

Sentencia C-050/97

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PRECISAS-Alcance

El que las facultades extraordinarias deban ser “precisas”, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes “corresponde al Congreso”. Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION DE TRAMITES INNECESARIOS-Límites

La rama legislativa revistió al Presidente de la República de precisos poderes para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. Por consiguiente, el límite de las reformas o supresiones que podía hacer el Presidente, no es otro que la necesidad de las regulaciones, procedimientos o trámites.

TITULO DE IDONEIDAD-Obligación

La disposición faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad, sugiriendo, por el uso del verbo “podrá”, que tal potestad es una mera posibilidad y no una obligación. Sin embargo, a juicio de la Corte, la exigencia a los profesionales de sus respectivos títulos académicos de idoneidad, no es una simple facultad sino una verdadera obligación. Porque, dejando de lado la exégesis aislada de la norma, la interpretación sistemática de la Constitución así lo indica. No se concibe cómo la ausencia de la obligación mínima de acreditar la idoneidad profesional con títulos académicos, contribuya a proteger los derechos de la comunidad, si resulta que los usuarios de los servicios, por no ser expertos, están, en la mayoría de los casos, en absoluta imposibilidad de juzgar sobre la real capacidad de los profesionales que los atienden. La razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aun para las profesiones distintas del derecho

y las ciencias de la salud.

DERECHO DE HOMOLOGAR TITULOS EXTRANJEROS-Necesidad

El continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior.

SUPRESION HOMOLOGACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Inconstitucionalidad

La disposición es violatoria del principio de igualdad, sin una clara justificación, permite que personas con preparación inferior a la impartida en las universidades colombianas, puedan, por el simple hecho de exhibir un título expedido por un centro educativo extranjero, ejercer su profesión en nuestro país. No es razonable en la medida en que supone la eliminación de trámites indispensables en orden al establecimiento de una garantía social mínima de idoneidad profesional. El ejercicio de profesiones distintas al derecho y a las ciencias de la salud, también implica riesgos sociales. Basta pensar, por ejemplo, en las graves consecuencias que el mal diseño o la deficiente construcción de una obra de ingeniería civil puede acarrear.

Referencia: Expediente D-1366.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Actor: Luis Alvaro Beltrán

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número cinco (5), a los seis (6) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Luis Alvaro Beltrán, con base en los artículos 40, numeral 6o., y 241, numeral 5o., de la Constitución, demandó la constitucionalidad del artículo 64 del decreto 2150 de 1995.

El veintiséis (26) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996), el magistrado sustanciador, admitió la demanda, ordenó fijar en lista la norma acusada por diez (10) días, para que cualquier ciudadano la impugnara o defendiera; dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto; y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, con el objeto de que, si lo estimaba oportuno, conceptuara sobre la constitucionalidad de la norma sometida a control.

Recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, la Corte entra a decidir.

A. NORMA ACUSADA.

El siguiente es su texto:

“Decreto número 2150 de 1995

“(diciembre 5)

“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

“CONSIDERANDO:

" TÍTULO I

"RÉGIMEN GENERAL

"(...) CAPITULO V

"TÍTULOS ACADÉMICOS Y PROFESIONALES

" (...) ART. 64. Supresión de homologación o convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior en el exterior. El artículo 2o. de la ley 72 de 1993, quedará así:

" Artículo 2o. Para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar o convalidar el título de pregrado o postgrado otorgado por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, las ciencias jurídicas y de la salud."

B. LA DEMANDA

Considera el demandante que la norma impugnada viola los artículos 13, 26, 226 y 227 de la Constitución.

Para sustentar los cargos, comenzó por recordar el texto de la norma modificada por el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, esto es, el artículo 2o. de la ley 72 de 1993, "por la cual se deroga el artículo 132 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones", el cual establece:

"Para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada y existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado colombiano. Se excluye de lo anterior las Ciencias de la Salud y el Derecho."

En este orden de ideas, el demandante llamó la atención sobre el hecho de que la versión inicial del artículo 2o. de la ley 72 de 1993, "establecía un principio de vigilancia sobre la

institución extranjera que confería el título y era que, además de tener que estar aprobada por el Estado en donde estuviera localizada, existieran convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado Colombiano”. Para él, los trámites previos al perfeccionamiento de los convenios permitían al Estado colombiano “verificar las condiciones mínimas de seriedad e idoneidad del establecimiento educativo cuyo egresado vendría a ejercer su profesión en Colombia”.

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Carta), la demanda la hace consistir:

1o. En que la norma impugnada, a las personas que han obtenido diploma en ciencias jurídicas y de la salud en instituciones de educación superior en el exterior, les condiciona el ejercicio de la profesión o la cátedra universitaria a la previa homologación o convalidación de los títulos, al paso que, para los mismos efectos, nada exige a los demás profesionales; y

2o. En que releva a los colombianos y extranjeros que obtienen títulos académicos en el exterior, de cumplir requisitos de raigambre constitucional, los cuales sí se exigen en el extranjero a los compatriotas que desean ejercer ciertas profesiones u oficios, consagrándose la desigualdad entre los nacionales que logran títulos académicos en el exterior y los que lo hacen en instituciones colombianas.

Finalmente, afirma que la norma impugnada viola los artículos 226 y 227 de la Carta, porque “las legislaciones de otros países no son tan benévolas para con los colombianos inmigrantes y que, por el contrario, el colombiano en el extranjero es objeto frecuente de iras xenofóbicas, con independencia de su idoneidad profesional...”.

C. INTERVENCIONES.

El ciudadano designado por el Ministerio de Educación Nacional, solicitó la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

Argumentó que no existe violación del artículo 26 de la Constitución, porque con arreglo al principio de la buena fe y “de conformidad con el artículo 83 de la misma, se presume la idoneidad de los títulos extranjeros, mientras no se demuestre lo contrario”. Además, consideró que “la inspección y vigilancia se ejerce permanentemente sobre toda institución

independiente de que existan o no convenios”.

En cuanto al distinto tratamiento dado al derecho y a las ciencias de la salud frente a las demás carreras, encontró que ello no es caprichoso, pues es algo que se deriva de las diferencias entre las profesiones. Es natural que las reglamentaciones de ocupaciones diferentes sean también diferentes.

Así mismo, el interviniente discrepó de la demanda al afirmar, por un lado, que los convenios de intercambio educativo no se celebran “para ejercer recíprocamente controles de vigilancia, ejercicio que toca aspectos sensibles de soberanía de cada país”, y al manifestar, de otro lado, que “la calidad de cada profesional se impone por la demostración personal de su idoneidad, más no por la existencia de instrumentos internacionales”.

Agregó que las supresiones de la norma impugnada no están enderezadas a eliminar la evaluación de las calidades de los profesionales, aspecto que, a su juicio, está garantizado con la exigencia que éstos tienen de contar con sus correspondientes tarjetas profesionales.

Indicó, finalmente, que con la adopción de la norma acusada, se eliminó la homologación de títulos de educación superior, de la que se encargaba el ICFES, radicando en los Consejos Profesionales la función de calificar la idoneidad para ejercer una profesión: “una cosa es el reconocer los títulos y otra distinta es la de reconocer las condiciones de idoneidad, cuando ellas se exigen para el ejercicio profesional”.

D. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Este funcionario consideró que el ámbito del examen de constitucionalidad de la disposición atacada reside en la ley 190 de 1995, por la cual se dictaron normas tendientes a preservar la moralidad de la administración pública, y en el mismo instrumento de eliminación de trámites innecesarios, el decreto 2150 de 1995. Así, recordó que el fin de la ley 190 de 1995 fue el de aplicar los principios de la buena fe, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, consagrados en los artículos 83, 84 y 209 de la Constitución, a la administración pública; y, dentro de ese contexto, el objeto del decreto parcialmente impugnado fue el de eliminar trámites innecesarios, para garantizar una rápida y honesta prestación de los servicios.

Por lo expuesto, el decreto 2150 no puede “eliminar indiscriminadamente los procedimientos que los ciudadanos adelantan ante la administración, ni tampoco afectar el cumplimiento de obligaciones de carácter internacional, ni fomentar la vulneración de derechos de las personas so pretexto de promover la economía, celeridad y la eficacia de la administración pública”, porque su campo de acción se limita sólo a la derogación de los trámites innecesarios.

En consecuencia, estimó excesivo el alcance de la norma impugnada y, por lo tanto, pidió su declaración de inexequibilidad “toda vez que la homologación o convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior en el exterior, constituye un requisito indispensable para garantizar la idoneidad profesional de las personas que pretenden ejercer su profesión dentro del territorio colombiano, para garantizar el derecho a la libre competencia y finalmente para brindar certeza jurídica acerca de los trámites necesarios para obtener la licencia o tarjeta que lo acredite como profesional de pregrado o postgrado, a fin de ejercer la profesión”.

Cabe anotar que el Ministerio Público llamó la atención sobre el hecho de que el artículo que anteriormente regulaba la materia, es decir, el artículo 2o. de la ley 72 de 1993, adolecía del mismo vicio de inconstitucionalidad, puesto que la existencia de un convenio de intercambio educativo internacional, concebida como fundamento para la supresión de la homologación y convalidación de títulos, “no es garantía suficiente de la igualdad de títulos, y por consiguiente, de la idoneidad de quienes los obtuvieron, pues es necesario que se verifique en cada caso concreto las materias y el tiempo requerido para su otorgamiento”. Por esto, también pidió la declaración de inexequibilidad del artículo 2o. de la ley 72 de 1993, con el objeto de que, en últimas, quede rigiendo la norma más antigua, a saber, el literal i) del artículo 38 de la ley 30 de 1992.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte a resolver, previas las siguientes consideraciones.

Primera. Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre este asunto, por haberse dirigido la demanda contra una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, dictado en ejercicio de

facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República (artículo 241, numeral 5o., de la Constitución).

Segunda. Lo que se debate.

Se trata de saber si la homologación de estudios parciales y la convalidación de títulos obtenidos en instituciones de educación superior extranjeras, son trámites innecesarios que, en consecuencia, podían suprimirse por el legislador extraordinario, sin extralimitación de facultades, y sin violación de la igualdad entre profesionales.

Tercera. La norma impugnada, al suprimir trámites indispensables, excede las facultades extraordinarias y, por tanto, viola el inciso 1o. del numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución.

a) Alcance de los artículos 150, numeral 10o., inciso 1o., de la Carta, y 83 de la ley 190 de 1995.

El inciso 1o. del numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución establece:

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

“(…) 10. Revestir, hasta por 6 meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

El que las facultades extraordinarias deban ser “precisas”, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes “corresponde al Congreso”. Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos. Ha sostenido la Corte:

“Son inconstitucionales, en consecuencia, los decretos que expida el Gobierno invocando facultades extraordinarias en cuanto toquen materias diversas de las señaladas en forma taxativa por el legislador ordinario, puesto que, en tales eventos, además de quebrantar la propia ley a la que el Ejecutivo estaba sujeto, se invade la órbita propia del legislador, ya que el Gobierno solamente puede expedir normas de jerarquía y con fuerza legislativas por virtud de la facultad conferida. Que si le es insuficiente para adoptar las determinaciones contenidas en los decretos leyes, deja a éstos despojados de la necesaria competencia de quien los puso en vigor” (Sentencia C-398/95, magistrado ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo)

Pues bien, mediante el artículo 83 de la ley 190 de 1995, el Congreso concedió al Presidente facultades extraordinarias, así:

“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para que en el término de (6) seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas. Los Presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada una, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo”. (negrilla fuera de texto)

Con la anterior disposición, la rama legislativa revistió al Presidente de la República de precisos poderes para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. Por consiguiente, el límite de las reformas o supresiones que podía hacer el Presidente, no es otro que la necesidad de las regulaciones, procedimientos o trámites.

Con base en las anteriores interpretaciones del inciso 1o. del numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, y del artículo 83 de la ley 190 de 1995, la Corte examinará si, en rigor, el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, suprimió unos trámites innecesarios.

b) la intervención del Estado en la homologación de estudios parciales y convalidación de títulos profesionales extranjeros, para efectos de la prueba de la idoneidad de los

profesionales, es indispensable.

El inciso 1o. del artículo 26 de la Constitución establece que:

“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

En lo que toca con el presente asunto, cabe destacar que la disposición faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad, sugiriendo, por el uso del verbo “podrá”, que tal potestad es una mera posibilidad y no una obligación. Sin embargo, a juicio de la Corte, la exigencia a los profesionales de sus respectivos títulos académicos de idoneidad, no es una simple facultad sino una verdadera obligación. ¿Por qué? Porque, dejando de lado la exégesis aislada de la norma, la interpretación sistemática de la Constitución así lo indica. En efecto, si conforme al artículo 2o. de la Carta, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos; y si las autoridades están instituídas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia”, no sólo en su vida, sino también en su “honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”, aspectos que exceden el campo de la abogacía y las ciencias de la salud, no se concibe cómo la ausencia de la obligación mínima de acreditar la idoneidad profesional con títulos académicos, contribuya a proteger los derechos de la comunidad, si resulta que los usuarios de los servicios, por no ser expertos, están, en la mayoría de los casos, en absoluta imposibilidad de juzgar sobre la real capacidad de los profesionales que los atienden.

La interpretación armónica atrás ensayada, puede complementarse con la siguiente reflexión, tomada de la sentencia C-280/95 (magistrado ponente doctor Jorge Arango Mejía):

“Pero, ¿qué relación concreta existe entre la exigencia del título de idoneidad y la inspección y vigilancia que es obligación de las autoridades competentes? Sencillamente, que la primera hace posible, o al menos facilita, la segunda. En principio, el universo de quienes pueden ejercer una profesión, queda limitado a quienes posean el título de idoneidad, a los demás les está vedado tal ejercicio. Y la inspección y vigilancia con relación a ellos se limita, como es obvio, a impedirlo. (...)”

“Proteger a la colectividad en general para que no resulte afectada por el inadecuado ejercicio de estas profesiones, asegurando que las personas que se anuncian para ello están en capacidad suficiente para desempeñarse en ese campo, es decir, son idóneas, y proteger así a toda la sociedad controlando las profesiones para que con estas labores o actividades no se cause daño o perjuicio a terceros y no se atente contra las buenas costumbres, la salud o la integridad física de las personas”.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-280/95, también refiriéndose a la razón de la existencia de los títulos de idoneidad, dijo:

“¿Por qué, según el artículo 26 de la Constitución, “La ley podrá exigir títulos de idoneidad” para el ejercicio de las profesiones? Al respecto ha dicho esta Corte:

“Porque el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

“Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”. (Sentencia No. C-377/94, del 25 de agosto de 1994, magistrado ponente Jorge Arango Mejía).

En las sentencias C-540/93 y C-226/94, en lo que atañe a la libertad de escoger profesión, sostuvo:

“(…) de conformidad con el artículo 26 constitucional, esta libertad no es total y absoluta; por el contrario, se halla limitada por la posibilidad que tiene la ley de exigir títulos de idoneidad y por la función que tiene el Estado de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, más aún, de las que implican un riesgo social, lo cual, habilita al Estado para dictar normas de carácter ético, con la finalidad de proteger y salvaguardar los intereses colectivos” (Sentencia C-540/93, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell).

“El derecho al ejercicio de una profesión se manifiesta como una de las materializaciones de la libre elección de profesión u oficio. Sin embargo, a diferencia de la elección que es libre, la Constitución autoriza que la ley reglamente el ejercicio de las profesiones que serán vigiladas e inspeccionadas por las autoridades competentes. El objetivo de la reglamentación de las profesiones no es consagrar privilegios en favor de determinados grupos sociales sino controlar los riesgos sociales derivados de determinadas prácticas profesionales” (Sentencia C-226/94, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero).

Continuando, debe decirse que lo expuesto en esta providencia, fuera de concordar con la definición legal de lo que es un título, el cual, según el inciso 1o. del artículo 24 de la ley 30 de 1992, “es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior”, se aviene con lo dispuesto por los artículos 26 y 67 de la Constitución, que ordenan expresamente a las autoridades competentes inspeccionar y vigilar “el ejercicio de las profesiones” y “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad”.

Por lo tanto, se puede afirmar que la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aun para las profesiones distintas del derecho y las ciencias de la salud.

Así las cosas, debe precisarse que por el ámbito de aplicación territorial del derecho colombiano, en lo atinente a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de la calidad del servicio de educación superior, hay una diferencia entre lo que ocurre en Colombia y lo que sucede en el exterior. ¿Cuál? Que obviamente sólo en nuestro país, el Estado, con arreglo a la ley 30 de 1992, puede velar “por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior” (artículo 3o.). Esto quiere decir que únicamente en el territorio nacional, el Estado colombiano puede vigilar que los programas de pregrado y postgrado (artículo 8o. ibídem) cumplan con sus propósitos de formación, es decir, “el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada” (artículo 9o. ibídem), “el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias” (artículo 11o. ibídem), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13 ibídem). Precisamente, el

continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior. Demuestra, además, por qué los trámites eliminados en la norma impugnada no son innecesarios, y, por tanto, explica las razones de la inexequibilidad del artículo 64 del decreto 2150 de 1995, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 83 de la ley 190 de 1995, y la consiguiente violación del artículo 150, numeral 10o., inciso 1o., de la Carta.

c) La norma impugnada viola el derecho a la igualdad.

El inciso 1o. del artículo 13 de la Constitución establece que:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Sin embargo, el artículo 2o. de la ley 72 de 1993, modificado por el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, excluyendo a las ciencias jurídicas y las de la salud, dice que:

“Para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar o convalidar el título de pregrado o postgrado otorgado por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada”.

Esta disposición es violatoria del principio de igualdad contenido en el citado inciso del artículo 13 de la Carta, porque, sin una clara justificación, permite que personas con preparación inferior a la impartida en las universidades colombianas, puedan, por el simple hecho de exhibir un título expedido por un centro educativo extranjero, ejercer su profesión

en nuestro país, en igualdad de condiciones con los profesionales formados en Colombia. Lo dicho se evidencia con el siguiente ejemplo, traído a colación por el Procurador:

“(…)en muchos casos, las denominaciones del título otorgado en el exterior, aun cuando la institución que lo confiera esté reconocida por el Estado de que se trate, no se identifican con las de los otorgados en nuestro país; así, a manera de ejemplo, se puede citar el caso de Rusia, en donde al título de pregrado se le da la denominación de magister, o de otro lado, en el caso de Estados Unidos, se confiere un título genérico y no particular como sucede en Colombia. Acudiendo a un ejemplo extremo pero posible, podría suceder que un albañil que hubiera realizado algún curso en el exterior con una duración mínima, quisiera ejercer su profesión como arquitecto o ingeniero”.

En otras palabras, la señalada diferencia de tratamiento no llena los requisitos admitidos por esta Corporación en la sentencia C-530/93, en referencia a la doctrina de los supuestos para la viabilidad de las desigualdades. En este fallo se dijo:

“El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones: que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; que dicha finalidad sea razonable; vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”.

Así, la desigualdad examinada no es de recibo porque los interesados, como profesionales sujetos al control del Estado, no están en distinta situación de hecho, y su finalidad que, como ya se vio, vulnera el artículo 150, numeral 10o. de la Constitución, no es razonable en la medida en que supone la eliminación de trámites indispensables en orden al establecimiento de una garantía social mínima de idoneidad profesional.

Además, la norma acusada consagra otra desigualdad carente de justificación, a saber, la relacionada con la discriminación entre profesionales de distintas disciplinas. En efecto, la

Corte, a diferencia del criterio expuesto por la disposición atacada, considera que el ejercicio de profesiones distintas al derecho y a las ciencias de la salud, también implica riesgos sociales. Basta pensar, por ejemplo, en las graves consecuencias que el mal diseño o la deficiente construcción de una obra de ingeniería civil puede acarrear.

En resumen, puesto que el artículo impugnado viola el derecho a la igualdad, por este motivo también será declarado inexecutable.

d) Unidad de materia con la versión anterior del artículo 2o. de la ley 72 de 1993.

Como esta providencia, conforme a las anteriores consideraciones, va a declarar la inexecutable del artículo 64 del decreto 2150 de 1995, y, en consecuencia, el derogado artículo 2o. de la ley 72 de 1993 volvería a regir, la Corte no puede prescindir del examen de esta última norma, en razón de su similitud con la disposición que se declarará inexecutable.

Efectivamente, el artículo 2o. de la ley 72 de 1993 dice lo siguiente:

“Para ejercer la profesión o la cátedra universitaria no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada y existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado colombiano. Se excluyen de lo anterior las ciencias de la salud y el derecho”.

Se aprecia que la diferencia con el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, consiste simplemente en que el artículo 2o. de la ley 72 de 1993, para eliminar la obligación de homologación y convalidación de los títulos obtenidos en el exterior, no sólo exige que la institución extranjera esté aprobada por el Estado al cual pertenezca, sino que además “existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado colombiano”.

Para la Corte, de cara a la necesidad de garantizar la idoneidad de los profesionales titulados en el extranjero, y frente al respeto que se debe a lo dispuesto por el artículo 13 (derecho a la igualdad) de la Constitución, la diferencia anotada es irrelevante, porque, como lo señala el Ministerio Público, la sola existencia de convenios culturales no es aval suficiente “de la igualdad de títulos y, por consiguiente, de la idoneidad de quienes los obtuvieron, pues es necesario que se verifique en cada caso concreto las materias y el tiempo requerido para su

otorgamiento”.

Con esta medida, regirá nuevamente el literal i) del artículo 38 de la ley 30 de 1992, el cual ordena:

“Las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), son:

“(…) i)Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior”.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

DECLARAR INEXEQUIBLES, el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, y el artículo 2o. de la ley 72 de 1993.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-050/97

TITULO DE IDONEIDAD-Incompetencia de la Corte para establecerlos (Salvamento de voto)

Las razones de conveniencia que traiga a colación la Corte, en modo alguno, pueden convertirse en motivos que sustenten la inexecutable de una disposición sometida a su examen. Corresponde a los órganos competentes discernir entre las distintas políticas y alternativas existentes para tratar una determinada materia. El juicio concreto sobre la “necesidad” o “conveniencia” de un trámite singular, en este caso, estaba deferido a la calificación que con pleno conocimiento del asunto debía hacer el gobierno. La Corte ha impuesto la exigencia de títulos de idoneidad para todas las profesiones. No creo que sea la Corte la llamada a establecerla. Pienso, además, que el cambio de la expresión “podrá” por el término “deberá”, no era función suya, sino del constituyente. Se desconoce la preferencia de las libertades en el orden constitucional. La limitación de la libertad de profesión y oficio, principalmente se logra a través de la imposición legal, que no judicial, de la exigencia de un

título de idoneidad. Descubre la Corte que aquí se está frente a un tratamiento desigual. Evidentemente, ello no era suficiente, para probar la violación al principio de igualdad. Era necesario acreditar que el tratamiento, además, era arbitrario, o mejor, que la diferencia resultaba irrazonable o desproporcionada. No es suficiente para la Corte que existan acuerdos internacionales en materia educativa. Se trata de una posición que a todas luces es irrazonable y que propicia el incumplimiento de los tratados en los que bien han podido plasmarse mecanismos de homologación o reconocimiento de títulos. Esta es como pocas una materia que se ha regulado a través de tratados internacionales y no es descabellado suponer que así será también en el futuro.

Referencia: Sentencia C-050 de 1997, demanda contra el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

La norma demandada ha debido ser declarada exequible. Con todo respeto me permito sintetizar las razones de mi disenso:

1. A juicio de la Corte el Gobierno excedió el ámbito de las facultades extraordinarias, pues el trámite suprimido - homologación o convalidación de estudios en el exterior -, no podría en ningún caso ser considerado innecesario. Dado que el Estado colombiano no puede materialmente garantizar la formación profesional que se imparte por universidades extranjeras - se aduce - y debiendo, de otro lado, prevenir los riesgos que para la sociedad se derivan de su desempeño dentro del país, se impone la necesidad de arbitrar un esquema de homologación o convalidación de títulos.

2. Resulta censurable que se petrifique un determinado trámite administrativo que, ahora, por virtud de la sentencia, se torna resistente a cualquier intento dirigido a su modificación o supresión por parte del legislador ordinario o extraordinario.

Las razones de conveniencia que traiga a colación la Corte, en modo alguno, pueden convertirse en motivos que sustenten la inexecutable de una disposición sometida a su examen. Corresponde a los órganos competentes discernir entre las distintas políticas y

alternativas existentes para tratar una determinada materia. El juicio concreto sobre la “necesidad” o “conveniencia” de un trámite singular, en este caso, estaba deferido a la calificación que con pleno conocimiento del asunto debía hacer el gobierno.

Naturalmente, esta función, así fuese discrecional, quedaba sujeta a ciertos límites constitucionales que, por lo demás, esta misma Corte puntualizó en ocasión pasada. Concretamente, no podrían suprimirse trámites indispensables para la protección de un bien tutelado por la Constitución. En este sentido, no se precisa en la sentencia, fuera de alusiones genéricas, qué bien jurídico de orden constitucional se pone en peligro a raíz de la eventual supresión del mencionado trámite. Tampoco se entra a determinar el grado de eficacia que representaba realmente la homologación de títulos con miras a la efectiva protección de los “intereses de la sociedad”.

3. La sentencia modifica el término deóntico “podrá”, aplicable a la exigencia de títulos de idoneidad por parte de la ley, por el término “deberá”. Supone la Corte que la función de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, no puede hacerse sin implantar siempre el requisito del título de idoneidad. En realidad, la Constitución autoriza la inspección y vigilancia, sin supeditarla a que los vigilados hayan o no obtenido formalmente un título, extremo éste de suyo contingente que corresponde definir en cada ámbito de actividad al legislador, para lo cual tendrá que realizar la evaluación correspondiente.

La Corte, sin elementos de juicio suficientes y sin ser el órgano competente para hacerlo, ha impuesto la exigencia de títulos de idoneidad para todas las profesiones. Soy el primero en compartir la conveniencia de la medida, pero sinceramente no creo que sea la Corte la llamada a establecerla. Pienso, además, que el cambio de la expresión “podrá” por el término “deberá”, no era función suya, sino del constituyente.

Esta mutación constitucional ilegítima, de otro lado, desconoce la preferencia de las libertades en el orden constitucional. La limitación de la libertad de profesión y oficio, principalmente se logra a través de la imposición legal, que no judicial, de la exigencia de un título de idoneidad. La Corte, en este caso, transforma la limitación del derecho constitucional en regla que no admite excepciones, y lo hace sin tomar en consideración ningún criterio de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, elementos que siempre requiere cuando se trata de las limitaciones legales a la libertad.

4. En la sentencia se extiende oficiosamente la inexecutable a la disposición del artículo 2 de la ley 72 de 1993 que había establecido que no era necesario homologar los títulos obtenidos en el exterior, en áreas diferentes del derecho y la salud, siempre que aquéllos hubiesen sido aprobados por un Estado con el cual se hubiere suscrito un tratado de intercambio educativo. Descubre la Corte que aquí se está frente a un tratamiento desigual. Evidentemente, ello no era suficiente, para probar la violación al principio de igualdad. Era necesario acreditar que el tratamiento, además, era arbitrario, o mejor, que la diferencia resultaba irrazonable o desproporcionada.

El ejercicio del derecho dentro del país demanda un mínimo de conocimientos sobre el ordenamiento jurídico nacional. La práctica de la medicina y profesiones afines, por su relación directa con la vida, exige del Estado medidas de protección y salvaguarda, entre las cuales, perfectamente cabe la de imponer obligatoriamente la homologación de los títulos obtenidos en el exterior. Los motivos expresados no pueden sin más predicarse de las restantes profesiones. La Corte, sin base alguna, pretende que una condición limitativa de dos profesiones tenga carácter universal. Pero para fundar en este presupuesto la inexecutable, a mi juicio, ha debido demostrar que todas las profesiones distintas a la medicina y a la abogacía se encontraban en la misma situación de estas dos últimas. Al margen de esta evaluación, resulta aventurado estructurar el cargo de vulneración del principio de igualdad y lo es más que éste prospere.

Finalmente, no es suficiente para la Corte que existan acuerdos internacionales en materia educativa. Se trata de una posición que a todas luces es irrazonable y que propicia el incumplimiento de los tratados en los que bien han podido plasmarse mecanismos de homologación o reconocimiento de títulos. Esta es como pocas una materia que se ha regulado a través de tratados internacionales y no es descabellado suponer que así será también en el futuro. Descartar, de plano, como lo hace la sentencia, las regulaciones internacionales, no pasa de ser un despropósito.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado