

Sentencia No. C-226/94

LEY ESTATUTARIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Contenido

En relación con los derechos fundamentales, el mandato constitucional del artículo 142 constitucional no es absoluto, pues no sólo las leyes estatutarias pueden regular derechos fundamentales. En efecto, la competencia legislativa ordinaria está directamente habilitada por la Carta para regular derechos fundamentales y si no se presentara tal evento, la mencionada competencia ordinaria se transformaría en exceptiva, ya que directa o indirectamente gran parte de las leyes tocan algún o algunos derechos fundamentales. En materia de derechos fundamentales debe efectuarse “una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución”.

Esto significa que las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y [de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.

BACTERIOLOGIA-Ejercicio de la profesión

La Corte considera que esa regulación específica de los elementos del ejercicio de la profesión de bacteriología no toca componentes esenciales estructurales de la libertad de escoger profesión, por lo cual podía ser establecida mediante ley ordinaria. En este aspecto la Ley acusada no contraviene entonces la Constitución.

DERECHO AL EJERCICIO DE PROFESION-Reglamentación

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

La Corte Constitucional considera que la exclusión de todo profesional diferente al bacteriólogo para la dirección de laboratorios no tiene fundamento constitucional, ya que existen otros profesionales igualmente capacitados para realizar las labores ya mencionadas en el texto acusado. De esa manera, además, se impide que otras personas doctas en ciencias de la salud, en química, en biología, entre otras, realicen gran parte de las labores propias de sus áreas de trabajo. La Corte Constitucional encuentra entonces irrazonable la exclusión establecida por la ley, puesto que, si el objetivo perseguido por la misma, al reglamentar la actividad de bacteriólogo, es controlar los riesgos eventualmente ligados con la carrera y dirección científica de laboratorios clínicos o industriales, no hay razón para excluir a otros profesionales ampliamente capacitados para desempeñar tales labores. Estamos en este caso en frente de una forma típica de lo que la doctrina constitucional ha denominado una “clasificación demasiado amplia” (overinclusive statute), esto es, una situación en la cual la ley prohíbe a una determinada categoría de personas efectuar ciertas labores, incluyendo en tal grupo no sólo a las personas que efectivamente ocasionan un riesgo social sino también a personas que no causan tal riesgo.

#### COLEGIO DE PROFESIONALES/ASOCIACION DE PROFESIONALES

Los colegios profesionales se encuentran consagrados, de manera general, en el artículo 38 constitucional, y en forma particular, en el artículo 26 de la Carta. Los colegios profesionales son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas en atención a una finalidad común. Ellos son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación. Pero no se puede establecer una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución les da un tratamiento distinto.

#### DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

Los colegios profesionales tienen entonces que estar dotados de una estructura interna y funcionamiento democráticos y pueden desempeñar funciones públicas por mandato legal. Ha de tomarse en consideración que el elemento nuclear de los mencionados colegios radica

en la defensa de intereses privados, aunque desde luego, y sobre esta base privada, por adición, se le puedan encomendar funciones públicas, en particular la ordenación, conforme a la ley, del ejercicio de la profesión respectiva. En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros. Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general.

#### COLEGIOS DE PROFESIONALES-Creación

A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues éste es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos.

#### COLEGIO NACIONAL DE BACTERIOLOGIA-Naturaleza jurídica/COLEGIO NACIONAL DE BACTERIOLOGIA-Creación por iniciativa gubernamental

El denominado “Colegio Nacional de Bacteriología” no es en realidad un colegio profesional en sentido estricto. En efecto éste no es un producto de la capacidad asociativa creadora de los elementos sociales de un cuerpo social sino una creación legal. Esto tiene dos consecuencias jurídicas: De un lado, para la Corte es claro que este pretendido colegio profesional es una verdadera entidad estatal del orden nacional, adscrita a un Ministerio y conformada en gran parte por funcionarios estatales. Por consiguiente, su creación debió tener iniciativa gubernamental. De otro lado, se ha producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del antecitado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto, se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales -a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas-, no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que

ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal.

#### COLEGIO DE PROFESIONALES-Regulación Legal

En el caso de los colegios profesionales, para la Corte es claro que la ley puede regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades, no sólo porque la Constitución establece que su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos sino además porque la Ley “podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”. También la Corte considera legítimo que la Ley pueda estimular el desarrollo de asociaciones como los colegios profesionales a fin de suplir, eventualmente, “una dificultad inicial de autoconvocatoria de las fuerzas sociales. ” Pero lo que no puede la Ley es crear directamente ese tipo de entidades por ser ellas propias de la dinámica de la sociedad civil.

#### POLICIA ADMINISTRATIVA/PODER DE POLICIA SUBSIDIARIO/LABORATORIOS CLINICOS- Condiciones de Funcionamiento

La facultad gubernamental es un desarrollo de la potestad reglamentaria del ejecutivo y del ejercicio de la policía administrativa, en especial del llamado poder de policía ligado a la facultad de vigilancia e inspección de las profesiones, pero obviamente con las precisiones y limitaciones que más adelante se señalarán. Si bien, en términos generales, corresponde al Congreso la reglamentación de las libertades y los derechos, la Constitución no ha consagrado una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales, ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos. Esto significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuáles algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario, esto es, pueden dictar reglamentos, normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad. Pero, como es obvio, tales reglamentos pueden desarrollar la ley pero no contradecirla.

#### SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Restauración ipso jure de normas

La Corte considera que con la declaratoria de inexequibilidad se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 36 de 1993 que sean declarados inexecutable en esa sentencia, puesto que es la mejor forma de proteger el principio de la igualdad afectado por esta ley y evitar vacíos normativos.

REF: Demanda No. D-441

Norma acusada: Artículos 1º (parcial), 4º, 5º, 6º, 7º, 8º (parcial), 10 (parcial) de la Ley 36 de 1993.

Actores: Alberto León Gómez Zuluaga y Tulio Elí Chinchilla Herrera.

Temas: – Reserva de ley estatutaria y derechos fundamentales.

– Reglamentación de profesiones y principio de igualdad.

– Diferencias entre colegios profesionales y entidades estatales.

– Policía administrativa, vigilancia e inspección de profesiones y reglamentación técnica.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Alberto León Gómez Zuluaga y Tulio Elí Chinchilla Herrera presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º (parcial), 4º, 5º, 6º, 7º, 8º (parcial), 10 (parcial) de la Ley 36 de 1993, la cual fue radicada con el número D-441.

### 1. De las normas objeto de revisión

A continuación se transcriben los artículos 1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10 de la Ley 36 de 1993 que fueron impugnados por los demandantes; se subraya la parte demandada en los artículos 1º, 8º y 10, los cuales fueron acusados parcialmente:

Artículo 1º. La profesión de Bacteriólogo. El Bacteriólogo es profesional universitario con una formación científica e investigativa, cuyo campo de acción se desarrolla fundamentalmente en las áreas relacionadas con el diagnóstico y control de calidad, el desarrollo biotecnológico, la investigación básica y aplicada, la administración y docencia relacionadas con la carrera y la dirección científica del laboratorio clínico e industrial, labores propias de su exclusiva competencia. (...)

a) El Ministro de Salud Pública o su delegado, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Educación o su delegado;

c) Un delegado de la Asociación de Bacteriólogos, con personería jurídica reconocida, elegido por votación;

d) Un delegado de las facultades o carreras de bacteriología, elegido por votación;

e) El Director del Icfes o su delegado.

Parágrafo. El período de duración de los miembros del colegio previstos en los literales c) y d) de dos (2) años.

Artículo 5º. Funciones. El Colegio Nacional de Bacteriología tendrá las siguientes:

1. Colaborar con el Gobierno y la sociedad para lograr que la bacteriología sólo sea ejercida por bacteriólogos.

2. Llevar el registro de todos los bacteriólogos inscritos en el Ministerio de Salud a través o en las respectivas secciones de salud.
3. Determinar las normas de salud ocupacional inherentes al ejercicio de la profesión de bacteriólogo y todas aquellas que el Gobierno considere necesarias.
4. Contribuir, a solicitud del Ministerio de Educación Nacional, con la información relacionada a la actualización de los programas académicos de la profesión.
5. Expedir y hacer cumplir el Código de Ética de la profesión.
6. Elaborar su propio reglamento.
7. Conocer y demandar de la autoridad competente la sanción por el incumplimiento al Código de Ética y los casos de infracción cometidos por el bacteriólogo en el ejercicio de su profesión.
8. En general, contribuir con el Gobierno para que se cumplan las normas sobre bioseguridad y control de calidad.
9. Las demás que le confieren las Leyes.

Artículo 6º. Delegados. El Colegio Nacional de Bacteriología podrá designar, cuando las circunstancias lo requieran, delegados o representantes en las capitales de departamento, con funciones que conlleven al cumplimiento y buen desarrollo de la profesión de Bacteriólogo.

Artículo 7º. Sanciones. Las sanciones que aplique el Colegio Nacional de Bacteriología serán las siguientes: Amonestación o recomendación al Ministerio de Salud Pública para que establezca multas o suspensión del ejercicio de la profesión.

Artículo 8º. Funcionamiento de laboratorios clínicos. el Ministerio de Salud Pública o la entidad competente del Gobierno, será la única autoridad encargada de aprobar el funcionamiento de los laboratorios clínicos.

A nivel seccional, los servicios de salud harán anualmente un control de calidad sobre los laboratorios de bacteriología para efectos de una confiable y adecuada prestación del

servicio.

Parágrafo. Por vía reglamentaría y oído el concepto del Colegio Nacional de Bacteriología, el Gobierno actualizará periódicamente las condiciones que deberán reunir los laboratorios para su funcionamiento.

(...)

Artículo 10. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y especialmente las contenidas en la Ley 44 de 1971.

## 2. De los argumentos de la demanda.

Los actores consideran que las normas demandantes violan la Constitución Política de la siguiente forma: “la expresión: ‘labores propias de su exclusiva competencia’, contenida en el artículo 1º de la Ley 36 de 1993, viola en forma directa las normas constitucionales contenidas en los artículos: a) 26, 44 y 49; b) 67 y 68; c) 71; d) 6º y 29; 58 y 336 incisos primero y segundo ... es además incompatible con el preámbulo de la Carta Constitucional en cuanto al valor ‘conocimiento’, y con el artículo 2º en cuanto a los fines del Estado y de las autoridades de la República; tampoco es compatible con el artículo 13 en su inciso segundo. El artículo 4º de la Ley 36 de 1993 fue aprobado con desconocimiento del artículo 154 inciso segundo de la Constitución Política, en cuanto a la facultad de iniciativa legislativa referida al artículo 150 numeral 7 de la Carta; como se dijo a atrás, en conexión con el artículo 4º y por constituir unidad normativa indisoluble, se consideran igualmente violatorias de estas normas los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley. El artículo 5º de la Ley 36 de 1993, en su expresión ‘Expedir...’, es contrario a los artículos 26, 114 inciso primero y 150 en su encabezamiento y en su numeral 2º de la Constitución Política. El artículo 7º de la Ley 36 de 1993 es violatorio del artículo 29 de la Constitución Política, en cuanto a la legalidad de la conducta sancionada y a la sanción respectiva, y en cuanto al debido proceso. El parágrafo del artículo 8º de la Ley 36 de 1993 infringe los artículos 150 numerales 2 y 10 y el 333 de la Constitución Política. El artículo 10 de la Ley 36 de 1993, en conexión con el 1º de la misma norma, viola el artículo 58 inciso primero de la Constitución. La expedición de la Ley 36 de 1993, en su totalidad, desconoció los imperativos que para las Leyes Estatutarias establecen los artículos 152 y 153 de la Carta Constitucional”.



Lo anterior se basa en los siguientes argumentos:

a) Artículo 1º de la Ley 36 de 1993:

Los actores, refiriéndose al título de idoneidad, han expresado que “el artículo 26 constitucional sirve como fundamento a la propiedad del legislador para exigir títulos de idoneidad y regular el ejercicio de determinadas profesiones. Dar correcta aplicación a tal competencia implica una limitación legítima a la libertad fundamental de escoger profesión u oficio (libertad de trabajo) y un conocimiento legal válido al espontáneo desarrollo de tales actividades humanas. Sin embargo, la exigencia de un título profesional como garantía jurídica de la idoneidad sólo puede tener una justificación constitucional: amparar a la comunidad y a las personas que la conforman contra los riesgos sociales que el ejercicio de determinadas profesiones genera; es decir, proteger los derechos de las personas y el orden público, entendido éste en sus componentes esenciales, a saber, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. No puede tener esta clase de regulaciones legislativas propósitos distintos, como por ejemplo, la creación de un monopolio laboral a favor de cierta clase de profesionales, o la protección de un gremio cualquiera”.

Así mismo, los ciudadanos Gómez Zuluaga y Chinchilla Herrera, entendieron que “aún más contrario al artículo 26 constitucional resulta el señalado artículo 1º de la Ley impugnada, cuando se considera que objetivamente, según la jerarquización científica de las disciplinas médicas y paramédicas hoy establecidas, algunas de las actividades enunciadas en ese artículo 1º, no pueden ser dejadas en manos de bacteriólogos, so pena de poner en riesgo la salud de los pacientes, dada la carencia de la idoneidad necesaria para llevarlas a cabo. Tal es el caso del diagnóstico clínico en humanos y de la dirección científica de laboratorios industriales. El bacteriólogo realiza labores de apoyo clínico al diagnóstico, pero no puede sustituir al médico en su correcta y confiable formulación. La Ley que determine tal sustitución vulnera el imperativo constitucional de la idoneidad del título exigido. Lo más grave es que la Ley 36 en su artículo 1º no sólo sustituye al médico especialista en diagnóstico por el bacteriólogo, sino que excluye a aquel de su formulación. Así mismo excluye a los químicos farmacéuticos, ingenieros químicos, médicos, bioquímicos, microbiólogos y parasitólogos de la dirección científica del laboratorio productor de medicamentos, antibióticos, reactivos, etc., siendo que son estos, y no los bacteriólogos, quienes tienen la formación académica debida para regir tales establecimientos industriales.

La Ley en cuestión es contraria a la finalidad establecida en el artículo 26 de la Carta y los fines del Estado declarados en el artículo 2º de la misma”.

Los demandantes, en relación al derecho a la salud, sostuvieron que “la idoneidad del título profesional que ha de exigir la Ley reglamentadora de una profesión tiene relación, en este caso, con el derecho individual y colectivo a la salud de los humanos, toda vez que no es otra la razón de ser de tal Ley. Atenta gravemente contra este derecho la Ley que no exija la idoneidad mínima que el desarrollo de las ciencias médicas tiene hoy establecido en nuestra cultura occidental. Tal es el caso del diagnóstico de patologías clínicas, confiado con exclusividad a profesionales no graduados en medicina. Atenta contra el derecho colectivo a la salud la prohibición para que científicos de alta capacitación se apliquen a la investigación conducente a mejorar las técnicas de prevención y recuperación de la salud y al ‘desarrollo biotecnológico’”.

En lo que atañe al derecho a la educación, los accionantes afirmaron que “el artículo 1º de la Ley 36 de 1993 viola el derecho de muchos profesionales de áreas médicas y paramédicas a impartir docencia en facultades o escuelas de bacteriología. Igualmente vulnera el derecho de los educandos a recibir instrucción especializada por parte de ‘personas de reconocida idoneidad... pedagógica’”.

Los ciudadanos Gómez Zuluaga y Chinchilla Herrera explicaron, en referencia a la libertad de investigación que “el artículo 1º de la Ley 36 de 1993, con su tenor excluyente, viola el derecho de toda persona a realizar investigaciones de carácter científico en busca de conocimientos; derecho éste reconocido en el artículo 71 de la Carta Constitucional Colombiana, a manera de aplicación normativa del valor ‘conocimiento’ proclamado en el preámbulo. La violación se da en virtud de que el impugnado artículo 1º, hace de ‘la investigación básica y aplicada’ en las áreas relacionadas con la bacteriología, un campo de ‘la exclusiva competencia’ de los bacteriólogos. Otro tanto ocurre con el campo del ‘desarrollo biotecnológico’”.

Agregan los demandantes que “la norma legal impugnada recorta esa posibilidad a todas las personas que, inquietas por la indagación científica en las áreas relacionadas con la microbiología, la bioquímica, la parasitología, la hematología, la patología clínica, la genética, etc., desean aplicarse a la investigación básica y aplicada en todas estas amplias esferas del

saber y otras afines ... el Estado, entonces, no sólo está incumpliendo el mandato de crear incentivos para que personas e instituciones desarrollen la ciencia y la tecnología, sino que las está obstaculizando. Así lo es para las facultades de medicina, los departamentos de biología, etc”.

Referente a la indeterminación de los campos de exclusividad profesional, los accionantes aseveraron que “el artículo 1º de la Ley 36 de 1993 pretende hacer de la exclusiva competencia de los bacteriólogos una serie de ámbitos de la actividad humana, cuya frontera con otros campos es bastante difusa. Así, verbi gratia: ‘el desarrollo biotecnológico’, la docencia, la administración, la investigación ‘relacionadas con la carrera’. Pero, aún más, extiende esa exclusividad a otras ‘áreas relacionadas con las anteriores’, dejándose así un margen demasiado indeterminado de incertidumbre o inseguridad jurídica para saber cuando un profesional distinto al bacteriólogo ha invalidado esferas profesionales vedadas a él. La línea que separa aquí lo legal de lo ilegal es ambigua, oscura y casi inexistente, con lo cual la garantía del artículo 6º de la Constitución, al fundar la responsabilidad particular solamente en la infracción de la norma positiva (constitucional o legal), queda destruida. También se infringe el artículo 29 constitucional: De esta norma se infiere que para que una conducta pueda ser considerada ilegal, se requiere de una precisa descripción, a fin de ofrecer al ciudadano la mínima certeza acerca de en qué términos debe dirigir su conducta y cuál es la que servirá de fundamento de un reproche estatal en su contra. La forma en que está redactado el artículo 1º de la Ley 36 desatiende el imperativo de seguridad jurídica que corresponde a la Ley”.

Abordando el tema de los derechos adquiridos y exclusión arbitraria de una actividad lícita, manifestaron los impugnantes que “cuando una actividad profesional libremente ejercida amerita su reglamentación y la exigencia de títulos académicos para su ejercicio válido, el legislador puede proceder a hacerlo, sin que frente a la Ley reglamentadora existan derechos adquiridos. Pero cuando -como en el caso en estudio- una Ley anterior ya ha configurado una situación de habilitación plena en favor de determinadas personas que llenan determinados requisitos académicos, no puede la nueva Ley desconocer tales situaciones jurídicas ya configuradas. Razonando por vía de ejemplo, sería inconstitucional que una nueva Ley que exigiera un título de especialización (o de post-grado) para ejercer el derecho, lo hiciera extensivo a todos los abogados que ya cuentan con su autorización para el ejercicio lícito de la profesión, conforme a la normatividad vigente al momento de expedirse la nueva Ley”.

Añadieron los ciudadanos demandantes que “tanto el artículo 1º de la Ley cuestionada, como el artículo 5º numeral 1º de la misma, al establecer la exclusividad para el ejercicio de tan amplia y variada gama de actividades profesionales, científicas y académicas, en favor de quienes poseen título de Bacteriólogo, no se encaminan realmente a garantizar la idoneidad necesaria que tales campos exigen, sino a crear un monopolio en favor de un grupo de personas particulares. Ello con el agravante de que se priva de una actividad lícita a quienes la venían ejerciendo con respaldo legal expreso. De esta manera se transgrede el artículo 336 de la Constitución. En el fondo lo que se ha hecho es excluir a personas de alta calificación, es decir se ha buscado la idoneidad ‘por lo bajo’”.

b) Artículo 5º de la Ley 36 de 1993, numeral 5, la palabra “expedir...”:

Los señores Gómez Zuluaga y Chinchilla Herrera sostienen que “la violación se configura al otorgarle a un órgano de naturaleza puramente administrativa perteneciente a la Rama Ejecutiva la potestad para promulgar la normatividad general tipificadora de las conductas ilícitas relacionadas con la profesión, de la responsabilidad legal de las sanciones para los casos en que haya lugar. Los códigos de ética profesional contienen regulación básica del comportamiento intersubjetivo, sistemas de responsabilidad y sanciones (como la de exclusión del derecho a ejercer una profesión). Por ello su expedición hace parte del ámbito material de competencia del legislador, no de la administración. Los sistemas de responsabilidad deben ser exclusiva materia reservada a la Ley, acorde con el artículo 6º de la Norma de Normas y con el artículo 29 de la misma. Así también lo contempla el artículo 150 numeral 2, al poner bajo la órbita de competencia de la Ley la expedición de los Códigos en todos los ramos de la Legislación”.

c) Artículo 7º de la Ley 36 de 1993:

Los accionantes afirmaron que el artículo en estudio “es contrario al artículo 29 de la Constitución por carecer de la debida determinación Legislativa de las faltas y sus correspondientes sanciones. En este artículo cuestionado, la Ley ha trazado sólo una pauta indefinida y confusa en la en la cual los ilícitos y sus condignas represiones son referidas en forma genérica sin la necesaria tipificación y gradualización. Se omite toda definición de faltas y toda correspondencia entre éstas y las sanciones, con lo cual el órgano sancionador queda revestido de una discrecionalidad incompatible con la garantía del artículo 29

constitucional de la estricta legalidad de la conducta ilícita y la sanción (tipicidad, correspondencia y proporcionalidad). De igual manera el artículo 7º de la Ley 36 de 1993 omite toda referencia al debido proceso para la imposición de sanciones tan graves como la suspensión en el ejercicio de la profesión”.

d) El párrafo del artículo 8º de la Ley 36 de 1993.

Los impugnadores explicaron que “conforme al reconocimiento del derecho fundamental de la libertad económica, el artículo 333 de la Carta establece la garantía institucional de que sólo la Ley podrá fijar las condiciones, los permisos y los requisitos y restricciones para el libre ejercicio de la actividad económica; ya sea forma directa o mediante mandato autorizatorio de los mismos. en todo caso, la Constitución exige una intervención legislativa indispensable para la regulación de la actividad económica, en principio libre. Toda restricción en nombre del interés general debe tener una mínima definición legal, por lo menos en cuanto a la fijación de las directrices básicas. No es legítimo, por tanto, transferir esa potestad regulatoria mínima de carácter legislativo al Gobierno para que éste -como lo hace el párrafo del artículo 8º de la Ley demandada- fije discrecionalmente las condiciones de funcionamiento de los laboratorios, sin que la Ley establezca principio o regla alguna para el ejercicio de semejante potestad reglamentaria. Es cierto que el Gobierno goza de la potestad reglamentaria de la Ley, como atribución propia, de fuente constitucional (artículo 189 numeral 11) y de manera ordinaria e indefinida temporalmente. Pero tal potestad supone la existencia de una regla legal mínima cuyo contenido normativo se procede a reglamentar. En este caso, la Ley 36 de 1993 no contiene ninguna norma material que deba ser objeto de reglamentación”.

e) Artículo 4º de la Ley 36 de 1993, el cual forma unidad normativa con los artículos 5º y 6º de la misma Ley.

Los ciudadanos Gómez Zuluaga y Chinchilla Herrera aclararon que el artículo en análisis “fue aprobado con desconocimiento de los requisitos formales exigidos por los artículos 154 y 150 numeral 7 de la Constitución Política. La norma en cuestión crea el COLEGIO NACIONAL DE BACTERIOLOGÍA, como órgano de la administración nacional, ‘adscrito al Ministerio de Salud Pública’, y se le otorga un manojó de competencias de naturaleza administrativa (artículo 5º). Tramitar esta norma legal requería la iniciativa legislativa del Gobierno, a través del

respectivo Ministro del ramo, puesto que se estaba creando una dependencia pública que haría parte de la estructura una dependencia pública que haría parte de la estructura administrativa nacional. Al tenor del artículo 154 inciso 2º de la Constitución, sólo pueden dictarse por iniciativa gubernamental las Leyes a que se refiere el artículo 150 numeral 7 de la misma Carta, es decir, las Leyes que determinen la estructura de la Administración Nacional, entre ellas la estructura de la Administración Nacional, entre ellas las que creen ministerios, departamentos administrativos...’ y otras entidades del orden nacional’, y las que fijen la estructura orgánica de tales dependencias. Como quiera que el artículo 4º demandado crea un organismo administrativo nacional (adscrito a la estructura del Ministerio de Salud), y puesto que la Ley 36 de 1993 fue tramitada en el Congreso de la República por la iniciativa del Senador GUSTAVO DAGER CHADID, se infiere la existencia de un vicio procedimental que conduce a la declaratoria de inexecutable del artículo 4º de dicha Ley”.

Los accionantes expresaron que “la Ley 36 de 1993 en su totalidad debe ser declarada inexecutable por haber sido tramitada conforme al procedimiento de la Ley ordinaria, a pesar de tener el carácter de Ley Estatutaria, puesto que se trata de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental cual es la libertad de desempeñar una profesión (libertad de trabajo)”.

### 3. De la intervención del Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

El Ministerio considera que “al expedir la Ley 36 de 1993 no se ha violado ninguna norma de la Constitución Política de Colombia ya que en el Artículo 1º de la citada Ley no se excluye a los profesionales de la medicina, (patólogos clínicos, anatomopatólogos, bioquímicos, microbiólogos, parasitólogos, micólogos, inmunólogos y hematólogos) ingenieros químicos, químicos farmacéuticos, ingenieros industriales, biólogos, etc.; para realizar actividades relacionadas ‘con el diagnóstico y control de calidad, el desarrollo biotecnológico, la investigación básica y aplicada.....etc’ porque si leemos detenidamente el contenido del Artículo (1º) demandado, encontramos que habla que el bacteriólogo tiene un campo de acción y su actividad se desarrolla fundamentalmente en las áreas relacionadas con el

‘diagnóstico y control de calidad.....etc’ obsérvese que se dice fundamentalmente y no exclusivo de estos profesionales”.

A propósito del artículo 4º de la Ley 36 de 1993, el Ministerio de Salud entendió que “no es violatorio de nuestra Carta Política porque se crea el Colegio Nacional de Bacteriología adscrito al Ministerio de Salud, lo cual indica que es un establecimiento público, los establecimientos públicos, entidades descentralizadas del orden nacional se crean mediante Ley, tal como se ha hecho en este caso y precisamente de acuerdo al Artículo 154 numeral 2º de la Carta Política, podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7 etc”.

De otra parte, en relación con el artículo 5º de la Ley 36 de 1993, el mencionado Ministerio encontró que la disposición “no está coartando la libertad de escoger profesión en oficio, al contrario está cumpliendo con lo estipulado en el Artículo 26 de la Carta Política, específicamente al último párrafo e igualmente el Artículo 144 y 150 de la Carta Política porque la Ley 36 de 1993 la expidió el Congreso de la República de Colombia”.

En lo que atañe al artículo 7º de la Ley acusada, el Ministerio de Salud afirmó que “se establecen sanciones pero esto no quiere decir que se va a violar el debido proceso que consagra el Artículo 29 de la Carta Política, puesto que primero se debe iniciar una investigación con todas las garantías constitucionales y legales y posteriormente se procede a imponer la respectiva sanción una vez concluida ésta”.

Al respecto del párrafo del Artículo 8º de la Ley 36 de 1993, el Ministerio aseveró que “no se refiere a expedir códigos etc, sino a funcionamiento de laboratorios clínicos que es competencia del Ministerio de salud y en ningún momento está atentando contra la actividad económica y la iniciativa privada, libre competencias económicas etc”.

Agregó el Ministerio que “el Artículo 10 de la Ley 36 de 1993 no viola el Artículo 58 inciso 1º de la Constitución por cuanto que en la Ley demandada no se vulnera el derecho a la propiedad privada ni mucho menos los derechos adquiridos. La citada Ley no toca para nada estos aspectos”.

Así mismo, el Ministerio aludido explicó que “la Ley 36 de 1993 es un Ley reglamentaria expedida en virtud del Artículo 26 de la Constitución Política de Colombia y no estatutaria

como afirma el actor”.

Concluye el Ministerio sosteniendo que “actualmente quienes se dedican a la profesión de la bacteriología y desarrollan tan importante actividad científica, técnica social y humana, sienten que la Ley 44 expedida en 1971 vulnera sus derechos y limita el desarrollo de su campo de trabajo. Para corregir tal situación se presentó al Congreso de Colombia el proyecto de Ley N° 41 de 1992 que contiene una reglamentación corta, clara y precisa para el ejercicio de la profesión de Bacteriólogo, que hoy es la Ley 36 de 1993 aprobada por el Congreso de la República”.

Por lo anterior, el Ministerio de Salud solicitó que se declare la constitucionalidad de las disposiciones en revisión.

#### 4. Intervención ciudadana.

##### 4.1. Intervención de la ciudadana Nhora de Sánchez.

La ciudadana Nhora de Sánchez, coordinadora del programa de microbiología de la Universidad de los Andes, intervino extemporáneamente en el proceso para impugnar las normas acusadas. La mencionada ciudadana anexa una breve reseña de la carrera de microbiología y el programa académico de la carrera profesional precitada, ofrecido por la Universidad de los Andes .

##### 4.2. Intervención de las ciudadanas Cecilia Trujillo Berbesi y Nelly Susana Rueda Ardila.

Las ciudadanas Cecilia Trujillo Berbesi, presidente de la federación de bacteriólogos colombianos, y Nelly Susana Rueda Ardila, directora de la carrera de bacteriología de la Universidad Pontificia Javeriana, intervinieron extemporáneamente en el proceso para defender las normas acusadas.

Las citadas ciudadanas afirmaron que la “Ley 36 del 6 de enero de 1993 “por la cual se reglamenta la profesión del bacteriólogo y se dictan otras disposiciones”, busca que el ejercicio y dirección de los campos relacionados con esta profesión, sean asumidos por profesionales con la formación académica y científica de los programas de Bacteriología. Por lo tanto en ningún momento pretende excluir a otros profesionales que demuestren esta formación”.



Agregaron, las Señoras Trujillo Berbesi y Rueda Ardila, que la “función de dirección de los laboratorios clínicos ha sido tomada en forma abusiva por otros profesionales distintos al Bacteriólogo. Debido a esta situación anómala, se está comprometiendo cada vez más la claridad de los servicios asistenciales en salud de los laboratorios clínicos institucionales y privados del país”.

Finalmente, luego de realizar un recuento de la actividad profesional del bacteriólogo, concluyen que la finalidad de la Ley 36 en estudio es “asegurar que los resultados dados por los Bacteriólogos sean plenamente confiables y que esto solo se logra con una regulación y definiciones estrictas como las contenidas en la Ley 36, y darle cabida a otros profesionales sin la formación académica y disciplina investigativa del bacteriólogo, sería crear un caos en el ejercicio de todas las profesiones académicas establecidas en el país”.

## 5. Del concepto del Procurador General de la Nación

La Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar la inexecutable de la expresión “labores propias de su exclusiva competencia” contenida en el artículo 1º, del numeral 5º del artículo 5º, del artículo 7º y del párrafo del artículo 8º de la disposición en estudio; y declarar la executable de los artículos 4º, 6º y 10, en los aspectos acusados, de la Ley 36 de 1993, con fundamento en el siguiente argumento:

El Ministerio Público al respecto del presunto carácter de estatutaria que debió tener la Ley acusada, aseveró, con base en los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente de las leyes estatutarias y teniendo en cuenta la sentencia No. C-013/93 de la Corte Constitucional, que no toda disposición en la cual se trate un derecho fundamental debe ser estatutaria, pues esta no fue creada con el fin de regular de manera exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales. Así, una Ley ordinaria, como la estudiada, puede entrar a tratar aspectos relacionados con algunos derechos fundamentales.

La Vista Fiscal, en lo que atañe al artículo 1º de la Ley 36 de 1993 manifestó que “no se entiende cómo el legislador decidió incorporar esta expresión al artículo 1º, cuando a todas luces implica un tratamiento preferencial al profesional de bacteriología respecto de otros profesionales de carreras afines, que bien podrían desempeñarse en las actividades que se

han dejado únicamente en manos de los bacteriólogos”.

Continuó el Procurador explicando que “no se niega la necesidad de crear una disposición legal que recogiera los intereses de un gremio tan desprotegido como es el de los bacteriólogos; tampoco se descarta el hecho de que a un gremio que se dedique a determinada actividad, le asiste el derecho de restringir ciertas actividades a otros profesionales, en virtud del título de idoneidad exigido por el artículo 26 constitucional y que debe acreditarse para el desempeño de determinada actividad, permitiendo no sólo protección de su derecho al trabajo en las áreas para las cuales fueron formados, sino también para proteger a la comunidad contra los riesgos sociales que el ejercicio de determinada profesión puede generar. Pero esas limitaciones no deben ir más allá de lo estrictamente legal, lo que en otras palabras significa que no puede legitimarse dichas restricciones cuando éstas vulneran los derechos de otros grupos o asociaciones que quizá pueden acceder a las mismas actividades en igual o superiores condiciones que los bacteriólogos, como serían los médicos cuyo campo de actividad gira alrededor del laboratorio clínico, los químicos farmacéuticos, microbiólogos, parasitólogos, biólogos, tecnólogos industriales, ingenieros químicos, etc. Además que con estas restricciones se pretenda crear un monopolio laboral a favor de cierta clase de profesionales, o la protección de un gremio cualquiera. Vistos algunos de los pensum académicos de las carreras que afines a la bacteriología, se dictan en algunos establecimientos educativos del país, se tiene que existen algunas materias similares que se tratan tanto en una como en otra carrera indiscriminadamente, especialmente aquellas prácticas de laboratorio, no sólo en la etapa de formación básica sino también dentro de cada especialidad en cada una de las disciplinas.

En ese sentido, el Procurador encontró “totalmente válidas las razones expuestas por los demandantes para impugnar parcialmente la primera disposición de la Ley 36 de 1993, pues la calidad de “exclusiva” que se le otorgó a la norma, se torna contraria a algunos principios fundamentales consagrados en la Carta Constitucional, tales como el derecho al trabajo, el derecho a la educación, la libertad de investigación y la libertad de dedicarse a cualquier actividad económica a la que se refiere el artículo 333 de la Carta Política”.

Además, el Ministerio Público entendió que “no puede situarse al bacteriólogo en una posición privilegiada frente a otros profesionales, más si se sabe que éste se desempeña en labores en las que participan profesionales de muy variadas disciplinas. Las actividades de

esta profesión se condicionan, como el resto de profesiones, a una interrelación entre todas aquellas personas que se desempeñan en una misma labor o actividad. No puede darse prelación a los conceptos que emita el bacteriólogo por el sólo hecho de serlo, con el agravante de que esas apreciaciones pueden ponerse en peligro la integridad física de una persona, lo que se vería como una violación del derecho a la salud consagrado constitucionalmente en varias de sus disposiciones”.

Respecto de la expedición del Código de Ética de la Bacteriología, la Vista Fiscal manifestó que “la Ley no puede bajo ningún supuesto, dejar en manos de este órgano administrativo, la facultad de decidir sobre la situación profesional de los particulares, creando un código de ética que solamente puede ser expedido por el legislador. Encontramos que ninguna competencia asiste a este órgano administrativo para reglamentar los principios éticos a los profesionales de la bacteriología. La facultad de dictar normas éticas es una consecuencia de la potestad del legislador de reglamentar el ejercicio de las profesiones”.

Agregó el Ministerio Público que “no es dable a una entidad administrativa, frente a las nuevas preceptivas de la Carta, expedir un código de ética de aplicación general, pues esto es competencia de la Ley (artículo 150 numeral 2 de la Constitución Política). Así las cosas, se considera que al tener el Colegio Nacional de Bacteriólogos la facultad de expedir códigos de ética que regulen esta profesión, se está saliendo de la órbita de su competencia, al expedir disposiciones que solamente le han sido dadas al órgano legislativo por el constituyente primario”.

En lo que atañe a la aplicación de sanciones por parte del Colegio Nacional de Bacteriología, el Procurador General de la Nación afirmó que “la disposición acusada es inconstitucional por contener medidas que competen exclusivamente a la Ley. La facultad sancionadora que hace parte de la auto-reglamentación de la profesión de bacteriólogo por parte del Colegio Nacional de Bacteriología viola el artículo 150-2 de la Constitución Nacional. Con esta disposición y las demás que pretenden reglamentar el ejercicio de la profesión de bacteriología, se están otorgando facultades para imponer sanciones, para determinar faltas a la ética profesional, para señalar procedimientos a un ente administrativo como el Colegio Nacional de Bacteriología, cuyas funciones deben ser de inspección y vigilancia de la profesión”.

Finalmente, el Ministerio Público en relación con el funcionamiento de los laboratorios clínicos sostuvo que “si bien es cierto que el Gobierno goza de la facultad de reglamentar la leyes, en virtud de atribuciones propias otorgadas constitucionalmente en el numeral 11 del artículo 189 constitucional, también lo es que dicha facultad supone la existencia de una regla legal mínima cuyo contenido es el que ha de ser objeto de reglamentación. En este caso, la Ley en estudio no contiene ninguna norma material que deba ser objeto de reglamentación, lo que implica que el párrafo impugnado está otorgando potestad legislativa al Ejecutivo sin llenar las existencias formales ni materiales dispuestas en el numeral 10 del artículo 150, tales como la iniciativa del Gobierno, la precisión material y la limitación temporal”.

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la expresión “labores propias de su exclusiva competencia” contenida en el artículo 1º, del numeral 5º del artículo 5º, del artículo 7º y del párrafo del artículo 8º de la disposición en estudio; y declarar la executable de los artículos 4º, 6º y 10, en los aspectos acusados, de la Ley 36 de 1993.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

#### 1. Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la demanda de la referencia, con fundamento en artículo 241 numeral 4º, como quiera que la norma revisada es una Ley de la República.

#### 2. La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales.

Según los demandantes, esta ley debió ser expedida mediante el procedimiento de ley estatutaria por referirse a la regulación de un derecho fundamental. Comienza entonces la Corte por analizar este aspecto.

El artículo 152 de la Constitución Política establece:

Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b. Administración de justicia;
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e. Estados de excepción. (subrayas fuera de texto)

Esta disposición constitucional crea una novedosa clase de leyes, las leyes estatutarias. Estas se justifican por la necesidad de colocar rigurosos tramites a la regulación de temas de suma importancia en la sociedad, como en efecto son aquellos señalados en el artículo constitucional precitado.

Una de las materias objeto de la Ley estatutaria son los derechos fundamentales. Se verifica entonces la ratio juris de las leyes estatutarias, al constatar que las materias reguladas por ésta son de tal magnitud que efectivamente requieren un especial proceso y acto normativo. Sin embargo, en relación con los derechos fundamentales, el mandato constitucional del artículo 142 constitucional no es absoluto, pues no sólo las leyes estatutarias pueden regular derechos fundamentales. En efecto, la competencia legislativa ordinaria está directamente habilitada por la Carta para regular derechos fundamentales y si no se presentara tal evento, la mencionada competencia ordinaria se transformaría en exceptiva, ya que directa o indirectamente gran parte de las leyes tocan algún o algunos derechos fundamentales.

En la Asamblea Nacional Constituyente se discutió el tema de las leyes estatutarias, sosteniéndose en relación con los derechos fundamentales lo siguiente<sup>1</sup> :

..., tratándose de los derechos fundamentales que se adopten en la Carta su alcance será desarrollarlos y complementarlos. Tarea en la cual la Ley estatutaria está llamada a cumplir una labor adicional como es la de vincular estrechamente al Congreso con la efectiva promoción y protección de los derechos de las personas en una forma integral.

Por eso, en materia de la reserva de ley estatutaria sobre derechos fundamentales, la Corte

Constitucional ha establecido:

“Las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de Ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. La misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación. El Código Penal regula facetas de varios derechos fundamentales cuando trata de las medidas de detención preventiva, penas y medidas de seguridad imponibles, etc.. Los Códigos de Procedimiento sientan las normas que garantizan el debido proceso. El Código Civil se ocupa de la personalidad jurídica y de la capacidad de las personas. En resumen, mal puede sostenerse que toda regulación de estos temas haga forzoso el procedimiento previsto para las leyes estatutarias (subrayas no originales)”<sup>2</sup> .

Esto significa que si bien en ciertos temas -como funciones electorales- la regulación por medio de leyes estatutarias es de contenido detallado y exhaustivo, en materia de derechos fundamentales debe efectuarse “una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución”<sup>3</sup> . Esto significa que las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y |de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la ley acusada no regula elementos estructurales esenciales de la libertad de escoger profesión u oficio. Ella es sólo una expresión particular de la facultad que la Constitución confiere al Legislador de reglamentar el ejercicio de las profesiones -en este caso la bacteriología- a fin de permitir que las autoridades competentes ejerzan las funciones de inspección y vigilancia. En particular, la ley se limita, de un lado, a precisar que el ámbito de ejercicio de la profesión de bacteriología está ligado a la carrera y a la dirección científica de los laboratorios clínicos e industriales; y, de otro lado, la Ley establece formas de control a este ejercicio profesional: creación del colegio de bacteriología, establecimiento de su

competencia y funciones, y reglamentación del funcionamiento de los laboratorios clínicos. La Corte considera que esa regulación específica de esos elementos del ejercicio de la profesión de bacteriología no toca componentes esenciales estructurales de la libertad de escoger profesión, por lo cual podía ser establecida mediante ley ordinaria. En este aspecto la Ley acusada no contraviene entonces la Constitución.

### 3. El ámbito de regulación del derecho al ejercicio de una profesión y la inconstitucionalidad parcial del artículo 1º.

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. En efecto, el artículo 26 superior establece:

Artículo 26. 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. (subrayas fuera de texto).

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

la mencionada formación, impliquen un riesgo social.

En ese orden de ideas, las fronteras que demarcan el derecho de ejercicio de una profesión son el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Esto explica que la Constitución autorice formas de regulación de las profesiones y de ciertos oficios como reconocimiento de la necesaria formación académica y riesgo de carácter social de estas actividades. Pero el legislador no puede regular de manera arbitraria las profesiones y oficios. En efecto, tales regulaciones sólo son legítimas constitucionalmente si se fundamentan de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traducen en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales. Al respecto, esta Corporación ya había establecido lo siguiente:

“Acorde con todo lo anterior, esta Corte considera que en materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana. En conclusión, la intervención del Estado en el derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman su contenido esencial. La reglamentación de una profesión no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones<sup>4</sup> . (subrayas no originales)”

En el caso particular, la expresión demandada del artículo 1º de la Ley 36 de 1993 crea una exclusiva competencia en favor de los bacteriólogos en el diagnóstico y control de calidad, el desarrollo biotecnológico, la investigación básica y aplicada, la administración y docencia relacionadas con la carrera y la dirección científica del laboratorio clínico e industrial. En efecto, el artículo señala que esas labores son propias de la exclusiva competencia de los bacteriólogos. La Ley establece entonces una diferencia de trato, puesto que, conforme a su tenor normativo, tales tareas sólo podrán ser desempeñadas por bacteriólogos profesionales, lo cual implica excluir a todo otro profesional de ese tipo de actividades. Entra entonces la Corte a examinar si ese tratamiento consagrado por la norma impugnada se ajusta a la Constitución.



Esta Corporación ha establecido en varias decisiones que un tratamiento legislativo diferente de las personas no implica automáticamente una violación del principio de igualdad. En efecto, el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 superior permite un tratamiento diferente de los distintos, siempre y cuando se respeten ciertos requisitos esenciales<sup>5</sup>. En particular, para que una diferenciación no se traduzca en una discriminación es necesario que la distinción entre los supuestos de hecho establecida por el legislador y a la cual éste atribuye determinadas consecuencias jurídicas tenga una justificación constitucional y razonable desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la ley. Esto significa que la ley debe perseguir una finalidad legítima, y que la clasificación establecida por el legislador debe ser un medio adecuado y proporcional para alcanzar tal fin.

Este criterio de la necesaria razonabilidad de la reglamentación legal de las industrias y profesiones como elemento integrante del análisis de constitucionalidad no es nuevo en la doctrina colombiana. Este test de razonabilidad ya había sido establecido, en los años veinte, al amparo de la Constitución derogada, por la Corte Suprema de Justicia, cuando en la sentencia del 12 de diciembre de 1925 estableció:

“Esta alta potestad de policía, que corresponde al Estado, se extiende, como es obvio, a aquellas medidas que sean razonables y equitativas, y que tengan una relación apropiada con el asunto materia de la regulación, de modo que aparezca claramente que la ley respectiva tiende al bienestar público o a la prevención de alguna ofensa o peligro social; condiciones éstas que compete a la Corte Suprema de Justicia apreciar cuando haya de ejercer la atribución que le confiere el artículo 41 del Acto Legislativo Número 3 de 1910, respecto de leyes que se dicten en ejercicio de aquella alta potestad de policía (negrillas no originales)”<sup>6</sup>.

Ahora bien, el artículo impugnado excluye a toda persona que no sea bacterióloga del diagnóstico y control de calidad, el desarrollo biotecnológico, la investigación básica y aplicada, la administración y docencia relacionadas con la carrera y la dirección científica del laboratorio clínico e industrial. Para que tal exclusión se justificara sería necesario que los bacteriólogos recibieran una formación profesional que hiciera de ellos las únicas personas idóneas para desarrollar, sin riesgos sociales, tales labores.

La Corte Constitucional analizó entonces los pensums de algunas especializaciones médicas

y otras carreras profesionales de la salud y la biología, diferentes a la bacteriología pero que tienen que ver igualmente con el laboratorio clínico e industrial (folios 197 a 216). Así, se constató que existe una especialización en el laboratorio clínico del Instituto de Ciencias de la Salud de Medellín, la cual fue autorizada por el ICFES (Acuerdo Número 228 de 1987), transformada ulteriormente en especialización en medicina de laboratorio, también aprobada por el ICFES (Resolución No 001596 del 10 de julio de 1992). Igualmente, la Corte conoció el programa curricular de microbiología desarrollado por la Universidad de los Andes (Folio 210) o de química de la Universidad de Antioquia (Folio 211 y ss). Todos ellos incluyen conocimientos científicos y manejos de laboratorio que hacen de estos profesionales personas idóneas para desarrollar las labores relacionadas con la dirección de laboratorios clínicos.

Así, a simple título ilustrativo, la carrera de microbiología de la Universidad de los Andes (Folio 224 y ss) se cursa en 10 semestres e incluye asignaturas como biología, bacteriología I y II, bacteriología industrial, análisis químico, física, laboratorio de física 1 y 2, bioquímica 1 y 2, fisiología vegetal y animal, inmunología, virología, hematología, protección de alimentos, etc. La casi totalidad de las materias son teórico-prácticas, lo cual familiariza al estudiante, desde un inicio, con el manejo científico de los laboratorios. Al comparar ese diseño curricular de la carrera de microbiología con programas de bacteriología establecidos en el país, como el desarrollado por la Universidad Javeriana, la Corte Constitucional no encontró ningún elemento determinante de formación de los bacteriólogos que justifique que la ley les atribuya el monopolio de la dirección de laboratorios. Es más, estas dos carreras comparten muchas asignaturas -como biología, química o laboratorios-, a pesar de sus especificidades, puesto que la microbiología estudia en general todo tipo de microorganismos mientras que la bacteriología se centra de manera preponderante aun cuando no exclusiva en un tipo específico de microorganismo: las bacterias.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional considera que la exclusión de todo profesional diferente al bacteriólogo para la dirección de laboratorios no tiene fundamento constitucional, ya que existen otros profesionales igualmente capacitados para realizar las labores ya mencionadas en el texto acusado. De esa manera, además, se impide que otras personas doctas en ciencias de la salud, en química, en biología, entre otras, realicen gran parte de las labores propias de sus áreas de trabajo.

La Corte Constitucional encuentra entonces irrazonable la exclusión establecida por la ley, puesto que, si el objetivo perseguido por la misma, al reglamentar la actividad de bacteriólogo, es controlar los riesgos eventualmente ligados con la carrera y dirección científica de laboratorios clínicos o industriales, no hay razón para excluir a otros profesionales ampliamente capacitados para desempeñar tales labores. Estamos en este caso en frente de una forma típica de lo que la doctrina constitucional ha denominado una “clasificación demasiado amplia” (overinclusive statute)<sup>7</sup>, esto es, una situación en la cual la ley prohíbe a una determinada categoría de personas efectuar ciertas labores, incluyendo en tal grupo no sólo a las personas que efectivamente ocasionan un riesgo social sino también a personas que no causan tal riesgo. En efecto, en este caso, la ley prohíbe a todos los no bacteriólogos efectuar tales actividades, cuando es obvio que profesionales como los microbiólogos o los patólogos clínicos, por no citar sino dos ejemplos, están ampliamente capacitados para desempeñar las actividades de diagnóstico y control de calidad, de desarrollo biotecnológico, de la investigación básica y aplicada, de la administración y docencia relacionadas con la carrera y la dirección científica del laboratorio clínico e industrial.

La Corte Constitucional entiende perfectamente que debido al avance académico de los estudios de bacteriología se busque, por medio de una ley, ubicar el campo de trabajo de esta profesión y resaltar su gran importancia dentro del desarrollo tecnológico y científico del país, puesto que esta Corporación no duda de la solidez de la preparación académica o científica de estos profesionales. Pero ello no puede traducirse en una regulación que es irrazonable desde el punto de vista de las finalidades perseguidas, pues no se presenta ninguna adecuación ni correspondencia entre el medio utilizado (la exclusión de profesionales idóneos de desarrollar labores que son reservadas a los bacteriólogos) y el fin perseguido por la norma (proteger el riesgo social ligado al manejo de laboratorios). En efecto, la categorización realizada por la Ley 36 no se relaciona con el ámbito de protección que debe tener la sociedad en el ejercicio de actividades profesionales que generen riesgo, pues esa cobertura social se ve desmejorada con la exclusión de personas capaces e igualmente idóneas que los destinatarios de la norma acusada en la realización de las labores científicas enumeradas en el artículo 1º en estudio.

De la misma forma, no es adecuado a los fines constitucionales el tratamiento dado a los excluidos. La norma acusada desplaza a personas capaces de desempeñar una determinada

actividad por no encuadrarse dentro de un determinado sector profesional, a pesar de tener la misma formación o quizá más que la aludida porción protegida. La ley viola entonces el principio de igualdad y el derecho al ejercicio de una profesión pues consagra una discriminación injusta y una tergiversación del contenido de la protección social, ya que, por su preparación académica, las personas excluidas deben ser partícipes de esa protección de la sociedad de forma positiva. Como bien lo aseveran los actores, refiriéndose a los excluidos, “todos poseen un nivel de competencia científica que los hace idóneos para desempeñar, sin riesgo social alguno, las actividades profesionales y académicas que el artículo 1º de la Ley 36 de 1993 enuncia con amplitud”.

Se presenta, entonces, una sectorización entre grupos profesionales que vulnera el principio de igualdad reconocido en la Constitución. En efecto, la Ley 36 de 1993 confiere a los bacteriólogos una serie de privilegios con respecto a ámbitos de la vida profesional que implican la exclusión de otros profesionales igualmente idóneos para efectuar las actividades profesionales reservadas por la mencionada Ley a los bacteriólogos. La Corte Constitucional recuerda que 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

De esa manera, la ley viola también los derechos adquiridos de ciertos profesionales para ejercer las actividades enunciadas por el artículo 1º, por cuanto esas personas -como microbiólogos, patólogos, etc- ya tenían situaciones jurídicas consolidadas para ejercitar tales labores antes de la expedición de la Ley 36 de 1993.

Debido a todo lo anterior, se declarará inexecutable la expresión “labores propias de su exclusiva competencia” contenida en el artículo 1º de la Ley 36 de 1993.

4. La inconstitucionalidad de la creación del Colegio Nacional de Bacteriología y de las normas que lo regulan.

La Corte considera que los demandantes tienen razón en señalar que ese tipo de leyes tienen iniciativa gubernamental exclusiva. En efecto, el artículo 154 constitucional, en su inciso 2º C.P., preceptúa:

..., sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se

refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b), y e), del numeral 19 del artículo 150; las que se ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (subrayas fuera de texto) (....)

A su vez, el artículo 150 de la Carta, en su numeral 7º, establece:

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

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (subrayas fuera de texto)

Así, el único autorizado por la Constitución para proponer una ley en la cual se cree una entidad o un organismo de la administración pública nacional es el Gobierno. Ahora bien, el interrogante que se plantea es si el Colegio Nacional de Bacteriología es una entidad de la administración, puesto que de serlo, su creación sería inconstitucional, ya que la iniciativa de la Ley 36 de 1993 partió del honorable Senador Gustavo Dajer Chadid (folio 192). Entra entonces la Corte a examinar la naturaleza jurídica de este colegio profesional, para lo cual efectuará algunas consideraciones previas sobre la reglamentación de la materia en la Constitución.

Los colegios profesionales se encuentran consagrados, de manera general, en el artículo 38 constitucional, y en forma particular, en el artículo 26 de la Carta, así:

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 26. 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.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La Ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles. (subrayas fuera de texto)

Los colegios profesionales son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas en atención a una finalidad común. Ellos son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación. Pero no se puede establecer una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución les da un tratamiento distinto. Así, esta Corporación ya había establecido:

“La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la Ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de él. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación”<sup>8</sup> .

Los colegios profesionales tienen entonces que estar dotados de una estructura interna y funcionamiento democráticos y pueden desempeñar funciones públicas por mandato legal. Ha de tomarse en consideración que el elemento nuclear de los mencionados colegios radica en la defensa de intereses privados, aunque desde luego, y sobre esta base privada, por adición, se le puedan encomendar funciones públicas, en particular la ordenación, conforme a la ley, del ejercicio de la profesión respectiva. En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros. Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general.

A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales

por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues éste es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos.

Ahora bien, el artículo 4º de la Ley 36 de 1993 crea el denominado Colegio , como ente adscrito al Ministerio de Salud Pública e integrado por el Ministro de Salud Pública o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Educación o su delegado; un delegado de la Asociación de Bacteriólogos, con personería jurídica reconocida, elegido por votación; un delegado de las facultades o carreras de bacteriología, elegido por votación; el Director del Icfes o su delegado. El artículo 5º. le atribuye varias funciones, entre las cuales la de determinar las normas de salud ocupacional inherentes al ejercicio de la profesión de bacteriólogo y todas aquellas que el Gobierno considere necesarias; contribuir, a solicitud del Ministerio de Educación Nacional, con la información relacionada a la actualización de los programas académicos de la profesión; expedir y hacer cumplir el Código de Ética de la profesión. Igualmente, el artículo 7º lo faculta para imponer ciertas sanciones.

Esta regulación legal, según la Corte, muestra que el denominado “Colegio Nacional de Bacteriología” no es en realidad un colegio profesional en sentido estricto. En efecto éste no es un producto de la capacidad asociativa creadora de los elementos sociales de un cuerpo social sino una creación legal. Esto tiene dos consecuencias jurídicas:

De un lado, para la Corte es claro que este pretendido colegio profesional es una verdadera entidad estatal del orden nacional, adscrita a un Ministerio y conformada en gran parte por funcionarios estatales. Por consiguiente, su creación debió tener iniciativa gubernamental.

De otro lado, se ha producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del antecitado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto, se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales -a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas-, no corresponde a

la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal. Al respecto, esta Corporación había establecido:

“La libertad de asociación, entendida en los términos anteriores, representa una conquista frente al superado paradigma del sistema feudal y al más reciente del corporativismo. En el Estado social de derecho no es posible que el estado, a través de asociaciones coactivas, ejerza control sobre los diferentes órdenes de vida de la sociedad, o que ésta, a través de un tejido corporativo difuso, asuma el manejo del Estado.<sup>9</sup> ”

También la Corte considera legítimo que la Ley pueda estimular el desarrollo de asociaciones como los colegios profesionales a fin de suplir, eventualmente, “una dificultad inicial de autoconvocatoria de las fuerzas sociales.<sup>10</sup> ” Pero lo que no puede la Ley es crear directamente ese tipo de entidades por ser ellas propias de la dinámica de la sociedad civil.

En ese orden de ideas, el artículo 4º de la Ley 36 de 1993 se declarará inexecutable.

Así mismo, se declarará inexecutable, por unidad normativa, los artículos 5º, 6º, 7º de la Ley 36 de 1993 y la frase “y oído el concepto del Colegio Nacional de Bacteriología” contenida en el parágrafo del artículo 8º de la Ley 36 de 1993, debido a que los mencionados textos legales traen como supuesto esencial de su consecuencia jurídica al precitado Colegio. En efecto, tales artículos regulan las funciones del Colegio, los delegados que éste puede designar en las capitales de departamento así como las sanciones que esta entidad puede imponer. Por consiguiente, al ser declarada inconstitucional la creación del Colegio, tales normas deben también ser declaradas inexecutables. Así las cosas, en este caso en particular, se aplica el artículo 6º del Decreto No. 2067 de 1991 que establece que “la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”.

5. Las funciones reglamentaria y de policía administrativa del Gobierno en el establecimiento de las condiciones técnicas de funcionamiento de los laboratorios clínicos e industriales.



El párrafo del artículo 8º de la Ley 36 de 1993 señala que, por la vía reglamentaria, el Gobierno actualizará periódicamente las condiciones de funcionamiento de los laboratorios clínicos e industriales. Según los demandantes y el Ministerio Público esta norma es inconstitucional por cuanto se está otorgando potestad legislativa al Ejecutivo sin llenar las exigencias formales ni materiales dispuestas en el numeral 10 del artículo 150 superior, a saber la iniciativa gubernamental, la precisión material y la limitación temporal.

La Corte Constitucional no comparte tal criterio, ya que considera que esa facultad gubernamental es un desarrollo de la potestad reglamentaria del ejecutivo (art. 189 numeral 11 C.P.) y del ejercicio de la policía administrativa, en especial del llamado poder de policía ligado a la facultad de vigilancia e inspección de las profesiones (CP art 26), pero obviamente con las precisiones y limitaciones que más adelante se señalarán.

En efecto, en decisiones anteriores esta Corporación había establecido que si bien, en términos generales, corresponde al Congreso la reglamentación de las libertades y los derechos, la Constitución no ha consagrado una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales, ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos<sup>11</sup>. Esto significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuáles algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario, esto es, pueden dictar reglamentos, normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad. Pero, como es obvio, tales reglamentos pueden desarrollar la ley pero no contradecirla.

De otro lado, en relación directa con la regulación del derecho fundamental de escoger profesión u oficio, esta Corporación había expresamente establecido:

“De otra parte, las normas respecto de las cuales las autoridades competentes vigilarán e inspeccionarán tal ejercicio, deben estar fijadas, bien expresamente por la ley, si se trata de reglamentaciones que toquen directamente con el derecho en cuestión, o bien por delegación legal, cuando se trata de reglamentaciones técnicas o administrativas que no hacen relación directa con el ejercicio del derecho fundamental” (Subrayas no originales)<sup>12</sup>.

Conforme a lo anterior, es claro que puede existir delegación legal para que autoridades diversas al Congreso establezcan reglamentaciones del ejercicio profesional, siempre y cuando ellas no afecten directamente el derecho en cuestión sino que regulen aspectos puramente técnicos. Ahora bien, conforme a lo anterior, la Corte considera que la norma acusada es constitucional si se entiende que la reglamentación de las condiciones de funcionamiento de los laboratorios por el gobierno está orientada por criterios esencialmente técnicos, esto es, por la aplicación práctica a la regulación de los laboratorios de principios científicos reconocidos por la comunidad científica. En efecto, en tal caso, esta Corporación considera que es legítimo que la ley delegue tal facultad al gobierno, puesto que, en ocasiones, cambios tecnológicos o la aparición de nuevos riesgos sanitarios obligan a modificar de manera ágil las condiciones de funcionamiento de los laboratorios, a fin de que se establezcan, por ejemplo, nuevos procedimientos o se tomen determinadas precauciones sanitarias. Es pues razonable que la ley radique tal competencia en el gobierno, que puede responder de manera más ágil, técnica y efectiva a tales retos.

Sin embargo, la Corte precisa que esta posibilidad de reglamentación técnica, proveniente de una forma de poder de policía administrativa, no constituye una facultad discrecional abierta sino que debe efectuarse dentro de los marcos que hacen legítimo el ejercicio del poder de policía en un Estado social de derecho y que ya habían sido establecidos por esta Corporación en decisión precedente<sup>13</sup>. En particular, esta reglamentación tiene que hacerse dentro del marco de la ley, por lo cual podrá de todas maneras el legislador precisar en cualquier momento, si lo juzga conveniente, los marcos de esa actividad reglamentadora del Ejecutivo. Además, esa reglamentación debe ser razonable, proporcional y no puede traducirse en violaciones del principio de igualdad. Finalmente, en el caso particular, para la Corte es claro que tal regulación es de contenido puramente técnico, por lo cual ella debe fundarse en principios técnicos y científicos reconocidos. Ella no podrá, por consiguiente, desbordar el marco del establecimiento de aquellas condiciones técnicas de funcionamiento de los laboratorios que sean necesarias para la protección de los riesgos sociales ligados a tal actividad profesional.

Por todo lo anterior, este párrafo será declarado constitucional en la parte resolutive de esta sentencia, pero de manera condicional, ya que la reglamentación sólo podrá referirse a la actualización, conforme a principios científicos, de las condiciones técnicas de funcionamiento de los laboratorios.

## 6. La constitucionalidad del artículo 10 y los efectos de esta sentencia.

La Corte considera que con la declaratoria de inexecutable se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 36 de 1993 que sean declarados inexecutable en esa sentencia, puesto que es la mejor forma de proteger el principio de la igualdad afectado por esta ley y evitar vacíos normativos<sup>15</sup>.

En ese orden de ideas, se declarará executable la frase “y especialmente las contenidas en la Ley 44 de 1971”, la cual se encuentra en el artículo 10 de la Ley 36 de 1993, en tanto lo derogado, lo sea por lo declarado executable y por los artículos no estudiados en esta sentencia y se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 36 de 1993 que sean declarados inexecutable en esa sentencia.

## III. DECISION

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

### RESUELVE:

#### Primero. Declarar INEXECUIBLES

a) La frase “labores propias de su exclusiva competencia” contenida en el artículo 1º de la Ley 36 de 1993.

b) Los artículos 4º, 5º, 6º, 7º de la Ley 36 de 1993 y la frase “y oído el concepto del Colegio Nacional de Bacteriología” contenida en el párrafo del artículo 8º de la Ley 36 de 1993.

Segundo. Declarar EXECUIBLE el párrafo del artículo 8º de la Ley 36 de 1993, siempre y cuando se entienda que la reglamentación gubernamental se refiere únicamente a la actualización, conforme a principios científicos reconocidos, de las condiciones técnicas de funcionamiento de los laboratorios.

Tercero. Declarar EXECUIBLE la frase “y especialmente las contenidas en la Ley 44 de 1971”

del artículo 10 de la Ley 36 de 1993, precisando que, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, se restauran ipso iure las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 36 de 1993 declarados inconstitucionales en esta sentencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Informe-Ponencia para primer debate en plenaria. Rama Legislativa del Poder Público. Gaceta Constitucional N° 79. pág. 13.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-013 de 21 de enero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-145/94 del 23 de marzo de 1994. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

5 Ver por ejemplo Corte Constitucional. Sentencia T-422/92 del 19 de junio de 1992. M. P Eduardo Cifuentes Muñoz. Gaceta Constitucional. 1992, No 2, pp 406 y ss. Sentencia C-530/93 del 11 de noviembre de 1993. M.P Alejandro Martínez Caballero.

6 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de diciembre 12 de 1925. M.P.: Dr. Luis Felipe Rosales. Gaceta Judicial. Tomo 32, Nos. 1665 y 1666 de 22 de abril de 1926. pp 170. Esta tesis fue reiterada de manera literal por la Corte Suprema de Justicia en fallos posteriores. Ver, por ejemplo, Sentencia del 17 de agosto de 1926. M. P Dr Luzardo Fortoul. Gaceta Judicial. Tomo 33. Nos 1700 y 1701. pp 37 y 38. Igualmente ver Sentencia del 13 de noviembre de 1928. Gaceta Judicial. Tomo 36. No 1832 del 28 de enero de 1931. p 209.

7 Tussman y Ten Broek. "The equal protection of the laws" citado por Enrique Alonso García. La interpretación de la Constitución. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1984, pp 208 y ss.

8 Corte Constitucional. Sentencia No. C-606 de 14 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-041/94 del 3 de febrero de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Ibidem.

11 Ver en particular Corte Constitucional. Sentencia C-024/94 del 27 de enero de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

12 Corte Constitucional. Sentencia No C-606 del 14 de diciembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Gaceta Constitucional, 1992, Tomo 7, p 200.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-024/94. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

14 Corte Constitucional. Sentencia N° C-113 de 15 de marzo de 1993. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

15 En el mismo sentido, ver Corte Constitucional, Sentencia C-145/94 del 23 de marzo de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.