

C-031-99

Sentencia C-031/99

DERECHO A ELEGIR PROFESION U OFICIO/DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD PROFESIONAL

El derecho a elegir profesión u oficio es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, como quiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA DE PROFESIONES U OFICIOS-Restricción al libre ejercicio/PROFESIONALIZACION DE ACTIVIDADES-Requerimiento de mayores conocimientos

La hermenéutica del artículo 26 superior sólo autoriza la restricción del ejercicio de una actividad lícita cuando se necesita un conocimiento técnico suficiente para evitar repercusiones sociales graves. Por ende, el requerimiento de mayores conocimientos para desempeñar una labor que no implique riesgo social, no es el único objetivo que el Legislador debe perseguir para profesionalizar una actividad. Sin embargo, los conocimientos de una actividad no son los únicos objetivos de la profesionalización de aquella, pues si el entendimiento técnico del oficio no tiene repercusiones sociales que impliquen un riesgo colectivo, su limitación restringe el núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y transgrede derechos como el libre desarrollo de la personalidad y al trabajo.

LABOR SECRETARIAL-Restricción/DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Protección contra el riesgo social/TARJETA PROFESIONAL PARA SECRETARIAS-Inconstitucionalidad

Nada se opone para que el Legislador establezca estímulos en favor de actividades cuya función es importante para un grupo determinado, como son las labores secretariales, así como nada impide que el Congreso privilegie las capacidades reales de quienes desempeñan eficiente y responsablemente las funciones específicas de su cargo. Pero, ello no quiere decir que el Legislador sea totalmente libre para, so pretexto de estimular, restrinja el acceso a

esa actividad, pues la limitación que impide el ejercicio libre de un oficio sólo es constitucionalmente admisible si su objetivo es la protección contra un riesgo social. En otras palabras, la gratificación para quienes desempeñan correctamente la actividad secretarial no puede convertirse en una limitación para su ejercicio, puesto que la propia Constitución señala como condición indispensable para la validez de la limitación del derecho a ejercer un oficio o una profesión, la protección contra riesgos para la sociedad. De todo lo anterior se colige que la exclusión de los secretarios no titulados para el ejercicio de esa actividad no tiene un objetivo constitucionalmente válido, y por ende es una reglamentación que restringe arbitrariamente los derechos al ejercicio de ese oficio libremente escogido y a trabajar en igualdad de condiciones.

Referencia: Expediente D-2106

Normas acusadas: Artículos 1º al 11 de la Ley 9º de 1984.

Actor: Antonio Rocha Gonzáles Rubio

Tema:

Riesgo social y libertad de configuración legislativa de las profesiones y oficios.

Inconstitucionalidad de la tarjeta profesional del secretariado.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa y por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Antonio Rocha Gonzales Rubio, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, acusa los artículos 1º a 11 de la Ley 9º de 1984 y el Decreto 1293 de 1986, proceso que fue radicado con el número D-2106. La demanda fue rechazada en relación con el Decreto 1293 de 1986, como quiera que se trata de una norma reglamentaria cuya competencia corresponde al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237 de la Constitución. Al mismo tiempo, el Magistrado Sustanciador inadmitió la solicitud en relación con el artículo 9º de la ley acusada, por demanda inepta, pero posteriormente el actor subsanó lo pertinente, razón por la cual se admitió la acusación en contra de los artículos 1º al 11 de la Ley 9 de 1986. El proceso se fijó en lista para las intervenciones ciudadanas y se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de rigor. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

Las normas que se demandan en su totalidad son:

“LEY 09 DE 1984

(febrero 16)

Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del secretariado.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º Reglaméntase el ejercicio de la profesión del secretario en las áreas comercial y bilingüe en las modalidades de formación intermedia profesional y en la modalidad

tecnológica en los colegios mayores.

Artículo 2º. Ejercen ilegalmente la profesión del secretariado profesional quienes trabajen en esta modalidad ocupacional sin licencia o sin tarjeta profesional que los acredite como tales.

Parágrafo 1. Mientras la persona interesada presenta documentación requerida para la obtención de su tarjeta profesional, puede solicitar a la Junta nacional o Seccional del Secretariado, una licencia temporal para ejercer la profesión, la cual tendrá una duración máxima de dos años siendo renovable.

Parágrafo 2. Los títulos obtenidos en los programas de educación abierta a distancia y en el uso de los recursos telemáticos serán reconocidos por la Junta General del Secretariado para la obtención de la tarjeta profesional.

Artículo 3º. Se entiende por escalafón del secretariado el sistema de escalafón de las secretarias (os) de acuerdo con su preparación académica y experiencia en el área. La inscripción en dicho escalafón habilita a la secretaria (o) para ejercer los cargos en la carrera profesional del secretariado.

Artículo 4º. Se establece el escalafón del secretariado para clasificación del personal del secretariado, el cual estará constituido en tres (3) grados, en orden ascendente del 1 al 3.

Artículo 5º. Para ingreso y ascenso del personal titulado establécense los siguientes grados de escalafón:

1) Secretario (a) profesional

2) Secretario (a) técnico comercial

3) Secretario (a) auxiliar

Artículo 6º. Para efectos de la inscripción en los grados del escalafón se requiere cumplir los siguientes requisitos:

Grado 1: acreditar título de tecnólogo o técnico profesional intermedio a nivel superior.

Grado 2: acreditar título de bachiller técnico comercial o de experto o de perito en comercio y

experiencia de por lo menos dos años de ejercicio del secretariado.

Grado 3: acreditar título de secretario (a) auxiliar y dos años de experiencia en el ejercicio del secretariado.

Artículo 7º. Habrá dos clases de secretarios (as): titulados y no titulados. Secretarios (as) titulados son aquellos que han realizado estudios académicos y obtenido título en una institución debidamente aprobada para tal efecto y se hallan inscritos en los grados establecidos en la presente ley.

Secretarias (os) no titulados son aquellos que acrediten idoneidad y experiencia en secretariado y hayan obtenido previo el lleno de los requisitos exigidos, la certificación de la Junta Nacional o Seccional.

Parágrafo 1. Sólo podrán obtener tarjeta profesional los secretarios (as) titulados inscritos en el escalafón establecido en la presente ley.

Parágrafo 2. La tarjeta profesional se expedirá con las siguientes especificaciones:

Para los titulados a nivel superior e inscritos en el grado 1: secretaria (o) profesional.

Los titulados en el nivel de educación media vocacional o inscritos en el grado 2 del escalafón secretario (a) técnico comercial.

Los titulados en el nivel básico (básico secundario) e inscritos en el grado 3 del escalafón: secretarios auxiliares.

Parágrafo 3. Los no titulados que acrediten idoneidad y experiencia certificados por la Junta Nacional o Seccional, se les identificará como secretarias (os) certificados.

Artículo 8º. El Ministerio de Educación Nacional tramitará lo correspondiente a la tarjeta profesional del secretariado y demás asuntos relacionados con el ejercicio de esta profesión.

Artículo 9º. La Junta Nacional de Secretariado funcionará en la capital de la República como dependencia del Ministerio de Educación y quedará integrada de la siguiente forma:

- a) El Ministro de Educación o su delegado;
- b) El Director del ICFES o su delegado;
- c) Un representante de la modalidad educativa intermedia profesional;
- d) Un delegado de los colegios mayores;
- e) El Presidente Nacional del CADES o su delegado.

Parágrafo. Los miembros de la Junta Nacional del Secretariado tomarán posesión de su cargo, ante el Ministerio de Educación.

Artículo 10. La Junta Nacional del Secretariado tendrá, entre otros, el ejercicio de las siguientes funciones:

1a. Decidir sobre las solicitudes de inscripción como secretario, ya sea titulado o no titulado, expidiendo el correspondiente certificado para acompañarlo a la documentación de la solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional.

2a. Cancelar las inscripciones que se hayan efectuado, cuando se pruebe que el interesado presentó documentos falsos, inexactos, adulterados o no hayan llenado los requisitos que se exijan para tal fin, comunicando dicha decisión al Ministerio de Educación.

3a. Llevar un registro de los Secretarios titulados y de los no titulados.

4a. Elaborar y proponer al Congreso Nacional por intermedio del Ministro de Educación Nacional, el proyecto de normas sobre ética profesional.

5a. Expedir su propio reglamento interno.

6º Otorgar licencia temporal hasta por dos (2) años, para ejercer la profesión de Secretariado, mientras el interesado presenta la documentación para obtener la tarjeta profesional.

Mediante solicitud motivada dicha licencia temporal puede ser renovada por una sola vez.

7a. Constituir en cada capital de departamento, intendencia o comisaría, una Junta Seccional

del Secretariado, asignarle funciones y delegarle otras que considere convenientes y adecuadas para facilitar las relaciones de las distintas seccionales del país.

Artículo 11. La solicitud de inscripción de secretario, ya sea titulado o no titulado, se presentará indicando la categoría para la cual se formula y acompañándola de los documentos y pruebas del caso; la Junta resolverá dentro de un término de sesenta (60) días, si es aceptado, se expedirá una certificación en ese sentido para que el interesado pueda obtener su tarjeta profesional.”

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las normas acusadas transgreden el artículo 26 de la Constitución, como quiera que la profesionalización de la labor secretarial limita desproporcionadamente el derecho a escoger y ejercer un oficio. Según su criterio, si bien el Legislador está facultado constitucionalmente para exigir títulos de idoneidad, su potestad no es absoluta, pues para que la reglamentación del derecho a ejercer un oficio sea válida debe existir un riesgo social que es necesario controlar o disminuir. Por lo tanto, la ley podrá exigir títulos de idoneidad, no sólo para el ejercicio de las profesiones, sino, para el ejercicio de los oficios, que requieran formación académica o que impliquen riesgo social.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

En representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, la ciudadana Mónica Fonseca Jaramillo, interviene en el proceso para impugnar la demanda, y solicitar que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas. Según su criterio, el actor parte de una interpretación errónea de las normas, como quiera que la ley no prohíbe el ejercicio de la labor secretarial para quienes carecen de formación académica, sino que realiza una clasificación según la preparación científica o experiencia en el área, lo cual goza de sustento constitucional.

El Ministerio agrega que, a pesar de que la profesión del secretariado no es un oficio liberal que genere un riesgo social, su ejercicio requiere de conocimientos específicos y en ocasiones especializados que justifican la profesionalización de esta labor. Con base en lo

anterior, el interviniente concluye que:

“El legislador, al regular esta profesión, quiso que el gremio de secretarios y oficinistas por la labor que desempeñan y la importancia que han ido tomando en los sectores laborales públicos y privados del país, gocen no sólo de calidades humanas sino de conocimientos básicos que desborden los llamados estudios elementales, estimulándolos a mayores posibilidades de estudios calificados e idóneos.”

2. Intervención del Centro Administrativo del Secretariado Colombiano (CADES) y Asociación de Secretarios a nivel nacional.

Los ciudadanos que intervienen en representación de CADES y de la Asociación de Secretarios a nivel nacional, consideran que las normas acusadas son constitucionales. A su juicio, los avances tecnológicos y la globalización exigen un perfil especializado para el desempeño de la función secretarial que impone la necesidad de su profesionalización. Así pues, afirman que la labor de secretarios requiere no sólo de preparación académica sino de requerimientos especiales, tales como la “capacitación en materias encaminadas a integrar los avances tecnológicos en comunicaciones e informática, idiomas, atención al público, venta de imagen, relaciones humanas, relaciones públicas, conocimientos contables, organización de eventos y protocolo, etc”, de tal forma que les permita alcanzar el conocimiento para el logro de los objetivos y fines de cualquier organización, sea esta pública o privada.

Los intervinientes sostienen que los preceptos acusados no contienen mandatos o prohibiciones que condicionan el ejercicio del secretario al punto de hacer imposible su desempeño, como quiera que “no exigen condiciones más allá de lo razonable, ni vulnera alguna libertad o derecho fundamental, como para que pueda afirmarse que su contenido quebranta la Constitución Nacional”, puesto que no todas las personas, por dignas de confianza que sean, pueden ser secretarias.

Finalmente, los ciudadanos sostienen que la licencia para el ejercicio del secretariado, tampoco atenta contra la libertad de trabajo, como quiera que la ley establece diferentes grados de preparación y experiencia alcanzada, lo cual supone un abanico de opciones para quienes aspiren a desempeñar funciones de secretario.

3. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

En representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la ciudadana Sandra Margarita Herrera González, interviene en el proceso para impugnar la demanda, y solicitar que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas. Según su criterio, el oficio secretarial exige una formación académica que hace indispensable la acreditación de un título y el control estatal sobre el ejercicio de la actividad. Así mismo, la labor secretarial envuelve una enorme responsabilidad y sentido de ética que justifica la tarjeta profesional y una regulación normativa estricta de esta actividad.

4. Ministerio de Educación Nacional

El ciudadano Gilberto Zuleta Hurtado, interviene en representación del Ministerio de Educación Nacional, para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. A su juicio, la Ley 9 de 1984 no profesionaliza la actividad secretarial de una manera general, pues distingue secretarios titulados y no titulados, permitiendo que sólo los primeros cuenten con tarjeta profesional que los identifique y habilite para realizar labores de secretariado con especialidades en lo comercial y bilingüe. En este contexto, el interviniente sostiene que la ley parcialmente acusada no impide el acceso a la actividad secretarial, por el contrario autoriza una formación académica que prepare al secretario de una manera integral, de tal forma que lo habilite y faculte para defenderse y desarrollar el secretariado en su respectiva especialidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas. La Vista Fiscal señala que el Legislador goza de amplio margen para determinar las reglas y límites que regulan las profesiones y oficios, así como para fijar restricciones concretas, por parte de las autoridades administrativas, para garantizar el ejercicio profesional acorde con el interés público y la función social de las diferentes ocupaciones. No obstante, el Ministerio Público afirma que el Legislador no goza de una libertad absoluta para señalar las restricciones al “derecho-libertad de escoger profesión u oficio”, por cuanto en allí se involucran otros derechos fundamentales. Por consiguiente, las limitaciones normativas “deben obedecer a una justificación objetiva, razonable y proporcional al bien jurídico que se busca amparar y a los

elementos estrictamente necesarios para proteger el interés general”

De otro lado, el Ministerio Público considera que tampoco la libertad de ejercer profesión u oficio es absoluta, como quiera que el Legislador puede exigir títulos de idoneidad, con lo que “pretende imponer y garantizar un grado mínimo de preparación académica y científica, que previamente ha sido reglamentado por aquél y certificada por autoridad competente, para lograr finalmente asegurar el buen desempeño profesional, en beneficio de la colectividad”.

Ahora bien, para el Procurador, las normas en consideración distinguen los secretarios titulados y no titulados, lo cual busca reconocer que el ejercicio de esa actividad, en las áreas comercial y bilingüe, exige una estricta formación académica, intelectual y ética, que lleva necesariamente a la categorización como modalidad intermedia profesional o tecnológica.

Esto significa que, la ley parcialmente acusada, no pretende crear privilegios en favor de un sector de trabajadores sino por el contrario, busca profesionalizar una ocupación “en atención a los avances tecnológicos, científicos y a la actual complejidad del mundo empresarial”. En este contexto, para la Vista Fiscal, el Legislador establece distinciones autorizadas por la Constitución y por el artículo 1.2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, en donde prevé que “las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación”.

De lo anterior, el Procurador General concluye que el Congreso, en desarrollo del artículo 26 Superior, puede exigir títulos de idoneidad necesarios para el ejercicio de la profesión del secretariado, sin que dicha restricción constituya discriminación y vulnere ningún derecho reconocido en la Carta.

VI. PRUEBAS QUE SE ALLEGARON AL EXPEDIENTE

Mediante auto de septiembre 17 de 1998, el Magistrado sustanciador solicitó información a varios centros de educación que imparten la carrera del secretariado, al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Fomento de Educación Superior ICFES, sobre los programas de estudios correspondientes a la profesión de secretariado y/o tecnólogos o técnicos profesionales intermedios de secretariado y, el tipo de control estatal que se ejerce sobre ellos. La finalidad de esta averiguación es determinar con claridad qué distinción se presenta entre los tipos de secretarios y las implicaciones sociales del ejercicio de estas

actividades. Las pruebas recaudadas son las siguientes:

5.1. La Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional informó que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 698 de 1993 y la Resolución 7566 de 1993, la vigilancia, inspección y control de la profesión de secretariado y las carreras a nivel técnico, le corresponde al ICFES. Así mismo, la vigilancia de esta actividad a nivel secundaria la ejercen las secretarías de educación y los organismos que hagan sus veces, según lo prescrito en la Ley 115 de 1994 y el Decreto 907 de 1996.

De otro lado, el Ministerio considera que “no representa riesgo alguno para la sociedad la existencia de personas vinculadas al campo laboral sin título académico de secretariado”. Sin embargo, afirma que las normas acusadas buscan acreditar idoneidad y experiencia para desempeñar la función secretarial, previo el lleno de los requisitos que exige la ley, como quiera que “en la actualidad no se nombran secretarias sin el lleno de los requisitos”.

5.2. La directivas del Centro Administrativo del Secretariado Colombiano CADES elaboró un manual esquemático de las funciones de las secretarias tecnólogas o técnicas profesionales, a saber:

1. Planeación del trabajo de acuerdo con el cargo que esté desempeñando

- Secretaria de alto cargo dentro de la Función Pública
- Secretaria de Presidencia
- Secretaria de Gerencia General
- Secretaria de Gerencia Administrativa
- Secretaria de Dirección etc.

2. Organización de reuniones en general dentro de su área

- Juntas directivas
- Consejos Directivos

- Comités de Dirección, etc.

3. Toma de decisiones de acuerdo con la delegación de autoridad de la empresa

4. Manejo de agenda

5. Conocimiento de los programas de informática (word, Wp, Corel Draw, internet, Excel).

6. Manejo de Lenguaje Profesional

7. Manejo de las relaciones públicas en la empresa.

FUNCIONES ALTERNAS

- Manejo de agenda del Jefe (citas, entrevistas, reuniones, comunicaciones telefónicas)

- Servicio al cliente y venta de imagen

- Relaciones humanas- Comunicaciones (teléfono, citófono, etc)

- Correspondencia - redacción, clasificación

Las demás funciones que la empresa le asigne a este cargo, de acuerdo con la responsabilidad y voto de confianza que se tenga.

Debe estar capacitada para la atención personal y de correspondencia del exterior (español inglés)”

Igualmente, preparó un manual de funciones que desempeña la Secretaria Bachiller técnico comercial, así:

1. Manejo de programas del computador -Word, y Excel-

2. Clasificación y redacción de la correspondencia

3. Archivo con elaboración de los correspondientes índices.

4. Venta de imagen (manejo de las comunicaciones telefónicas, relaciones humanas internas

y externas de la empresa)

5. Colaboración estrecha con las dependencias que le asignen de acuerdo con la estructura de la empresa.

7. Manejo de diccionarios

8. Ubicación de documentos

9. Las demás que le asigne el superior inmediato.

Las personas que tienen esta preparación prestan sus servicios como auxiliares de Secretarías en diferentes entidades e incluso como auxiliares de archivística o de otras dependencias”

Finalmente, CADES reseñó las funciones que realizan quienes no tienen preparación en secretariado y, por lo tanto, no pueden obtener la tarjeta en ninguno de los grados que contempla la ley. Aquellas personas desempeñan “la función de acuerdo con la empresa que las contrate, ocupando los cargos de auxiliares de secretaría o de recepción”. Las labores más sobresalientes son:

“1. Atender público en recepción de la empresa

2. Proporcionar la información sobre la empresa de acuerdo con las instrucciones recibidas

3. Colaborar en la elaboración de memorandos o documentos que le asignen

4. Transcribir correspondencia

5. Anotar los mensajes para los funcionarios y darlo a conocer en forma oportuna

6. Conocer los objetivos de la empresa para promocionar la imagen de la misma

7. Tener excelentes relaciones humanas

8. Atender el teléfono

9. Las demás que le asigne el superior inmediato.”

5.3. La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca informó que, actualmente, esta institución imparte educación en el programa de “Tecnología en Secretariado Comercial Bilingüe”, en modalidades presencial y a distancia. Afirma que la formación tecnológica “es una modalidad del sistema post-secundario que se ocupa de la educación con énfasis en habilidades y destrezas, a la vez que otorga importancia a los principios científicos que fundamentan esas actividades para su desempeño”.

De igual manera, la institución educativa señaló, que las tecnólogas secretarias comerciales bilingües, están capacitadas para desempeñar los siguientes encargos:

“1. Administrar (planea - organiza - ejecuta - controla y evalúa)

2. Redactar

3. Tomar y transcribir

4. Traducir y comunicar

5. Manejar, elaborar y analizar

6. Relacionarse”

El plan de estudios que se imparte en ese centro educativo para quienes aspiran a obtener el título de tecnólogas secretarias comerciales bilingües, es:

Taller de Lenguaje I y II; administración general; matemática comercial; estadística general; fundamentos de contabilidad; contabilidad aplicada; contabilidad de costos; francés básico I y II; francés estructural y aplicado; filosofía de los valores; ética profesional; cultura general; relaciones interpersonales; legislación comercial y laboral; mecanotaquigrafía I, II, III, IV y V; técnicas secretariales; administración de oficinas; redacción comercial; informática I y II; inglés básico I y II; inglés estructural, aplicado, comercial y conversacional; correspondencia en inglés I, II y III.

5.4. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA informó que, actualmente, esta institución imparte educación en el programa de “técnico profesional en secretariado”, y que el perfil ocupacional para quienes se capacitan en esa actividad se resume así:

- "Genera proceso de producción de documentos
- Diseña políticas de mejoramiento de atención al cliente
- Es parte integral en la proyección de imagen corporativa
- Da respuesta a la correspondencia que le compete
- Capacidad para administrar los nuevos productos informáticos y sirve de facilitadora en la comprensión de los mismos en otros niveles
- Elabora documentos contables aplicando normas legales
- Administra y mantiene los archivos de la oficina
- Participa en la planeación y programación de las actividades de la empresa optimizando recursos
- Interpreta la realidad mediante respuestas concretas"

Por su parte, el SENA considera que el perfil para la secretaria general es:

- "Elabora y produce correspondencia
- Toma decisiones en lo que respecta a la atención al cliente
- Involucra a su quehacer empresarial en el logro de una mejor imagen corporativa
- Tramita correspondencia
- Aplica los programas de informática que tenga a su alcance
- Elabora documentos contables aplicando normas legales
- Aplica en su trabajo las fases del proceso administrativo
- Conoce el entorno socio-económico y entiende qué es una economía de mercado"

Así mismo, informa que el plan de estudios para obtener el título de técnico profesional en

secretariado se desarrolla en tres áreas: básica, técnica y de gestión y contienen las asignaturas de formación física; ética; lenguaje I, II y III; digitación de textos I, II y III; servicio al cliente I y II; administración de documentos I y II; informática básica I y II; administración empresarial; pensamiento lógico; ecología; inglés básico, técnico I y II; pool (sic) de secretarias; contabilidad; gerencia de servicio I y II; principios de economía; ofimática; estadística y mercadeo; legislación laboral y comercial y; principios de comercio internacional.

El plan general de estudios está diseñado para ocho trimestres. Sin embargo, aprobado en cuarto trimestre puede expedirse certificación de recepcionista digitadora. Así mismo, una vez acreditado el sexto trimestre se otorga certificado de secretaria general y cumplidos satisfactoriamente los ocho trimestres se expide el título o diploma de técnico profesional en secretariado.

5. 5. La Escuela Superior Profesional INPAHU manifestó que en la actualidad imparte educación en el programa tecnología en secretariado ejecutivo, en la modalidad semipresencial, y que el secretario profesional tiene las siguientes características:

- "Dominio en la operación del cálculo contable
- Dominio de habilidades y destrezas para el manejo de paquetes y programas de sistemas
- Desarrollo de la capacidad lingüística para cualificar su actitud de comunicación oral y escrita
- Formación socio-humanística que desarrolle su autoestima, permita convivencia pacífica que apunte a su crecimiento personal y al manejo de relaciones personales con calidad y liderazgo
- Sólida formación ética enmarcada en una cultura constitucional y en valores ciudadanos y profesionales.
- Dominio de técnicas secretariales en los diferentes campos de aplicación
- Conocimiento de técnicas de gestión administrativa aplicadas al manejo de la oficina, a la planeación, organización y control del trabajo y a la formulación de proyectos secretariales

que mejoren la gestión y contribuyan al desarrollo de la empresa.

·Desarrollo de actitud crítica, a partir de técnicas de aprendizaje, métodos de estudio e investigación, que fortalezcan su capacidad de análisis para la toma de decisiones.

Así mismo, informa que el plan de estudios para obtener el título de técnico profesional en secretariado se desarrolla en módulos, dentro de los cuales se encuentra el de nivelación de técnicas secretariales, metodología de la educación, cultura y comunicación organizacional, windows, actualización asistencial, desarrollo personal, contabilidades, producción de textos empresariales, hoja de cálculo y base de datos, calidad y planeación de trabajo, creatividad, liderazgo y calidad de vida, organización de eventos y protocolo, etc.

5.6. Finalmente, el Instituto Colombiano de Fomento de Educación Superior ICFES informó que la creación y aprobación de los programas de educación superior se definen de acuerdo con la autonomía de cada centro educativo, por lo que no disponen de programas actualizados. No obstante, allegaron formatos de las asignaturas que se imparten en los centros educativos autorizados, los cuales en buena parte coinciden con las materias que se describieron en precedencia.

VII. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1. Conforme al ordinal 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículo 1º al 11 de la Ley 9º de 1984, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra normas contenidas en una ley de la República.

Asunto bajo revisión

2. La ley parcialmente acusada reglamenta la actividad del secretariado. Para ello distingue entre secretarias tituladas y no tituladas, estas últimas sólo desempeñan sus funciones si están certificadas, esto es, si obtienen una certificación de la Junta Nacional o seccional de secretariado, previo el cumplimiento de unos requisitos. Por su parte, las secretarias tituladas son quienes están autorizadas para ejercer la profesión del secretariado en la modalidad comercial y bilingüe, lo cual se acredita con título y tarjeta profesional. Esta última podrá suplirse de manera transitoria por la licencia temporal. Así mismo, el ejercicio de la profesión

secretarial está sometido a la inscripción en el escalafón del secretariado, el cual establece tres grados, de acuerdo con los requisitos académicos y prácticos que allí se determinan.

Según criterio del actor, las normas demandadas restringen irrazonable y desproporcionadamente el derecho a escoger y ejercer oficio, pues si bien el Legislador es libre para reglamentar e inspeccionar los oficios, la limitación a su ejercicio sólo puede originarse en la necesidad de evitar el riesgo social, lo cual no se amenaza o vulnera con el ejercicio de la actividad secretarial. Para todos los intervinientes, la Corte debe declarar exequibles las disposiciones impugnadas, pues en virtud del artículo 26 de la Carta, el Legislador está facultado para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones y, en consecuencia está autorizado para limitarlas. Así mismo, los intervinientes consideran que la exigencia de título profesional para el secretariado está justificada constitucionalmente, como quiera que para desempeñar esa actividad se requiere una estricta formación académica, intelectual y ética. Por todo lo expuesto, la Sala deberá resolver si el Legislador está facultado para profesionalizar el secretariado a través de la exigencia de requisitos que habilitan el ejercicio profesional, o si por el contrario esta decisión transgrede el núcleo esencial del derecho a escoger y a ejercer un oficio. Para ello, la Corte comenzará por analizar el grado de libertad de configuración del Legislador para regular el ejercicio de un oficio o de una profesión, y las consecuencias de esta regulación.

Diferencia entre elección y ejercicio de una profesión u oficio. Libertad legislativa para señalar sus restricciones.

3. En reiterada jurisprudencia esta Corporación¹ ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, como quiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios.

Así, una forma de restricción constitucionalmente impuesta sobre el derecho al libre ejercicio profesional es la inspección y vigilancia estatal sobre aquel (C.P. art. 26), como quiera que en

ocasiones la dedicación profesional puede implicar un riesgo para la sociedad, por lo que el control estatal no se ejerce como una mera facultad sino como una obligación. Sin embargo, el grado de limitación del ejercicio laboral no es siempre el mismo, pues el Legislador no puede afectar desproporcionada ni irrazonablemente derechos que están íntimamente ligados con la libertad de ejercicio profesional, tales como la igualdad de oportunidades, los derechos al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad. Ahora bien, en relación con la legitimidad del control estatal en los oficios y las profesiones la Corte Constitucional ya había establecido lo siguiente:

“De la lectura de la disposición anterior (artículo 26 superior) se deduce una cierta diferenciación entre las profesiones y las ocupaciones, artes y oficios; en las primeras la regla general es la inspección y vigilancia por parte de las autoridades competentes, y en las segundas, en cambio, en principio opera el libre ejercicio. Lo expuesto se fundamenta en que el constituyente supone que las profesiones van ligadas a una necesaria cuota de escolaridad, la cual se presentaría como garantía de aptitud para realizar la labor profesional. De esa manera se reduce el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional. En cambio, el Constituyente entiende que las ocupaciones, artes y oficios, por lo general, no requieren formación académica y no comportan un riesgo social. Así, se presenta la necesidad de controlar el ejercicio de las profesiones y la posibilidad del libre ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios. Sin embargo, la propia Carta fundamental establece la posibilidad de reglamentación, inspección y vigilancia sobre aquellas ocupaciones no profesionales que exijan formación académica o que, a pesar de no necesitar la mencionada formación, impliquen un riesgo social.”² (paréntesis fuera del texto).

4. En este orden de ideas, el Legislador no es totalmente libre para regular las profesiones y oficios, pues no puede imponer adscripciones forzosas a una dedicación ni puede cerrar arbitrariamente el acceso a la profesión u oficio deseado. Esto significa que las limitaciones al ejercicio profesional deben perseguir un objetivo válido constitucionalmente y la restricción debe ser adecuada, necesaria y proporcional para alcanzar tal fin. Así las cosas, surge un interrogante: ¿cuáles son los parámetros que el Legislador debe tener en cuenta para que la regulación sea constitucionalmente legítima?. La jurisprudencia constitucional ha sido muy clara en señalar dos criterios. En primer lugar, el control estatal es válido constitucionalmente si busca garantizar una solvencia profesional suficiente para evitar daños importantes a terceros, esto es, si se fundamenta razonablemente en el control de un

riesgo social. De otro lado, el Congreso no está autorizado para anular el núcleo esencial del derecho, en consecuencia no puede exigir requisitos que vulneren el principio de igualdad ni restrinjan más allá de lo estrictamente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan condiciones exageradas o poco razonables para la adquisición del título de idoneidad³. En síntesis, la obligación de exigir autorización para ejercer un oficio depende de la implicación social de aquel, pues la reglamentación excesiva de una actividad puede conducir a la transgresión del núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y a la negación de derechos que le son inherentes.

Profesionalización y capacitación de la actividad secretarial

5. Ahora bien, la ley parcialmente impugnada profesionaliza la actividad secretarial en las áreas comercial y bilingüe, por lo que sólo pueden ejercer dicha labor los secretarios titulados que cuenten con tarjeta profesional y que se inscriban en el escalafón del secretariado. Por lo tanto, entra la Corte a averiguar si la restricción del ejercicio de la actividad secretarial se fundamenta en el control de riesgos sociales que podrían originarse con esa actividad.

Como se vio en el acápite de las pruebas, la actividad secretarial se concreta en funciones generales de planeación, coordinación y organización del trabajo al interior de la empresa, así como en mantener relaciones públicas al exterior de la compañía, las cuales si bien se enmarcan dentro de criterios de confianza, la responsabilidad en la toma de decisiones corresponde al jefe inmediato. Por consiguiente, la Corte no encuentra claramente definida la implicación colectiva o el riesgo social que genera el ejercicio de esa actividad, pues es evidente que su radio de acción se limita a la eficiencia y productividad de la empresa particularmente considerada. Así mismo, se constató que la diferencia entre las funciones que desempeña un secretario titulado y un secretario no titulado, se refiere a la capacitación y no al riesgo colectivo de su actividad. En este sentido se pronunciaron todos los intervinientes que defienden la constitucionalidad de las normas impugnadas, e incluso el Ministerio de Justicia y del Derecho expresamente reconoce que “no representa riesgo alguno para la sociedad la existencia de personas vinculadas al campo laboral sin título académico de secretariado”. Sin embargo, los intervinientes consideran que la reglamentación se justifica constitucionalmente porque es indiscutible la importancia que ha adquirido esta función en el mundo actual, lo cual exige un grado mínimo de preparación académica que

debe ser controlado por el Estado. Esta apreciación tiene sustento en la exposición de motivos del proyecto de lo que hoy es la Ley 9 de 1984, en la cual se manifestó lo siguiente:

“Seguramente el gremio de secretarios y oficinistas integra uno de los sectores laborales que más ha aportado al desarrollo de la actividad económica del país... Se trata en realidad de una labor que requiere no sólo especiales calidades humanas, sino también estudios básicos que desbordan los llamados conocimientos elementales. Sin embargo, hasta ahora no han recibido una merecida atención del Estado, ni programas de estudio ni una justa remuneración por su trabajo”⁴

6. La Corte es consciente de que las actividades secretariales evolucionan y se transforman y que la principal diferencia de lo que constituye una profesión o un oficio es objeto de cambio, también es claro que en actualidad, la actividad secretarial ha adquirido una importancia y un apoyo insustituible en todas las empresas públicas y privadas, lo cual exige mayor grado de capacitación y requiere de un perfil académico indispensable para desempeñarse eficientemente en la empresa contemporánea. Por consiguiente, aquí surge un interrogante obvio ¿la exigencia social de mayor grado de capacitación intelectual y técnica para una actividad, justifica constitucionalmente la restricción a su libre ejercicio?. En varios pronunciamientos la Corte Constitucional ya se ha referido al tema y especialmente en uno de ellos dijo:

“La diferencia entre profesión u oficio no radica ya en la mayor o menor formación académica, ni en la necesidad de una especial cualificación técnica, pues la propia Carta señala que cualquier ocupación, arte u oficio puede requerir de dicha formación. De otra parte, queda expresamente consagrada la facultad de exigir títulos de idoneidad, así como de inspeccionar y vigilar tanto las profesiones como los oficios, artes y actividades en general que requieran para su ejercicio formación académica o que impliquen un riesgo social.

(...)

En este sentido, para que sea legítima la reglamentación del derecho, es necesario que sea clara y objetiva la exigencia de cualificación que impone la protección del interés general.”⁵

En tales circunstancias, la Corte Constitucional reitera su tesis en el sentido de afirmar que la

hermenéutica del artículo 26 superior sólo autoriza la restricción del ejercicio de una actividad lícita cuando se necesita un conocimiento técnico suficiente para evitar repercusiones sociales graves. Por ende, el requerimiento de mayores conocimientos para desempeñar una labor que no implique riesgo social, no es el único objetivo que el Legislador debe perseguir para profesionalizar una actividad.

7. Ello no significa que la Corte desconoce la diferencia objetiva que surge entre una persona que consigue un título, después de acreditar un conocimiento sistemático del oficio, y quien no lo obtiene, pues como bien lo afirma uno de los intervinientes, “las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación” (numeral 2º del artículo 1º del Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que fue incorporado a la legislación Colombiana, mediante Ley 22 de 1967). En este orden de ideas, la capacitación académica para el mejor desempeño de la actividad secretarial es un factor que merece no sólo reconocimiento o que puede originar mejor remuneración sino que es un criterio objetivo, razonable y proporcional de diferenciación para el ejercicio de esa actividad. Sin embargo, como se afirmó en esta sentencia, los conocimientos de una actividad no son los únicos objetivos de la profesionalización de aquella, pues si el entendimiento técnico del oficio no tiene repercusiones sociales que impliquen un riesgo colectivo, su limitación restringe el núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y transgrede derechos como el libre desarrollo de la personalidad y al trabajo. (C.P. art. 16 y 25)

8. Así mismo, tampoco es válido el argumento que se evidencia en los debates que antecedieron a la Ley 9 de 1984, según los cuales el Legislador quiso consagrar un estímulo para el gremio secretarial. En efecto, la ponencia para primer debate, dijo:

“la profesionalización de esta disciplina, que es el objeto del presente proyecto de ley, les da un instrumento jurídico, que les permite, como dice el autor del proyecto, no solamente oportunidades de sacrificio moral e intelectual, sino igualmente adecuados medios de defensa de sus intereses en la comunidad”⁶.

La ponencia para segundo debate también manifestó que “este proyecto tiene como objetivo principal hacer un merecido reconocimiento a un sector laboral de compatriotas que han

aportado su esfuerzo al desarrollo de la actividad económica del país y que actúan como una fuerza auxiliar de esa actividad...". Sin embargo, tal y como la jurisprudencia constitucional lo ha señalado "ni siquiera so pretexto de expedir regulaciones de orden ético profesional se pueden establecer prohibiciones que atenten contra los derechos y libertades fundamentales consagrados o reconocidos en la norma superior"⁷.

En efecto, nada se opone para que el Legislador establezca estímulos en favor de actividades cuya función es importante para un grupo determinado, como son las labores secretariales, así como nada impide que el Congreso privilegie las capacidades reales de quienes desempeñan eficiente y responsablemente las funciones específicas de su cargo. Pero, ello no quiere decir que el Legislador sea totalmente libre para, so pretexto de estimular, restrinja el acceso a esa actividad, pues la limitación que impide el ejercicio libre de un oficio sólo es constitucionalmente admisible si su objetivo es la protección contra un riesgo social. En otras palabras, la gratificación para quienes desempeñan correctamente la actividad secretarial no puede convertirse en una limitación para su ejercicio, puesto que la propia Constitución señala como condición indispensable para la validez de la limitación del derecho a ejercer un oficio o una profesión, la protección contra riesgos para la sociedad.

Decisión a tomar

9. De todo lo anterior se colige que la exclusión de los secretarios no titulados para el ejercicio de esa actividad no tiene un objetivo constitucionalmente válido, y por ende es una reglamentación que restringe arbitrariamente los derechos al ejercicio de ese oficio libremente escogido y a trabajar en igualdad de condiciones.

Ahora bien, el actor demandó sólo de manera parcial la Ley 9^o de 1984. No obstante, la esencia de la ley es la profesionalización de la actividad secretarial, lo cual resulta contrario al artículo 26 de la Constitución. Es por ello que la Corte debe retirar del ordenamiento jurídico todo el texto de la ley, en virtud de la unidad de materia.

VII. DECISIÓN

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 9^o de 1984

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Hernando Herrera Vergara, no suscribe la presente providencia por encontrarse con permiso debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden consultarse las sentencias T-408 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-610 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz, C-540 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-377 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, C-619 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

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

4 Historia de las Leyes. II época. Tomo I de 1984. Página 334

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

6 Historia de las Leyes. II época. Tomo I de 1984. Página 337

7 Sentencia C-355 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell