

Sentencia C-078/03

OBJECION PRESIDENCIAL-Análisis material

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA DE PROFESIONES-Competencia para determinar autoridad encargada de ejercer inspección y vigilancia

LEGISLADOR-Atribución no absoluta/LEGISLADOR-Debe contar con la iniciativa o aval gubernamental

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Génesis y antecedentes legislativos

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Funciones, conformación y naturaleza

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Ente público de creación legal por expresa decisión del legislador

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Características

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Características propias de una entidad descentralizada del orden nacional

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Proyecto de ley no cumple con el requisito ineludible de establecer expresamente a cuál Ministerio está inscrito

LEGISLADOR EN CREACION DE CONSEJO NACIONAL DE INGENIERIA-No contó con la iniciativa gubernamental que requería para modificar la estructura de la Administración Nacional

Referencia: expediente O.P. 065

Objeciones Presidenciales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del proyecto de Ley No. 44 de 2001 - Senado de la República-, 218 de 2002 -Cámara de Representantes-, “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C, seis (6) de febrero de dos mil tres (2003).

El Presidente del H. Senado de la República Dr. Luis Alfredo Ramos Botero, remitió a esta Corporación con el oficio de fecha 11 de diciembre de 2002, recibido el 19 de diciembre del mismo año, el proyecto de ley de la referencia, cuyo texto fue objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad.

El Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, de suerte que le corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los términos del artículo 167 de la Carta Política y 32 del Decreto 2067 de 1961.

I. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES OBJETADAS

A continuación se reproduce el texto de las disposiciones objetadas por el Gobierno:

“Artículo 25. Naturaleza jurídica y funciones del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, continuará funcionando como la autoridad pública con funciones de Tribunal de Etica y policía administrativa, en la inspección, control y vigilancia del ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y profesiones auxiliares, sin perjuicio de las demás que le asignen otras leyes concordantes o los decretos reglamentarios; ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación.

“Artículo 26. Rentas y patrimonio. Las rentas y el patrimonio del Copnia estarán conformados por los recursos públicos que en la actualidad posea o que haya adquirido la Nación para su funcionamiento, por los recursos provenientes del cobro por derechos de matrículas, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que expida en ejercicio de sus funciones y cuyo valor será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación, como recursos propios y por los que le sean asignados del Presupuesto General de la Nación, recursos sobre los cuales ejercerá el control la Contraloría General de la República.

“Parágrafo. Para ejercer su función de policía administrativa, el Copnia contará con el apoyo, cuando así lo solicite, de las autoridades administrativas y de policía, nacionales, seccionales y locales, según el caso.

“Artículo 27. Integración del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. El órgano rector del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, será la Junta de Consejeros que estará integrada por los siguientes miembros:

1. Un Ingeniero delegado del Ministro de Transporte, quien lo presidirá.
2. Un Ingeniero delegado del Ministro de Educación Nacional, quien actuará como Vicepresidente.
3. Un Ingeniero delegado del Ministro del Medio Ambiente.
4. El Decano de Ingeniería de la Universidad Nacional.
5. El Decano de una de las universidades privadas que otorguen Título de Ingeniero, elegido en junta conformada por los Decanos y convocada por el Presidente del Copnia para tal fin.
6. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros.
7. El Presidente de una de las asociaciones de profesionales auxiliares y afines a escala nacional, elegido en junta conformada por ellos y convocada por el Presidente del Copnia

para tal fin.

Parágrafo 1º. La delegación de que tratan los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, sólo podrá realizarse en ingenieros de las ramas vigiladas y controladas por el Copnia, debidamente matriculados y su actuación como la de los miembros elegidos en junta será ad honorem.

Parágrafo 2º. El período de los Consejeros elegidos en junta, será de dos años y podrán ser reelegidos sólo para el período subsiguiente.

Parágrafo 3º. El Vicepresidente ejercerá la presidencia en los casos de ausencia temporal y justificada del Presidente.

Parágrafo 4º. El Presidente del Consejo actuará como Jefe del Organismo y representante legal del mismo.

- a) Dictar su propio reglamento interno y el de los Consejos Seccionales o Regionales;
- b) Confirmar, aclarar, derogar o revocar las resoluciones de aprobación o denegación de expedición de Matrículas Profesionales, de Certificados de Inscripción Profesional y de Certificados de Matrícula Profesional a profesionales de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesionales auxiliares, respectivamente, expedidas por los Consejos Seccionales o Regionales;
- c) Expedir las Tarjetas de Matrícula, de Certificados de Inscripción Profesional y de Certificado de Matrícula a los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, respectivamente;
- d) Resolver en única instancia sobre la expedición o cancelación de los permisos temporales;
- e) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones al ejercicio legal de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;
- f) Denunciar ante las autoridades competentes los delitos y contravenciones de que tenga conocimiento con ocasión de sus funciones;
- g) Resolver en segunda instancia los recursos que se interpongan contra las determinaciones que pongan fin a las actuaciones de primera instancia de los Consejos Seccionales o Regionales;
- h) Implementar y mantener dentro de las técnicas de la informática y la tecnología moderna, el Registro Profesional de Ingeniería correspondiente a los profesionales de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;
- i) Emitir conceptos y responder consultas sobre aspectos relacionados con el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, cuando así se le solicite para cualquier efecto legal o profesional;

- j) Servir de cuerpo consultivo oficial del Gobierno, en todos los asuntos inherentes a la reglamentación de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;
- k) Establecer el valor de los derechos de Matrícula Profesional, Certificado de Inscripción Profesional, Certificado de Matrícula Profesional y sus respectivas Tarjetas, Certificados de Trámite, Certificados de Vigencia y de los Permisos Temporales, en forma equilibrada y razonable, los cuales se destinarán exclusivamente para sufragar los gastos que ocasione el funcionamiento del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y el de sus Consejos Regionales y Consejos Seccionales;
- l) Aprobar y ejecutar, en forma autónoma, el presupuesto del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y el de los Consejos Regionales o Seccionales;
- m) Con el apoyo de las demás autoridades administrativas y de policía, inspeccionar, vigilar y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales o jurídicas que ejerzan la ingeniería o alguna de sus profesiones auxiliares;
- n) Crear, reestructurar o suprimir sus Consejos Regionales o Seccionales, de acuerdo con las necesidades propias de la función de inspección, control y vigilancia del ejercicio profesional y las disponibilidades presupuestales respectivas;
- o) Adoptar su propia planta de personal de acuerdo con sus necesidades y determinación;
- p) Velar por el cumplimiento de la presente ley y de las demás normas que la reglamenten y complementen;
- q) Presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores, observaciones sobre la expedición de visas a ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, solicitadas con el fin de ejercer su profesión en el territorio nacional;
- r) Presentar al Ministerio de Educación Nacional, observaciones sobre la aprobación de los programas de estudios y establecimientos educativos relacionados con la ingeniería, las profesiones afines y las profesiones auxiliares de ésta;
- s) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones de las disposiciones que reglamentan el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares y solicitar de aquellas la imposición de las sanciones correspondientes;
- t) Atender las quejas o denuncias hechas sobre la conducta de los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, que violen los mandatos de la presente ley, del correcto ejercicio y del Código de Etica Profesional, absolviendo o sancionando, oportunamente, a los profesionales investigados;
- u) Las demás que le señalen la ley y demás normas reglamentarias y complementarias

“Artículo 80. En adelante el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería Copnia, reasumirá las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías Pesquera, Agrícola, Agronómica y Forestal y de sus respectivas profesiones auxiliares.

“Parágrafo. Para los efectos del presente artículo, la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura, proveerá las medidas necesarias para trasladar al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares, los registros correspondientes a los profesionales inscritos en ese Despacho de acuerdo con normas anteriores, cuyas Matrículas conservan su validez y se presumen auténticas.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO PARCIALMENTE OBJETADO

El proyecto de ley parcialmente objetado por el Gobierno cumplió el siguiente trámite en el Congreso de la República:

* El 26 de julio de 2001, fue presentado ante el Senado de la República por el Congresista José Jaime Nicholls Sc. (folio 1)

* Por su parte, la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, debatió y aprobó el proyecto el día 15 de mayo de 2002 (folio 231 revés), mientras la plenaria de esta corporación adelantó el mismo trámite el día 20 de junio del mismo año (folios 300)

* Por haberse presentado discrepancias entre los textos aprobados por ambas cámaras legislativas se nombró una comisión accidental cuyo informe final fue aprobado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República el 20 de junio de 2002 (folios 301 y 304, respectivamente)

* El proyecto de ley fue remitido por el Presidente del Senado al Presidente de la República, quien lo recibió el 18 de julio de 2002 (folio 344) y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 15 de agosto del mismo año formulando objeciones de inconstitucionalidad.

* En el Congreso de la República las células legislativas integraron una Comisión Accidental cuyo informe fue aprobado por la plenaria del Senado el 13 de noviembre de 2002 (folio 343) y por la plenaria de la Cámara de Representantes el 3 de diciembre del mismo año (folio 382), insistiendo en que se diera trámite al mismo, razón por la cual el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

III. OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Las objeciones de inconstitucionalidad planteadas por el Ejecutivo se contraen a los siguientes aspectos:

- Violación del artículo 154 de la Constitución Política

El inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política dispone de manera privativa la facultad del Gobierno Nacional para presentar determinados proyectos de ley, entre otros, los que se refieren al artículo 150 numeral 7 de la misma Constitución, que autorizan al Congreso para determinar la estructura de la administración nacional y su estructura orgánica.

Visto lo anterior, el artículo 25 del proyecto de ley, mediante el cual se fija la naturaleza jurídica del Consejo Profesional Nacional de Ingenierías, Copnia, como autoridad pública con funciones de tribunal de ética y policía administrativa, y se crea como un “ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación”, contraría el artículo 154 constitucional, pues modifica la estructura de una entidad pública de carácter nacional perteneciente a la Rama Ejecutiva, cuando la iniciativa legislativa para ejercer tal atribución debe ser de origen gubernamental y no parlamentario, como ocurrió en el presente caso.

Sobre la naturaleza del Consejo Nacional Profesional de Ingeniería, Copnia, el Consejo de Estado en un fallo del año 1998 señaló que era la de una “entidad sui generis”, con funciones de índole “administrativa”. En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional, al señalar que el Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería tiene una naturaleza pública, la cual se deduce de su integración y del tipo de función que desempeña, concluyendo que la facultad legal otorgada a dicho organismo, como ente administrativo desarrolla el artículo 26 de la Constitución.

Así mismo, el artículo 26 del proyecto, vulnera el artículo 154 constitucional, al establecer que las rentas y patrimonio del Consejo Profesional de Ingenierías, estarán conformados entre otros, por los recursos públicos que en la actualidad posea, o que haya adquirido para su funcionamiento, cuando al Ejecutivo se le ha confiado la responsabilidad de orientar el gasto público partiendo del supuesto de que él es el llamado a interpretar las necesidades del Estado, por lo que era indispensable que el proyecto contara con la iniciativa o aval gubernamental.

Por los argumentos expuestos, son igualmente inconstitucionales los artículos 27 y 28 del proyecto de ley, que establecen la conformación del Consejo Profesional Nacional de Ingenierías, entre otros, por los delegados de Ministros de Transporte, Educación Nacional y Medio Ambiente, así como por un delegado de la Universidad Nacional, como las normas que regulan las funciones del nuevo órgano, la discrecionalidad del mismo para crear Consejos Seccionales y Regionales y la posibilidad de imponer sanciones dentro del procedimiento disciplinario por violaciones al Código de Ética.

El artículo 80 del proyecto vulnera igualmente el artículo 154 de la Carta, toda vez que altera la estructura de la administración nacional sin contar con la iniciativa gubernamental, al disponer que el Consejo Profesional Nacional de Ingenierías reasumirá las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera, agrícola, agronómica y forestal y de sus respectivas profesiones auxiliares, y al ordenarle a la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura que provea las medidas necesarias para trasladar a este Consejo los registros correspondientes a los profesionales inscritos en ese despacho.

- Violación del artículo 338 de la Constitución Política

El artículo 26 del proyecto desconoce la Carta, pues según el Consejo de Estado los ingresos que percibe el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería tienen el carácter de tasas, de tal forma que al tenor de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, el legislador es quien debe señalar el sistema y método para definir los costos y beneficios relacionados con ella y no dejarlo al arbitrio del Copnia para establecerlo, pues ello contraría el citado canon constitucional.

La Corte Constitucional en Sentencia C-116 de 1996 consideró que la fijación del monto de las tarifas no es asunto discrecional de la autoridad delegataria, pues es requisito indispensable que el legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir tales costos y la forma de hacer su reparto, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 338 de la Carta; también consideró que se entiende por método las “pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa”, y por sistema las “formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación”.

IV . INSISTENCIA DE LAS CÁMARAS

El Senado de la República insistió en la constitucionalidad del proyecto que se revisa con base en los siguientes argumentos:

1. El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, fue creado por el artículo 6 de la Ley 94 de 1937, y reformado por el Decreto 1782 de 1954 y posteriormente por la Ley 64 de 1978. En todas estas disposiciones este órgano tiene a su cargo la expedición de la matrícula o certificación para ejercer la Ingeniería. En particular los artículos 17 y 18 de la Ley 64 de 1978 señalan que el “Consejo continuará funcionando como la entidad encargada del control y vigilancia de estas profesiones, así como de sus auxiliares”, y a la vez establece la conformación del mismo incluyendo, entre otros, al Ministro de Obras Públicas y Transporte y al Ministro de Educación Nacional o sus delegados. Así pues tanto el Consejo Profesional de Ingeniería, contemplado en las normas antes anotadas, como el que se establece en el artículo 25 del proyecto de ley tiene una naturaleza pública la cual se deduce de su integración y tipo de función que desempeña.

1. No es de recibo por lo tanto la objeción por presunta violación al artículo 154 de la Constitución Nacional, pues el proyecto de ley no pretende crear y de hecho no crea ninguna entidad de carácter nacional, perteneciente a cualquiera de las ramas del poder público, pues el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería ya está creado y funcionando desde 1937, como una típica entidad administrativa de carácter legal, creada para vigilar y controlar el ejercicio de la actividad de la ingeniería. El legislativo, para dar cumplimiento al artículo 150-8 de la Constitución Política, debe expedir las normas para las funciones de inspección y vigilancia y permitir que estas sean objeto de desconcentración por parte del legislador,

mediante la creación de organismos que considere adecuados para el desarrollo de dicha función.

1. El hecho de que al Copnia se le otorgue personería jurídica, y autonomía administrativa y financiera no significa que se esté reestructurando una entidad pública de carácter nacional ni mucho menos se esté creando un organismo que pertenezca a la rama ejecutiva, por cuanto el otorgamiento de personería es potestativo del legislador y tanto este atributo como el de la autonomía se requieren para el cumplimiento de los fines encomendados.

1. En ninguna de las normas antes anotadas, que tocan con el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, se determinó que dicho consejo haría parte de algún organismo de la Rama Ejecutiva del poder Público. Si fuera una entidad perteneciente a la estructura de la rama ejecutiva del poder publico, el legislador no le habría otorgado la competencia de adoptar su organización interna. Por tanto, el Consejo Nacional Profesional de Ingeniería no es una entidad publica perteneciente a la rama ejecutiva, ejerce funciones administrativas asignadas por la ley, pero no tiene el carácter de entidad pública de la rama ejecutiva.

1. No son de recibo los reproches contra los artículos 27 y 28 del proyecto que establecen la conformación del Copnia, la creación de Consejos Seccionales y Regionales y la posibilidad de imponer sanciones por violación al Código de Ética, pues la conformación de dicho organismo obedece a las directrices trazadas en normas anteriores y es del resorte exclusivo del legislador expedir el Código de Ética de las profesiones conforme a lo dispuesto en el artículo 150-2 Superior.

1. Fue voluntad del legislador reordenar en el artículo 80 del proyecto de ley algunas profesiones afines a la ingeniería, para evitar la proliferación de tantas reglamentaciones dispersas que de uno u otro modo podrían dificultar el control estricto sobre los riesgos que ellas impliquen. Además tal disposición desarrolla la competencia del legislador para reglamentar el ejercicio de las profesiones y para dictar las normas básicas sobre las cuales las autoridades competentes vigilen e inspeccionen el ejercicio de las actividades que exijan formación académica o que impliquen riesgo profesional.

1. No se viola el artículo 338 Fundamental, porque el proyecto de ley recoge en cuanto a la financiación de los costos que demande el funcionamiento del Consejo Nacional Profesional de Ingeniería y de sus respectivas seccionales, lo establecido en el artículo 163 del Decreto 2171 de 1992, dictado en desarrollo una atribución conferida por el constituyente en el artículo 20 Transitorio de la Constitución Política. Además, el Consejo de Estado se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma anotada, manteniendo vigente la facultad que se le otorga al Consejo para determinar el valor de los derechos por esos conceptos. Por lo tanto, el legislador no hizo otra cosa, que adicionar el texto del artículo 163 del decreto 2171 de

1992, pero dándole al Consejo Nacional Profesional de Ingeniería, la atribución de fijar el valor de dichos ingresos de manera razonable y supeditado al control de la Contraloría General de la República. Además, históricamente, en casi todas las leyes expedidas por el legislador, en cuanto a la reglamentación de las profesiones, se le confiere a los Consejos Profesionales la facultad de fijar las normas que establezcan la forma de financiar su funcionamiento.

Por su parte, la Cámara de Representantes se opuso a las objeciones presidenciales con base en estas razones:

1. No se presenta infracción al artículo 154 de la Carta porque de acuerdo con lo decidido por el Consejo de Estado, el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería es un organismo sui generis, en el cual algunos de sus miembros cumplen una función ad honorem, salvo los funcionarios públicos que por razón del cargo que ocupan dentro de la administración pública lo conforman.

1. La reglamentación del ejercicio de las profesiones u oficios cuyo ejercicio implica un riesgo social es del resorte privativo del legislador ordinario, así como lo es la expedición del respectivo Código de Ética y el señalamiento de una autoridad que materialice su inspección y vigilancia sin lo cual sería inocua tal reglamentación.

1. Tal es la situación del Copnia cuya reestructuración se realizó mediante la Ley 435 de 1998, sin que exista norma en el derecho positivo que determine la naturaleza jurídica de dicho Consejo como entidad de la rama ejecutiva, omisión que pretende subsanarse en el proyecto, anotando que el artículo 113 Superior admite la existencia de otros órganos de carácter administrativo por fuera de las tres ramas de poder público.

1. El autor de proyecto se fundamentó en los conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública según los cuales los Consejos Profesionales son inherentes a la reglamentación legal de la respectiva profesión y el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura aunque ejerce funciones administrativas no es una entidad pública perteneciente a la rama ejecutiva.

1. El proyecto de ley, no pretende crear y de hecho no crea ninguna entidad de carácter nacional perteneciente a cualquiera de las ramas del poder público, pues el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería ya está creado y funcionando desde 1937, siendo el objetivo primordial del proyecto adoptar el Código de Ética de los ingenieros ajustando a la legislación moderna la reglamentación de dicha profesión.

1. En el artículo 163 del Decreto 2171 de 1992, expedido por el Ejecutivo en virtud de las facultades especiales otorgadas en el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, se le entregó cierta autonomía administrativa y financiera a dicho Consejo facultándolo para fijar el valor de los derechos de matrícula, tarjeta de matrícula, constancias y certificados que expida en ejercicio de sus funciones, para cubrir los costos que demande su funcionamiento, así como para determinar su planta de personal propia con cargo a los fondos arriba descritos, vislumbrándose la voluntad del ejecutivo como legislador extraordinario, de sustraerlo de la órbita tutelar del Ministerio de Transporte, hasta ese momento Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 64 de 1978 debía el gobierno Nacional debía sufragar los gastos que demandara su funcionamiento

1. Lo que busca el legislador en este proyecto de ley es aplicar la técnica legislativa reuniendo en una sola norma una legislación preexistente y dispersa. Las funciones que desarrolla actualmente el Consejo Profesional de Ingeniería son las mismas que define el artículo 25 del proyecto y así han sido reconocidas por la Corte Constitucional. En lo relacionado con la organización interna propia, la autonomía administrativa y financiera y su definición como ente autónomo, que se predica en el artículo 25 del proyecto de ley, tales atributos ya estaban definidos en el artículo 163 del Decreto 2171 de 1992, de tal manera que para aplicar en debida forma lo estipulado por dicho artículo debe otorgársele al Consejo de Ingeniería personería jurídica con el fin de que cumpla con los fines del Estado que le han sido encomendados, a través de la autonomía administrativa otorgada con cargo a sus propios recursos.

1. Las funciones objetadas a las que se refiere el artículo 28 del proyecto están establecidas tanto en la Ley 64 de 1978, el Decreto 2500 de 1987, el Decreto 3112 de 1990, el Decreto 2171 de 1992, el Decreto 239 de 2000 y en el artículo 27 de la Ley 435 de 1998 así como en diferentes normas que le remiten la facultad de sancionar algunas faltas: Decreto 2107 de 2001, artículo 55, numeral 5º; en la Resolución No. 5923/81 del MOPT. ; y en la Ley 734 de 2002 entre otras normas vigentes.

1. El artículo 80 del proyecto tampoco viola el artículo 154 superior porque es potestativo del legislador ordinario unificar en un solo ente la inspección y vigilancia de todas las ramas de la ingeniería, partiendo de la premisa según la cual la ingeniería es una sola. Además la instrucción dada al Ministerio de Agricultura para proveer las medidas necesarias sobre el traslado de los registros profesionales tampoco cambia la estructura de la administración nacional, pues constituye una consecuencia lógica de la facultad constitucional de reglamentación legal de las profesiones que además se inspira en los principios de la función administrativa.

1. La objeción respecto de los artículos artículo 27 y 28 del proyecto referente a la integración del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus funciones específicas tampoco pueden ser de recibo, puesto que la regulación de estos asuntos también es inherente a la reglamentación de las profesiones como atribución privativa del legislador.

1. El reproche contra el artículo 26 del proyecto tampoco está llamado a prosperar, puesto que en el artículo 163 del Decreto Constitucional 2171 de 1992, vigente se estableció qué tipo de gravámenes entrarían a suplir los costos de funcionamiento del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. Así mismo, el valor correspondiente a dichas contribuciones ha sido calificado como una tasa por el Consejo de Estado, la que se encuentra actualmente definida y se reajusta anualmente de acuerdo con el alza del IPC certificado por el DANE.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto del 20 de enero del año en curso solicita a la Corte declarar FUNDADAS las objeciones del Ejecutivo respecto de la expresión “ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación”, contenida en el artículo 25, y las formuladas contra los artículos 26, 27, 28 y 80 del proyecto de ley bajo revisión.

Considera que por tratarse de una entidad perteneciente a la administración pública nacional, el otorgamiento de personería jurídica al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería -Copnia- debió tener origen gubernamental, pues del análisis del marco normativo que ha regido a dicho Consejo puede colegirse que desde su nacimiento ha ostentado funciones públicas de policía administrativa en tanto que es y ha sido la entidad encargada del control y vigilancia de la profesión de ingeniería y de sus auxiliares o afines. Así mismo, el Consejo ha sido conformado por funcionarios de la administración pública, verbigracia, el Ministro de Transporte o su delegado, el Ministro de Educación o su delegado y el Rector de la Universidad Nacional o el Decano de la Facultad de Ingeniería de la misma institución.

Señala que aun cuando la normatividad antedicha hubiera omitido el señalamiento taxativo de la naturaleza del Consejo no puede afirmarse, como lo hace el Congreso en su escrito de insistencia, que se trata de una entidad privada, pues además de que dicho ente ejerce funciones administrativas con fundamento en la función de policía administrativa propias de las autoridades competentes, está integrado por funcionarios pertenecientes a la administración, su patrimonio está constituido íntegramente por recursos públicos y, además no es producto de la voluntad de asociarse de los pertenecientes al gremio.

Expresa el Procurador que el Congreso es quien a la luz de la Constitución está facultado para modificar la estructura de la administración pública. No obstante, dicha facultad

legislativa debe respetar la exigencia contenida en el inciso 2º del artículo 154 Superior, consistente en que dicha modificación debe tener su origen e iniciativa en el Gobierno.

Agrega el Jefe del Ministerio Público que según lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 la Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público “y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano”. En ese orden, estima que aunque el artículo 25 objetado formalmente no esté creando un ente nuevo, materialmente si lo está haciendo al cambiar sustancialmente la naturaleza del COPNIA pues al dotarlo de personería jurídica y de autonomía administrativa y financiera, está afectando la estructura de la administración nacional, ya que de ser una entidad que dependía directamente del sector central pasaría a formar parte del sector descentralizado.

Sostiene que si el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería fuera de naturaleza privada, la sola asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación que realiza el artículo 26 también objetado lo convertiría en un organismo público, de suerte que frente a esa hipótesis también se hubiera hecho presente la exigencia de la iniciativa gubernamental del artículo 154 constitucional.

Respecto de la supuesta vulneración al artículo 338 de la Carta, el Procurador considera que el precepto superior permite que en tratándose de tasas y contribuciones la tarifa de la obligación sea establecida por las autoridades administrativas sin perder de vista, en todo caso, que la ley debe fijar el método y el sistema para la determinación del tributo en función del costo del servicio y la forma de distribuirlo entre los contribuyentes. En su parecer, no se trata de una absoluta remisión a las autoridades administrativas para que fijen a su arbitrio dicho elemento de la tasa o la contribución.

Afirma que en relación con la fijación legal de dichos métodos y sistemas la Corte Constitucional ha adoptado una posición cada vez más flexible, pues no es necesario que la ley haga una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas, ya que tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338 Superior y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.

Señala que según el Consejo de Estado los ingresos que percibe el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería tienen el carácter de tasas y por ello su imposición debe respetar los lineamientos constitucionales trazados por el artículo 338 de la Carta. Lo anterior indica que la ley ha de determinar los parámetros dentro de los cuales la administración puede fijar la tarifa del tributo. Sin embargo, el artículo 26 objetado prevé que el valor de las tarifas de los derechos de matrículas, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias, sea fijado “de manera razonable de acuerdo con su determinación”. Para el Procurador ésta expresión lejos de consagrar pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia para determinar los costos y beneficios que inciden en la tarifa, lo que hace es darle total autonomía al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería para establecer las

mencionadas tasas, desconociéndose de esa forma el artículo 338 de la Constitución.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

2. Trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

El Presidente de la República actuó dentro del plazo establecido en la mencionada disposición, toda vez que recibió el proyecto el día 18 de julio de 2002 y lo devolvió al Congreso el 15 de agosto del mismo año para segundo debate en los términos del artículo 167 del Ordenamiento Superior.

Por su parte, el procedimiento del Congreso se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarios del Senado y Cámara.

3. Examen material de las objeciones

3.1 Supuesta infracción al artículo 154 de la Constitución

Para el Gobierno el artículo 25 del proyecto de ley bajo revisión es inconstitucional, porque al fijar la naturaleza jurídica del Consejo Profesional Nacional de Ingenierías, COPNIA, como autoridad pública con funciones de tribunal de ética y policía administrativa, y como un ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación, modifica la estructura de una entidad pública de carácter nacional perteneciente a la rama ejecutiva, desconociendo lo dispuesto en el artículo 154 Superior, que para adoptar tal determinación exige contar con la iniciativa legislativa del Gobierno, la cual no se dio durante el trámite de la iniciativa en el Congreso de la República.

Por las mismas razones el Ejecutivo considera que resultan inconstitucionales los artículos 26, 27, 28 y 80 del proyecto de ley que, en este orden, se refieren a las rentas e integración del patrimonio del COPNIA, la conformación de este ente, sus funciones y al ejercicio por parte del COPNIA de las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera, agrícola, agronómica y forestal y de sus profesiones auxiliares.

Las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad de las disposiciones objetadas, pues consideran que mediante ellas no se está creando un nuevo ente ni se está modificando su estructura en razón de que el COPNIA había sido creado legalmente con anterioridad y desde entonces viene funcionando como la entidad pública encargada de desarrollar funciones administrativas de inspección y vigilancia de la profesión de ingeniero, para lo cual se le

había reconocido independencia y patrimonio propio, de suerte que el propósito de las normas censuradas consiste en unificar y sistematizar la legislación anterior referente a dicho organismo.

El Jefe del Ministerio Público, por su parte, estima que las disposiciones cuestionadas se oponen al artículo 154 Superior, ya que por tratarse de una entidad perteneciente a la administración pública nacional el otorgamiento de personería jurídica y de autonomía administrativa y financiera al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería COPNIA debió tener origen gubernamental. Agrega que aunque el artículo 25 objetado formalmente no esté creando un ente nuevo, materialmente si lo está haciendo pues cambia sustancialmente la naturaleza del COPNIA, ya que de ser una entidad que dependía directamente del sector central pasaría a formar parte del sector descentralizado.

Para resolver el interrogante que plantea la objeción presidencial, la Corte juzga pertinente establecer previamente el fundamento constitucional que le sirvió de soporte al Congreso para aprobar el proyecto de ley que se revisa “Por medio de la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”.

Para la Corte es evidente, que tal como lo anuncia el título del proyecto de ley, el Congreso decidió modificar la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares, para lo cual, definió su concepto; determinó las actividades que se entienden como ejercicio de la ingeniería; señaló las actividades consideradas como profesiones afines y auxiliares; determinó los requisitos para ejercer esas profesiones y para obtener la matrícula, la tarjeta de matrícula profesional y el certificado de inscripción profesional; fijó el procedimiento de inscripción y matrícula; definió lo que se entiende por ejercicio ilegal de la profesión y las sanciones a los particulares que violen las disposiciones de la ley; reguló el ejercicio de la profesión por parte de los profesionales extranjeros; y además de establecer el Código de Ética para el ejercicio de estas profesiones y el régimen disciplinario correspondiente, dedicó el Título Tercero a la denominación, naturaleza jurídica, integración y funciones del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus correspondientes regionales o seccionales.

Sin duda, al aprobarse esta reglamentación, el legislador actuó con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución que lo habilita para regular las profesiones y determinar las autoridades competentes que inspeccionarán y vigilarán su ejercicio. Y además, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 150 Superior que autoriza al Congreso para expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas, como son las de inspección y vigilancia de las profesiones.

Esta Corporación ha expresado, que en virtud de lo establecido en el artículo 26 Superior, el legislador goza de competencia para determinar la autoridad encargada de ejercer la inspección y vigilancia de las profesiones -funciones éstas que no son del exclusivo resorte del Ejecutivo (CP art. 189)-, y por tanto el legislador “ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones respecto de las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones y la decisión de si crea un órgano o entidad del orden nacional, o si más bien, en desarrollo del mismo artículo

26, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, atribuye la función a la asociación profesional que se organice como Colegio Profesional en los términos que señale la ley”1.

También ha precisado la Corte que si bien el legislador goza de una amplia potestad en la determinación de la autoridad encargada de la inspección y vigilancia de las profesiones legalmente establecidas, cuando para estos efectos opta por crear un órgano o entidad del orden nacional debe, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política, contar con la iniciativa o el aval gubernamental.

Por ello, tratándose del asunto bajo revisión, la Corte debe establecer de qué manera el legislador ejerció la referida atribución, para lo cual será necesario referirse a la génesis y antecedentes legislativos del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, pues ya el legislador de tiempo atrás venía ocupándose de su reglamentación.

Mediante la Ley 94 de 1937, por la cual se reglamentó el ejercicio de la profesión de Ingeniería para efectos de intervenir o actuar en las obras o empresas públicas nacionales, departamentales y municipales y el ejercicio de cargos públicos que demanden conocimientos de ingeniería, se creó en Bogotá el Consejo Profesional de Ingeniería al que le correspondía verificar la inscripción de los ingenieros que cumplieran con los requisitos establecidos en la misma ley. Dicho Consejo estaba integrado por el Decano de la Facultad de Matemáticas e Ingeniería de la Universidad Nacional, un ingeniero nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministro de Obras Públicas o un ingeniero delegado por él, y el Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros. Además, se le dio la posibilidad al Gobierno de crear consejos profesionales de la ingeniería en las capitales de los departamentos y en las demás ciudades donde exista personal idóneo para su constitución (arts. 6 y 7)

Posteriormente, el Decreto Legislativo 1782 de 1954, al reglamentar el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura dispuso en su artículo 7° la creación en Bogotá del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura para la expedición de las matrículas o certificados de matrícula a los profesionales de las distintas ramas de la ingeniería y de la arquitectura. El Consejo estaba integrado por el Ministro de Obras Públicas o un delegado por él, que debía ser ingeniero o arquitecto titulado y matriculado; por el Decano de la Facultad de Matemáticas e Ingeniería de la Universidad Nacional; por el Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional; por el Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros; por el Presidente en ejercicio de la Sociedad Colombiana de Ingenieros. En el artículo 8°, el Decreto autorizó al Gobierno para crear, en las capitales de los departamentos, Consejos Profesionales Seccionales de Ingeniería y Arquitectura y en su párrafo segundo se dispuso que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, sufragaría los gastos ocasionados por el funcionamiento de dicho Consejo y los departamentos los que ocasionen los Consejos Profesionales Seccionales.

La Ley 64 de 1978, que derogó el Decreto 1782 de 1954, reglamentó el ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y profesiones auxiliares, y en sus artículos 17 y 18 señaló que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura “continuará funcionando como la entidad encargada del control y vigilancia de estas profesiones, así como de sus auxiliares”, para lo cual estaría integrado por los Ministros de Obras Públicas y Transporte, de Educación

Nacional o sus delegados, por el Rector de la Universidad Nacional o Decano de la Facultad de Ingeniería de la misma, un representante de las universidades privadas y los Presidentes de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y la Sociedad Colombiana de Arquitectos. De conformidad con el artículo 20 de la citada ley, el Consejo debía ejercer las siguientes funciones: conocer, por recurso de apelación o de consulta, de las resoluciones que dicten los Consejos Profesionales Seccionales de Ingeniería y Arquitectura, y resolver sobre ellas; resolver sobre la cancelación o suspensión de tales matrículas o certificados; velar por el cumplimiento de la ley y de sus decretos reglamentarios; presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores observaciones sobre la expedición de visas de Ingenieros, Arquitectos y auxiliares, solicitadas con el fin de ejercer su profesión en Colombia; presentar al Ministerio de Educación Nacional observaciones sobre la aprobación de nuevos programas de estudios y establecimiento de centros educativos relacionados con la Ingeniería y la Arquitectura y las profesiones afines; elaborar y mantener actualizado un registro de Ingenieros y Arquitectos y profesionales auxiliares; denunciar ante las autoridades competentes las violaciones comprobadas de las disposiciones legales que reglamentan el ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y las profesiones auxiliares y solicitar de aquellas la imposición de las penas correspondientes; y las demás funciones que les señalen la ley y los decretos reglamentarios. Además, el artículo 24 de la referida ley le atribuyó al Consejo el carácter de Tribunal de Ética al habilitarlo para imponer las sanciones de suspensión y cancelación de la matrícula profesional allí reguladas, a los ingenieros y arquitectos con base en el Código de Ética Profesional. El artículo 25 dispuso, por su parte, que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, continuaría sufragando los gastos que demande el funcionamiento del Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura.

alcance de las actividades a que se refiere la clasificación contenida en el artículo primero de dicha ley, teniendo en cuenta las características especiales del país.

El Decreto 2171 de 1992, por el cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, en su artículo 163 dispuso que los gastos que demande el funcionamiento del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura y de sus respectivas seccionales “serán cubiertos con los ingresos que por los derechos de expedición de matrícula, tarjeta de matrícula profesional, certificados y constancias fije el Consejo” y que el mismo “tendrá su planta de personal propia de acuerdo con la determinación del mismo, con cargo a los fondos a que hace referencia el presente artículo”.

Finalmente, la Ley 435 de 1998 reglamentó el ejercicio de la profesión de arquitectura y sus profesiones auxiliares, creó el Consejo Profesional de Arquitectura y reestructuró el Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares (artículo 25), señalando que estará integrado por el Ministro de Transporte o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Educación nacional o su delegado; el rector de la Universidad Nacional o el Decano de la Facultad de Ingeniería de la misma; el Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros; y un representante de las universidades privadas. Igualmente, fijó en dos años el período de los miembros del Consejo con posibilidad de reelección (art. 26), autorizó al Consejo para crear Consejos Seccionales (art.27) y dispuso la liquidación de los bienes y remanentes con que contaba el anterior Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura correspondiéndole una tercera parte de los

mismos al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares y las dos terceras partes restantes al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares.

El anterior recorrido nos muestra lo siguiente: que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería fue creado por el legislador para ejercer funciones administrativas de inspección y vigilancia de dicha profesión; que tal Consejo siempre ha estado conformado por funcionarios públicos y particulares; y que además para su funcionamiento dependía de los recursos públicos asignados por el Ministerio de Obras Públicas, lo que permite concluir que se trata de una entidad de naturaleza pública como así ya lo había reconocido con anterioridad esta Corporación en Sentencia C-964 de 1999, donde dijo:

“...el Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería tiene una naturaleza pública, la cual se deduce de su integración y del tipo de función que desempeña. En este sentido, también se pronunció la Corte Constitucional² cuando estudió la naturaleza del Consejo Profesional de Topografía. Allí se dijo que ese ente ejerce funciones “meramente administrativas... con fundamento en la función de policía administrativa propias de las autoridades competentes, la cual supone inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Nacional”. Por lo anterior, la Corte concluye que la facultad legal otorgada al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines, como ente administrativo que ejerce la función pública de vigilancia sobre la profesión de técnico constructor, desarrolla el artículo 26 de la Constitución, por lo cual se declararán exequibles las disposiciones normativas demandadas que se refieren al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines” .³

Naturaleza pública que significa que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería no es una entidad de carácter privado que ejerza funciones administrativas -como parece proponerlo el Senado de la República en su insistencia-, sino que es un ente público, pues pese a que también está conformado por particulares su creación legal no responde a una necesidad asociativa de sus miembros sino a la decisión expresa del legislador de constituirlo como un ente encargado de ejercer la inspección y vigilancia de la profesión de ingeniero, función ésta de naturaleza administrativa que difiere de la que desarrollan las asociaciones establecidas al amparo del derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Carta para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, cuya finalidad principal es la de representar y defender intereses privados.

Por lo anterior no cabe duda que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería en el momento en que se presenta el proyecto de ley bajo análisis reúne un conjunto de características que permiten catalogarlo como un órgano del nivel central del orden nacional, puesto que fue creado por el legislador como una entidad conformada por autoridades públicas y particulares, que ejerce funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento han sido sufragados con recursos públicos.

No escapa a la Corte la posibilidad permitida por la Constitución de que los particulares puedan ejercer funciones administrativas (art. 210 de la CP), sin que por esta razón se conviertan en entidades públicas. En este evento se trata de entes creados por particulares con naturaleza privada a los que posteriormente se le asignan funciones públicas. Tal es el

caso de las Cámaras de Comercio, como lo ha reconocido la Corte Constitucional⁴. Tampoco puede desconocerse que como los entes privados tienen su origen en la libertad de asociación (art. 38 de la CP) su creación no puede ser impuesta por legislador sin que viole este derecho fundamental.

El proyecto de ley No. 44 de 2001 -Senado de la República-, 218 de 2002 -Cámara de Representantes- bajo revisión, anuncia modificaciones a la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares y específicamente en el artículo 25 objetado dispone que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería “continuará funcionando como la autoridad pública con funciones de Tribunal de Ética y policía administrativa, en la inspección, control y vigilancia del ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y profesiones auxiliares, sin perjuicio de las demás que le asignen otras leyes concordantes o los decretos reglamentarios; ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación”. (Subrayas fuera de texto). Aunque el legislador pone de presente la continuación de dicho Consejo le atribuye una configuración institucional nueva, pues la norma le otorga el carácter de ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación, características que corresponden a las propias de una entidad descentralizada del orden nacional.

En efecto, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 -por la cual se regula la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional- dispone en su numeral segundo que la rama ejecutiva en el sector descentralizado por servicios está integrada por “g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público”. Y el artículo 68 ibidem, establece que son entidades descentralizadas del orden nacional, además de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios “y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales y comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 210 de la Constitución, la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y por lo tanto el acto de creación de un organismo o entidad administrativa deberá cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.⁵

En el caso bajo análisis, si bien el proyecto de ley cumple con la mayoría de los requisitos establecidos en el citado artículo 50, y con las características propias de una entidad descentralizada, se observa que no indica expresamente el Ministerio al cual estará adscrito el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería; y aunque pudiera entenderse que lo es al Ministerio de Transporte, dado que es el Ministro de dicha quien lo preside, es un deber ineludible de la ley cumplir con dicho requisito.

Lo anterior no obsta para que la Corte concluya que el legislador está desplazando al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería del sector central al descentralizado, pues le atribuye personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y además le asigna recursos del Presupuesto General de la Nación (art. 26). Este cambio implica una modificación a la estructura de la administración nacional (CP art. 150-7) pues está creando un establecimiento del sector descentralizado, facultad que si bien está atribuida al legislativo por virtud el artículo 150-7 de la Carta, ella no puede ser ejercida autónomamente sino contando con la iniciativa gubernamental según lo dispuesto en el artículo 154 ibidem.

Como quiera que del acervo que reposa en el expediente legislativo y de las mismas manifestaciones hechas por las cámaras legislativas al insistir en ella constitucionalidad del proyecto de ley se desprende que el mismo no contó con la iniciativa o aquiescencia del Ejecutivo, ha de concluirse que las mismas están afectadas de inconstitucionalidad y por ello deben declararse fundadas las objeciones del Ejecutivo.

Por las mismas razones prosperan las objeciones contra los artículos 26, 27, 28 y 80 también objetados que se refieren al patrimonio y rentas del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, su integración y funciones específicas, y a las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera, agrícola, agronómica y forestal y de sus respectivas profesiones auxiliares.

4. Infracción al artículo 338 Superior

Considera también el Ejecutivo que el artículo 26 del proyecto de ley que se revisa desconoce el artículo 338 de la Carta, pues como los derechos de matrícula, tarjeta, permisos temporales, certificados y constancias que debe cobrar el Consejo Nacional Profesional de Ingeniería son verdaderas tasas, el legislador en cumplimiento del precepto constitucional ha debido señalar directamente el sistema y método para determinar los costos y beneficios relacionados con este tributo, y no dejar la definición de estos asuntos en manos del Consejo Nacional Profesional de Ingeniería.

Las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad de la disposición censurada, pues juzgan que como el legislador goza de competencia para crear tributos se puede habilitar al Consejo Nacional Profesional de Ingeniería para que fije de manera razonable y de acuerdo con su determinación el valor de dichos derechos.

En cambio, el Procurador General de la Nación estima que la Corte debe declarar fundadas las objeciones pues conforme a lo dispuesto e el artículo 338 Fundamental el legislador no puede autorizar el cobro de las tarifas de los servicios que prestan las entidades públicas sin que previamente haya definido el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

El problema jurídico que debe resolver la Corte consiste entonces en establecer si el cobro por derechos de matrícula, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que expida el COPNIA en ejercicio de sus funciones es una tasa cuyo valor pueda ser fijado de manera razonable de acuerdo con la determinación de dicho Consejo.

Para despejar el anterior cuestionamiento debe tenerse en cuenta que la Corte en Sentencia

C-530 de 2000 analizó el numeral 3° y el párrafo del artículo 20 de la Ley 43 de 1990, que se refiere a la atribución de la Junta Central de Contadores para expedir, a costa del interesado, la tarjeta profesional y su reglamentación, las certificaciones que esté autorizado legalmente para expedir, y para señalar el valor de dichas certificaciones. En dicho pronunciamiento, la Corte sostuvo:

“c) La expedición de la tarjeta, que debe ser a costa del interesado, necesariamente implica la existencia de un hecho gravable, como es el costo del servicio que presta la Junta de Contadores por dicha labor. Por lo tanto, la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución.

“d) El párrafo del art. 20 se ajusta a la Constitución, porque no se trata propiamente de recuperar los costos de un servicio (inciso 2 art. 338) sino simplemente de reparar un costo directo”.

De lo anterior puede concluirse, que en el mismo sentido, el valor que se cobra por los derechos de matrícula, tarjetas y permisos temporales es una tasa pues corresponde al costo del servicio que presta el COPNIA por dicha labor. Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta dicho valor no puede ser señalado de manera discrecional por el COPNIA sino conforme a los parámetros que debe establecer la ley, que para el caso hacen relación al diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación del servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios. 6

El artículo objetado dispone que el COPNIA establecerá el valor de los derechos “en forma razonable de acuerdo con su determinación”, sin que en parte alguna se haya señalado el sistema, el método y la forma de hacer el reparto. Sin duda, tal expresión resulta inconstitucional respecto del cobro por derechos de matrícula, tarjetas y permisos temporales, puesto que conforme con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta el legislador no puede asignar la fijación de la tarifa en la autoridad sin que previamente le haya señalado el método y el sistema para definir los costos y beneficios y la forma de hacer el reparto, razón por la cual se declarará fundada la objeción presidencial. En cambio, el señalamiento de manera razonable de acuerdo con su determinación respecto del cobro por los derechos de certificados y constancias no resulta inconstitucional, pues como lo dijo la Corte en la Sentencia C-530 de 2000, en este caso no se trata propiamente de recuperar los costos de un servicio sino simplemente de reparar un costo directo.

La Corte considera que para que la decisión no resulte inocua, en el presente caso resulta procedente integrar la unidad normativa con el literal k) del artículo 28 del proyecto de ley, pues aunque no fue objetado por el Ejecutivo también dispone que es función del COPNIA establecer el valor de los derechos de matrícula profesional, certificados de inscripción y matrícula profesional y sus respectivas tarjetas, certificados de trámite y vigencia y los permisos temporales “en forma equilibrada y razonable”, con lo cual se está autorizando a

esta entidad para que en contravención a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, proceda a determinar las tarifas por el servicio que presta atendiendo única y exclusivamente a su propia determinación, sin sujeción a ningún parámetro legal que le señale el sistema, el método y la forma de hacer el reparto. Por tanto, la anotada expresión también resulta inexecutable pero solo respecto del valor de los derechos de matrícula, tarjetas y permisos temporales, porque en relación con los certificados y constancias se ajusta a la Constitución.

Por las anteriores razones se declarará fundada la objeción presidencial respecto de la expresión “en forma razonable de acuerdo con su determinación” contenida en el artículo 26 pero solo en relación con el cobro por derechos de matrículas, tarjetas y permisos temporales, y de la expresión “en forma equilibrada y razonable” del literal k) del artículo 28 pero, igualmente, solo en relación con el establecimiento del valor de los derechos de matrículas profesional, expedición de tarjetas y permisos temporales.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del proyecto de Ley No. 44 de 2001 - Senado de la República-, 218 de 2002 - Cámara de Representantes-, por cuanto estas disposiciones infringen el artículo 154 de la Constitución.

Segundo. Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de la expresión “en forma razonable de acuerdo con su determinación” contenida en el artículo 26 pero solo en relación con el cobro por derechos de matrículas, tarjetas y permisos temporales; y de la expresión “en forma equilibrada y razonable” del literal k) del artículo 28, pero solo en relación con el establecimiento del valor de los derechos de matrículas profesional, expedición de tarjetas y permisos temporales, ambas del proyecto de Ley No. 44 de 2001 - Senado de la República-, 218 de 2002 -Cámara de Representantes, por infringir el artículo 338 de la Constitución.

Tercero. Por Secretaría General remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al señor Presidente del Congreso de la República, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución y 33 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-078/03

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Organismo mixto que no modifica la administración nacional (Salvamento de voto)

COLEGIO DE PROFESIONALES-Manifestación del ejercicio de la autonomía privada, no le es dable al legislador ordenar su creación (Salvamento de voto)

CONSEJO DE PROFESIONALES-Entidad pública, por ende el Gobierno no es el único que puede presentar proyectos de ley para su creación (Salvamento de voto)

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-No puede sostenerse que la expresión autoridades competentes del art. 26 superior se refiere únicamente a entidades públicas (Salvamento de voto)

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Opciones de creación (Salvamento de voto)

AUTORIDAD PUBLICA-Sentido de la expresión (Salvamento de voto)

COLEGIO DE PROFESIONALES-Asignación de funciones (Salvamento de voto)

Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento de voto que fue manifestado en la Sala Plena del día seis (6) de febrero de 2003, respecto de la sentencia C-078 de 2003.

En dicha providencia, la Corte resolvió declarar fundadas las objeciones del Gobierno a los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del Proyecto de ley No. 44/01 Senado - 218/01 Cámara "Por el cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones". El fundamento para tal decisión fue que estas disposiciones estaban creando un organismo modificador de la administración nacional, pues el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería reúne las características propias de las entidades descentralizadas del orden nacional. Así, al modificar la estructura de la administración nacional debió contar con la iniciativa o aquiescencia del gobierno, tal como lo consagra la Constitución (art. 150-7). Además, el proyecto objetado no adscribió este organismo a ningún Ministerio. Así, los artículos referidos a ese Consejo o que incluían en su texto consecuencias derivadas del funcionamiento de esta entidad, habrían vulnerado la reserva de iniciativa legislativa en cabeza del gobierno.

A pesar de lo anterior, el Suscrito Magistrado considera que sólo una interpretación literal de los artículos objetados puede llevar a la conclusión de que el mencionado Consejo es un órgano que integra la administración nacional. Una conclusión diferente, esto es, que se trata de un órgano mixto que no modifica la administración nacional se sigue de considerar estas normas a la luz de sus funciones de acuerdo con la Constitución. Esta posición encuentra sustento en el propio texto del proyecto objetado y en el ordenamiento superior. Así, de conformidad con el proyecto de ley, las funciones de este Consejo se concentran en inspeccionar y vigilar la profesión, aparte de realizar funciones disciplinarias y administrativas en el marco de la previsión consagrada en el artículo 26 constitucional. Esta Corporación ha interpretado tal norma en un sentido restrictivo:⁷ o la inspección y vigilancia se lleva a cabo por conducto de entidades públicas o se realiza por intermedio de colegios de profesionales. Como quiera que los colegios son manifestación del ejercicio de la autonomía privada, no le es dable al legislador ordenar su creación. Así las cosas, ante la creación de un consejo de profesionales (o cualquier otra denominación), debe entenderse que se trata de una entidad pública. Por lo mismo, únicamente el gobierno nacional puede presentar los proyectos de ley que ordenen su creación, pues se modifica la estructura de la administración pública (C.P. Arts. 150 y 154).

Esta interpretación apoya la idea de que las labores de vigilancia y control sobre las profesiones son realizadas por entidades públicas -que pueden ser creadas por ley- o se realizan a través de entes privados -colegios- de creación autónoma. Ello apareja que (i) la Constitución ha establecido una cláusula cerrada sobre la libertad de configuración legislativa, en el sentido de que únicamente puede crear órganos de naturaleza pública y (ii) que todas las entidades son públicas si son creadas mediante ley. Por tanto en esta materia el Estado se puede reservar las facultades de control y vigilancia o las puede entregar -por

vía de la descentralización por colaboración- a entidades privadas. Estaría prohibido entonces que existieran entes de naturaleza intermedia que asumieran tales funciones.

Pero el artículo 26 de la Constitución establece que corresponderá a las “autoridades competentes” ejercer la inspección y vigilancia sobre las profesiones. Así mismo que podrá asignarles funciones públicas a los colegios de profesionales. Considero que resulta legítimo que el legislador asigne funciones de control y vigilancia a los colegios profesionales. Por tanto pienso que es necesario revisar la interpretación restrictiva que se ha hecho del inciso primero de este artículo, pues, como se verá, no consulta la naturaleza jurídica del Estado colombiano como Estado social de derecho.

La interpretación de la expresión autoridades competentes, del artículo 26 de la Carta como referente a entidades públicas, únicamente se puede explicar bajo los postulados del Estado de derecho liberal. Bajo dicho modelo, la sociedad se comprendió como algo enfrentado al Estado, de manera que una entidad o una actividad se ubicaba, inexorablemente, en alguno de los dos ámbitos. La existencia de tales ámbitos, por otra parte, fijaba los límites a cada una de las partes. Entre los aspectos decisivos, se cuenta la relación entre Estado y asociados. En sentencia SU-747 de 1998, esta Corporación señaló que: “el Estado de derecho liberal y el Estado social de derecho se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así [...] el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos”. De lo anterior se desprende que, salvo figuras extrañas -como la descentralización por colaboración- y expresa autorización normativa, no le era dable a los particulares ejercer autoridad. Dicho ejercicio caracterizaba lo público. Así, bajo un Estado de derecho, la expresión autoridad, necesariamente aludía al Estado.

El Estado social de derecho, por su parte, si bien se basa en la distinción Estado-sociedad civil, no la asume en sentido absoluto. La Corte ha indicado que el Estado social de derecho, así como se estructura sobre el control del poder público, también impone la realización de diversos fines en la sociedad, lo que autoriza una fuerte intervención en la misma⁸. Hasta la fecha, la Corte ha hecho hincapié en las obligaciones materiales del Estado social de derecho -precisamente, por lo social- y en los deberes derivados de dicho modelo estatal. Empero, desde sus primeras decisiones, recalcó que el Estado social de derecho se cimentaba sobre dos elementos: el Estado asistencial y la democracia constitucional. Sobre el segundo elemento, en sentencia T-406 de 1992, precisó que el “Estado constitucional democrático [...] se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política”.

Entre los elementos que se deben destacar del perfil institucional del Estado social de derecho, se encuentra la democracia participativa, pues la participación ciudadana es un deber de la persona y del ciudadano (C.P., art. 95); y esto “ya ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial del Estado social de derecho colombiano (C.P., Preámbulo y arts. 1 y 2).”⁹

Por lo anterior, la democracia participativa no se apoya en la dicotomía propia del Estado

liberal, esto es, en la separación absoluta entre Estado y sociedad civil, sino que supone la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones y en el ejercicio del control sobre el Estado y sobre la sociedad. La fuerza de la democracia participativa no se agota en las instancias electorales o los espacios de decisión asignados al soberano (el Pueblo), sino que se refleja en diversos espacios institucionales, en los cuales el interés del Estado (en cuanto expresión del poder) no se contrapone directamente al interés privado, sino que se confunde con éste o alguno de sus sectores. Así, por ejemplo, el Estado tiene un interés directo en proteger al menor (C.P. Art. 44) o en fomentar ciertas actividades productivas¹⁰.

La forma de garantizar a la ciudadanía espacios de participación en los sectores en los cuales se interceptan las esferas públicas y privadas no se agota en las soluciones tradicionales de organización de las funciones públicas: Estado o descentralización por colaboración. En esta materia, no existen reservas normativas. Por el contrario, el Constituyente acoge la posibilidad de que sean creados modelos que respondan directamente a tales situaciones, sin que se recurra a la ubicación exclusiva dentro del ámbito de lo público o lo privado. Así, por ejemplo, el artículo 56 de la Constitución dispone que la ley reglamentará la composición y funcionamiento de “una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores” que tendrá por función fomentar “las buenas relaciones laborales” y la concertación de las políticas salariales y laborales.

Así las cosas, bien puede admitirse la existencia de órganos que están a mitad de camino entre lo público y lo privado, que asumen funciones propias del Estado -autoridad- y, a la vez, el despliegue de actividades privadas. Como, por ejemplo, las cámaras de comercio. La selección de este modelo no es imperativo, sino que le corresponde al legislador, atendiendo a razones de conveniencia y razonabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, no puede sostenerse que la expresión autoridades competentes del artículo 26 de la Constitución se refiera exclusivamente a entidades públicas. Por el contrario, hace referencia a que dicha intervención y vigilancia deberá realizarse por una organización competente para ello; autorizada normativamente para realizar dicha función. De ahí que el hecho de que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería sea un órgano creado por la ley, no implica que de manera automática suponga la existencia de una entidad pública.

Habiéndose establecido la posibilidad de que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería no sea una entidad pública, sino un ente “a mitad de camino”, a continuación serán enunciadas las condiciones para que una entidad ostente dicha naturaleza.

Una opción consiste en que sea de creación legal. Así, todo ente creado por ley, es Estatal. Esta postura se apoya en la idea antes discutida de que únicamente existen entes públicos o privados. Además, dicha postura obliga, sin que exista razón constitucional alguna, a que el Estado asuma directamente todo lo relacionado con la intervención y vigilancia o la entregue al sector privado. Es decir, o ejerce la autoridad o se despoja de ella. Le priva, en consecuencia, al Estado de la posibilidad de ejercer la autoridad de manera coordinada con la sociedad civil. Esta interpretación resta fuerza y extrema las soluciones al derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y “en la vida económica, política,

administrativa y cultural de la Nación” (C.P. Art. 2). El Estado (en este caso el legislador) puede tener un interés especial en crear un instrumento de intervención y de vigilancia en el cual los directamente afectados (como una profesión) tengan espacio para incidir en la forma en que se ejerce dicho control y vigilancia. De esta manera, se garantiza que el ejercicio de la autoridad no esté, de manera absoluta, en manos privadas; lo que redundaría en garantías para los vigilados e inspeccionados, en la medida en que se respetarían los intereses generales y no, de manera exclusiva, aquellos de quienes ostenten una situación de poder o de dominio dentro de la organización privada. Así mismo, se garantiza que la gestión de intereses privados (en este caso, gremiales) no sea resuelto por el Estado, lo que supone preservar amplios espacios para el ejercicio de la libertad y la autonomía privada. Este último punto debe relevarse, pues de asumir que por el hecho de ser de creación legal, automáticamente se integra a la administración pública, el ente quedará bajo la tutela presidencial, quien tendrá facultades inmensas para definir el funcionamiento, las políticas, programas y demás asuntos gremiales. No interesa que se trate de una situación de adscripción o vinculación, pues, en todo caso, y con grados distintos, dicha tutela existe, pues únicamente el Presidente de la República ostenta la calidad de Suprema Autoridad Administrativa.

Otra opción podría ser el hecho de la participación de funcionarios públicos. La presencia de tales funcionarios (en este caso 4: un ingeniero delegado del Ministerio de Transporte, otro del Ministerio de Educación, otro del Ministerio de Medio ambiente y, finalmente el Decano de Ingeniería de la Universidad Nacional) no obliga a deducir su naturaleza pública. Si bien debe admitirse que se trata de un indicador importante que sugiere dicha naturaleza, no puede estimarse en suficiente. El hecho de que funcionarios públicos participen de los procesos de toma de decisiones¹¹ o conformen la entidad¹², no la torna en pública. Tal es la situación, no sobra recordarlo, de las sociedades de economía mixta donde el Estado tiene participación minoritaria.

Por último, podría aducirse el hecho de cumplir una función pública. Sin embargo, el hecho mismo de que la Constitución autoriza al sector privado a ejercer determinadas funciones públicas -como administrar justicia (C.P. Art. 116), prestar la seguridad social (C.P. Art. 48), salud (C.P. Art. 49), o ejercer inspección y vigilancia sobre las profesiones (C.P. Art. 26)- lo inhabilita como criterio para determinar la naturaleza pública de la entidad.

Las anteriores razones no son suficientes, aunque sí necesarias para calificar a un órgano como estatal. Dicha calificación, entonces, únicamente puede derivarse de la intención, prevista normativamente, de integrar la administración (u otra rama del Estado) y el hecho de administrar y funcionar con recursos públicos. Tales condiciones, en particular la disposición positiva, son necesarias.

En relación con el presente caso no se observa que el legislador hubiese expresado su intención de que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería integrara la administración pública. No existe, salvo la expresión contenida en el artículo 25 “autoridad pública”, indicación alguna que sugiera que se modifique una entidad pública de carácter nacional que pertenezca a la Rama Ejecutiva.

Teniendo en cuenta que la expresión “autoridad pública” puede generar dudas, es necesario

entonces establecer su sentido. Una interpretación literal de dicha expresión en realidad no sugiere nada sobre su naturaleza. Se trata, por lo tanto, de una expresión que designa naturaleza de máximo órgano de inspección y vigilancia sobre la profesión de Ingeniero, teniendo en cuenta que según la legislación anterior, la entidad recibía recursos públicos. Con todo, su labor puede ser ejercida por una entidad pública, privada o “a medio camino”. En suma, a pesar del tenor del texto, su interpretación literal no es de recibo, ya que de la expresión “autoridad pública” no se deriva necesariamente la pertenencia del organismo a la estructura de la administración nacional, según lo visto anteriormente. Aceptarlo sería incurrir en la confusión de asimilar la naturaleza de algunos rubros que componen sus recursos -los recursos públicos que aún posee y los que le sean asignados del Presupuesto General de la Nación- con su naturaleza como entidad pública de carácter nacional perteneciente a la Rama Ejecutiva.

Se concluye entonces que dado que las profesiones pueden organizarse en colegios, la ley les puede asignar también funciones públicas referidas a la profesión que representen. En ese sentido, los colegios profesionales o las autoridades competentes pueden ejercer este tipo de funciones cuyo interés ya ha sido estudiado en repetidas ocasiones por la Corte.¹³ En este caso, es necesario aceptar que existen entidades que se ubican en un espacio intermedio entre los entes públicos que desempeñan funciones administrativas que les son propias respecto de las profesiones, y los entes privados que el Estado puede facultar para desarrollar ese mismo tipo de funciones. En ese orden de ideas, es claro para el suscrito Magistrado que si la Constitución permite el ejercicio de tan delicadas funciones a los particulares y no cierra la posibilidad de que lo hagan, con mayor razón lo debe permitir a entidades de carácter mixto, en las cuales se conjuga tanto el celo estatal, como la autonomía de lo privado en aras de ejercer funciones de inspección y vigilancia frente a las profesiones.

El análisis precedente me permite concluir que las disposiciones objetadas debieron ser declaradas exequibles pues no se presenta alteración en la estructura de la administración nacional.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

1 Sentencia C-482 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Gálvis

2 Sentencia C-606 de 1992

3 Sentencia C-964 de 1999

4 Sentencias C-144 de 1993, C-1142 y C1319 de 2000

5 ARTICULO 50. CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACION. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura

orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. El señalamiento de los órganos de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

PARAGRAFO. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación. (Subrayas fuera de texto)

6 Sentencias C-455 de 1994, C-577 de 1995, C-116 de 1996 y C-530 de 2000

7 Ver sentencias C-226 de 1994, C-399 de 1999 y C-964 de 1999.

8 Sentencia SU-747 de 1998, entre muchas.

9 Sentencia C-643 de 2000.

10 Al respecto ver sentencia C-254 de 1996.

11 Ver al respecto Sentencia C-263 de 1996 en materia de servicios públicos, en la que se analizó la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para

conocer de las apelaciones contra decisiones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

12 Artículo 56 de la Constitución.

13 Ver entre otras, las sentencias C-064 de 2002, C-251 de 1998 y C-226 de 1994.