduría General de la Nación y por el Contador General de la misma, la cual sustenta la presunta violación del mandato del párrafo del artículo 354 de la Carta Política, que según él le atribuye esa función al Gobierno nacional, anota el Ministerio Público lo siguiente: la función que le asignó el Constituyente al gobierno nacional, de conformidad con el texto del citado párrafo, fue la de enviar dicho balance a la Corporación legislativa, balance que de acuerdo con el mandato constitucional del mismo artículo 354 debe ser elaborado, y por lo tanto sustentado, por el organismo especializado creado para el efecto que no es otro que la Contaduría General de la Nación, lo que significa que las disposiciones legales impugnadas en nada contrarían las disposiciones del ordenamiento superior.

En cuanto al diseño de políticas de control interno a las que se refiere el literal k del artículo 3 de la ley 298 de 1996, considera el Ministerio Público que es esa una disposición acorde con los mandatos del ordenamiento superior, que establece como obligación de las entidades que hacen parte de la administración pública, la de diseñar e implementar cada una de ellas, de conformidad con la ley, procedimientos de control interno, obligación que le asiste también a la Contaduría General de la Nación.

Desestima el Procurador General de la Nación la acusación de inconstitucionalidad presentada por el actor contra el literal m del artículo 4 de la Ley 298 de 1996, pues en su concepto la circunstancia de que la norma impugnada le haya asignado a la Contaduría General de la Nación la función de expedir los certificados de disponibilidad de recursos o excedentes financieros de la Nación, no significa, que contrariando las disposiciones del artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y desconociendo lo dispuesto en el artículo 151 de la C.P., de ella haya sido despojado arbitrariamente el Contador General de la Nación, "...pues ese alto cargo hace parte de dicha entidad."

Respecto a las funciones de inspección y vigilancia que los literales q y t del artículo 4 de la Ley 298 de 1996 le atribuyeron a la Contaduría General de la Nación, el concepto del Procurador es que ellas en nada contrarían el ordenamiento superior, pues, anota, resulta apenas coherente que si el Constituyente le asignó a un organismo especializado el cumplimiento de una función que deberá coordinar y consolidar con todas las entidades públicas, incluidas las descentralizadas territorialmente o por servicios, a dicha entidad el legislador le reconozca capacidad para vigilar y verificar el cumplimiento de las normas que produzca para el cumplimiento de los objetivos que le corresponden, labor que se debe entender, según el Ministerio Público, como una actividad administrativa especializada, si se tiene en cuenta que las sanciones a las que se refiere la segunda disposición citada, se limitan al campo de lo contable, luego no se pueden confundir con las que pueden imponer otros organismos del Estado.

Para el Procurador las disposiciones contenidas en el artículo 5 de la ley 298 de 1996, son en todo acordes con los preceptos de la Constitución, pues la reestructuración que ordena que se adelante en las áreas financieras y contables existentes en las entidades públicas, nada tiene que ver con las funciones que le corresponde cumplir al legislativo por disposición expresa del Constituyente, dirigidas a determinar la estructura de la administración nacional, que incluyen la posibilidad de crear, suprimir o fusionar organismos o dependencias públicas, facultad que a nivel territorial cumplen las asambleas departamentales y los concejos municipales. De lo que se trataba era de dar un plazo perentorio para que las autoridades competentes en cada caso reestructuraran esas dependencias, con el objeto de que las mismas pudieran asumir de manera efectiva las funciones que en materia contable les corresponden, de acuerdo con las directrices que al efecto expida la Contaduría General de la Nación.

Por último, rechaza el Ministerio Público la afirmación del demandante de que las disposiciones del artículo 12 de la Ley 298 de 1996, vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la C.P. y el principio de imparcialidad a que se refiere el artículo 209 superior. Sostiene el Procurador que existe una "íntima relación" entre las funciones de la Contaduría General de la Nación y de la Junta Central de Contadores, cuya conformación se modifica a través de la norma impugnada al incluir como uno de sus miembros al Contador General de la Nación, de donde se concluye que no es un tema ajeno a la materia de la ley cuya disposición se impugna y en consecuencia que no se desconoce el principio de unidad de materia. En cuanto a la presunta violación del principio de imparcialidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución, anota el concepto fiscal que ella se desvirtúa si se tiene en cuenta que la mencionada Junta Central de Contadores es una unidad administrativa dependiente del Ministerio de Educación Nacional, esto es una entidad pública, que admite, sin riesgo de vulneración de preceptos constitucionales, la presencia de un alto funcionario del Estado, máxime cuando la formación que se exige al mismo y la función que cumple dentro del Estado coinciden con la profesión que regula la anotada Junta.

V. OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el abogado ANTONIO MEDINA ROMERO, quien actuando en nombre y representación del director del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a esta Corporación que se declaren exequibles las disposiciones impugnadas de la ley 298 de 1996, pues su contenido, afirma, en nada contraría el ordenamiento superior. Fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Con base en la Sentencia C-537 de 1993 de esta Corporación, el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, defiende la constitucionalidad de los literales a y d del artículo 2 de la ley 298 de 1996, que contienen las calidades exigidas por el legislador a quienes aspiren a ocupar el cargo de Contador General de la Nación, argumentando que las mismas se avienen al artículo 122 superior, en tanto que la ley, si la Constitución no lo ha hecho directamente, puede fijar requisitos y condiciones para el ejercicio de los cargos públicos, mucho más en este caso, apunta, en el que claramente se observa que tales exigencias persiguen asegurar "en el candidato la calificación técnica profesional requerida para el desempeño idóneo" del cargo.

Anota el interviniante, que tampoco es contrario a la Constitución el mandato legal consignado en el literal k del artículo 3 de la ley 298 de 1996, que ordena que el Contador General diseñe, implante y establezca políticas de control interno, pues es precisamente una norma superior, el artículo 209 de la Carta, la que impone la obligación de establecer dichos controles, de conformidad con la ley, en todos los órganos de la administración pública.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad que presenta el actor contra el literal m del artículo 4 de la Ley 298 de 1996, que faculta a la Contaduría General de la Nación para expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, en opinión del

apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, ello debe entenderse no como una modificación del artículo 82 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, sino como una aclaración del mismo, en el sentido de que, dentro de la Contaduría como entidad, es el Contador el encargado de expedir tales certificados.

En cuanto a las acusaciones contra las disposiciones de los literales q y t del mismo artículo 4 de la ley 298 de 1996, en su criterio ellas son infundadas, pues las facultades de inspección y vigilancia que en ellas se atribuyen a la Contaduría General de la Nación, son las únicas que permitirán la consolidación de una contabilidad pública en el país y, en consecuencia el desarrollo efectivo del artículo 354 de la Carta.

Afirma el apoderado de la Función Pública al referirse a los cargos que formula el actor contra el artículo 5 de la ley 298 de 1996, que la reestructuración de las áreas financieras y contables de las distintas entidades de la administración pública, es una orden que el legislador impartió a las autoridades competentes, y no a la Contaduría General de la Nación, por lo que no se configura ninguna violación de la Constitución.

Por último y para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de todas las normas acusadas, cita la Sentencia C-025 de 1993 y concluye que bajo los parámetros dados por esta Corporación, el artículo 354 superior si permite que el Contador General sea miembro de la Junta Central de Contadores, y que al ser ésta el organismo de vigilancia y control de la profesión de los contadores públicos, el artículo 12 de la Ley 298 de 1996, no rompe el principio de la unidad de materia.

CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

El doctor EDGAR FERNANDO NIETO SANCHEZ, Contador General de la Nación, en el término establecido para el efecto intervino y solicitó a esta Corporación que se declaren conformes a la Constitución Política las normas acusadas de la ley 298 de 1996, pues sus disposiciones son acordes con lo preceptos de la Carta. Para respaldar su solicitud pone a consideración de la Corte los siguientes argumentos:

Para el Contador General de la Nación, los requisitos que impuso el legislador para acceder a ese cargo, específicamente los consignados en los literales a y d del artículo 2 de la ley 298 de 1996, en nada contrarían el ordenamiento superior, al contrario su cumplimiento garantizará que la persona designada para ocuparlo acredite un mayor conocimiento de la realidad nacional, condición necesaria para que el gobierno adopte la mejores decisiones en asuntos financieros.

De otra parte, señala el interveniente, "... no es de recibo que el ordenamiento jurídico colombiano pueda exigir para los aspirantes a otros cargos, como el de Contralor General de la República, la calidad de nacional colombiano por nacimiento, y sea inconstitucional que la exija para otros con la misma importancia, como el de Contador General de la Nación."

Anota que no se puede equiparar el derecho que tienen todos los ciudadanos de ejercer una determinada profesión u oficio, con el derecho de acceder a los cargos públicos, el cual puede ser objeto de condicionamientos por parte del legislador, en la medida en que ellos deben estar reservados para aquellos que cumplan con ciertos y especiales requisitos, los cuales serán establecidos de cara a garantizar la realización plena de los fines que se le atribuyen al cargo. En este orden de ideas, sostiene, si bien todos los contadores públicos son depositarios de la fe pública, el caso del Contador General de la Nación es especial, pues él está llamado a guardarla a nombre de la Nación, por eso a partir de la Constitución de 1991 en él se identifica "la autoridad doctrinaria en materia de Contabilidad Pública, cuyo campo de aplicación se extiende a todos los entes del sector público".

En cuanto a los reparos de inconstitucionalidad que hace el demandante a las disposiciones contenidas en los artículos 3-d y 4-f de la Ley 298 de 1996, que ordenan que el Balance General de la Nación sea elaborado y presentado al Congreso de la República por la Contaduría General de la Nación y específicamente por su titular, el interveniente manifiesta que ellas no hacen más que desarrollar, de una parte el artículo 268 de la Constitución que atribuye tal función al Contador General expresamente, y de otra el artículo 354 de la misma, toda vez que el párrafo de este último no atribuye dicha función al gobierno nacional, como equivocadamente lo entiende el actor, sino que le ordena enviarlo al legislativo, pudiendo perfectamente ser presentado y sustentado por el Contador como responsable que es de su elaboración.

En cuanto al diseño e implantación de políticas de control interno, funciones atribuidas por el literal k del artículo 3 de la ley demandada al Contador General Nacional, señala el interveniente que ellas en ningún caso se traducen en una usurpación de funciones asignadas por el Constituyente al legislador, puesto que no se trata, como lo afirma el demandante, de que dicho funcionario las imponga a otras instituciones, él solamente podrá hacer uso de ellas al interior de la Contaduría General de la Nación, tal como lo ordena la Ley 87 de 1993. En consecuencia, los preceptos impugnados de la Ley 298 de 1996, no hacen más que reafirmar la facultad que tiene el Contador General de la Nación para regular, al interior de la entidad que dirige, la materia de control interno. Sin embargo, sostiene el interveniente, cuando el artículo 3 de la Ley 87 de 1993 señala como características del control interno "los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operaciones de la respectiva entidad", indudablemente permite la incidencia del Contador General de la Nación en el diseño del control interno de otras entidades.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad que el actor formula contra lo dispuesto en el literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996, que le ordena a la Contaduría General de la Nación expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros de la Nación, dice el interviniente que ello no es contrario al artículo 82 del Estatuto General del Presupuesto y menos al Ordenamiento Constitucional, pues se trata de una labor cuyas características se enmarcan perfectamente en la dinámica y funciones a cargo de esa entidad, ya que si a ella le corresponde elaborar un sistema de información contable y financiero, ella dispondrá de toda la información proveniente de las demás entidades del Estado, siendo además de conveniente obvio que expida dichos certificados, pues cuenta con la información necesaria y pertinente para hacerlo.

Sobre las funciones de inspección y vigilancia que los literales q y t del artículo 4 de la ley 298 de 1996 le atribuyen a la Contaduría General de la Nación, el interviniente considera equivocada la apreciación del demandante, en el sentido de que esas funciones, dirigidas a vigilar y verificar el cumplimiento de las normas contables expedidas por esa entidad, tengan el carácter de investigación previa a la imposición de una sanción, esto es que en esencia sean funciones de policía administrativa o de control fiscal, como tales asignadas por la Constitución a otras entidades del Estado; dicha vigilancia, dice, constituye solamente un control preventivo que se efectuará sobre las entidades que deben cumplir normas de carácter contable y financiero, con el objeto de garantizar el cumplimiento eficaz de las funciones que están bajo su responsabilidad, sin que ellas tengan relación alguna con la imposición de sanciones. De haber sido así, advierte el Contador General, la Ley 298 de 1996 hubiera previsto en concreto las sanciones a imponer por el incumplimiento anotado y, además, hubiera regulado el tema en el capítulo relativo a las sanciones.

Tampoco comparte el interviniente las razones esgrimidas en la demanda para fundamentar el cargo de inconstitucionalidad presentado contra el artículo 5 de la ley 298 de 1996; anota que no le es dado al interprete diferenciar donde el legislador no ha diferenciado y que "la ley debe ser interpretada en su estricto sentido natural y lógico", en esa perspectiva la palabra "reestructurar" empleada en dicha norma, no se debe entender como la facultad de determinar la estructura de la administración nacional, esto es como la capacidad de crear, suprimir, o fusionar entidades, se trata simplemente de adecuar las áreas financieras ya existentes en las diferentes entidades de la administración pública, para que puedan cumplir con las funciones que en materia contable les corresponde, de conformidad con las directrices que emanen de la Contaduría General de la Nación; anota que de otra parte, el término de 6 meses que otorgaba la norma acusada para cumplir ese cometido, a la fecha se encuentra agotado.

Por último, el Contador General de la Nación desestima los argumentos que sirven de base a la acusación del actor, sobre la violación, a través de las disposiciones del artículo 12 de la ley 298 de 1996, del principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la C.P., tal principio, dice, debe entenderse en una perspectiva amplia, no restringida, por lo que en su criterio, la modificación de la integración de la Junta Central de Contadores sí cabe dentro de la Ley objeto de control.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia

Esta Corporación es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los literales a y d del artículo 2; d y k del artículo 3 ; f , m, q y t del artículo 4 y contra los artículos 5 y 12 de la ley 298 de 1996, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política en concordancia con el Decreto 2067 de 1991.

Segunda. La materia de la demanda

La demanda del actor plantea dos problemas de fondo, el primero la violación del principio de igualdad y del derecho político de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos de los nacionales por adopción, y el segundo la falta de competencia del legislador para atribuir determinadas funciones al ente que creó en desarrollo del artículo 354 de la C.P., bien sea porque ellas le corresponde ejercerlas directamente a él mismo, o porque el Constituyente las atribuyó a otros organismos del Estado.

En primer término alega que las disposiciones de los literales a y d del artículo 2 de la ley 298 de 1996, que consignan dos de los requisitos que deberá cumplir la persona que aspire a desempeñarse como Contador General de la Nación, ser colombiano por nacimiento y tener una experiencia profesional o docente mínimo de diez años, vulneran el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P., pues discriminan, el primero a los nacionales por adopción a los cuales el artículo 40 superior les reconoce los mismos derechos que a los nacionales por nacimiento, y el segundo a los profesionales de la contaduría que no obstante estar acreditados de conformidad con las disposiciones de la ley para desempeñarse como tales, no hayan superado los diez años de ejercicio profesional o docente.

En segundo lugar considera el actor, que las decisiones del legislador consagradas en los literales d del artículo 3 y f del artículo 4, de establecer como funciones del Contador General y de la Contaduría General de la Nación, las de presentar al Congreso de la República por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, el Balance General, una vez lo hayan sometido a la auditoría de la Contraloría General de la República, son contrarias al mandato del Constituyente consagrado en el parágrafo del artículo 354 superior, pues según él es esa

una función que la Carta Política le atribuye directamente al gobierno nacional, el cual en su criterio, de conformidad con las disposiciones del artículo 115 de la Carta, única y exclusivamente lo conforman el Presidente de la República y el ministro o director de departamento administrativo correspondiente en cada negocio particular. Luego, concluye, el legislador carecía de competencia para trasladar esa función a un organismo distinto, que en su concepto no hace parte del gobierno nacional.

Acusa también el actor lo dispuesto en el literal k del artículo 3 de la citada ley 298 de 1996, pues considera que cuando el legislador le atribuyó al Contador General de la Nación, como una de sus funciones, la de "diseñar, implementar y establecer políticas de control interno conforme a la ley", lo que hizo fue despojarse a sí mismo de una facultad que el Constituyente le asignó directamente y de manera expresa a través del artículo 269 de la C.P., disposición superior que con esa decisión se desconoce y se viola. En su criterio el diseño de políticas sobre control interno es competencia exclusiva e intransferible del Congreso, y el desarrollo y adecuación de las mismas le corresponde a cada entidad pública en particular, luego si por norma legal la primera se radica en un organismo público diferente del Congreso, se le usurpa a esa Corporación una sus funciones.

Al analizar la función que el legislador le otorgó a la Contaduría General de la Nación a través del literal m del artículo 4 de la ley impugnada, que consiste en expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, concluye el demandante que ella contraría lo dispuesto en el artículo 151 de la C.P., dado que esa misma función había sido atribuida por el legislador al Contador General de la Nación, no a la Contaduría, a través del artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. En su opinión, si se tiene en cuenta que el mencionado artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto es una norma jerárquicamente superior a las disposiciones que contiene la ley 298 de 1996, ley ordinaria, no podía el Congreso, a través de ésta última, modificar dicho mandato sin incurrir con ello en una clara violación del citado artículo 151 superior.

En lo que se refiere a las funciones consignadas en los literales q y t del artículo 4 de la Ley 298 de 1996, específicamente las de inspeccionar el cumplimiento de las normas expedidas por esa entidad y la de imponer sanciones cuando verifique infracción de las mismas, considera el demandante que con ellas, sin tener competencia para el efecto, el legislador trasladó facultades que el mismo Constituyente radicó en otras entidades del Estado, entre ellas la Contraloría, la Procuraduría y los Jueces de la República, lo que implica violación de los respectivos preceptos constitucionales.

Cuestiona también el actor lo dispuesto en el artículo 5 de la citada ley 298 de 1996, pues en su concepto no podía el legislador ordenar a la Contaduría General de la Nación reestructurar las áreas financieras y contables de las entidades que conforman la administración pública, pues, señala, tal función es competencia exclusiva del Congreso, el cual sólo para casos concretos y previo cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 150-10 de la C.P., puede facultar excepcionalmente al ejecutivo para el efecto, nunca a una organismo público diferente.

Por último, acusa el mandato del artículo 12 de la misma ley, pues en su criterio la decisión del legislador de modificar a través de esta norma lo establecido en la ley que regula el ejercicio de la contaduría como profesión, resquebraja el principio de unidad de materia que consagra el artículo 158 de la Constitución, pues es esa una disposición que no coincide con la materia que se propuso reglamentar la ley 298 de 1996; además, en su opinión, la imposición del Contador General de la Nación como uno de los miembros de la Junta Nacional de Contadores, organismo que cumple funciones de carácter disciplinario, contraría los principios de transparencia e imparcialidad a los que se refiere el artículo 209 de la Carta Política

Tercera. El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en igualdad de condiciones, es condición esencial para el desarrollo del principio de participación que consagra la Constitución Política.

El primer problema que le plantea el actor a la Corte es el que según él se deriva del contenido de los literales a y d del artículo 2 de la ley 298 de 1996, los cuales en su opinión impiden y obstaculizan el libre ejercicio del derecho genérico fundamental de un grupo de ciudadanos, los nacionales por adopción, de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al condicionar su acceso al desempeño de un cargo público, el de Contador General de la Nación, al cumplimiento de dos requisitos que a su entender los colocan en situación de discriminación y por ende vulneran el ordenamiento superior: ser colombiano de nacimiento y tener una experiencia, profesional o docente, mínimo de diez años.

En opinión del actor ese derecho fundamental fue reconocido por el Constituyente, a través del artículo 40 superior, a todos los ciudadanos colombianos sin excepción, por lo que considera que la distinción que introdujo el legislador entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción para efectos de acceder al cargo de Contador General de la Nación, al no ser de origen constitucional viola la Carta Política, pues no existe motivo razonable que justifique tal diferenciación.

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha señalado que la democracia participativa es el eje central de la Constitución de 1991, ese principio, acogido por la Constitución,

"...supone un proceso político abierto y libre, a cuya realización deben contribuir tanto los particulares, como todas las autoridades, incluida la

fuerza pública.

"...

"La democracia participativa es un principio material que permea tanto la parte dogmática como orgánica de la Constitución. Ella exige la reinterpretación del ejercicio del poder desde la esencia de los derechos de participación. " (Corte Constitucional Sentencia T-439 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Uno de esos derechos, de carácter genérico, es el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, siendo una de sus dimensiones la consagrada en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución, que reconoce el derecho de todo ciudadano de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Ese derecho,

"...tiene el carácter de fundamental en cuanto únicamente la seguridad de su ejercicio concreto permite hacer realidad el principio de participación, que se constituye en uno de los esenciales dentro de la filosofía política que inspira nuestra Carta, lo cual encuentra sustento no sólo en la misma preceptiva constitucional, en su Preámbulo y en sus artículos 1,2, 3, 40, 41, 103 a 112, entre otros..."

"No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que éstos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio.

"Desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, se plasmó, como derecho del ciudadano, el de ser admitido a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otro criterio de distinción que el derivado de sus virtudes y de sus talentos, principio ratificado por el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) cuando declaró en 1969 que todo ciudadano debe gozar del derecho y la oportunidad de "tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".

"El mismo principio había quedado plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

"Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fueron aprobados por el Congreso de Colombia mediante la ley 74 de 1968.

"El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho - genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa." Corte Constitucional, Sentencia T-03 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, ese derecho fundamental encuentra en la misma Constitución una excepción que afecta tanto a los nacionales por nacimiento como a los nacionales por adopción, los cuales si tienen doble nacionalidad, en principio no podrán acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, correspondiéndole a la ley reglamentar y determinar los casos a los cuales esa excepción ha de aplicarse; sin embargo, esa no es la única diferenciación que consagró el Constituyente entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción:

"Resulta claro que el propio ordenamiento Constitucional consagró diferencias de trato entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción. Razones que se relacionan directamente con la defensa de los intereses nacionales, la seguridad nacional y la manera como deben regirse los destinos políticos, sociales y económicos del país, fueron factores esenciales para que el Constituyente del 91 reservara a los colombianos por nacimiento el desempeño de determinadas funciones públicas. La exigencia de dichas calidades -colombiano por nacimiento- no supone un desconocimiento del principio de igualdad ; por el contrario, se trata del reconocimiento de una diferencia material, propia de quienes han sido llamados a representar al Estado en el desempeño de ciertas funciones públicas. Por ello, la afirmación del demandante según la cual a los nacionales se les debe reglamentar en forma idéntica todos sus derechos y deberes, sin importar la manera como se acceda a ellos, no se ajusta a lo dispuesto por la Constitución, pues si en principio se predica la igualdad de nacionales, es el propio Estatuto Superior el que reservó para los colombianos por nacimiento el acceso a ciertos cargos públicos y, en general, estableció diferencias entre las dos categorías de nacionales, con consecuencias jurídicas distintas, sin que sea posible alegar violación del principio de igualdad política." (Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1997, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

De conformidad con lo expuesto se pueden diferenciar claramente dos restricciones de origen constitucional en lo relacionado con el derecho de acceso de los ciudadanos al desempeño de cargos o funciones públicas: la primera tiene que ver con la decisión del Constituyente, cuando se

trata del desempeño de ciertos cargos, los más altos del Estado, de reservarlos únicamente para nacionales por nacimiento; la segunda se remite a la excepción que consagra el artículo 40-7 superior, que prohíbe en principio tanto a nacionales por nacimiento como a nacionales por adopción que tengan doble nacionalidad, acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, situación que en cada caso debe ser reglamentada por la ley, correspondiéndole al legislador determinar cuando la excepción es aplicable.

En el caso que se analiza, el Constituyente, a través del artículo 354 de la Carta creó el cargo de Contador General de la Nación, sin estipular como requisito para acceder a su ejercicio el ser colombiano por nacimiento, lo que implica que no consideró necesario restringir los alcances del artículo 40 de la C.P., que establece que todo ciudadano, sin excepción, tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que una de las formas a través de las cuales puede hacer efectivo ese derecho, es accediendo al desempeño de funciones o cargos públicos.

La disposición impugnada establece como requisito para acceder al cargo de Contador General de la Nación ser colombiano de nacimiento, prohibiendo de manera tajante que los colombianos por adopción, aún cuando no posean doble nacionalidad, puedan aspirar a desempeñar esa dignidad. La pregunta que surge entonces es si el legislador, al desarrollar el mandato del artículo 354 de la C.P. podía, como lo hizo, imponer ese requisito para desempeñar dicho cargo, o si con esa decisión transgrede, como lo afirma el actor, el principio de igualdad que consagra el artículo 13 de la C.P., e impide el ejercicio del derecho político de participación de los ciudadanos que obtuvieron su nacionalidad por adopción, violando así las disposiciones del artículo 40 de la Carta.

Para la Corte, la limitación del derecho de participación en la modalidad que describe el numeral 7 del artículo 40 de la C.P., fundamental para el desarrollo y consolidación de la democracia, sólo es legítima cuando proviene directamente del Constituyente, o cuando "¿razones relacionadas con la defensa de los intereses nacionales, la seguridad nacional y la manera como deben regirse los destinos políticos, sociales y económicos del país", legitimen al legislador para hacerlo, lo que no ocurre en el caso que se analiza, que regula una función de carácter estrictamente técnico.

Tal decisión, por carecer de un fundamento razonable y justificable implica un trato discriminatorio para los ciudadanos colombianos por adopción, pues afecta el núcleo esencial de su derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P., a quienes se les proscribe un sector de la función pública sin que exista motivo alguno que haga legítima esa determinación, con lo que se les vulnera también el derecho del cual son titulares según el artículo 40-7 de la Constitución.

Por lo anterior la Corte declarará inexistente la expresión "de nacimiento", contenida en el literal a) del artículo 2 de la Ley 298 de 1996.

El legislador está autorizado por la Constitución para condicionar el ejercicio de funciones y cargos públicos al cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones.

Considera también el demandante que el requisito de experiencia que consagró el literal d) del artículo 2º de la ley 298 de 1996, norma que exige un mínimo de diez años de ejercicio profesional o docente, a quien aspire a ser designado Contador General de la Nación, contraría los artículos 13 y 40-7 de la C.P.

Es claro, que en tanto derecho fundamental el contenido esencial del derecho a ejercer cargos públicos es intangible, sin embargo, ello no quiere decir que no pueda ser objeto de regulaciones y limitaciones por parte del legislador, pues como lo ha dicho la Corte, el ejercicio del derecho político consagrado en el artículo 40-7 de la Carta de 1991,

"...se encuentra protegido por las mismas garantías que protegen el derecho al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y, en general, por los principios de libertad e igualdad que dan contenido a estos derechos."

"De ahí que al exigir ciertos requisitos o condiciones -tanto genéricas como específicas- para ejercer funciones o cargos públicos y al establecer normas que rijan la práctica laboral, el legislador no pueda vulnerar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 40 de la Carta o de cualquier otro derecho fundamental. Como tampoco pueda desconocer los valores y principios que conforman nuestra organización social, institucional y política." (corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1993, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Lo que no puede hacer el legislador "...es señalar requisitos que, sin justificación razonable, y objetivamente atendible, vulneren el principio de igualdad o restrinjan más allá de lo que sea razonablemente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan restricciones no admisibles en relación con el derecho o bien que se busca proteger."

En esta perspectiva, el requisito de experiencia profesional aparece razonable y justificable, pues la responsabilidad del manejo y dirección de la contabilidad nacional desde luego ha de entregarse a personas de sólida y reconocida experiencia, de otra parte, como lo ha señalado esta Corporación:

"Al lado de la Constitución, la ley es, pues, el instrumento legítimo para exigir a quienes aspiren a ejercer funciones y cargos públicos una determinada capacitación técnica, académica, científica o empírica y para determinar los medios de acreditarla. (Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1993, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Por lo dicho, el literal d) del artículo 2º de la ley 298 de 1996 será declarado exequible.

Cuarta. La presentación del Balance General de la Nación al Congreso de la República es la culminación de un proceso complejo a cargo del poder ejecutivo, cuya sustentación y presentación le corresponde a al Contador General de la Nación.

Elaborar el balance general de la Nación es una función que de conformidad con lo establecido en el artículo 354 de la C.P. le corresponde al Contador General de la Nación; cumplirla implica llegar a un resultado específico, el balance mismo, después del desarrollo de un proceso complejo que se surte en los diferentes niveles de la administración pública, en el que participan todas las entidades que hacen parte del Estado, las cuales atendiendo las directrices y procedimientos que al efecto les señale la Contaduría General de la Nación aportan el principal "insumo" para su elaboración y consolidación : su propia información.

Ese balance, de acuerdo con lo dispuesto el parágrafo de la misma norma, deberá ser enviado por el gobierno nacional al Congreso de la República, seis meses después de concluido el año fiscal y previa auditoría de la Contraloría General de la República. Considera el actor que dicho mandato Constitucional fue violado por el legislador a través de las disposiciones contenidas en los artículos 3-d y 4-f de la ley 298 de 1996, que le ordenan al Contador General de la Nación y a la Contaduría a su cargo respectivamente, elaborar y presentar al Congreso, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, el balance general de la Nación.

Se advierte en los argumentos expuestos por el demandante, que en su criterio la función de envío que el Constituyente le atribuyó al gobierno nacional incluye la de presentación del balance ante el Congreso, y que en consecuencia el encargo que le dio el legislador a través de las normas impugnadas que se analizan, tanto al Contador como a la Contaduría, contradicen ese precepto, pues para él ni la entidad ni su titular hacen parte del gobierno nacional, el cual, afirma, solo está constituido por el Presidente de la República y el respectivo ministro o jefe de departamento.

Para la Corte estas acusaciones carecen de fundamento por los siguientes motivos:

En primer lugar porque al efectuar un análisis detallado de los mandatos constitucionales sobre la materia contable, se encuentra que así como el parágrafo del artículo 354 de la Constitución le ordena al gobierno nacional enviar el balance general de la Nación al Congreso, el inciso primero de la misma norma le ordena al Contador General elaborarlo, mientras del último inciso del artículo 268 superior se concluye que presentarlo ante el Congreso le corresponde, por mandato del Constituyente, también al Contador General de la Nación.

"Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones :

"(...)

"Presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y del tesoro y rectificar el balance de la hacienda presentado al Congreso por el contador general."

En síntesis, lo dispuesto en el literal d del artículo 3 de la ley 298 de 1996, no hace más que ratificar en cabeza del Contador General de la Nación una función que le atribuyó directamente el Constituyente, motivo por el cual la Corte declarará exequibles las disposiciones impugnadas.

Ahora bien, en lo referido a la acusación de inconstitucionalidad presentada contra el literal f del artículo 4 de la ley 298 de 1996, ha de entenderse que el Constituyente en el texto del artículo 354 de la Carta Política, al prever la existencia de un funcionario que asumiera el cargo de Contador General de la Nación, creó paralelamente una institución que consideró esencial en la estructura del Estado, cuya dirección atribuyó a un funcionario de la rama ejecutiva que tiene la representación de la entidad. Luego pretender desligar las funciones del contador de las funciones de la contaduría es equivocado, en cuanto se desprende de un ejercicio de interpretación aislado y simplista de las normas superiores, motivo por el cual la Corte también declarará exequible la disposición impugnada que se analiza.

De otra parte, es procedente anotar que es restrictiva y simplista la interpretación que hace el demandante del artículo 115 de la Constitución, pues si bien dicho texto señala que para cada negocio en particular constituirán gobierno el presidente y el respectivo ministro o director de departamento, ello no da lugar a concluir, como lo hace el actor, que el cargo de Contador General de la Nación esté por fuera de la administración pública.

Si se tiene en cuenta que el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 189 de la Constitución es el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y la suprema autoridad administrativa del Estado, lo que se sintetiza en su condición de cabeza máxima de rama ejecutiva, y que el Contador General de la Nación es por disposición expresa del artículo 354 de la misma Carta Política un funcionario de la misma, sus actividades y el cumplimiento de sus funciones están supeditadas a las decisiones del gobierno nacional, luego no puede entenderse ajeno e independiente del mismo, menos cuando dadas las responsabilidades a él atribuidas, ejerce lo que la doctrina y la jurisprudencia identifican como autoridad administrativa.

En conclusión, las normas acusadas en nada contrarían el ordenamiento superior, no sólo porque expresamente el inciso final del artículo 268 de la C.P. le atribuye al Contador General de la Nación la función de presentar al Congreso el Balance General de la Nación, sino porque la elaboración, envío y presentación del mismo son funciones que hacen parte de un proceso complejo del cual es responsable la rama ejecutiva.

Quinta. El diseño, la implantación y el establecimiento de políticas de control interno constituyen una obligación de origen constitucional para el Contador General de la Nación.

El artículo 269 de la C.P. establece:

"Artículo 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas."

El legislador en cumplimiento de ese precepto constitucional expidió la ley 87 de 1993, de cuyo texto se desprenden dos consecuencias específicas para la Contaduría General de la Nación en tanto entidad pública de la rama ejecutiva que como tal hace parte de la administración pública y cuyo titular en la materia detenta el carácter de jefe supremo de la administración.

La primera consecuencia es que dada su condición de entidad pública, ella como tal está sometida a sus mandatos, debiendo dar cumplimiento estricto a los disposiciones que contiene; es decir que le corresponde al Contador General de la Nación como director de la institución, garantizar que en ella se diseñen e implementen políticas de control interno de conformidad con las disposiciones de la citada ley 87 de 1993, las cuales el legislador definió en el artículo 1 de dicha norma:

"Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y atención a las metas u objetivos previstos.

"El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

"En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando.

"Parágrafo. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal."

La segunda consecuencia se deduce del análisis integrado de las disposiciones del artículo 354 superior, que señala en su inciso segundo como funciones del Contador General de la Nación, "...uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública...y determinar las normas contables que deben regir el país..." y de las consignadas en el artículo 269 de la misma Carta Política, desarrolladas por el legislador a través del literal a del artículo 3 de la ley 87 de 1993, que establecen que el sistema de control interno "...es parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad."

Es decir, que por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos dotados de fuerza vinculante, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad, el cual a su vez y por disposición del legislador adoptada en desarrollo del mandato del artículo 269 de la Constitución, hará parte del sistema de control interno, luego es evidente la incidencia necesaria que tendrán las disposiciones que produzca en

materia contable la Contaduría General de la Nación en los sistemas de control interno que en cumplimiento de la ley 87 de 1993 adopte cada entidad pública, sin que ello signifique violación de ninguna norma del ordenamiento superior, motivo por el cual esta Corporación declarará exequible el literal K del artículo 3 de la ley 298 de 1996.

Sexta. Lo establecido en el literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996, no modificó el contenido del artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

El actor, al formular los cargos de inconstitucionalidad que considera que afectan el literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996, que establece como función de la Contaduría General de la Nación la de expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las entidades u organismos, así como cualquier otra información que resulte de los mismos, no cuestiona en sí mismo el contenido de la función, su objeción se dirige a señalar una presunta violación del artículo 151 superior, pues según él la disposición impugnada contrarío y desconoció lo establecido en el artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Dice el mencionado artículo:

"Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

"(...)"

La acusación del demandante se puede sintetizar entonces de la siguiente manera: siendo la norma transcrita una norma orgánica, como tal es jerárquicamente superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, luego el legislador, en el caso que se analiza, no podía a través de la disposición impugnada, contenida en una ley ordinaria, dada la condición de subordinación de esta última, modificar lo dispuesto en la norma orgánica sin desconocer con ello el mandato del artículo 151 superior.

Si bien es cierto el planteamiento que señala que una norma orgánica no puede ser modificada por una norma ordinaria, no encuentra la Corte que en el caso sub-examine se produzca esa situación, pues como se dijo en la consideración cuarta de esta providencia, el Constituyente en el artículo 354 de la C.P. al prever la existencia de un funcionario que asumiera el cargo de "Contador General de la Nación", creó paralelamente una institución que consideró esencial en la estructura del Estado colombiano, institución que fue desarrollada por el legislador a través de la ley 298 de 1996, por la cual se creó la Contaduría General de la Nación, cuya dirección se encargó al Contador General de la Nación. Así se consignó en el artículo 1 de la citada ley :

"Artículo 1. Contaduría General de la Nación. A cargo del Contador General de la Nación, créase la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones.

En esta perspectiva es viable identificar los conceptos de Contador General de la Nación y Contaduría General de la Nación, pues es obvio que el funcionario por sí solo, sin la infraestructura que soporta la institución no podría realizar las funciones a ella encomendadas; desde luego la responsabilidad sobre las actuaciones de la entidad recae sobre el funcionario como director de la misma, quien en el caso de los certificados de disponibilidad deberá expedirlos él directamente, tal como lo señala la norma mencionada del Estatuto Orgánico, para lo cual tendrá como soporte el trabajo que adelante la institución a su cargo tal como lo establece la disposición impugnada, lectura que permite evidenciar que no existe contradicción entre las dos normas y menos que la orgánica haya sido derogada por la ordinaria; en definitiva la distinción que hace el actor es equivocada, pues desliga al funcionario encargado de dirigir una entidad pública de la entidad misma, como si no existiera entre ellos una relación orgánica, directa y necesaria.

Por lo expuesto, la Corte declarará exequible el literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996.

Séptima. Las funciones que el Constituyente le otorgó al Contador General de la Nación a través del artículo 354 de la C.P., lo configuran a él y a la institución a su cargo como una autoridad administrativa con poderes de decisión, de mando e imposición, las cuales entrañan facultades de inspección y de sanción en el ámbito administrativo.

En la estructura del Estado se reconocen, como lo ha señalado el Consejo de Estado, cargos con autoridad política y cargos con autoridad administrativa, éstos últimos son "...todos los que corresponden a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisarios, de mando o imposición sobre los subordinados y la sociedad..."

Se advierte claramente en el texto del artículo 354 de la Constitución, que la institución rectora y máxima autoridad administrativa a nivel nacional en materia contable son respectivamente la Contaduría y el Contador General de la Nación, siendo sus subordinadas, en esa materia,

todas las entidades públicas; a ella le corresponde, dice la citada norma superior, "...determinar las normas contables que deben regir el país, conforme a la ley...".

Así mismo, esa institución es responsable, según lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 354 de la C.P., de "...uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, [y de] elaborar el balance general...", funciones todas, que dadas sus características, entrañan con carácter esencial la posibilidad de ejercer poder de mando e imposición sobre las entidades públicas supeditadas para esos efectos a la institución del Contador, sea cual sea el nivel al que pertenezcan.

En esa perspectiva, las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los "productos finales", entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado.

Esos poderes, "de imposición y de mando", reclaman para ser efectivos facultades de inspección y de sanción como las consagradas en los literales q y t del artículo 4 de la ley 298 de 1996, las cuales deben ser reguladas por la ley, a través de las cuales el organismo rector, en este caso la Contaduría, pueda verificar y exigir, de ser el caso coercitivamente, el cumplimiento oportuno y pertinente de las normas y directrices que expida en cumplimiento de sus funciones, pues los errores o inconsistencias en el desarrollo de los procedimientos que ella determine, como se dijo, no solo afectarían la contabilidad de la entidad inspeccionada, sino que distorsionarían el escenario contable nacional acarreando graves consecuencias para el país.

Esas facultades de inspección y de sanción, que deben ser objeto de regulación especial por parte del legislador, o en su defecto remitirse a las disposiciones generales de la ley (Código Único Disciplinario), en el caso que se analiza, se limitan al ámbito administrativo, por eso las otorgó el legislador, de conformidad con el texto de las disposiciones impugnadas, exclusivamente para verificar el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación, lo que indica que en ningún caso invaden materias o espacios atribuidos por el Constituyente a otros organismos del Estado.

Tanto es así que si al verificar el incumplimiento de una norma contable, el seguimiento estricto de un determinado procedimiento por ejemplo, la Contaduría también y por ende verifica el incumplimiento de los deberes atribuidos al funcionario responsable, esa entidad estará en la obligación de poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la situación, pues es ella la encargada de adelantar las investigaciones disciplinarias contra los funcionarios públicos. Igualmente, si considera que el incumplimiento de los deberes por parte del funcionario, se origina o da pie a una situación ilícita, deberá dar cuenta de ello a la Fiscalía, organismo al que le corresponderá adelantar la investigación del caso y si lo considera pertinente formular ante los jueces la respectiva acusación.

No se encuentra pues en las normas atacadas elemento alguno que permita concluir que la Contaduría pueda, con base en la facultades de inspección y de sanción que a través de ellas se le atribuyeron, las cuales debe cumplir de conformidad con lo establecido en los correspondientes mandatos de ley, arrogarse, como lo afirma el actor, funciones que el Constituyente de manera directa le dio a otros organismos del Estado, por lo que se desvirtúan los cargos de inconstitucionalidad formulados contra ellas.

Octava. La reestructuración de las áreas financieras y contables de las entidades públicas ordenada en el artículo 5 de la ley 298 de 1996, no contradice las disposiciones de los artículos 150-7, 300-7 y 313-6 de la C.P.

En opinión del actor, el legislador, al ordenar a través de la norma impugnada que se analiza la reestructuración de las áreas contables y financieras existentes, a la fecha de expedición de la ley, en las entidades públicas de todo orden, señalando como plazo perentorio para el efecto seis meses a partir de esa misma fecha, lo que hizo fue trasladar a las mismas entidades, sin tener facultades para hacerlo, la competencia que el Constituyente le atribuyó en el nivel nacional directamente a él, a través del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, y en el nivel territorial a las asambleas y concejos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 300-7 y 313-6 de la misma.

Considera la Corte que los cargos presentados por el demandante carecen de fundamento, y que el contenido de la norma impugnada es acorde con el ordenamiento superior por los siguientes motivos:

El numeral 7 del artículo 150 de la C.P. establece :

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

"(...)

" 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos,

superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica...".

En el artículo 5 de la ley 298 de 1996, el legislador, en desarrollo del mandato del artículo 354 de la Carta, norma superior que creó la institución del Contador General de la República, a la cual dotó de capacidad para regir la materia contable a nivel nacional, lo que implica que sus decisiones irradián y son obligatorias en todas las instituciones públicas, sea cual sea el nivel al que pertenezcan, lo que hizo fue ordenar que dichas entidades adecuaran sus dependencias financieras y contables para asumir, de conformidad con los términos de la Constitución de 1991, la función de contaduría, la cual hasta entonces, como quedó anotado, se había diluido sin que existiera un organismo responsable de la misma; esa función implica acoger las normas y procedimientos que en materia contable produzca la Contaduría, y producir unos resultados concretos que servirán de insumo para la elaboración de instrumentos, entre ellos del balance general de la Nación, que son esenciales para el manejo de las finanzas del Estado, luego era predecible que la organización interna de las mismas no correspondiera a las exigencias de la nueva función, y urgente que se efectuaran en ellas los cambios necesarios para el efecto.

Nótese que la norma impugnada se refiere a la "reestructuración", en el sentido de reorganización, de las áreas contables y financieras existentes en las entidades públicas, ella no facultó a las autoridades competentes en cada caso, para crear nuevas dependencias o para suprimir o fusionar las que tenían, lo cual si hubiera afectado la estructura de cada entidad, función que definitivamente le corresponde en el orden nacional al Congreso y en las entidades territoriales a los concejos y asambleas.

Lo que hizo el legislador fue requerir de las instituciones del Estado, de todos los niveles, una acción inmediata, por eso fijó un plazo de seis meses, que les permitiera asumir en sus dependencias especializadas un nuevo esquema de organización que hiciera viable, bajo las directrices de la institución rectora de la función contable, la Contaduría, el cumplimiento de las funciones que en esa materia les corresponden, las cuales, se reitera, hacen parte de un proceso complejo a través del cual se concretan resultados esenciales para el manejo financiero y presupuestal del país.

Ese requerimiento perentorio, que se efectuó a través de la norma atacada a las entidades públicas, no pretendió que ellas asumieran las funciones a las que se refieren los artículos 150-7, 300-7 y 313-6 de la C.P. ni desconoció el mandato del artículo 150-10 de la misma, con fundamento en el cual el Congreso puede delegar, de manera expresa y para situaciones concretas, esas facultades en el ejecutivo, pues lo que exigió el legislador fue que las autoridades competentes en cada caso reorganizaran internamente en cada entidad pública sus áreas financieras y contables, reorganización necesaria para el cumplimiento de un mandato constitucional, lo que en muchos casos se facilita dada la tendencia del legislador de aprobar estructuras abiertas y flexibles en la administración pública. Por lo dicho esta Corporación declarará exequible el artículo 5 de la ley 298 de 1996.

Novena. La inclusión del Contador General de la Nación en la Junta Central de Contadores no viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la C.P., ni obstaculiza la realización de los principios consagrados en el artículo 209 del ordenamiento superior.

Como se ha dicho, el legislador, a través de la ley 298 de 1996 desarrolló el mandato constitucional contenido en el artículo 354 superior; para hacerlo debió regular lo relacionado con el funcionario que por disposición del Constituyente estará a cargo del organismo al que le corresponde regir la materia contable en la administración pública, el Contador General de la Nación, señalando los requisitos que debe acreditar para desempeñar el cargo y las funciones específicas que debe cumplir, una de ellas ser miembro de la Junta Central de Contadores.

No es entonces admisible el argumento del actor, que señala que el contenido del artículo 12 de la ley 298 de 1996 es extraño y ajeno a la materia que la misma regula, y que no existe relación entre una y otra, pues a través de dicha norma el legislador, en desarrollo del artículo 354 superior y dando cumplimiento al encargo que le hizo el Constituyente a través del artículo 122 de la Carta, le atribuyó al Contador, teniendo en cuenta las tareas especializadas que cumple en la Administración Pública, todas relacionadas con el ejercicio de la contaduría, además de la sólida formación profesional que se le exige, una función pública específica, para la cual acredita especiales competencias, pues su labor implica un conocimiento profundo de las características, requisitos y normas que regulan la profesión de contador, condiciones del todo deseables en un miembro del tribunal disciplinario de la misma, el cual de conformidad con lo dicho por esta Corporación, adelanta procesos de ese carácter, con lo que se desvirtúa el cargo de violación del artículo 158 superior.

Ahora bien, la pregunta que surge entonces es si la función misma contraría o no los principios de imparcialidad y transparencia que consagra el artículo 209 superior.

El legislador, a través de la norma impugnada, modificó la composición de la Junta Central de Contadores, cuya naturaleza jurídica, composición y funciones se encuentran consagradas en el título segundo del capítulo tercero de la ley 43 de 1990, específicamente en los artículos 15 y 16:

"Título segundo

"Junta Central de Contadores.

"Artículo 15. De la naturaleza de la Junta. La Junta Central de Contadores, creada por medio del Decreto legislativo número 2373 de 1956, será una unidad administrativa dependiente del Ministerio de Educación Nacional.

"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
- " 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 la 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 (2) 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 Ministerio de Educación Nacional.

Si se tiene en cuenta que dicha Junta fue definida por la ley como una unidad administrativa especial dependiente del Ministerio de Educación Nacional, es claro que se trata de una dependencia de aquel que como tal hace parte de su estructura.

"...las unidades administrativas especiales, tanto desde el punto de vista de las funciones a ellas atribuidas, como desde el punto de vista de su organización y régimen, forman parte de la estructura, bien de los ministerios, ora de los departamentos administrativos, en calidad de simples dependencias. Las entidades cuestionadas, no están pues ni adscritas ni vinculadas a la administración central, son la administración misma."

En consecuencia, la Junta Central de Contadores es una dependencia 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 conocimiento. No se trata, como parece entenderlo el actor, de un ente autónomo que no admite interferencia del ejecutivo, es una dependencia de esa rama del poder a través de la cual Estado, representado por el Ministerio de Educación, cumple con el deber de promover y garantizar el ejercicio de una profesión, la contaduría, dentro del marco que las normas éticas y legales configuran.

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 contadores, la cual fue encomendada por el Constituyente a la Procuraduría; tampoco le corresponde investigar y si es del caso 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 garantizarle a la sociedad que quien se desempeña como contador y está 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. En esa perspectiva, la presencia del Contador General de la Nación, así como la de los superintendentes que señala la norma citada, se justifica en cuanto se trata de personas especializadas en las ciencias contables, y en el caso específico del primero de un funcionario que dentro de la estructura del Estado cumple, al más alto nivel, la función de Contador del Estado.

Ahora bien, él y sus colegas subalternos, en tanto profesionales de la Contaduría, también son potenciales sujetos de las acciones del tribunal, por lo que de presentarse esos casos el Contador, como miembro de la Junta, deberá acogerse a las normas sobre inhabilidades, impedimentos y recusaciones señaladas para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la citada ley 43 de 1990, sin que ello pueda interpretarse como una obstrucción a la realización de los principios de transparencia e imparcialidad a los que se refiere el artículo 209 de la C.P., que al contrario encuentran espacios más claros de realización si el Estado está en real capacidad de garantizar la idoneidad y eticidad de los profesionales a su servicio.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

DECLARAR EXEQUIBLES los literales d) del artículo 2 ; d) y k) del artículo 3; f), m), q) y t) del artículo 4; y los artículo 5 y 12 de la ley 298 de 1996; así mismo el literal a) del artículo 2º de dicha ley, salvo la expresión "de nacimiento" que se declara INEXEQUIBLE.

Cópíese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 01:43:07