

Sentencia C-630/12
Bogotá DC, agosto 15 de 2012

MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCION DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA-Inhabilidad para contratar

MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCION DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA-Responsabilidad de los revisores fiscales

UNIDAD NORMATIVA-Integración

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR-Regulación

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR-Contenido y alcance del artículo 122, inciso quinto de la Constitución Política/PERDIDA DE DERECHOS POLÍTICOS-Contenido

INHABILIDADES PARA PERSONAS NATURALES-Criterios contenidos en el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política

INHABILIDADES CONSTITUCIONALES-Fundamento

INHABILIDAD INTEMPORAL-Jurisprudencia constitucional

NORMA ACUSADA E INHABILIDADES INCORPORADAS EN EL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION-Supuestos

Los supuestos normativos inhabilitantes previstos en la norma legal que se revisa, son: (i) la condena judicial por comisión de delito contra la administración pública -con pena privativa de la libertad-; (ii) la condena judicial por comisión de delitos contra el patrimonio del Estado; (iii) la condena judicial por comisión de delitos relacionados con grupos armados ilegales, crímenes de lesa humanidad o narcotráfico. Entre tanto, los supuestos fácticos de las inhabilitaciones incorporadas en el artículo 122 de la Constitución, son los siguientes: (i) haber sido condenado por delito que afecte el patrimonio del Estado; (ii) haber dado lugar -el servidor público, por conducta dolosa o gravemente culposa- a condena judicial de reparación patrimonial contra el Estado -salvo asunción patrimonial del valor del daño-; (iii) y haber sido condenado por delitos relacionados con grupos armados ilegales -concierto para delinquir agravado, rebelión y otros-, delitos de lesa humanidad o narcotráfico.

NORMA ACUSADA E INHABILIDADES INCORPORADAS EN EL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION-Supuestos en contradicción

La contradicción entre la norma legal que limita a veinte años el término de inhabilitación y la norma constitucional que la hace permanente, solamente existe para los siguientes supuestos inhabilitantes del artículo demandado, relacionados : (i) la condena judicial por comisión de delitos contra el patrimonio del Estado -y contra la administración pública solo en cuanto afecten el patrimonio del Estado-; y (iii) la condena judicial por comisión de delitos relacionados con grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico.

SECRETO PROFESIONAL-Inviolabilidad

CONTADOR PUBLICO QUE SE DESEMPEÑA COMO REVISOR FISCAL-Causal de cancelación de inscripción

SECRETO PROFESIONAL-Improcedencia en relación con actos de corrupción

SECRETO PROFESIONAL DE LOS CONTADORES Y REVISORES FISCALES-Alcance

SECRETO PROFESIONAL DE CONTADOR PUBLICO QUE SE DESEMPEÑA COMO REVISOR FISCAL-Jurisprudencia constitucional

SECRETO PROFESIONAL ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCION POLITICA-No es absoluto

REMOCION DE REVISOR FISCAL-Jurisprudencia constitucional sobre situaciones que no constituyen vulneración alguna del secreto profesional

La jurisprudencia de esta Corporación, ha insistido en que, dados los valores y principios que deben ser protegidos por la labor que ejercen los revisores fiscales en garantía de las empresas y sus socios, los terceros y el Estado, no constituye vulneración alguna del secreto profesional la remoción del revisor fiscal cuando se compruebe que no denunció oportunamente la situación de crisis del deudor, contenida en el artículo 118 de la Ley 222 de 1995 (Sentencia C-538 de 1997); ni tampoco la obligación de informar a la superintendencia cualquier irregularidad de las que puedan derivarse situaciones que puedan ser causales de suspensión o revocación del permiso de funcionamiento de las sociedades, contenidas en el artículo 489 c. co. (Sentencia C-062 de 1998); ni frente a la expresión “En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”, del mismo artículo 7 de

la ley 1474 de 2011, al buscar que las operaciones de las empresas se ciñan a la normatividad y perseguir una finalidad ajustada a la Constitución.

Referencia: expediente D-8942

Actores: Juan José Gómez Urueña

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º y 7º de la ley 1474 de 2011.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

El ciudadano Juan José Gómez Urueña, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1 -parcial- y 7 de la ley 1474 de 2011. El texto normativo es el siguiente - apartes demandados con subraya-:

“LEY 1474 DE 2011 (julio 12)¹

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1o. INHABILIDAD PARA CONTRATAR DE QUIENES INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCIÓN. El literal j) del numeral 1 del artículo 8o de la Ley 80 de 1993 quedará así:

(...)

Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos

¹ Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior, o soborno transnacional, con excepción de delitos culposos. Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades en las que sean socias tales personas, a sus matrices y a sus subordinadas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años.

(...)

ARTÍCULO 7o. RESPONSABILIDAD DE LOS REVISORES FISCALES. Adiciónese un numeral 5) al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así:

5. Cuando se actúe en calidad de revisor fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo, actos de corrupción
<sic> En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional.

(...)"

2. Demanda

2.1. Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 1474/11 -parcial-

2.1.1. Pretensión: solicita el actor sea declarado inconstitucional el aparte subrayado del artículo 1 de la Ley 1474 de 2011, por vulnerar el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política.

2.1.2. Fundamento de la vulneración del inciso 5° del artículo 122 de la Constitución Política:

Expresa el actor que la disposición acusada al establecer la inhabilidad por un término de veinte (20) años, para participar en licitaciones y celebrar contratos con entidades estatales, a *“Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior”*, contraría la inhabilidad establecida en el artículo 122 de la Carta Política: por cuanto esta última, no tiene una limitación temporal, sino que se encuentra definida como una inhabilidad de carácter permanente.

Manifiesta el accionante, que reconoce la libertad de configuración del legislador que se evidencia en el artículo 122 constitucional, al establecer que lo previsto en ese artículo se entiende *“sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley”*, pero que dicha libertad no le permite contrariar disposiciones de rango constitucional.

Puntualiza que la norma constitucional no solo no fija límite temporal a las inhabilidades, sino que el propio texto constitucional dice que la inhabilidad se impone sobre quienes hayan cometido los delitos descritos en el artículo 122, “*en cualquier tiempo*”, lo que confirma que se trata de una inhabilidad intemporal. Entonces, la oposición de la norma legal a la Constitución es evidente.

2.2. Inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 1474/11

2.2.1. Pretensión: el actor solicita sea declarado inconstitucional el artículo 7° de la Ley 1474 de 2011, por vulnerar el artículo 74 de la Constitución Política.

2.2.2. Fundamento de la vulneración del artículo 74 de la Constitución Política.

El artículo 74 constitucional establece la inviolabilidad del secreto profesional. Y al señalarse como causal de cancelación de la tarjeta profesional de contador que, quien actuando como Revisor Fiscal no denuncie o ponga en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo -dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera obligación legal de conocerlo-, se viola la Constitución, pues se sanciona el derecho a guardar la reserva profesional. Del mismo, se desconoce directamente el artículo 74 de la Constitución, en la disposición que dispone que frente a los actos de corrupción no procede el secreto profesional.

Expresa el actor que la norma acusada no solo contraviene en forma manifiesta el artículo 74 constitucional, sino que carece de precisión, al no enunciar un catálogo de actos considerados de corrupción, al cual puedan acudir los revisores fiscales al momento de ejercer el cargo, con el fin de denunciar a sus clientes.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas

3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Debe inhibirse la Corte frente al cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 1° de la ley 1474/11, por cuanto el cargo carece de certeza, especificidad y suficiencia, al fundarse en la violación de normas infra-constitucionales, por una parte, y por cuanto no reúne la carga argumentativa mínima para que pueda darse un juicio de constitucionalidad.

3.2. Departamento Nacional de Planeación

3.2.1. El artículo 1° de la Ley 1474/11, es constitucional, toda vez que la inhabilidad prevista en dicho literal se extenderá por el término de 20 años,

pues mientras existan delitos excluidos de la previsión constitucional, el mismo tiene sentido.

3.2.2. El artículo 7 demandado debe ser declarado exequible, por no vulnerar la inviolabilidad del secreto profesional, en razón de que dada la naturaleza del cargo de revisor fiscal y su labor en la prevención en la gestión empresarial, este debe cumplir unos deberes que no puede soslayar y que refuerzan su carácter de fedatario público.

3.3. Contaduría General de la Nación

El artículo 7° de la Ley 1474/11, debe ser declarado exequible, pues indica que los actos de corrupción son una excepción al secreto profesional de los revisores fiscales, afirmación que tiene su sustento además del artículo 34, numeral 24 del Código Disciplinario Único, en los artículos 10 y 63 de la Ley 43/90 y no contraviene el artículo 74 de la Carta Política.

3.4. Universidad Sergio Arboleda

3.4.1. La norma del artículo 1° debe ser declarada exequible, por cuanto la ampliación de las inhabilidades de los contratistas dentro del nuevo estatuto anticorrupción, no excede los límites de libertad de configuración del legislador, al consultar los límites de la defensa del interés público en especial en el manejo de los recursos del Estado.

3.4.2. El artículo 2°, sobre la violación del secreto profesional, debe ser declarado exequible por lo siguiente: puede exigirse al revisor fiscal el deber de denuncia de hechos de corrupción, ya que al ser éste garante del interés general, en ejercicio de tal garantía debe poner en conocimiento de las autoridades competentes las actuaciones no ajustadas a la ley que por tratarse de asuntos de corrupción afectan el interés público.

4. Concepto del Procurador General de la Nación²

4.1. Frente a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1 de la ley 1474 de 2011, debe declararse exequible condicionadamente en lo que se refiere a: delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad y narcotráfico en Colombia o el exterior, bajo el entendido de que respecto de éstos no procede la excepción de los delitos culposos y de que el término de inhabilidad no esté limitado a 20 años.

4.2. Lo anterior, por cuanto en los delitos en que la norma acusada reproduce lo previsto en la disposición constitucional, no es admisible que establezca

² Concepto No 5341, recibido en la Corte Constitucional el 26 de marzo de 2012. Folios. 81 a 89cuaderno ppal.

ninguna diferencia respecto de ésta última, como lo serían, los delitos culposos y al término de 20 años para la inhabilidad para contratar.

4.3. En relación con el artículo 7 demandado, solicita que frente a la petición de inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 1474/11, por tratarse de la misma norma acusada con argumentos similares, dentro del proceso D-8682 que cursa en la Corte, se tenga presente lo conceptuado en el mismo y recomienda estarse a lo resuelto en el fallo correspondiente.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política.

2. Revisión de aptitud de los cargos

2.1. Aptitud del cargo formulado contra el artículo 1 de la ley 1474/11

La Sala observa que el demandante indicó las razones específicas, concretas y explícitas por las cuales se estima violado el artículo presuntamente vulnerado, generando una duda que amerita el análisis de fondo de la disposición acusada. En efecto, el actor considera, sin desconocer la libertad de configuración del Legislador, que dicha libertad en el presente caso se encuentra limitada por el artículo 122 CP, que previó una inhabilidad permanente para unos especiales eventos -delitos que afecten el patrimonio del Estado, aquellos relacionados con la pertenencia, promoción y financiación de grupos armados al margen de la ley y narcotráfico-, por lo que dicha disposición, si bien permite que el legislador regule otros eventos y establezca sanciones distintas, impide que a través de una ley se disponga una consecuencia jurídica inferior a la prevista en la norma constitucional. Por tanto, examinará de fondo la demanda, en relación con el presente cargo.

2.2. Cosa juzgada constitucional respecto del artículo 7 de la Ley 1474/11

2.2.1. Con posterioridad al auto admisorio de la presente demanda, la Sala Plena de esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad parcial del artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, mediante sentencia C-200 del 14 de marzo de 2012, en la que resolvió:

“Declarar EXEQUIBLE la expresión *“En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”* contenida en el artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, por los cargos estudiados en la presente providencia.”

2.2.2. En el presente caso, la norma demandada por el actor es la totalidad del artículo 7 de la ley 1474 de 2011. Esta norma, según lo anotó la Corte en

sentencia C-200 de 2012, contiene dos expresiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: una primera, que dispone una sanción de cancelación de la inscripción para el contador -revisor fiscal-, por omitir su deber de denuncia administrativa y fiscal de actos de corrupción; y una segunda, que le impide alegar el secreto profesional para justificar la denuncia de tales actos de corrupción.

2.2.3. En el proceso que culminó con la sentencia C- 200 de 2012, lo atacado correspondía a la segunda parte de la norma. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el presente actor invoca los mismos cargos de violación del secreto profesional contenido en el artículo 74 de la Carta Política, no procede un nuevo estudio de constitucionalidad sobre la expresión acusada y hallada constitucional. Así, frente a la expresión *“En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional.”*, la Corte Constitucional decidirá estarse a lo resuelto en la citada providencia.

2.2.4. Procederá la Corte, en cambio, al estudio de la primera parte del artículo 7 de la Ley 1474/11 acusado, que dice:

“ARTÍCULO 7o. RESPONSABILIDAD DE LOS REVISORES FISCALES. Adiciónese un numeral 5) al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así: son causales de cancelación de la inscripción de un Contador Público las siguientes: *“5. Cuando se actúe en calidad de revisor fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo, actos de corrupción.<sic>”*.

2.3. Integración Normativa

2.3.1. La norma demandada es el ámbito normativo del control del tribunal constitucional, no pudiendo extenderse discrecionalmente a otras disposiciones no atacadas por el accionante. Con todo, excepcionalmente, puede disponer la ampliación del control a otros enunciados normativos no demandados expresamente, esto es, realizar una integración normativa: (i) para completar el sentido de la disposición demandada con otros enunciados inescindiblemente relacionados con ella y poder confrontarla con la Constitución; (ii) para extender el efecto de la decisión a otras disposiciones de igual contenido normativo; (iii) para evitar que una decisión de inconstitucionalidad prive de sentido o finalidad al texto supérstite. La primera modalidad de integración normativa es la proposición jurídica completa; la segunda y tercera, la unidad normativa completa.

2.3.2. Para conformar la unidad normativa³, la Corte Constitucional ha afirmado debe existir una relación “intima e inescindible” entre la disposición

³ Sentencia C-349/04.

acusada y aquella respecto de la cual se integra, de manera tal que resulte indispensable extender el examen de constitucionalidad a esta última⁴. Así, la Corte hará integración normativa del inciso final demandado del artículo 1 de la ley 1474/11 con el resto del articulado, *por la relación directa y necesaria entre ambas proposiciones*, basada en que los incisos precedentes que se integran se hallan supuestos normativos a los que se aplica el término de inhabilidad del inciso final demandado. De este modo, la disposición que examinará la Corte, será la siguiente:

ARTÍCULO 1o. INHABILIDAD PARA CONTRATAR DE QUIENES INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCIÓN. El literal j) del numeral 1 del artículo 8o de la Ley 80 de 1993 quedará así:

(...)

Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior, o soborno transnacional, con excepción de delitos culposos.

Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades en las que sean socias tales personas, a sus matrices y a sus subordinadas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años.”

3. Problema jurídico constitucional

De acuerdo con lo anterior, los problemas jurídicos a resolver son:

3.1. ¿Vulnera el inciso 5 del artículo 122 constitucional el artículo 1 de la Ley 1474 de 2011, al establecer que la inhabilidad para participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales, de las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la administración pública, cuya pena sea privativa de la libertad o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior se extenderá por 20 años?

3.2. ¿Contraviene el artículo 74 de la Constitución Política sobre la inviolabilidad del secreto profesional, el aparte del artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, que contempla que será causal para la cancelación de la inscripción de Contador Público que actuando en calidad de Revisor Fiscal, omite el deber de denuncia de los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo?

⁴ ver sentencias C-538 y C-925/05.

4. Vulneración del artículo 122 de la Constitución, inciso 5: por el artículo 1 -parcial- de la ley 1474 de 2011 (Cargo primero)

4.1. El concepto de inconstitucionalidad en la demanda

4.1.1. El actor alega que la disposición acusada, al establecer que la inhabilidad para participar en licitaciones y celebrar contratos con entidades estatales de las *“personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior”*, tendrá un término de 20 años, viola el artículo 122 de la Carta Política, que establece que dicha inhabilidad es intemporal y permanente.

4.1.2. El concepto de la violación alegada se cifra en que la expresión *“en cualquier tiempo”* -inciso 5 del artículo 122 constitucional-, alude a los diversos supuestos contenidos en dicho inciso para efectos de establecer como permanentes las inhabilidades allí previstas.

4.2. El contexto normativo y la norma demandada

4.2.1. La Ley 1474 de 2011, de la cual hacen parte las disposiciones acusadas, *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”* surge como consecuencia de la necesidad de introducir nuevas disposiciones que se ajusten a las necesidades actuales de la lucha contra la corrupción, propendiendo subsanar e integrar aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente. Indicó el Ministro del Interior y de Justicia, en la exposición de motivos⁵,

“La corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, pues a través del mismo se vulneran los pilares fundamentales de la democracia y se desvían millonarios recursos en perjuicio de las personas menos favorecidas. Las personas menos favorecidas. Por esta razón, Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales se han aprobado leyes y decretos tendientes a perseguir este flagelo⁶.

Sin embargo, en el Barómetro Mundial de la Corrupción del año 2009 de Transparencia Internacional, Colombia ocupó el puesto 74 entre 184 países objeto de estudio, situación que demuestra claramente que pese a que se han realizado esfuerzos importantes para la reducción de este

⁵ Gaceta del Congreso No. 607, del 7 de septiembre de 2010, página 16.

⁶ Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), ratificada por la ley 412 DE 1997, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), ratificada por la Ley 970 de 2005, por la cual se aprueba la CNUCC en Colombia.

fenómeno, los mismos deben aumentarse y focalizarse, orientándose en sectores específicos, para el diseño de una política pública eficaz para la lucha contra la corrupción.

Esta situación ha sido reconocida por todos los sectores de nuestra sociedad y, por ello, la presente ley es fruto de un diálogo propositivo y de la colaboración entre el Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la academia, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción, lo cual ha permitido la elaboración de medidas administrativas, disciplinarias, penales, fiscales y educativas que desarrollan una política integral del Estado en contra de este fenómeno.”

La ley quedó estructurada en capítulos, en los que se articulan los elementos tendientes a la implementación de una política integral de lucha contra la anticorrupción, así: el Capítulo I se ocupa de las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción; el Capítulo II hace alusión a los temas penales, como la exclusión de ciertos beneficios, la creación de nuevos tipos penales, la ampliación de los términos de prescripción y de investigación, entre otros; el Capítulo III trata sobre medidas disciplinarias, en las que se resalta la ampliación de los términos de prescripción de la acción y la sanción disciplinaria y la modificación del procedimiento disciplinario a fin de hacerlo más expedito; el Capítulo IV regula lo relativo al lobby o cabildeo; el Capítulo V se refiere a los organismos especiales para la lucha contra la corrupción, como las Comisiones Nacional de Moralización y Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y el fortalecimiento del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción; el Capítulo VI hace alusión a medidas institucionales y pedagógicas en materia de lucha anticorrupción; el Capítulo VII aborda medidas sobre contratación pública y por último, el Capítulo VIII se relaciona con las normas de control fiscal.

4.2.2. El artículo 1 de la Ley 1474/11 subrogó el literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 o estatuto general de contratación pública, adicionado en la Ley 1150/07. El artículo 8 de la Ley 80/93 alude a “*inhabilidades e incompatibilidades*” para contratar. Su numeral 1 se ocupa de las primeras, y precisa que son “inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales” las personas incursoas en los supuestos desarrollados en los literales desde a) hasta i), para algunos de los cuales prevé términos de inhabilidad por cinco años. Decía el artículo 8 original de la Ley 80/93:

(Ley 80/93). Artículo 8o. de las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

“1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.

(...)

i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.

(...)"

Fue la Ley 1150/07 -artículo 18-, la que adicionó inicialmente el literal j) del numeral primero del artículo 8 de la Ley 80/93, en relación con las "*inhabilidades para contratar*". Allí el Legislador decidió inhabilitar para contratar con el Estado a personas condenadas por una serie de delitos contra la administración pública y el patrimonio del Estado -y sus equivalentes en otras jurisdicciones-, sin sujetar la duración de estas inhabilidades a los cinco años previstos en la norma reformada para otros supuestos ni a otra limitación temporal. Dijo el Legislador en esta ocasión:

Ley 1150/07. Artículo 18. De las inhabilidades para contratar.

Adiciónese un literal j) al numeral 1 y un inciso al párrafo 1o, del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, así:

"Artículo 8°:

(...)

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho, prevaricato en todas sus modalidades y soborno transnacional, así como sus equivalentes en otras jurisdicciones. Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades de que sean socias tales personas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

(...)"

Finalmente, el artículo 1 de la Ley 1474/11 subrogó el literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 -adicionado por la Ley 1150/07-. Así, la disposición legal que contiene el aparte demandado, es la siguiente:

Ley 80/93.

"(...)

Artículo 8° (adicionado por el artículo 1 de la Ley 1474/11 que subrogó el artículo 18 de la Ley 1150/07). De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

(...)

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración

Pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior, o soborno transnacional, con excepción de delitos culposos.

Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades en las que sean socias tales personas, a sus matrices y a sus subordinadas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años.” (Subraya del aparte demandado fuera del original)

4.2.3. De este modo, la norma demandada parcialmente -artículo 8 de la Ley 80/93, modificada en su literal j) por el artículo 1 de la Ley 1474/11-, trae los siguientes contenidos básicos:

4.2.3.1. Regula el tema de inhabilidades de personas naturales y jurídicas para contratar -participar en licitaciones y celebrar contratos- con entidades estatales.

4.2.3.2. Establece los siguientes supuestos normativos de la inhabilidad contractual-sin perjuicio de lo previstos en otras disposiciones de la Ley 80/93-: (i) la condena judicial por comisión dolosa de delito contra la administración pública -con pena privativa de la libertad-o el patrimonio del Estado; (ii) la condena judicial por comisión dolosa de delitos relacionados con grupos armados ilegales, crímenes de lesa humanidad o narcotráfico.

4.2.3.3. La inhabilidad para la contratación con el Estado que recae sobre los sujetos condenados por los delitos enunciados, se hace extensiva a determinados tipos de sociedades de las que éstos sean socios.

4.2.3.4. Finalmente, esta inhabilidad se mantiene por un término de veinte años. Contra esta disposición se dirige la demanda.

4.3. Contenido y alcance del artículo 122, inciso quinto de la Constitución Política

La norma parcialmente demandada, a juicio del actor, contraviene lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 122 de la Carta Política, el cual también ha sido objeto de sucesivas modificaciones cuyo recorrido ayuda a su mejor comprensión.

4.3.1. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en el título V de la Carta Política sobre la Organización del Estado, incluyó el régimen de la función pública. El artículo 122 de la Constitución Política fue originalmente aprobado por el Cuerpo Constituyente, en los siguientes términos:

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas”.⁷
(Subraya fuera de texto original)

Se aprecia que el inciso quinto: (i) estableció una inhabilidad para el desempeño de funciones públicas -no para contratar-; (ii) consagró como supuesto normativo de la inhabilitación la condena por delitos contra el patrimonio del Estado; (iii) no estableció límite temporal a la vigencia de tal inhabilidad.

4.3.2. El artículo 1 del Acto Legislativo No 1 de 2004⁸ modificó el inciso 5° del artículo 122 de la Constitución. Esta disposición, aprobada en Referendo Constitucional por el Pueblo, introdujo restricciones notables, en el propósito de garantizar condiciones de eficiencia, idoneidad, transparencia, publicidad y moralidad administrativa, con el siguiente texto:

“Artículo 1o. Pérdida de derechos políticos. El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea

⁷ Artículo corregido por Aclaración de la Secretaría General de la Asamblea Nacional Constituyente del 6 de septiembre de 1991, publicada en la Gaceta Constitucional No. 125, del 25 de septiembre de 1991.

⁸ El inciso quinto fue modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 45.424, de 8 de enero de 2004.

condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.” (Subraya fuera del original)

En esta ocasión, se reiteró como supuesto normativo:(i) la condena por delito cometido por cualquier persona contra el patrimonio del Estado, agregando (ii) la conducta dolosa o gravemente culposa de servidor público -calificada judicialmente- que haya dado lugar a la condena patrimonial del Estado - excepto haber asumido el valor del daño-.

También la consecuencia jurídica fue modificada: la (i) inhabilidad para el desempeño de funciones públicas se cambió por la de ser designado servidor público. Y se amplió el cuadro de inhabilidades a la (ii) inscripción y elección a cargo de elección popular, y a la (iii) celebración de contratos con el Estado. La expresión “*en cualquier tiempo*” referida explícitamente al supuesto normativo de la condena por delito contra el patrimonio estatal, revela la intemporalidad de la inhabilidad prevista.

4.3.3. Posteriormente, el artículo 4 del Acto legislativo 1 de 2009, modificó nuevamente el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, ampliando los supuesto de hecho que dan lugar a las inhabilidades anteriores, así:

“ARTÍCULO 4. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia y el exterior.”

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos (sic), con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. (Subraya fuera del original)

Esta nueva norma constitucional introduce un nuevo supuesto fáctico, cuya realización da lugar a las mismas inhabilidades previstas en el Acto Legislativo 1 de 2004. La condición de hecho agregada a la norma consiste en haber recibido condena judicial por delitos relacionados con grupos armados ilegales, crímenes de lesa humanidad o narcotráfico.

4.3.4. En síntesis, el inciso 5 del artículo 122 vigente, consagra las siguientes prescripciones:

4.3.4.1. Establece inhabilidades para personas naturales (i) ser inscrito o elegido a cargo de elección popular, (ii) ser designado servidor público, (iii) celebrar contratos con el Estado -directamente o por persona interpuesta-. Ésta última, es la que ocupa a la Corte en el presente caso.

4.3.4.2. Sienta como supuestos fácticos de las inhabilitaciones, los siguientes: (i) haber sido condenado cualquier persona natural por delito que afecte el patrimonio del Estado; (ii) haber dado lugar el servidor público, por conducta dolosa o gravemente culposa, a condena judicial de reparación patrimonial contra el Estado -salvo asunción patrimonial del valor del daño-; (iii) y haber sido condenado cualquier persona natural por delitos de pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico.

4.3.4.3. Del análisis de la reforma introducida, se observa que permanece la intemporalidad de la inhabilidad, derivada de que la ocurrencia de los supuestos de hecho puede haber sucedido en “*cualquier tiempo*”.

4.4. La expresión “*en cualquier tiempo*” del artículo 122 de la Constitución -inciso 5- y el establecimiento de inhabilidades constitucionales permanentes

4.4.1. La exégesis del artículo 122 de la Constitución no admite duda sobre la voluntad del Constituyente -tanto del Pueblo en el Referendo Constitucional de 2003 como del Congreso de la República en el Acto Legislativo de 2009-, de prever inhabilidades vitalicias en cabeza de personas que realizan las conductas delictivas allí descritas y son halladas penalmente responsables. Así, al consagrar que la condena judicial, generadora de tales inhabilidades, es aquella que haya podido ocurrir “*en cualquier tiempo*”, está indicando que el transcurso de los días no habrá de incidir en el levantamiento o eliminación de la misma. En otras palabras, por la entidad de los bienes públicos a proteger -la moralidad e integridad públicas- y la finalidad que se persigue -la lucha contra la corrupción y el delito-, es voluntad del Constituyente no admitir límites de extensión de las inhabilidades del artículo 122 superior ni condiciones de rehabilitación de quien se haya hecho acreedor a ellas.

4.4.2. La Corte, en relación con las inhabilidades consagradas en el artículo 122 constitucional, ha concluido que son intemporales. Veamos:

4.4.2.1. En la Sentencia C-038 de 1996, la Corte Constitucional declaró inexecutable la citada norma por considerar que la inhabilidad consagrada en el artículo 122 Superior es una inhabilidad intemporal que, por su misma naturaleza, impide tiempos inferiores de purga. El sustento de su decisión es el siguiente:

“10. La naturaleza constitucional de la inhabilidad, sólo permite que la ley entre a determinar su duración, si la misma Constitución ofrece sustento a esta posibilidad. Por esta razón, la diferencia entre las nociones de inhabilidad y rehabilitación legal, en modo alguno contribuye a esclarecer el asunto debatido. En realidad, la rehabilitación se define por una determinada ley que, al establecer un término preciso a la inhabilidad constitucional, habrá de requerir justificación autónoma en la Constitución.

4.4.2.2. En sentencia C- 38 de 1996, dijo:

“La Constitución señala que “en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles” (C.P. art. 28). De la interpretación sistemática de este precepto y de las disposiciones de los artículos 122 y 179-1 y 9 de la Carta, puede concluirse que la prohibición de la imprescriptibilidad de las penas, no cobija a las inhabilidades que el mismo Constituyente ha instituido, así éstas tengan carácter sancionatorio.”

4.4.2.3. Posteriormente, en sentencia C-209 de 2000 -sobre el numeral 1° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 que también consagró una inhabilidad intemporal para ser concejal, consistente en haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad-, la Corte reiteró la jurisprudencia anteriormente sentada, y declaró la exequibilidad de la disposición con base, entre otras, en las siguientes consideraciones:

“Tampoco podría calificarse de inconstitucional el carácter intemporal que la norma le reconoce a la prohibición allí prevista, pues, tal como lo ha venido afirmando esta Corporación y ahora se reitera, las causales de inelegibilidad “sin límite de tiempo”, estructuradas a partir de la existencia previa de antecedentes penales, esto es, de sentencias condenatorias por delitos no políticos ni culposos, no conllevan un desconocimiento del Estatuto Superior -particularmente del principio de imprescriptibilidad de las penas- toda vez que el fundamento de su consagración no reposa en la salvaguarda de derechos individuales, sino en la manifiesta necesidad de garantizar y hacer prevalecer el interés general. Es así como la propia Constitución Política le reconoce efectos intemporales a esta causal de inhabilidad –la referida a la existencia de sentencia judicial condenatoria -, cuando directamente la regula para los congresistas (art. 179-1), el Presidente de la República (art. 197) y el Contralor General (art.267).

“En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo –lo ha dicho la Corte -, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, deben evaluarse desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también

permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno.”

4.4.2.4. En Sentencia C-1212 de 2001, la Corte dispuso:

“En primer lugar, debe la Corte aclarar al actor que si bien la Constitución consagra determinadas inhabilidades a perpetuidad, como aquella que se origina en una condena por la comisión de un delito contra el erario público (art. 122), o las que se aplican para determinados cargos, como es el caso de los congresistas (art. 179-1), el Presidente de la República (art. 197), los magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Nacional Electoral (arts. 232 y 264), el Fiscal General de la Nación (art. 249) o el Contralor General de la República (art. 267), no significa que el legislador carezca de facultades para establecer otras inhabilidades de carácter intemporal.

“La consagración de inhabilidades con una vigencia indefinida no viola la Constitución, siempre y cuando la medida adoptada se adecue a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública. Como se vio anteriormente, la disposición parcialmente acusada es respetuosa de estos límites impuestos al legislador.”

4.4.2.5. La Sentencia C- 373 de 2002, dijo:

“En relación con la intemporalidad de la inhabilidad cuestionada, la Corte debe reiterar la postura mantenida en múltiples pronunciamientos en el sentido que las inhabilidades no constituyen penas impuestas por la comisión de delitos sino impedimentos para acceder a cargos o funciones públicas, establecidos por la Constitución y por la ley con la finalidad de garantizar la realización de los fines estatales, el cumplimiento de los principios de la administración pública y el aseguramiento del interés general aún sobre el interés particular que pueda asistirle al particular afectado con tales inhabilidades. Ello con la necesaria implicación que al no tratarse de penas o medidas de seguridad impuestas por la comisión de conductas punibles, las inhabilidades no quedan sujetas a la proscripción de la imprescriptibilidad dispuesta por el artículo 28 de la Carta.”

4.4.3. En síntesis, la propia Constitución establece la naturaleza intemporal de las inhabilidades consagradas en su artículo 122. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el carácter permanente de ellas, al punto que, por no tratarse de sanciones punitivas, hasta el Legislador puede establecerlas de no existir objeción constitucional.

En suma, salvo prescripción constitucional diferente, las personas en quienes se realicen los supuestos normativos inhabilitantes descritos en los incisos 5 y 6 artículo 122 constitucional, sobrellevarán inhabilidad vitalicia para ser inscritos o elegidos a cargos de representación popular, para ser designados servidores públicos y para celebrar contratos con el Estado.

4.5. Análisis del caso

4.5.1. Interpretadas las inhabilidades del artículo 122 constitucional como permanente, es evidente la contradicción entre la norma superior y la disposición demandada del artículo 8 de la Ley 80 -adicionado por el artículo 1 de la Ley 1474/11-. En efecto, mientras la Constitución no admite el límite de las inhabilidades, la disposición legal dispone su extensión “*por un término de veinte (20) años*”. Así, la Corte encuentra este enunciado legal contrario al artículo 122 de la Constitución. Sin embargo, el artículo demandado contiene aplicaciones de la extensión veintenaria de la inhabilidad contractual, que no contravienen las disposiciones del artículo 122. De allí surge la necesidad de precisar el alcance de la contradicción entre la norma legal y la Constitución.

Como soporte de lo antes expuesto, se contrastan los textos de la disposición acusada y el artículo 122 Superior:

Disposición demandada	Artículo 122 de la Constitución Política
Inhabilidades para contratar con el Estado	Inhabilidad general para ser candidato a cargo de elección popular, elegido o designado como servidor público, y para celebrar directamente o por interpuesta persona contratos con el Estado
Personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública, cuya pena sea privativa de la libertad.	
O que afecten el patrimonio del Estado	Quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado
O quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia en el exterior	O quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción, financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior

O soborno transnacional	
Con excepción de los delitos culposos	
Inhabilidad se extiende a sociedades en que tales personas sean socias, a sus matrices y subordinadas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.	
	Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que se asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño
Inhabilidad por 20 años	

4.5.2. Sea lo primero indicar que la norma demandada, esto es el artículo 8 de la Ley 80/93 adicionado con un literal j) de su numeral 1° por el artículo 1 de la Ley 1474/11, se ocupa únicamente de la inhabilidad para contratar con el Estado -celebrar contratos y participar en licitaciones-, una de las tres reguladas en el artículo 122 constitucional.

Los supuestos normativos inhabilitantes previstos en la norma legal que se revisa, son: (i) la condena judicial por comisión de delito contra la administración pública -con pena privativa de la libertad-; (ii) la condena judicial por comisión de delitos contra el patrimonio del Estado; (iii) la condena judicial por comisión de delitos relacionados con grupos armados ilegales, crímenes de lesa humanidad o narcotráfico. Entre tanto, los supuestos fácticos de las inhabilitaciones incorporadas en el artículo 122 de la Constitución, son los siguientes: (i) haber sido condenado por delito que afecte el patrimonio del Estado; (ii) haber dado lugar -el servidor público, por conducta dolosa o gravemente culposa- a condena judicial de reparación patrimonial contra el Estado -salvo asunción patrimonial del valor del daño-; (iii) y haber sido condenado por delitos relacionados con grupos armados ilegales -concierto para delinquir agravado, rebelión y otros-, delitos de lesa humanidad o narcotráfico.

De este modo, la contradicción entre la norma legal que limita a veinte años el término de inhabilitación y la norma constitucional que la hace permanente, solamente existe para los siguientes supuestos inhabilitantes del artículo demandado, relacionados : (i) la condena judicial por comisión de delitos contra el patrimonio del Estado -y contra la administración pública solo en cuanto afecten el patrimonio del Estado-;⁹ y (iii) la condena judicial

⁹ Sentencia C- 652/03

por comisión de delitos relacionados con grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico.

4.5.3. En síntesis, resulta contrario a la Constitución la fijación de un término de veinte años de extensión a la inhabilidad para *“participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales”*(numeral 1º del artículo demandado), de *“las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos: (i) que afecten el patrimonio del Estado”; (ii) relacionados con “la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico en Colombia o en el exterior”*. El límite veintenario a la inhabilidad contractual por delitos contra *“la administración pública”* y el *“soborno transnacional”*, será igualmente inconstitucional en la medida en que las conductas que afecten patrimonialmente al Estado; de lo contrario, las personas condenadas por tales ilícitos quedarán sujetas a una inhabilidad en materia de contratación estatal de veinte años, en los términos del inciso demandado.

4.6. Conclusión

Con base en lo expresado, la Corte Constitucional declarará la inconstitucionalidad de las expresiones *“o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o el exterior”*, del artículo 1 de la Ley 1474 de 2011 por regular supuestos normativos previstos en el artículo 122 de la Constitución a los que la norma superior ya había atribuido una consecuencia jurídica diferente, esto es, la inhabilidad permanente. Así, la expresión demandada – *“La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años”*- y el resto del articulado integrado se encontrará exequible, de modo que tal término solo podrá tener aplicación en los demás supuestos del artículo 1 de la ley 1476/11, ajenos a las prescripciones del 122 constitucional¹⁰.

5. Cargo formulado en contra el artículo 7º de la ley 1474 de 2011

5.1. Concepto de inconstitucionalidad de la demanda

En esencia, la acusación de inconstitucionalidad planteada por el actor se encuentra dirigida a la violación de la inviolabilidad del secreto profesional establecido por la Carta Política en el artículo 74, al establecerse en el artículo demandado, como causal de cancelación de la tarjeta profesional de contador, la omisión del deber de denuncia frente a actos de corrupción. A juicio del actor, mientras en el artículo 74 constitucional *“se establece de*

¹⁰ Cabe anotar que el delito de “Soborno Transnacional” es un delito contra la administración pública y que, al momento, el único delito culposo contra la administración pública es el peculado, el cual afecta necesariamente el patrimonio del Estado.

manera categórica que el secreto profesional es inviolable”, en la disposición demandada se le impone el deber de denunciar o poner en conocimiento de las autoridades los *“actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio del cargo de revisor fiscal”* so pena de cancelación de su inscripción como contador público, lo que configura la vulneración de la Constitución.

5.2. Alcance de la norma demandada y el contexto normativo

5.2.1. La norma demandada por el actor es la totalidad del artículo 7 de la ley 1474 de 2011, que adicionó el numeral 5° al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, en lo relativo a las causales cancelación de la tarjeta profesional de contador, disposición que contiene dos expresiones: (i) una primera parte del contenido del numeral 5 que dispone una sanción para el contador, en función de revisor fiscal, que omita su deber de denuncia sobre actos de corrupción; (ii) una segunda parte del enunciado legal que consagra que *“en relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”*.

5.2.2. El artículo 7, demandado en su totalidad, adiciona el artículo 26 de la Ley 43 de 1990. Dicha ley reglamenta la profesión de contador público. En ella se establece que, en desarrollo de funciones de inspección y vigilancia, una Junta Central de Contadores será el Tribunal Disciplinario de la profesión (art. 15), encargada de velar por el cumplimiento de las normas sobre ética profesional y porque el ejercicio profesional de la Contaduría Pública sólo pueda ser ejercicio por contadores públicos debidamente inscritos. Las sanciones que prevé la ley van desde la amonestación para las fallas leves, la multa y la suspensión, hasta la cancelación de la inscripción (art. 23). Tal cancelación deriva de varios tipos de conductas reprochables: unas relativas a la obtención de la inscripción, al ejercicio profesional estando suspendido y a la reincidencia en suspensión; otras consistentes en la comisión de delitos contra la fe pública, la propiedad, la economía nacional o la administración de justicia, en el ejercicio de la profesión (art. 26).

La disposición demandada agrega, como causal de cancelación de la inscripción como contador público -e inhabilidad para el ejercicio de dicha profesión-, la omisión de denuncia o puesta en conocimiento de las autoridades disciplinarias o fiscales de actos de corrupción de que tenga conocimiento en ejercicio de su cargo, frente a los cuales no procede el secreto profesional.

5.2.3. Como se indicó en esta sentencia (II, 2.2.), éste tribunal ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia C- 200 de 2012 sobre la expresión *“En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”*, contenida en la disposición acusada, por el mismo cargo, motivo por el cual no procede un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad sobre la citada expresión, correspondiendo en la presente providencia el estudio de la primera parte del artículo acusado que establece:

“ARTÍCULO 7o. RESPONSABILIDAD DE LOS REVISORES FISCALES. Adiciónese un numeral 5) al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así: son causales de cancelación de la inscripción de un Contador Público las siguientes:

(...)

5. Cuando se actúe en calidad de revisor fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo, actos de corrupción”.<sic>

5.3. El alcance del secreto profesional de los contadores y revisores fiscales

5.3.1. La Constitución Política en su artículo 74, prescribió por una parte el derecho de las personas al acceso a los documentos públicos, y por otro, la inviolabilidad del secreto profesional. Frente al secreto profesional, jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se encuentra ligado al derecho a la intimidad, el cual ha sido entendido como la facultad que implica “*exigir de los demás el respeto de un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones externas. (...)*”¹¹ y al no ser un espacio que haga parte de la esfera pública, debe ser entendido como un ámbito personalísimo que no puede ser invadido por los demás, por regla general, y que solamente admitiría invasiones, intromisiones o limitaciones, siempre y cuando sean legítimas y justificadas constitucionalmente¹².

5.3.2. La ley 43 de 1990, que reguló el ejercicio de la profesión de contador público en su artículo 63, sobre “El secreto profesional o confidencialidad”, estipuló que: “*El Contador Público está obligado a guardar la reserva profesional en todo aquello que conozca en razón del ejercicio de su profesión, salvo en los casos en que dicha reserva sea levantada por disposiciones legales.*”. Sin embargo, frente al ejercicio de la actividad de la revisoría fiscal, por parte de los Contadores Públicos, la misma ley diferenció claramente dicha condición frente a la propia del contador, al establecer que el revisor fiscal no es responsable de los actos administrativos de la empresa en la cual presta sus servicios (art. 41), está sujeto a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades especial (art. 48, 50 y 51) y su relación no es de dependencia con la empresa que audita.

¹¹ Sentencia T-552 de 1997.

¹² Sentencia C-336 de 2007, reiteró que el derecho a la intimidad no es absoluto, motivo por el cual “*puede ser objeto de limitaciones restrictivas de su ejercicio en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1º de la Constitución, sin que por ello se entienda que pueda desconocerse su núcleo esencial.*”

5.3.3. El secreto profesional en los casos en que el Contador Público se desempeña como revisor fiscal, ha sido estudiado en diversas oportunidades por esta Corporación, así:

5.3.3.1. En la Sentencia C-538 de 1997 la Corte analizó la constitucionalidad de varias disposiciones, entre ellas, el artículo 118 de la Ley 222 de 1995, que disponía la remoción del revisor fiscal cuando se comprobara que no denunció oportunamente la situación de crisis del deudor, considerando el actor de tal demanda que dicha obligación se traduciría en una vulneración del secreto profesional, que implica guardar absoluto silencio sobre la información suministrada por el cliente. La Corte señaló en esta oportunidad, que el secreto profesional debe examinarse a la luz de la cercanía a la intimidad personal o familiar que implica el ejercicio de una profesión, de manera que no puede ofrecerse el mismo ámbito de protección a las personas naturales y a la empresa. Por otra parte señaló que no todas las profesiones están sujetas al mismo sigilo, pues no están en el mismo radio de cercanía de la intimidad personal o familiar, ni el control del Estado sobre ellas debe ser siempre idéntico. Anotó que para los efectos del análisis de la extensión y alcance del secreto profesional, la relación revisor fiscal y Estado, no puede considerarse como la que se presenta en otros contextos, como por ejemplo, la de *“feligrés-confesor-Estado”*, en tanto el ejercicio de los revisores fiscales trasciende del ámbito privado y personal al público, e indica al empresario la situación real de su empresa y su desempeño, y al Estado acreedores y proveedores, entre otros, los hechos objetivos relacionados con el riesgo y las finanzas de la empresa, a los cuales legítimamente deben tener acceso con miras a perfeccionar negocios y tratos sobre una base de diligencia y confianza recíproca. Concluyó la Sala en esa oportunidad, que la imposición de la obligación al revisor fiscal de informar oportunamente sobre la crisis del deudor, perseguía una finalidad ajustada a la Constitución, y no constituía vulneración alguna al secreto profesional, sino que se encontraba dentro de las funciones propias de su cargo, como órgano societario.

5.3.3.2. Posteriormente, en la Sentencia C-062 de 1998, esta Corporación estudió la constitucionalidad del artículo 489 del Código de Comercio, que señalaba que *“Los revisores fiscales de las sociedades domiciliadas en el exterior se sujetarán, en lo pertinente, a las disposiciones de este código sobre los revisores fiscales de las sociedades domiciliadas en el país. Estos revisores fiscales deberán, además, informar a la correspondiente superintendencia cualquier irregularidad de las que puedan ser causales de suspensión o de revocación del permiso de funcionamiento de tales sociedades”*. En dicha oportunidad, se estudió si ese *deber de informar* cualquier irregularidad, asignado a los revisores fiscales, infringía el precepto constitucional sobre la inviolabilidad del secreto profesional, contenida en el artículo 74 C.P. La Corte reiteró lo sostenido en la Sentencia C-538 de 1997 y anotó que para estudiar el alcance del secreto profesional debe hacerse *“la previa delimitación de la intimidad del sujeto cuyos datos y hechos constituyen su objeto. Por otra parte, las profesiones no están todas en el*

mismo radio de cercanía de la intimidad personal o familiar, ni el control del Estado sobre ellas debe ser siempre idéntico”¹³. Y concluyó que la labor del revisor fiscal no se agota en la simple asesoría o conservación de expectativas privadas, sino que su tarea involucra intereses que van más allá de la iniciativa particular, lo que conduce a que el deber de denunciar conductas ilícitas o irregulares no constituya una vulneración del secreto profesional.

5.3.3.3. Luego, en reciente Sentencia¹⁴, esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de la expresión “*En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional*”, contenida en el artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, por la presunta vulneración del artículo 74 de la Constitución Política, sobre la inviolabilidad del secreto profesional y dijo que: (i) la revisoría fiscal es una de las actividades que puede ser desempeñada por un contador público, cuyo objeto a la luz del artículo 207 del Código de Comercio, consiste en ser garante de la legalidad, de modo que las sociedades cumplan con la Constitución, con la ley y con sus estatutos, en interés tanto de los socios, como de los terceros y del Estado; (ii) las funciones del revisor fiscal no se agotan en la asesoría privada de una persona jurídica, sino que por el contrario, su función esencial es la de garantizar la estabilidad económica y social de una comunidad, que confía que éste pondrá en conocimiento de las autoridades cualquier irregularidad que ponga en riesgo la estabilidad de la empresa; (iii) el acceso a las finanzas empresariales en cabeza del revisor fiscal, con el fin de ser el garante de la legalidad de los actos, justifica la imposición por parte del Estado, de la obligación de informar las irregularidades que se presenten en el ejercicio societario, pues ello no es más que el ejercicio mismo de las funciones que le son inherentes; (iv) corresponde al revisor fiscal cerciorarse de que las operaciones de la sociedad y su funcionamiento se ciñan a la normatividad, por lo que resulta absolutamente razonable que el Legislador, dentro de su marco de libre configuración y conforme a la naturaleza misma de la función, establezca el deber de denuncia, en cabeza del revisor fiscal, cuando advierta actos de corrupción, sin que pueda alegarse secreto profesional; (v) a diferencia de las demás funciones que puede ejercer un contador público, cuando desempeña dicha labor -la de revisoría- no desarrolla una gestión de asesoría particular, consistiendo su labor en verificar el buen desempeño de la empresa y en el caso contrario, presentar el asunto a las autoridades respectivas.

5.3.4. De lo antes expuesto, se puede concluir que, si bien se trata de un Contador Público de profesión, dadas las funciones contraloras asignadas a los revisores fiscales, éstas trascienden del ámbito privado y personal al público, e implican el deber de informe a las autoridades de los hechos irregulares de que tengan o deban tener conocimiento.

5.4. Análisis de la Constitucionalidad de la norma demandada

¹³Sentencia C-538 de 1997.

¹⁴Sentencia C- 200 de 2012.

5.4.1. El Legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para la definición de las conductas reprochables, siempre que dicha definición y la imposición de las sanciones correspondientes respeten los parámetros que impone el régimen superior. En el caso sub examine, debe la Corte examinar si la conducta definida por la disposición acusada como causal de sanción, se ajusta a la Carta Política y en especial a la inviolabilidad del secreto profesional.

5.4.2. Para la jurisprudencia de esta Corporación, el secreto profesional establecido en la Carta Política (art. 74), no es un valor absoluto, pues debe analizarse en cada caso concreto, a la luz de la cercanía de la profesión con la intimidad personal y de los fines del ejercicio de la misma. En el caso de los contadores, cuando se desempeñan como revisores fiscales, la Corte ha señalado que su función pasa de ser una relación eminentemente privada a trascender al interés público, motivo por el cual sus acciones tienen un impacto no solo en la estabilidad financiera y económica de la Empresa, sino del Estado mismo y en la sociedad.

5.4.3. La obligación de poner en conocimiento de las autoridades los actos de corrupción de los que tenga conocimiento, es una función inherente a las labores de revisor fiscal, según lo advirtió recientemente esta Corporación en Sentencia C- 200 de 2012, cuando dijo: *“corresponde al revisor fiscal cerciorarse de que las operaciones de la sociedad y su funcionamiento se ciñan a la normatividad. En consecuencia, resulta absolutamente razonable que el legislador, dentro de su marco de libre configuración y conforme a la naturaleza misma de la función, establezca el deber de denuncia, en cabeza del revisor fiscal cuando advierta actos de corrupción, sin que pueda alegarse secreto profesional. En efecto, a diferencia de las demás funciones que puede ejercer un contador público, cuando desempeña dicha labor – la de revisoría- no desarrolla una gestión de asesoría particular, sino que su labor consiste en verificar el buen desempeño de la empresa y en el caso contrario, presentar el asunto a las autoridades respectivas.”*

5.4.4. La jurisprudencia de esta Corporación, ha insistido en que, dados los valores y principios que deben ser protegidos por la labor que ejercen los revisores fiscales en garantía de las empresas y sus socios, los terceros y el Estado, no constituye vulneración alguna del secreto profesional la remoción del revisor fiscal cuando se compruebe que no denunció oportunamente la situación de crisis del deudor, contenida en el artículo 118 de la Ley 222 de 1995 (Sentencia C-538 de 1997); ni tampoco la obligación de informar a la superintendencia cualquier irregularidad de las que puedan derivarse situaciones que puedan ser causales de suspensión o revocación del permiso de funcionamiento de las sociedades, contenidas en el artículo 489 c. co. (Sentencia C-062 de 1998); ni frente a la expresión *“En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”*, del mismo artículo 7 de la ley 1474 de 2011, al buscar que las operaciones de las empresas se ciñan a la normatividad y perseguir una finalidad ajustada a la Constitución.

5.5. Conclusión

Por lo expuesto, la Corte declarará ‘estarse a lo resuelto’ en la Sentencia C-200 de 2012 que declaró la exequibilidad de la expresión “*En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional*”, contenida en el artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, por los motivos expresados en la presente providencia. Y declarar exequible la parte restante del artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, por las razones expuestas en esta sentencia frente a los cargos formulados.

6. Razón de la Decisión

6.1. El inciso 5° del artículo 122 de la Constitución estableció inhabilidades intemporales o permanentes y, en consecuencia, no puede el Legislador fijar límites temporales o condiciones de rehabilitación a quienes incurran en los supuestos inhabilitantes previstos en los incisos 5° y 6° de dichas disposiciones superiores.

6.2. El Legislador, en desarrollo de la potestad de configuración legislativa, puede establecer excepciones a la inviolabilidad del secreto profesional-o limitaciones al derecho de guardar la reserva profesional-, de los revisores fiscales, en razón de la naturaleza de sus funciones y los efectos que su ejercicio tiene en la sociedad, teniendo competencia para configurar sanciones para el ejercicio de la profesión de contador por el incumplimiento de dicha obligación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 1 de la Ley 1474 de 2011 –que adicionó el artículo 8 de la Ley 80 de 1993-, excepto las expresiones “*o que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior*”, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-200 de 2012 mediante la cual se declaró la constitucionalidad de la expresión “*En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional*”, contenida en el inciso final del artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, y declarar **EXEQUIBLE** la parte restante del artículo 7 de la Ley 1474 de 2011, por el cargo de vulneración del inciso segundo del artículo 74 de la Constitución.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO

Presidente

Con aclaración de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

**ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
A LA SENTENCIA C-630/12**

INHABILIDAD PERPETUA POR COMISION DE DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO DEL ESTADO O DE LESA HUMANIDAD Y SUS ASIMILABLES-Inclusión del ciudadano condenado a la función pública como funcionario u empleado o en cualquiera otra de las modalidades de vinculación predicable de los servidores públicos (Aclaración de voto)

INHABILIDAD SIN TERMINO PARA DESEMPEÑAR CIERTOS CARGOS PUBLICOS POR HABER SIDO CONDENADO EL ASPIRANTE POR CUALQUIER DELITO DISTINTO A LOS QUE AFECTAN EL PATRIMONIO PUBLICO-Inhabilidad también persiste indefinidamente como sucede en los casos de pérdida de investidura en los que basta la condena en cualquier tiempo (Salvo por delitos políticos y culposos) sin que se exija que el delito tenga relación con algún bien jurídico en particular (Aclaración de voto)

Expediente: D-8942

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1474 de 2011 (arts. 1 y 2)

Magistrado Ponente:
MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Por cuanto la consideración que seguidamente expongo fluye inevitablemente de una reflexión sencilla pero con fuerza de convicción absoluta, dada la contundencia de su razonabilidad, creo que una de las conclusiones de la sentencia y cuya “ratio” debió ser objeto de tratamiento en la parte motiva, es la relacionada con que la inhabilidad perpetua por haber cometido delitos contra el patrimonio del Estado o de lesa humanidad y sus asimilables, también debe comprender la vinculación del ciudadano condenado a la función pública como funcionario u empleado o en cualquiera otra de las modalidades de vinculación predicable de los servidores públicos, pues no tendría sentido que los ciudadanos a los que se refiere la presente decisión no puedan, por ejemplo, celebrar contratos de prestación de servicios, pero sí puedan ser vinculados a la planta de personal de la entidad respectiva para adelantar una labor específica relacionada con su área misional que resulte esencial para atender la función administrativa que tiene asignada, máxime teniendo en cuenta que hoy por hoy, no obstante las claras diferencias

jurídicas existentes entre la relación laboral del servidor público y la contratación de servicios ambos fenómenos “en la práctica” se vienen confundiendo, por razones que la jurisprudencia están abundantemente tratadas.

Mi aclaración también esta dirigida a señalar que, en los casos en los que se establece la inhabilidad sin término para desempeñar ciertos cargos públicos por haber sido condenado el aspirante por cualquier delito “distintos a los que afectan el patrimonio público” la inhabilidad también persiste como sucede en los casos de pérdida de investidura.

Fecha ut supra.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado