C-251-98

Sentencia C-251/98

LEY ESTATUTARIA-Cuándo se requiere

Para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción. La reserva de ley estatutaria para leyes que regulan derechos fundamentales se justifica en el propósito constitucional de su protección y defensa; busca garantizarlos en mayor medida; no se trata de elevar a rango estatutario toda referencia a tales derechos, y menos de afectar, para hacer rígida o inmodificable, la normatividad referente a otras materias que, por motivos no relacionados con su núcleo esencial, aluda a ellos.

La función de expedir los reglamentos de las profesiones supone que el Estado, partiendo de la garantía constitucional de su ejercicio, y sin que por ello perturbe su núcleo esencial, introduzca las reglas mínimas que salvaguarden el interés de la comunidad y simultáneamente el de los profesionales del ramo correspondiente. Esa atribución siempre podrá ser ejercida por el legislador, en cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 26 de la Carta, como algo ordinario y no excepcional, lo que significa que se halla dentro de los presupuestos tomados en cuenta por el Constituyente respecto de la función estatal, no siendo entonces lógico atribuirle un carácter distinto del que corresponde al corriente desarrollo de la tarea legislativa. Exigir nivel estatutario a las leyes mediante las cuales esa ordinaria responsabilidad del legislador se concreta a propósito de distintas profesiones o actividades significaría admitir que ellas regulan elementos estructurales fundamentales que afectan siempre el núcleo esencial de la libertad de escoger profesión u

oficio, lo que en verdad no acontece.

JUEZ CONSTITUCIONAL-Alcance de facultades al analizar ámbito atribuido a profesión

El juez constitucional, al analizar la norma que determina el ámbito atribuido a una actividad profesional relacionada, complementaria o afín a otra u otras, cuando se trata de materias técnicas o científicas cuyos límites son discutibles inclusive en el medio integrado por quienes las profesan -tal es el caso de optómetras y oftalmólogos, cuyas divergencias en torno al campo de acción de cada una de las profesiones ha quedado patente en la documentación allegada al expediente-, no puede descalificar lo dispuesto por la ley, a la cual corresponde constitucionalmente la competencia al respecto, a no ser que lo consagrado en ella resulte manifiestamente irrazonable o desproporcionado, o que, de por sí, en cuanto al contenido de lo autorizado, ordenado o permitido, lesione principios o mandatos de la Constitución. Lo dicho acontece no sólo a partir del reconocimiento de que la atribución respectiva ha sido señalada en cabeza del legislador, sino por carecer el juez constitucional de elementos de juicio que le permitan arribar a un criterio técnico o científico exacto, definitivo e infalible en relación con la delimitación precisa que deba haberse plasmado. Pero, además, salvo los eventos de manifiesta transgresión del Ordenamiento Fundamental, el problema de si una determinada profesión debe o no abarcar ciertas funciones o la prestación de determinados servicios no es susceptible de ser resuelto en términos exclusivamente constitucionales, entre otras razones por la muy poderosa de que la Constitución para nada se ocupa de ello. Es más, con excepción de las expresas referencias que en su texto se hacen a actividades tales como el ejercicio del Derecho o del periodismo -en donde tampoco se crean linderos entre especialidades-, la Carta Política no alude a profesiones u oficios específicos, y deja la materia a la ley.

OPTOMETRA Y OFTALMOLOGO-Ambito profesional

No viola la Carta Política la regla legal que atribuye a los optómetras la prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, siempre que tales funciones las cumpla dentro del campo propio de su especialidad, según los criterios científicos y técnicos de universal aceptación. No se trata, entonces, de que oftalmólogos y optómetras cumplan exactamente el mismo papel. Sus labores son

complementarias pero distintas, de acuerdo con una muy extendida delimitación generalmente acogida, y tanto unos como otros, en sus respectivas áreas, pueden concurrir a la prevención y corrección de las enfermedades y defectos visuales; diagnosticar y tratar a los pacientes -sin exceder cada uno los límites que imponen su formación académica y su específica preparación y para los fines concretos que justifican sus actividades-, todo con el propósito de asegurar a aquéllos la eficiencia visual y la salud ocular. No estima la Corte que, con la norma objeto de estudio, se haya vulnerado el principio de igualdad en perjuicio de los oftalmólogos, ni tampoco el de trabajo que a ellos corresponde constitucionalmente, pues por una parte la Ley impugnada no tiene por objeto la reglamentación de esa actividad y, por otra, del artículo 2 en cuestión no se desprende restricción, limitación o prohibición, para ellos, en cuanto al ejercicio de la oftalmología. El eventual abuso en que pudieran incurrir profesionales de la optometría, al exceder su propio radio de acción para invadir el de los oftalmólogos, prescribiendo o practicando, por ejemplo, tratamientos de carácter netamente oftalmológico, según la delimitación científica de esta especialidad, no es ya asunto propio del control de constitucionalidad en abstracto, sobre la disposición acusada, sino materia librada por la Constitución (art. 26) a la vigilancia y el control de las autoridades administrativas en cuanto al ejercicio de la profesión. El aparte que se controvierte será declarado exequible, pues no quebranta mandato constitucional alguno, aunque la exequibilidad debe condicionarse, como lo hará la Corte, en el sentido de que los tratamientos que lleven a cabo los optómetras deben estar relacionados directamente con el campo de la optometría y no extenderse al área propia de los oftalmólogos u otros profesionales de la salud, conducta que además se les impone desde el punto de vista ético, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

OPTOMETRA-Diseño, organización, ejecución, evaluación de planes, proyectos y programas

El literal g), -que ha sido impugnado parcialmente pero que para efectos de este fallo debe tomarse en su totalidad por constituir una proposición jurídica completa-, si no se circunscribiera al entorno específico, definido en la Ley y en esta Sentencia, que es justamente el de la profesión de la que se trata, sería inconstitucional en su integridad, y no solamente en lo acusado, ya que incluye de manera amplísima e indeterminada, como parte del ejercicio profesional, las posibilidades de diseño, organización, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos para la promoción, prevención, asistencia, rehabilitación y readaptación de problemas de la salud visual y ocular. Su carácter indefinido,

que permite colegir una injerencia del optómetra, por el sólo hecho de serlo, en las directrices que trace el Estado con alcance genérico sobre problemas de salud visual y ocular, inclusive mediante su diseño, organización, ejecución y evaluación, no puede ser admitido como exequible. Por lo tanto, se dispondrá que únicamente se aviene a la Constitución Política si la norma se entiende restringida a la esfera interna profesional, sin repercusión forzosa en los planes y programas generales que corresponden a las competentes autoridades públicas.

OPTOMETRA-Tarjeta profesional

En materia de salud el legislador debe asegurar que el nivel de preparación académico y científico de quienes participen en procesos clínicos con incidencia en ella, desde los más sencillos hasta los de mayor complejidad, gocen de conocimientos actualizados y completos sobre el área objeto de su actividad, de manera que al actuar no pongan en peligro la integridad personal ni la vida de los pacientes. En ese orden de ideas, si una ley nueva amplía las posibilidades de acción, en aspectos técnicos o científicos, para un sector profesional, permitiéndole abarcar asuntos que antes le estaban vedados, es apenas natural que el legislador tome la precaución de exigir a quienes cumplían requisitos ajustados a la normatividad precedente que actualicen y nivelen su preparación, para poder prestar los servicios correspondientes en la misma forma y con el mismo alcance en que lo hacen los nuevos profesionales, cuyos estudios universitarios incluyen ya el mayor campo de acción.

OPTOMETRA-Ejercicio profesional

El inciso 2 del parágrafo contenido en el artículo 3 de la Ley 372 de 1997 es constitucional, en el entendido de que, como para los optómetras se han sucedido en el tiempo dos regímenes legales y éstos admiten formaciones académicas distintas, los del anterior (Decreto 825 de 1954) no pueden prestar servicios de aquéllos que resultan de la nueva definición legal, a menos que obtengan la nivelación correspondiente. Si no lo hacen, están sometidos a las restricciones originales, lo cual se desprende necesariamente del imperativo constitucional de proteger la salud de los pacientes que a ellos se confíen. Son constitucionales igualmente, en esos términos, las reglas del artículo 9 demandado, que señala como ilegal el ejercicio de la profesión de optómetra que se realice por quienes no se ubiquen en las exigencias legales aludidas, cumpliéndolas a cabalidad e íntegramente. Claro

está, dicha norma se aplica exclusivamente al terreno de la optometría y para nada afecta a los oftalmólogos, quienes se rigen por las normas en vigor correspondientes y por la cobertura inherente a su formación profesional.

CONSEJO TECNICO NACIONAL PROFESIONAL DE OPTOMETRIA-Inconstitucionalidad de autorización para establecer y reglamentar medicamentos

La reglamentación de la Ley 372 de 1997 respecto a la utilización de medicamentos por los optómetras no puede confiarse a un consejo de carácter técnico, aunque tengan asiento en él los ministros de Salud y Educación, pues la norma que así lo disponga invade necesariamente la órbita de competencias constitucionales del Presidente de la República. - En cuanto a la función de establecer cuáles medicamentos pueden ser utilizados por los optómetras y cuáles no, tampoco corresponde al Consejo en mención. Hacer tal señalamiento implica trazar parte bien importante de la política gubernamental, establecer disposiciones generales a nivel nacional, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley en materia de salud pública. Y es claro que, según el artículo 208 de la Constitución Política, todas esas funciones corresponden a los ministros y directores de departamentos administrativos, en su calidad constitucional de jefes de la administración en sus respectivas dependencias. En esta materia, entonces, no puede ser sustituido el Ministro de Salud por un cuerpo asesor como el contemplado en los artículos bajo examen. Lo relativo al suministro de medicamentos repercute necesariamente en la salud de los habitantes en general y no solamente tiene importancia para los profesionales de una determinada especialidad.

CONSEJO TECNICO NACIONAL PROFESIONAL DE OPTOMETRIA-Expedición de tarjeta profesional

En el punto específico de la atribución otorgada al Consejo para expedir las tarjetas profesionales, la Corte no acoge el concepto del Procurador General de la Nación, que deriva su validez de la figura denominada “descentralización por colaboración”, pues aunque sería la fórmula jurídica aplicable si se pudiera afirmar que el Consejo en cuestión está integrado sólo por particulares y que tiene carácter privado, es lo cierto que su composición y funciones muestran a las claras que goza de carácter público. Es el Estado, por medio de él, aunque con participación de los particulares que en su seno actúan, el que otorga las tarjetas profesionales previstas en la Ley y lleva el registro correspondiente.

CONSEJO TECNICO NACIONAL PROFESIONAL DE OPTOMETRIA-Inconstitucionalidad de función de asesoría al Ejecutivo

No es compatible con la Constitución que el Consejo del cual ahora nos ocupamos, aun a pesar de su naturaleza y de la función pública que se le encomienda, concentre la función de asesoría al Ejecutivo en tales materias, cuando en su composición no están representados los oftalmólogos ni otros profesionales también dotados de autoridad, en razón de su quehacer, para contribuir a la preservación de la salud visual. El literal h) del artículo en estudio es igualmente inconstitucional, en cuanto implica una delegación de la función legislativa en los reglamentos del Consejo.

CODIGO DE ETICA OPTOMETRICA-Expedición corresponde al legislador

No menos inconstitucional es el parágrafo transitorio del artículo 8, objeto de proceso, que encomienda al Consejo Técnico Nacional de Optometría la atribución, del exclusivo resorte del legislador, de expedir el Código de Etica Optométrica. La Constitución Política, en su artículo 150, numeral 2, señala en cabeza del Congreso la responsabilidad y la competencia de expedir códigos "en todos los ramos de la legislación" y reformar sus disposiciones. Más aún, inclusive el Presidente de la República, quien puede ser facultado extraordinariamente por el Congreso para expedir decretos con fuerza material legislativa, tiene expresamente prohibida la expedición de códigos. Con mayor razón está excluido de la indicada función un consejo de naturaleza consultiva como el previsto en la normatividad acusada.

Referencia: expediente D-1836

Acción de inconstitucionalidad contra la Ley 372 de 1997, "Por la cual se reglamenta la profesión de optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Actor: Nestor Raúl Correa Henao

Magistrados Ponentes:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO y

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. LA DEMANDA

El ciudadano NESTOR RAUL CORREA HENAO ejerció ante la Corte el derecho contemplado por los artículos 40-5 y 241-4 de la Constitución Política. Presentó al efecto una demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes -los que se subrayan en el texto- de la Ley 372 de 1997, "Por la cual se reglamenta la profesión de optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones", desde el punto de vista de su contenido, y contra la totalidad de dicho ordenamiento desde la perspectiva del trámite seguido para su aprobación.

El texto materia de acción, en el cual aparecen subrayadas las normas impugnadas en relación con su contenido, dice así:

"LEY 372 DE 1997

(mayo 28)

"Por la cual se reglamenta la profesión de optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1. Del objeto. La presente Ley reglamenta el ejercicio de la profesión de optometría, determina la naturaleza, propósito y campo de aplicación, desarrolla los principios que la rigen, señala sus entes rectores de dirección, organización, acreditación y control del ejercicio profesional.

ARTICULO 2. Definición. Para los fines de la presente Ley, la optometría es una profesión de la salud que requiere título de idoneidad universitario, basada en una formación científica, técnica y humanística. Su actividad incluye acciones de prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, así como el reconocimiento y diagnóstico de las manifestaciones sistémicas que tienen relación con el

ojo y que permiten preservar y mejorar la calidad de vida del individuo y la comunidad.

ARTICULO 3. De los requisitos. Para ejercer la profesión de optometría en todo el territorio nacional, es necesario cumplir uno de los siguientes requisitos:

a) Que el profesional haya obtenido el respectivo título universitario, otorgado por alguna de las instituciones universitarias, reconocidas por el Gobierno Nacional;

b) Que el profesional haya obtenido su título en un establecimiento universitario en países que tengan celebrado o celebren con Colombia tratados o convenios sobre homologación o convalidación de títulos, siempre que los documentos pertinentes estén refrendados por las autoridades colombianas competentes en el país de origen del título correspondiente;

c) Que el profesional haya obtenido su título en un establecimiento universitario, de un país que no tenga tratados o convenios de homologación o convalidación de títulos con Colombia y presente ante el Ministerio de Educación los certificados en que consten las materias cursadas y aprobadas y el respectivo título, debidamente autenticados por un funcionario diplomático autorizado para el efecto por el Gobierno de Colombia.

El Ministerio de Educación del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES (sic), convalidará u homologará el título, cuando a su juicio, el plan de estudios de la Institución sea por lo menos equivalente al de uno de los establecimientos universitarios reconocidos oficialmente en Colombia;

d) Para cualquiera de los casos anteriores el optómetra requerirá de la tarjeta profesional expedida de conformidad con el artículo 8 de la presente Ley.

PARAGRAFO.- Los optómetras que obtengan la tarjeta profesional están autorizados para utilizar los medicamentos que el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría establezca y reglamente de acuerdo con el artículo 8 de la presente Ley.

Lo anterior no se aplica a los profesionales que a la fecha de promulgación de la presente Ley ostenten solamente el registro profesional vigente, quienes para obtener la tarjeta profesional, deberán acreditar la nivelación correspondiente.

ARTICULO 4. De las actividades. Para todos los efectos legales se entiende por ejercicio de la

optometría, la aplicación de conocimientos técnicos y científicos en las siguientes actividades:

a. La evaluación optométrica integral;

b. La evaluación clínica, tratamiento y control de las alteraciones de la agudeza visual y la visión binocular;

c. La evaluación clínica, el diseño, adaptación y el control de lentes de contacto u oftálmicos con fines correctivos terapéuticos o cosméticos;

d. El diseño, adaptación y control de prótesis oculares;

e. La aplicación de las técnicas necesarias para el diagnóstico, pronóstico, tratamiento y rehabilitación de las anomalías de la salud visual;

f. El manejo y rehabilitación de discapacidades visuales, mediante la evaluación, prescripción, adaptación y entrenamiento en el uso de ayudas especiales;

g. El diseño, organización, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, para la promoción, prevención, asistencia, rehabilitación y readaptación de problemas de la salud visual y ocular;

i. El diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de investigación conducentes a la generación, adaptación o transferencia de tecnologías que permitan aumentar la cobertura, la atención y el suministro de soluciones para el adecuado control y rehabilitación de la función visual.

j. El diseño, dirección, ejecución y evaluación de programas de salud visual en el contexto de la salud ocupacional;

k. La dirección, administración de laboratorios de investigación en temas relacionados con la salud visual;

l. La dirección, administración y manejo de establecimientos de óptica para el suministro de insumos relacionados con la salud visual;

m. Los demás que en evento del desarrollo científico y tecnológico, sean inherentes al ejercicio de la profesión.

ARTICULO 5. De la competencia. Las actividades del ejercicio profesional definidas en el artículo anterior, se entienden como propias de la optometría, exceptuando específicamente los tratamientos quirúrgicos convencionales y con rayo Láser y demás procedimientos invasivos, sin perjuicio de las competencias para el ejercicio de otras profesiones y especialidades de la salud, legítimamente establecidas en las áreas que les corresponden.

ARTICULO 6. Del Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría. Créase el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría, como un organismo de carácter técnico permanente, cuyas funciones serán de consulta y asesoría del Gobierno Nacional, de los entes territoriales, con relación a las políticas de desarrollo y ejercicio de la profesión.

ARTICULO 7. De la integración. El Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría, estará integrado por los siguientes miembros principales:

a. El Ministro de Salud o su Delegado;

b. El Ministro de Educación o su Delegado;

c. Dos representantes de las entidades docentes oficialmente reconocidas, designados por la Asociación Colombiana de Facultades de Optometría;

d. Dos representantes de las asociaciones de profesionales de la optometría;

e. Un representante de la Asociación de Usuarios de los Servicios de Salud.

PARAGRAFO 1. La designación de los representantes la harán las entidades señaladas en el presente artículo dentro de los doce (12) meses siguientes a la sanción de la presente Ley. Los representantes de las asociaciones anteriores serán elegidos por una sola vez por un período de dos (2) años; y aquellos de los que tratan los literales c) y d) del presente artículo, serán optómetras titulados y con tarjeta profesional.

PARAGRAFO 2. El representante de la Asociación de Usuarios de los Servicios de Salud, lo

designará la Asociación con mayor número de socios existente en el país.

PARAGRAFO 3. Uno de los dos representantes de las asociaciones de profesionales de la optometría, será designado por la asociación con mayor número de afiliados, previa certificación ante el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría.

ARTICULO 8. De las funciones. El Consejo Técnico Nacional Profesional de la Optometría tendrá las siguientes funciones:

a. Dictar su propio reglamento, organizar su propia secretaría ejecutiva y fijar sus normas de financiación;

b. Expedir la tarjeta a los profesionales que llenen los requisitos exigidos y llevar el registro correspondiente;

c. Fijar el valor de los derechos de expedición de la tarjeta profesional;

d. Colaborar con las autoridades universitarias y profesionales en el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y plan de estudios con el fin de lograr una óptima educación y formación de profesionales de la optometría;

e. Cooperar con las Asociaciones y Sociedades Gremiales, científicas y profesionales de la optometría en el estímulo y desarrollo de la profesión y el continuo mejoramiento de la utilización de los optómetras;

f. Asesorar al Ministerio de Salud en el diseño de planes, programas, políticas o actividades relacionadas con la salud visual;

g. Establecer y reglamentar los medicamentos que el optómetra puede utilizar en su ejercicio profesional;

h. Las demás que señalen sus reglamentos en concordancia con la presente Ley.

PARAGRAFO. El requisito de tarjeta profesional no regirá para los integrantes del primer consejo, mientras dura la organización y trámite correspondiente.

Los miembros que representan a las asociaciones de optómetras y a las entidades docentes

que conforman el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría, desempeñarán sus funciones ad honorem.

PARAGRAFO TRANSITORIO. El Consejo Técnico Nacional de Optometría expedirá, en un lapso de tiempo no mayor de seis (6) meses su posesión (sic), el Código de Ética Optométrica.

ARTICULO 9. Del ejercicio ilegal. Entiéndese por ejercicio ilegal de la profesión de optómetra, toda actividad realizada dentro del campo de competencias de la presente Ley, por quien no ostenta la calidad de profesional de la Optometría y no esté autorizado debidamente para desempeñarse como tal.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Giovanni Lamboglia Mazzilli.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Salud.

María Teresa Forero de Saade.

El Ministro de Educación Nacional.

Jaime Niño Díez".

Se han cumplido todos los trámites y requisitos indicados en el Decreto 2067 de 1991 y, por

tanto, entra la Sala Plena a proferir decisión de fondo.

Aclara el demandante que, como ya se dijo, si bien desde el punto de vista formal ataca toda la Ley, por el aspecto material sólo pone en tela de juicio algunos apartes específicos de la misma.

Para el actor, la Ley 372 de 1997 vulnera los artículos 152, literal a), y 153 de la Constitución Política en cuanto ha debido ser tramitada como estatutaria y no lo fue.

Afirma también el impugnador que varias de las disposiciones de la Ley atentan contra los artículo 26, que consagra la libertad de escoger profesión u oficio y la posibilidad de que el Estado regule el ejercicio de las profesiones; 49, que se refiere al derecho a la salud; 13, 25 y 53, que contemplan los derechos a la igualdad y al trabajo; y 93, a cuyo tenor los tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados por el Congreso prevalecen en el orden interno.

En cuanto al artículo 2 de la Ley, dice el demandante que es inconstitucional por su amplitud, pues autoriza a los optómetras para realizar labores propias del campo de la medicina oftalmológica. Así ocurre con las expresiones "prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual" y "por medio del examen diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular".

Esa amplitud -observa- vulnera al mismo tiempo los derechos y deberes de tres destinatarios: los usuarios, los profesionales y el Estado.

En el sentir del demandante, la normatividad acusada ha regulado la profesión a que se refiere de una manera tan amplia que un optómetra podría fácilmente dejar invidente a una persona, sin salirse de la ley.

A su juicio, las enfermedades del ojo no conllevan únicamente a la formulación de gafas o lentes de contacto, sino que comprometen la salud, la integridad física, el libre desarrollo de la personalidad, la vida, la dignidad y el interés general, y, por tanto, deben ser atendidas por un médico oftalmólogo y no por un optómetra.

Aduce que los optómetras, si ejercieran las actividades autorizadas por la Ley acusada, vulnerarían el artículo 95-1 de la Constitución, por cuanto estarían cumpliendo funciones

ajenas a su especialidad.

Afirma que mediante la Ley 372 de 1997 el Estado desconoce su deber constitucional de intervenir una profesión que supone alto riesgo social. Además, establece una discriminación en contra de los oftalmólogos y correlativamente un privilegio irrazonable a favor de los optómetras.

Iguales argumentos expone el accionante, respecto de los literales b), e), g) y h) del artículo 4 de la norma en cuestión, en lo acusado.

En relación con el parágrafo del artículo 3, y el literal g) del artículo 8, también demandados, en virtud de los cuales se autoriza a los optómetras para que utilicen los medicamentos que el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría determine, considera el actor que dicho órgano, de carácter estrictamente consultivo, no puede establecer ni reglamentar lo relativo a medicamentos, pues ello le compete al Presidente de la República y al Ministro de Salud.

Así las cosas, como la Ley acusada no ha delegado en forma expresa la potestad reglamentaria del Presidente de la República, se está desconociendo el artículo 211 de la Carta Política, en concordancia con el 1 y el 6 Ibidem.

En cuanto a las funciones del Consejo Técnico, el demandante aduce, respecto de la estipulada en el literal b) del artículo 8 de la Ley acusada, que la expedición de las tarjetas profesionales de optómetra y el registro correspondiente no es una función propia de un órgano consultivo. En cuanto al literal e), manifiesta que el legislador confunde dicho Consejo con un gremio profesional "al decir que es función suya velar por el continuo mejoramiento de la utilización de los optómetras".

Considera que el artículo 9, en concordancia con el 2, el 3 y el 4 de la Ley 372, es totalmente irrazonable, ya que un médico oftalmólogo podría verse sancionado por ejercer ilegalmente la optometría. Agrega que las profesiones sólo pueden limitarse teniendo en cuenta el riesgo social, pero paradójicamente lo que la Ley hace es crear dicho riesgo y no controlar la actividad que lo genera.

Expresa, además, que la amplitud de la norma atenta contra el debido proceso y

específicamente contra el principio de tipicidad.

Alega que igualmente se desconoce el artículo 93 de la Carta, pues el Convenio 111 de la OIT, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantizan los derechos a la igualdad de oportunidades y trato en el empleo, a la salud y la asistencia médica, y el principio según el cual los derechos de las personas están limitados por los derechos de los demás.

II. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista intervino en el proceso el apoderado del Ministerio de Salud, para solicitar que la Corte declare la constitucionalidad de la normatividad acusada. Así mismo presentaron escritos, orientados a defender la exequibilidad del ordenamiento acusado, CESAR A. HERNANDEZ A., Gerente de la Federación Colombiana de Optómetras; SERGIO GARCIA ISAZA, Gerente del Hospital San Vicente de Paul de Caldas (Antioquia); PASCUAL HERNANDO PEREZ RIVERA, Gerente del Hospital San Juan de Dios; JAIME AVENDAÑO LAMO y JOSE MARIA PLATA LUQUE, en representación del Movimiento Pro dignidad de la Optometría; estudiantes de optometría de la Fundación Universitaria San Martín, Universidad Santo Tomás, Universidad de la Salle, y de la Fundación Universitaria del Area Andina de Santa Fe de Bogotá; LEOPOLDO A. GIRALDO VELASQUEZ, Gerente del Hospital San Juan de Dios-Marinilla; GABRIEL MERCHAN DE MENDOZA, HERNANDO HENAO RESTREPO, ORLANDO ANGULO y CARLOS TELLEZ DIAZ, en su condición de expresidentes y miembros activos de la Asociación Colombiana de Optómetras; OSWALDO VARGAS G., Decano de la Facultad de Optometría de la Universidad Antonio Nariño, docentes y estudiantes del mismo plantel educativo; JAVIER A. OVIEDO P., actuando como Presidente de la Asociación Latinoamericana de Optometría y Optica, VICTOR HUGO MONTES CAMPUZANO, Presidente de la Confederación de Organizaciones de Profesionales de la Salud; PETER J. STEVENSON Presidente de la World Council of Optometry; ABRAHAM GONEN, Director de Educación Internacional Pensylvania College of Optometry.

Intervinieron con el objeto de solicitar la declaración de inexequibilidad de la Ley acusada varios oftalmólogos, numerosos residentes de oftalmología de Colombia, especialistas en otras ramas, médicos generales y pacientes del Hospital de San José de Santa Fe de Bogotá;

el ciudadano JULIO ENRIQUE OSPINA, actuando en su calidad de Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina; RAMIRO PRADA REYES, médico oftalmólogo, miembro del Capítulo Central de la Sociedad Colombiana de Oftalmología; FLAVIO ROMERO LOZANO Y ALVARO MONCAYO CRUZ, actuando como Presidente y Secretario, respectivamente, del Colegio Médico del Valle; y GABRIEL EDUARDO MARIN RAMOS, en su calidad de Presidente de la Sociedad Colombiana de Oftalmología.

Por su parte, el ciudadano GUILLERMO ALFONSO SEGURA SAENZ presentó escrito con el fin de coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad y solicitó a la Corte declarar inexequible la Ley 372 de 1997, y de manera subsidiaria proferir un fallo condicionado en el entendido de que "dichas normas no pueden asimilarse a una habilitación a los optómetras para invadir las esferas propias de los médicos oftalmólogos, por razones de riesgo social que el Constituyente protegió de manera expresa".

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la Ley 372 de 1997, en cuanto se refiere al cargo formulado por el actor, según el cual debió dársele el trámite de ley estatutaria, pues estima que el legislador, al reglamentar la profesión de optómetra, no reguló el núcleo esencial de los derechos a la salud, a escoger profesión y oficio y al trabajo, sino que solamente señaló el ámbito de sus actividades.

Pide además que se declaren exequibles los artículos 2 (parcial), 4 (parcial), 8, literal b), y 9.

Manifiesta que la Ley 372, en su artículo 5, "no excluyó a los demás profesionales que tuvieran el conocimiento suficiente para realizar las actividades por ella descritas". Dice que, en tal virtud, no puede sancionarse por ejercicio ilegal de la profesión de optómetra, a quienes tienen otra profesión que supone conocimientos y experiencia adecuados, y que gozan de la autorización estatal para su ejercicio.

Además, afirma que la normatividad acusada sí establece los límites al ejercicio de la profesión de optómetra, precisamente "con el fin de prevenir un riesgo social".

Recalca que las expresiones demandadas deben ser interpretadas en concordancia con lo

dispuesto por el artículo 5 de la citada Ley. De esta forma, se tiene que "pueden coexistir las actividades propias de los oftalmólogos y las de los optómetras, sin que esta circunstancia genere riesgo social, puesto que los primeros ejercerán las actividades descritas en las normas acusadas bajo una perspectiva médica, y los segundos desempeñarán su labor a partir de las técnicas y procedimientos propios de su profesión".

En cuanto atañe a la función del Consejo Técnico Nacional Profesional de expedir la tarjeta profesional de optómetra y llevar el registro correspondiente, aduce que "el Estado puede válidamente, a través de la figura de la descentralización por colaboración, atribuir a una entidad surgida de la voluntad de los particulares la facultad de expedir las tarjetas profesionales, las cuales tienen como objetivo fundamental otorgar seguridad a los usuarios o pacientes de los servicios prestados por los optómetras…"

Por otra parte, solicita el Procurador que sean declarados inexequibles el parágrafo del artículo 3 y el literal g) del artículo 8. Asevera que, dado el riesgo social que está en juego, no se debe permitir que los optómetras puedan prescribir los medicamentos señalados por el Consejo Técnico Profesional de la Optometría, pues una autorización en ese sentido desconoce los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben guiar la actividad legislativa, "en cuanto implica grave riesgo para la vida, la salud y la integridad física de los asociados". A su juicio, dicha atribución debe estar radicada sólo en cabeza de los profesionales de la ciencia médica.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

El examen de la normatividad acusada corresponde a esta Corte, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ya que la demanda recae sobre una ley aprobada por el Congreso de la República.

2. El cargo referido a la totalidad de la Ley. Carácter excepcional de la exigencia de ley estatutaria

En la demanda se plantea una posible inexequibilidad de toda la Ley 372 de 1997, a partir del argumento según el cual, por consagrar el artículo 26 de la Constitución el derecho

fundamental a ejercer profesión u oficio, y teniendo en cuenta que las disposiciones impugnadas reglamentan precisamente el ejercicio de una profesión, para este efecto ha debido observarse el trámite propio de las leyes estatutarias (artículos 152 y 153 C.P.), lo que no se hizo en este caso.

Varios son los antecedentes que sobre el tema tiene a la vista la Corte, en los cuales ella ha declarado la exequibilidad de leyes con idéntico objeto al de la Ley demandada, en el entendido de que no requerían, a la luz de la Constitución, haber sido aprobadas como leyes estatutarias. Entre otros, pueden mencionarse los fallos C-606 del 14 de diciembre de 1992, M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón; C-177 del 6 de mayo de 1993, M.P.:Dr. Hernando Herrera Vergara y C-226 del 5 de mayo de 1994, M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

En el caso de la Ley 51 de 1975, declarada inexequible mediante Sentencia C-087 del 18 de marzo de 1998 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), el motivo de la inconstitucionalidad radicó en una oposición material entre la exigencia de tarjeta profesional para ejercer el derecho fundamental a la información y el artículo 20 de la Carta, que lo garantiza a todas las personas. Y, aunque ello afectó, por unidad normativa, la integridad del articulado, no tenía relevancia el tema referente al trámite de ley estatutaria, en cuanto se trataba de un ordenamiento anterior a la Constitución Política de 1991, que introdujo esa categoría legislativa.

Debe decirse inicialmente que la Constitución, en materia de jerarquía y características especiales de ciertas leyes, no concibe el nivel estatutario como regla general sino como excepción. Es claro que ésta -de interpretación restrictiva- proviene de la expresa enunciación, en la propia Carta, de las materias cuya regulación tiene que plasmarse en leyes así denominadas por el Constituyente.

La Corte considera que, en consecuencia, para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los

recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

En materia de derechos fundamentales, la Corte reitera que no todo posible vínculo entre la norma de una ley y uno cualquiera de los derechos fundamentales de orden constitucional repercute en la indispensable calificación de aquélla como estatutaria.

Así, es evidente que el ejercicio del derecho fundamental al debido proceso implica la verificación acerca de si en cada caso han sido acatadas en toda su plenitud las reglas propias del correspondiente juicio (art. 29 C.P.), y que, por tanto, lo consagrado en las leyes procesales constituye necesario punto de referencia al respecto, sin que ello signifique que tales leyes procesales deban haber sido expedidas como estatutarias.

La reserva de ley estatutaria para leyes que regulan derechos fundamentales se justifica en el propósito constitucional de su protección y defensa; busca garantizarlos en mayor medida; no se trata de elevar a rango estatutario toda referencia a tales derechos, y menos de afectar, para hacer rígida o inmodificable, la normatividad referente a otras materias que, por motivos no relacionados con su núcleo esencial, aluda a ellos.

Ha sostenido esta Corte que las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos.

“Esto no supone -ha dejado en claro- que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de Ley Estatutaria” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En la Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte reafirmó esta tesis al manifestar:

“Exigencia constitucional de ley estatutaria

La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad

que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

Esas materias son las señaladas en el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor, el Congreso de la República regulará, mediante las expresadas leyes, los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 – 8 de la Constitución Política).

En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario.

Sobre el particular, ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de que estas leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, pero que no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-013 del 21 de enero de 1993, M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-311 del 7 de julio de 1994, M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Ha preferido la Corte, entonces, inclinarse por una interpretación estricta, en cuya virtud, “cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al

núcleo esencial de ese derecho". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994, M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz)".

Eso sí, en la Sentencia citada y en las providencias que a su vez reitera, la Corporación hizo explícito que el expuesto alcance de los artículos 152 y 153 de la Constitución "no podría conducir al extremo contrario del que, por exagerado, se ha venido desechando -el de que pueda el legislador afectar el sustrato mismo de los derechos fundamentales mediante ley ordinaria-", pues ello, además de violar los mencionados preceptos, tendría la grave consecuencia consistente en "la pérdida del especialísimo sentido de protección y garantía que caracteriza a nuestro sistema constitucional cuando de tales derechos se trata".

Por eso, la Corte concluyó:

Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "ajustar, reglar o poner en orden una cosa"; "ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines"; "determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa".

De lo cual resulta que, al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia.

Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria".

Pero la Corte ha señalado con claridad que "las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección" y que, por tanto, "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" (Cfr. Sentencia C-226 del 5 de mayo de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Ahora bien, como allí mismo se advirtió, las leyes destinadas a reglamentar el ejercicio de las profesiones no regulan necesaria e invariablemente elementos estructurales esenciales de la libertad de escoger profesión u oficio, ni afectan per se otros derechos fundamentales en su núcleo esencial. Excepto en casos tan peculiares como el de la profesión que tiene por objeto informar -que es en sí mismo un derecho fundamental (art. 20 C.P.)-, ya analizado por la Corte (Sentencia C-087 del 18 de marzo de 1998), el señalamiento del ámbito de determinada carrera profesional o el de requisitos para ejercerla no comporta una afectación del derecho fundamental del que se trata en su núcleo esencial sino el reconocimiento de su carácter relativo, supeditado siempre al control estatal en guarda de los derechos colectivos, y el desarrollo del mandato constitucional que obliga a cumplir ciertas condiciones -las que la ley consagre- para poder actuar profesionalmente, dadas las repercusiones sociales del desempeño correspondiente, bajo la vigilancia de la autoridad (art. 26 C.P.).

La función de expedir los reglamentos de las profesiones supone que el Estado, partiendo de la garantía constitucional de su ejercicio, y sin que por ello perturbe su núcleo esencial, introduzca las reglas mínimas que salvaguarden el interés de la comunidad y simultáneamente el de los profesionales del ramo correspondiente.

Esa atribución siempre podrá ser ejercida por el legislador, en cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 26 de la Carta, como algo ordinario y no excepcional, lo que significa que se halla dentro de los presupuestos tomados en cuenta por el Constituyente respecto de la función estatal, no siendo entonces lógico atribuirle un carácter distinto del que corresponde al corriente desarrollo de la tarea legislativa. Exigir nivel estatutario a las leyes mediante las cuales esa ordinaria responsabilidad del legislador se concreta a propósito de distintas profesiones o actividades significaría admitir que ellas regulan elementos estructurales fundamentales que afectan siempre el núcleo esencial de la libertad de escoger profesión u oficio, lo que en verdad no acontece.

Como lo dice el artículo 1 de la Ley 372 de 1997, ella tiene por objeto determinar la naturaleza, propósito y campo de aplicación de la optometría, desarrolla los principios que la rigen, señala sus entes rectores de dirección, organización, acreditación y control del ejercicio profesional, y, en general, encaja dentro de los requerimientos normales del tipo de leyes del que se habla en los párrafos precedentes, por lo cual su carácter de ley ordinaria no sufre mengua al aplicar la jurisprudencia constitucional expuesta, ni necesitaba el trámite

extraordinario previsto por los artículos 152 y 153 de la Constitución para las leyes estatutarias.

Entonces, el cargo genérico, que abarca la Ley en su conjunto, debe desecharse para afirmar que, por el enunciado aspecto, no se ha violado la Constitución.

3. El ámbito profesional de los optómetras

Dice el artículo 2, demandado, que la actividad propia de la optometría incluye, entre otros aspectos, la "prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular".

La Corte considera que corresponde al legislador, cuando ejerce la atribución constitucional de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, la plena competencia para demarcar el campo propio de cada una de ellas y las actividades que, en su aplicación concreta, pueden emprender las personas tituladas.

Con arreglo a esas disposiciones, que precisan el ámbito profesional objeto de reglamentación, las universidades e instituciones educativas autorizadas para la preparación de quienes aspiran a obtener los títulos de idoneidad, deben estructurar los programas académicos y señalar las asignaturas indispensables para la adecuada formación de sus estudiantes.

No sería compatible con la Constitución, particularmente en lo relativo a la responsabilidad que ella confía al legislador, pretender -como lo quiere el demandante- que aquél se viera limitado, al establecer los confines de las distintas profesiones objeto de reglamentación, por los conceptos -no siempre objetivos- que sobre su propio ámbito de acción, predeterminado por la práctica, tuvieran los profesionales pertenecientes a una u otra actividad.

El legislador, al cumplir la tarea que le es propia, tiene que decidirse finalmente por algún criterio, que debe ser plasmado con suficiente claridad en el momento de configurar la estructura normativa objeto de su competencia.

El juez constitucional, al analizar la norma que determina el ámbito atribuido a una actividad profesional relacionada, complementaria o afín a otra u otras, cuando se trata de materias

técnicas o científicas cuyos límites son discutibles inclusive en el medio integrado por quienes las profesan -tal es el caso de optómetras y oftalmólogos, cuyas divergencias en torno al campo de acción de cada una de las profesiones ha quedado patente en la documentación allegada al expediente-, no puede descalificar lo dispuesto por la ley, a la cual corresponde constitucionalmente la competencia al respecto, a no ser que lo consagrado en ella resulte manifiestamente irrazonable o desproporcionado, o que, de por sí, en cuanto al contenido de lo autorizado, ordenado o permitido, lesione principios o mandatos de la Constitución.

Lo dicho acontece no sólo a partir del reconocimiento de que la atribución respectiva ha sido señalada en cabeza del legislador, sino por carecer el juez constitucional de elementos de juicio que le permitan arribar a un criterio técnico o científico exacto, definitivo e infalible en relación con la delimitación precisa que deba haberse plasmado.

Pero, además, salvo los eventos de manifiesta transgresión del Ordenamiento Fundamental, el problema de si una determinada profesión debe o no abarcar ciertas funciones o la prestación de determinados servicios no es susceptible de ser resuelto en términos exclusivamente constitucionales, entre otras razones por la muy poderosa de que la Constitución para nada se ocupa de ello. Es más, con excepción de las expresas referencias que en su texto se hacen a actividades tales como el ejercicio del Derecho o del periodismo (arts. 29, 229 y 75 C.P., respectivamente) -en donde tampoco se crean linderos entre especialidades-, la Carta Política no alude a profesiones u oficios específicos, y deja la materia a la ley.

En cuanto a la medicina y la salud se refiere, la Constitución (art. 49) se limita a disponer que el Estado organice, dirija y reglamente la prestación de los respectivos servicios a los habitantes, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Igualmente, que le compete establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control.

Entonces, a menos que la Corte se encuentre con una de las extraordinarias hipótesis de contenidos per se inconstitucionales, el sólo hecho de que el legislador haya optado por uno u otro criterio para demarcar los linderos entre dos o más especialidades en el seno de una profesión, o entre dos profesiones, o entre un oficio y una profesión, no es inconstitucional.

La norma pertinente podría ser tachada de antitécnica, ajena a los desarrollos científicos, o inconveniente, pero no de contraria a la Constitución, si se tiene en cuenta la falta de términos de referencia específicos en ella.

Por tanto, no viola la Carta Política la regla legal que atribuye a los optómetras la prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, siempre que tales funciones las cumpla dentro del campo propio de su especialidad, según los criterios científicos y técnicos de universal aceptación.

No se trata, entonces, de que oftalmólogos y optómetras cumplan exactamente el mismo papel. Sus labores son complementarias pero distintas, de acuerdo con una muy extendida delimitación generalmente acogida, y tanto unos como otros, en sus respectivas áreas, pueden concurrir a la prevención y corrección de las enfermedades y defectos visuales; diagnosticar y tratar a los pacientes -sin exceder cada uno los límites que imponen su formación académica y su específica preparación y para los fines concretos que justifican sus actividades-, todo con el propósito de asegurar a aquéllos la eficiencia visual y la salud ocular.

No estima la Corte que, con la norma objeto de estudio, se haya vulnerado el principio de igualdad en perjuicio de los oftalmólogos, ni tampoco el de trabajo que a ellos corresponde constitucionalmente, pues por una parte la Ley impugnada no tiene por objeto la reglamentación de esa actividad y, por otra, del artículo 2 en cuestión no se desprende restricción, limitación o prohibición, para ellos, en cuanto al ejercicio de la oftalmología.

Ya la Corte ha sostenido varias veces que las normas jurídicas sometidas a escrutinio frente a la Constitución no violan los principios ni los preceptos de ésta por razón del uso o aplicación que a posteriori se haga de ellas. Una disposición de la ley es inconstitucional sólo si se establece que, en sí misma, considerado su contenido y -en el caso de los vicios de forma- el trámite de su aprobación, riñe objetivamente con la Constitución Política. La desfiguración o desvirtuación de la ley por quienes están llamados a aplicarla, de manera tal que le hagan producir efectos inconstitucionales, no es atribuible a ella misma, ni puede argüirse como razón para retirarla del ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas, bajo las precisiones que aquí consagra la Corte y que se reflejarán en

la parte resolutiva del fallo, se aviene a la Constitución la norma demandada. El eventual abuso en que pudieran incurrir profesionales de la optometría, al exceder su propio radio de acción para invadir el de los oftalmólogos, prescribiendo o practicando, por ejemplo, tratamientos de carácter netamente oftalmológico, según la delimitación científica de esta especialidad, no es ya asunto propio del control de constitucionalidad en abstracto, sobre la disposición acusada, sino materia librada por la Constitución (art. 26) a la vigilancia y el control de las autoridades administrativas en cuanto al ejercicio de la profesión.

Puede pensarse que el temor del demandante consiste, a ese respecto, en que, al permitirse a los optómetras actuar -aun en el terreno de la optometría- en los campos de la prevención y corrección de padecimientos oculares y el tratamiento y manejo de los mismos, se aumentan las posibilidades de competencia, en contra de quienes vienen ejerciendo la oftalmología. Sobre el particular debe decirse que, si ello fuera así en gracia de discusión -no lo es, en criterio de la Corte-, mientras no se configure la falta de preparación científica y técnica por parte del optómetra -asunto que no puede presumirse por vía general y que, en todo caso, no depende de la norma sino de factores externos a ella, como la calidad e intensidad de los programas académicos que ofrezcan y pongan en ejecución los centros educativos-, la sola idea de la competencia en determinadas áreas del conocimiento -especialmente las que, en esta materia, de modo extraordinario, pudieran ser objeto simultáneamente de la optometría y de la oftalmología- y en la prestación de los servicios de salud en condiciones que no desmejoren la calidad en perjuicio de los usuarios, sino que por el contrario la estimulen, no choca con la Constitución. Esta la prohija en las diversas actividades sobre la base insustituible de las responsabilidades que genera.

Pero, a juicio de la Corte, si se tiene en cuenta lo ya expuesto, optómetras y oftalmólogos tienen fijadas sus esferas científicas y técnicas de actividad, y si se tiene en claro que los diagnósticos, cuidados, tratamientos y manejo a cargo de los primeros han de guardar relación con el tipo de trabajo que efectúan -que no se confunde con el de los segundos-, de ninguna manera resultan los unos desplazados profesionalmente por los otros.

En el aspecto de la igualdad, ha sostenido la jurisprudencia que se viola cuando, desde la perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la norma sujeta a examen introduce discriminaciones no justificadas entre situaciones o hipótesis iguales. No es lo que acontece en esta ocasión, toda vez que la norma acusada, además de que regula el ejercicio de una de

dos profesiones distintas, que obviamente presentan características disímiles, en modo alguno establece trato diferenciado que favorezca o perjudique a una cierta gama de profesionales -los oftalmólogos- por el hecho de serlo. Aquí no cabe siquiera preguntarse si la distinción es justificada, pues para llegar a ese estadio del análisis sería indispensable que se dieran los presupuestos de identidad de situaciones y de trato discriminatorio respecto de ellas, los cuales, se repite, no se encuentran configurados.

Si bien se aprecian las cosas, la profesionalización legal de la optometría lo que hace es precisamente buscar equilibrio, para reglamentar su ejercicio, cobijando bajo unas determinadas reglas a todos aquellos que han recibido formación académica completa en ese ramo científico.

Tampoco hay violación de ninguna de las garantías consagradas en el artículo 53 de la Constitución, si se observa que el precepto parcialmente acusado no alude a derechos laborales sino que está orientado a definir, con carácter objetivo y general, un campo de actividad profesional que es objeto de reglamentación en las normas de la Ley a la cual pertenece.

Menos todavía se aprecia colisión alguna entre las expresiones demandadas y el derecho de asociación sindical previsto en el artículo 39 de la Carta, en cuanto no es esa la materia de la cual trata.

El aparte que se controvierte será declarado exequible, pues no quebranta mandato constitucional alguno, aunque la exequibilidad -según lo dicho- debe condicionarse, como lo hará la Corte, en el sentido de que los tratamientos que lleven a cabo los optómetras deben estar relacionados directamente con el campo de la optometría y no extenderse al área propia de los oftalmólogos u otros profesionales de la salud, conducta que además se les impone desde el punto de vista ético, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

Las razones que anteceden, directamente relacionadas con el ámbito propio del ejercicio de la optometría, implican que la Corte profiera fallo de constitucionalidad, también condicionado en idéntico sentido al que habrá de preverse sobre lo impugnado del artículo 2, sobre los literales b) y e) del artículo 4 de la Ley demandada.

Tales disposiciones indican que, para todos los efectos legales, se entiende por ejercicio de la optometría la aplicación de conocimientos técnicos y científicos en las actividades de evaluación clínica, tratamiento y control de las alteraciones de la agudeza visual y la visión binocular; y la aplicación de las técnicas necesarias para el diagnóstico, pronóstico, tratamiento y rehabilitación de las anomalías de la salud visual.

Por su parte, el literal g), del mismo artículo -que ha sido impugnado parcialmente pero que para efectos de este fallo debe tomarse en su totalidad por constituir una proposición jurídica completa-, si no se circunscribiera al entorno específico, definido en la Ley y en esta Sentencia, que es justamente el de la profesión de la que se trata, sería inconstitucional en su integridad, y no solamente en lo acusado, ya que incluye de manera amplísima e indeterminada, como parte del ejercicio profesional, las posibilidades de diseño, organización, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos para la promoción, prevención, asistencia, rehabilitación y readaptación de problemas de la salud visual y ocular.

Su carácter indefinido, que permite colegir una injerencia del optómetra, por el sólo hecho de serlo, en las directrices que trace el Estado con alcance genérico sobre problemas de salud visual y ocular, inclusive mediante su diseño, organización, ejecución y evaluación, no puede ser admitido como exequible. Por lo tanto, se dispondrá que únicamente se aviene a la Constitución Política si la norma se entiende restringida a la esfera interna profesional, sin repercusión forzosa en los planes y programas generales que corresponden a las competentes autoridades públicas.

Igual se hará con los literales h), i) y j), no demandados en su totalidad pero incorporados al proceso por la Sala en razón de su unidad de materia con lo que se viene tratando, los cuales atribuyen al ejercicio de la profesión de optómetra el diseño, organización, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos que permitan establecer los perfiles epidemiológicos de la salud visual u ocular de la población; el diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de investigación conducentes a la generación, adaptación o transferencia de tecnologías que permitan aumentar la cobertura, la atención y el suministro de soluciones para el adecuado control y rehabilitación de la función visual, así como el diseño, dirección, ejecución y evaluación de programas de salud visual en el contexto de la salud ocupacional. El ámbito de tales actividades está delimitado por la

profesión misma y ellas, por tanto, deben ejercerse dentro de su marco específico.

4. El ejercicio de la profesión de optómetra

Al decidir la Corte sobre la demanda en relación con el artículo 9 de la Ley 372 de 1997, a cuyo tenor se entiende por ejercicio ilegal de la profesión de optómetra "toda actividad dentro del campo de competencias de la presente Ley por quien no ostenta la calidad de profesional de la optometría y no esté autorizado debidamente para desempeñarse como tal", debe integrar la proposición jurídica completa con otras disposiciones no acusadas pero que, con la transcrita, guardan una inescindible relación de unidad material.

Así ocurre con el artículo 3, que señala los requisitos para ejercer la profesión de la optometría en todo el territorio nacional.

Esta norma dispone que al efecto es necesario cumplir uno de varios requisitos: haber obtenido el respectivo título universitario, otorgado por alguna de las instituciones de tal nivel reconocidas por el Gobierno Nacional; que el profesional haya obtenido su título universitario en países que tengan celebrados o celebren con Colombia tratados o convenios sobre homologación o convalidación de títulos, siempre que los documentos pertinentes estén refrendados por las autoridades colombianas competentes en el país de origen del título correspondiente; que el profesional haya obtenido su título en un establecimiento universitario, de un país que no tenga tratados o convenios de homologación o convalidación de títulos con Colombia y presente ante el Ministerio de Educación los certificados en que consten las materias cursadas y aprobadas y el respectivo título, debidamente autenticados por un funcionario diplomático autorizado para el efecto por el Gobierno de Colombia.

Dispone además que, en el último evento, el Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior -ICFES- convalide u homologue el título cuando a su juicio el plan de estudios de la Institución sea por lo menos equivalente al de uno de los establecimientos universitarios reconocidos oficialmente en Colombia.

El literal d) del precepto indica que, para cualquiera de los casos anteriores, el optómetra requerirá de la tarjeta profesional expedida de conformidad con el artículo 8 de la Ley.

Estima la Corte que es competencia del legislador, cuando ejerce la atribución prevista en el

artículo 26 de la Constitución -allí radica su esencia-, contemplar, además de la exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, las vías o modalidades para su obtención, lo que necesariamente significa expresar las características y requisitos de las instituciones educativas que estén facultadas para su expedición, así como también la manera de acreditar la obtención del título y las calidades del centro docente, nacional o extranjero, que lo confirió.

Resulta, pues, adecuado al sentido constitucional de la exigencia de títulos de idoneidad que la Ley haya consagrado, clasificándolas, las formas aceptadas de obtención del título de optómetra; la necesidad de haber sido reconocido por el Gobierno Nacional el establecimiento que lo confiere, cuando se trata de estudios adelantados en el país; el pre-requisito de sujeción a los tratados o convenios sobre homologación o convalidación, para los casos de estudios cumplidos en países con los cuales ellos se han celebrado, y la refrendación de las autoridades colombianas competentes en el país de origen del título; y, por supuesto, la exigencia de que, a falta de tales convenios o tratados de homologación o convalidación de títulos, no solamente se exhiban ante el Ministerio de Educación los certificados en que consten las materias cursadas y aprobadas y el respectivo título, sino que se proceda a la verificación del plan de estudios por el ICFES, antes de convalidarlo u homologarlo.

Son normas que en nada se oponen al ordenamiento constitucional y serán declaradas exequibles.

Es imperativo que la Corte entre ahora a considerar las reglas legales aplicables a quienes venían ejerciendo la profesión con anterioridad a la Ley y según los mandatos del sistema jurídico precedente.

En la segunda parte del parágrafo del artículo 3 se dice: “Lo anterior no se aplica a los profesionales que a la fecha de la promulgación de la presente Ley ostenten solamente el registro vigente, quienes para obtener la tarjeta profesional, deberán acreditar la nivelación correspondiente”.

Las disposiciones anteriores estaban contenidas en el Decreto 825 de 1954, que establecía determinados requisitos para ejercer la profesión, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO SEGUNDO.- A partir de la vigencia del presente Decreto, sólo podrán ejercer la optometría dentro de la República de Colombia:

a) Los que hayan adquirido o adquieran el título de optómetras, expedido por alguna de las facultades oficialmente reconocidas que funcionen en el país, que esté registrado en el Ministerio de Educación Nacional y refrendado en el Consejo Nacional de Práctica Profesional;

b) Los colombianos graduados en el exterior en una facultad o instituto de reconocida competencia, lo que será calificado por el Consejo Nacional de Práctica Profesional;

c) Los nacionales o extranjeros que hayan obtenido o que obtengan su diploma en una facultad perteneciente a país con el cual Colombia tenga celebrados Tratados o Convenios sobre intercambio de títulos profesionales, en los términos de dichos Tratados o Convenios;

d) Los extranjeros graduados en facultades de países que no tengan Tratados con Colombia, siempre que presenten en la capital de la República ante un Jurado de examinadores, nombrado por la Federación Colombiana de Optómetras Graduados, un examen que será reglamentado por Resolución del Ministerio de Salud Pública, y

e) Tener licencia legalmente expedida por la extinguida Junta Central de Títulos Médicos u obtenerla del Consejo Nacional de Práctica Profesional.

ARTÍCULO TERCERO.- Para que el Consejo Nacional de Práctica Profesional, pueda conceder licencias para el ejercicio de la optometría, se requiere que los interesados satisfagan los siguientes requisitos:

1. Que sean mayores de edad.

2. Que presenten certificado de la primera autoridad política en donde han ejercicio, en que conste la circunstancia de haberlo hecho con honorabilidad y competencia, por un período no menor de diez (10) años contados hacia atrás de la vigencia del presente Decreto, y

3. Que hayan aprobado un examen que se verificará ante un Jurado integrado por un oculista y dos optómetras graduados, designados por el Departamento Nacional de Salubridad. El examen deberá hacerse sobre óptica práctica, teórica y fisiológica, en optometría práctica y

teórica, en anatomía y fisiología del ojo, mientras sea aplicada en optometría.

(…)

ARTÍCULO DÉCIMO.- Es prohibido a todo individuo nacional o extranjero que no tenga los correspondientes títulos o licencias de que trata el presente Decreto, anunciarse como optómetra, en periódicos, carteles murales, hojas sueltas, etc.

(…)

ARTÍCULO DOCE.- La licencia concedida a un individuo para ejercer la optometría puede ser cancelada por el Consejo Nacional de Práctica Profesional, cuando se establezca sumariamente que su poseedor ha ejecutado actos contra la ética profesional o se ha extralimitado en el ejercicio de la profesión.

(…)

ARTÍCULO QUINCE.- Los títulos y licencias legalmente expedidos para el ejercicio de la optometría deberán ser registrados en la Dirección Departamental, Intendencial o Comisarial de Higiene, respectiva, en donde se llevará un libro especial para este fin. Sin estos requisitos ninguna autoridad permitirá el ejercicio de tal profesión. Concédese un plazo improrrogable de tres (3) meses, a partir de la vigencia del presente Decreto, para la inscripción de todos los títulos de optometría en el territorio de la República y un plazo de treinta (30) días, para aquellos profesionales que, llegados a una localidad, comenzaren por primera vez a ejercer la profesión en ella".

La nueva normatividad, con miras a acreditar la idoneidad profesional del optómetra, hace necesaria para el ejercicio correspondiente y por regla general, a partir de su vigencia, la tarjeta profesional. Esta debe ser expedida por el Consejo Técnico Nacional Profesional de la Optometría (art. 8, literal b), de la Ley 372 de 1997).

Como se ha visto, el parágrafo del artículo 3 Ibídem estatuye que, sin embargo, lo establecido en dicho precepto no se aplica a los profesionales que a la fecha de promulgación de la Ley ostentaban solamente el registro que contemplaba el artículo 15 del Decreto 825 de 1954, quienes para obtener la tarjeta profesional, deberán acreditar la nivelación correspondiente.

Ello es lógico y se sujeta a los propósitos de garantizar la idoneidad profesional que inspiran el artículo 26 de la Constitución Política, que en últimas persigue la protección de quienes hayan de acudir a los servicios ofrecidos por los profesionales. En materia de salud el legislador debe asegurar que el nivel de preparación académico y científico de quienes participen en procesos clínicos con incidencia en ella, desde los más sencillos hasta los de mayor complejidad, gocen de conocimientos actualizados y completos sobre el área objeto de su actividad, de manera que al actuar no pongan en peligro la integridad personal ni la vida de los pacientes.

En ese orden de ideas, si una ley nueva amplía las posibilidades de acción, en aspectos técnicos o científicos, para un sector profesional, permitiéndole abarcar asuntos que antes le estaban vedados, es apenas natural que el legislador tome la precaución de exigir a quienes cumplían requisitos ajustados a la normatividad precedente que actualicen y nivelen su preparación, para poder prestar los servicios correspondientes en la misma forma y con el mismo alcance en que lo hacen los nuevos profesionales, cuyos estudios universitarios incluyen ya el mayor campo de acción.

No cabe duda a la Corte en el sentido de que, aunque no se invada la órbita funcional de los oftalmólogos o de otros profesionales -interpretación con base en la cual se condicionará la exequibilidad del artículo 2 demandado-, el grado de formación académica de los optómetras que hayan de graduarse bajo la vigencia de la Ley 372 de 1997 tiene que ser forzosamente mayor, para adecuarlo al nuevo enfoque, más amplio, de las funciones que pueden cumplir.

En efecto, mientras el artículo 1 del Decreto 825 de 1954 entendía la optometría únicamente como “la determinación y mensuración científica de los defectos de refracción, acomodación y motilidad del ojo humano”, e incorporaba el ensayo, prescripción y adaptación de lentes que corrigen tales defectos y el acondicionamiento de lentes de contacto, de prótesis oculares y la práctica de ejercicios ortópticos sin el uso de drogas, medicina o intervención quirúrgica, el artículo 2 de la Ley 372 de 1997 señala que, para los fines de la misma, la optometría es una profesión de la salud que requiere título de idoneidad universitario, basada en una formación científica, técnica y humanística, cuya actividad incluye “acciones de prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, así como el reconocimiento y diagnóstico de las manifestaciones sistémicas que

tienen relación con el ojo y que permiten preservar y mejorar la calidad de vida del individuo y la comunidad".

Entonces, el inciso 2 del parágrafo contenido en el artículo 3 de la Ley 372 de 1997 es constitucional, en el entendido de que, como para los optómetras se han sucedido en el tiempo dos regímenes legales y éstos admiten formaciones académicas distintas, los del anterior (Decreto 825 de 1954) no pueden prestar servicios de aquéllos que resultan de la nueva definición legal, a menos que obtengan la nivelación correspondiente. Si no lo hacen, están sometidos a las restricciones originales, lo cual se desprende necesariamente del imperativo constitucional de proteger la salud de los pacientes que a ellos se confíen.

Son constitucionales igualmente, en esos términos, las reglas del artículo 9 demandado, que señala como ilegal el ejercicio de la profesión de optómetra que se realice por quienes no se ubiquen en las exigencias legales aludidas, cumpliéndolas a cabalidad e íntegramente.

Claro está, dicha norma se aplica exclusivamente al terreno de la optometría y para nada afecta a los oftalmólogos, quienes se rigen por las normas en vigor correspondientes y por la cobertura inherente a su formación profesional.

La primera parte del parágrafo del artículo 8, que no fue objeto de demanda, establece, en necesaria vinculación con el cambio de régimen en referencia, que "el requisito de tarjeta profesional no regirá para los integrantes del primer consejo, mientras dura la organización y trámite correspondientes".

La Corte, en cambio, no integrará a la unidad de materia y por lo tanto, no fallará sobre la constitucionalidad de la segunda parte del transcrito parágrafo, por cuanto su contenido es ajeno a la proposición jurídica completa que ha sido integrada en este estrado.

5. Inconstitucionalidad de la autorización al Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría para establecer y reglamentar medicamentos. La potestad reglamentaria del Presidente de la República. Invasión de la órbita propia del Ministro de Salud

Ha sido demandada la primera parte del parágrafo del artículo 3 de la Ley 372 de 1997, según la cual "los optómetras que obtengan la tarjeta profesional están autorizados para utilizar los medicamentos que el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría

establezca y reglamente de acuerdo con el artículo 8 de la presente Ley".

Tal Consejo, creado por el artículo 6 del mismo Ordenamiento, es un "organismo de carácter técnico permanente, cuyas funciones serán de consulta y asesoría del Gobierno Nacional".

De acuerdo con el artículo 7 Ibídem, está integrado dicho cuerpo técnico por el Ministro de Salud o su delegado; por el Ministro de Educación o su delegado; por dos representantes de las entidades docentes oficialmente reconocidas, designados por la Asociación Colombiana de Facultades de Optometría; por dos representantes de las asociaciones de profesionales de la optometría; y por un representante de la Asociación de Usuarios de los Servicios de Salud.

Entre las funciones del aludido Consejo, el artículo 8 de la Ley señala la de asesorar al Ministerio de Salud en el diseño de planes, programas, políticas o actividades relacionadas con la salud visual -literal f)- y la de establecer y reglamentar los medicamentos que el optómetra puede utilizar en su ejercicio profesional -literal g)-.

Dada la relación inescindible existente entre las disposiciones en cita, la Corte estima necesario integrar la proposición jurídica completa y, aunque no todas están demandadas o lo han sido apenas parcialmente, se resolverá de fondo acerca de la constitucionalidad de todas ellas.

Para efectos del análisis constitucional, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

-La potestad de reglamentar las leyes corresponde al Presidente de la República, según lo estatuido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, que le ordena expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para su cumplida ejecución.

Por tanto, la reglamentación de la Ley 372 de 1997 respecto a la utilización de medicamentos por los optómetras no puede confiarse a un consejo de carácter técnico, aunque tengan asiento en él los ministros de Salud y Educación, pues la norma que así lo disponga invade necesariamente la órbita de competencias constitucionales del Presidente de la República.

-En cuanto a la función de establecer cuáles medicamentos pueden ser utilizados por los

optómetras y cuáles no, tampoco corresponde al Consejo en mención. Hacer tal señalamiento implica trazar parte bien importante de la política gubernamental, establecer disposiciones generales a nivel nacional, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley en materia de salud pública. Y es claro que, según el artículo 208 de la Constitución Política, todas esas funciones corresponden a los ministros y directores de departamentos administrativos, en su calidad constitucional de jefes de la administración en sus respectivas dependencias. En esta materia, entonces, no puede ser sustituido el Ministro de Salud por un cuerpo asesor como el contemplado en los artículos bajo examen.

-Por otra parte, lo relativo al suministro de medicamentos repercute necesariamente en la salud de los habitantes en general y no solamente tiene importancia para los profesionales de una determinada especialidad.

El tema de la salud es de interés público, como resulta del artículo 49 de la Carta Política. Cuidarla y atenderla oportuna y eficientemente, controlando el tipo de medicamentos que se ofrecen, suministran o aplican a los miembros de la colectividad, es responsabilidad primordial del Estado. La preservación de la salud a través de la actividad pública de vigilancia sobre quienes de una u otra forma pueden afectar la vida de las personas -y ello resulta evidente en el caso de las medicinas- es una de las más importantes formas de cumplir con la responsabilidad constitucional de protección confiada a las autoridades (arts. 2 y 49 C.P.).

De allí se deduce que no puede ser un consejo asesor, aunque tenga entre sus miembros a dos ministros del Despacho, el encargado de definir cuáles son los medicamentos que pueden circular dentro del territorio, menos todavía si en tal cuerpo, como se verá en el caso presente, sólo participan profesionales de un cierto ramo, con exclusión de otros, también interesados en la misma área de salud propia de aquéllos.

El parágrafo del artículo 3 de la Ley, acusado en este proceso, es, por lo dicho, inconstitucional en su primera parte. También lo es el literal g) del artículo 8 Ibídem, que contempla como una de las funciones del Consejo Técnico Nacional Profesional de la Optometría la de "establecer y reglamentar los medicamentos que el optómetra puede utilizar en su ejercicio profesional". Serán declarados inexequibles.

-La creación del Consejo Técnico Nacional de Optometría, como organismo de carácter

técnico permanente, con funciones de consulta y asesoría del Gobierno Nacional, siempre que éstas se refieran a asuntos específicamente profesionales -es decir, los que de modo directo interesen a los optómetras-, no viola la Constitución. Su establecimiento hace parte de la atribución legislativa de reglamentar las profesiones y de crear los mecanismos propicios para la vigilancia sobre su ejercicio.

El artículo 6, bajo tales condiciones, será declarado exequible.

-Por las razones expuestas, los literales a), b), c) d) y e) del artículo 8, parcialmente demandados pero examinados por la Corte en su conjunto por razón de la unidad de materia, se avienen a la Constitución.

En efecto, en ellos se señalan funciones del Consejo Técnico Nacional Profesional de la Optometría con repercusión exclusiva en el ámbito interno de la profesión misma: dictar su propio reglamento; organizar su secretaría ejecutiva; fijar sus normas de financiación; expedir las tarjetas profesionales de quienes llenen los requisitos legales para ejercer la actividad y llevar el registro correspondiente; fijar el valor de los derechos de expedición de la tarjeta profesional; colaborar con las autoridades universitarias y profesionales en el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y plan de estudios con el fin de lograr una óptima educación y formación de profesionales en el ramo; cooperar con las asociaciones y sociedades gremiales, científicas y profesionales de la optometría en el estímulo y desarrollo de la profesión y el continuo mejoramiento de lo que la norma llama "la utilización" de los optómetras.

En el punto específico de la atribución otorgada al Consejo para expedir las tarjetas profesionales, la Corte no acoge el concepto del Procurador General de la Nación, que deriva su validez de la figura denominada "descentralización por colaboración", pues aunque sería la fórmula jurídica aplicable si se pudiera afirmar que el Consejo en cuestión está integrado sólo por particulares y que tiene carácter privado, es lo cierto que su composición y funciones muestran a las claras que goza de carácter público. Es el Estado, por medio de él, aunque con participación de los particulares que en su seno actúan, el que otorga las tarjetas profesionales previstas en la Ley y lleva el registro correspondiente.

A la inversa, desbordan los límites de lo constitucionalmente permisible para una ley de esta índole los literales f), g) y h).

Ya se explicó que el literal g), según el cual dicho Consejo tiene por función establecer y reglamentar medicamentos, se opone a la Constitución.

El literal f), por su parte, le confía la calidad de cuerpo asesor del Ministerio de Salud, no ya en aspectos referidos a la profesión de la optometría -lo que, se repite, sería aceptable- sino en lo atinente al "diseño de planes, programas, políticas o actividades relacionadas con la salud visual" (subraya la Corte).

La salud visual, como es bien conocido, no sólo depende de la optometría. A su conservación se orientan también -y de manera decisiva- las funciones propias de los oftalmólogos, las de los médicos generales y aun las de facultativos de otras especialidades respecto de padecimientos orgánicos o funcionales de diverso origen que pueden incidir en el sentido de la vista. Las políticas al respecto, los planes generales para su preservación, los programas y campañas de carácter preventivo o profiláctico, la fijación de las reglas generales aplicables a centros médicos u hospitalarios, entre otras materias, competen al Gobierno y específicamente a aquél de los ministros a quien se ha confiado la cartera de salud (art. 208 C.P.). Y, si bien él puede y debe contar con asesoría científica, ésta no debe provenir de manera exclusiva de los profesionales pertenecientes a determinada especialidad o disciplina. Por ello, no es compatible con la Constitución que el Consejo del cual ahora nos ocupamos, aun a pesar de su naturaleza y de la función pública que se le encomienda, concentre la función de asesoría al Ejecutivo en tales materias, cuando en su composición no están representados los oftalmólogos ni otros profesionales también dotados de autoridad, en razón de su quehacer, para contribuir a la preservación de la salud visual.

El literal h) del artículo en estudio es igualmente inconstitucional, en cuanto implica una delegación de la función legislativa en los reglamentos del Consejo.

La Corte, en ese punto, debe reiterar:

"...la función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

-No menos inconstitucional es el parágrafo transitorio del artículo 8, objeto de proceso, que encomienda al Consejo Técnico Nacional de Optometría la atribución, del exclusivo resorte del legislador, de expedir el Código de Etica Optométrica.

La Constitución Política, en su artículo 150, numeral 2, señala en cabeza del Congreso la responsabilidad y la competencia de expedir códigos "en todos los ramos de la legislación" y reformar sus disposiciones.

Más aún, inclusive el Presidente de la República, quien puede ser facultado extraordinariamente por el Congreso para expedir decretos con fuerza material legislativa, tiene expresamente prohibida la expedición de códigos (art. 150, numeral 10, C.P.).

Con mayor razón está excluido de la indicada función un consejo de naturaleza consultiva como el previsto en la normatividad acusada.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y adelantados los trámites que exige el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE la Ley 372 de 1997, "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones", únicamente en cuanto su aprobación no requería del trámite de ley estatutaria.

Segundo.- Decláranse EXEQUIBLES las expresiones "prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y

manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, así como el...", pertenecientes al artículo 2 de la Ley 372 de 1997, en el entendido de que tales acciones de los optómetras sólo están autorizadas en lo relativo al campo de su especialidad profesional, sin que puedan interferir ni duplicar las funciones propias de otras especialidades.

Tercero.- Decláranse EXEQUIBLES el encabezamiento y los literales a), b), c) y d) del artículo 3 de la Ley 372 de 1997.

Cuarto.- Declárase INEXEQUIBLE el inciso primero del parágrafo del artículo 3 de la Ley 372 de 1997, que dice:

"PARAGRAFO.- Los optómetras que obtengan la tarjeta profesional están autorizados para utilizar los medicamentos que el Consejo Técnico Nacional Profesional de Optometría establezca y reglamente de acuerdo con el artículo 8 de la presente Ley".

Quinto.- Declárase EXEQUIBLE el inciso segundo del parágrafo del artículo 3 de la Ley 372 de 1997, que dice:

"Lo anterior no se aplica a los profesionales que a la fecha de promulgación de la presente Ley ostenten solamente el registro profesional vigente, quienes para obtener la tarjeta profesional, deberán acreditar la nivelación correspondiente".

Es entendido que esta norma guarda relación con los requisitos que el artículo 3 de la Ley exige para ejercer la profesión de optómetra, y no con el acápite declarado inexequible.

Sexto.- Decláranse EXEQUIBLES los literales b) y e) del artículo 4 de la Ley 372 de 1997, bajo la condición de que el ejercicio de las actividades de los optómetras en tales aspectos están restringidas al campo de su especialidad profesional, sin que puedan interferir ni duplicar las funciones propias de otras especialidades.

Séptimo.- Decláranse EXEQUIBLES los literales g), h), i) y j) del artículo 4 de la Ley 372 de 1997, bajo la condición de que las actividades en ellos previstas únicamente repercutan en aspectos profesionales internos, sin forzosa incidencia en la fijación de políticas y directrices que constitucionalmente correspondan al Gobierno y en general a las autoridades públicas competentes.

Octavo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 6 de la Ley 372 de 1997, en el entendido de que la consulta y asesoría que el Consejo Técnico Nacional de Optometría presta al Gobierno Nacional se refiere exclusivamente a asuntos profesionales que de modo directo interesen a los optómetras

Noveno.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 7 de la Ley 372 de 1997.

Décimo.- Decláranse EXEQUIBLES los literales a), b), c), d) y e) del artículo 8 de la Ley 372 de 1997.

Décimo primero.- Decláranse INEXEQUIBLES los literales f), g) y h) del artículo 8 de la Ley 372 de 1997, así como su parágrafo transitorio, que dice:

"PARAGRAFO TRANSITORIO. El Consejo Técnico Nacional de Optometría expedirá, en un lapso de tiempo no mayor de seis (6) meses su posesión (sic), el Código de Ética Optométrica".

Décimo segundo.- Declárase EXEQUIBLE la primera parte del parágrafo del artículo 8 de la Ley 372 de 1997, que dice:

"PARAGRAFO. El requisito de tarjeta profesional no regirá para los integrantes del primer consejo, mientras dura la organización y trámite correspondiente.

Décimo tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 9 de la Ley 372 de 1997, en el entendido de que los optómetras que se encontraban registrados a la luz de las disposiciones anteriores, si no se someten al cumplimiento de los requisitos previstos en la mencionada Ley para obtener nivelación, no pueden ampliar su radio de acción profesional a los campos permitidos por el nuevo régimen.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LEY DE OPTOMETRIA-Trámite como ley estatutaria (Salvamento de voto)

Considero que la Ley 372 de 1997 ha debido tramitarse como ley estatutaria. La Corte, a mi juicio, persiste en el error conceptual de reservar la Ley Estatutaria para remitir a ella sólo las regulaciones que "afecten" el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tal y como se asevera repetidamente en la sentencia. En realidad, el núcleo esencial de un derecho lo es porque resulta "inafectable". Entonces, si esa es la materia propia de la Ley Estatutaria, esta garantía de los derechos fundamentales, nunca podrá operar.

Referencia: Expediente D-1836

Actor: Nestor Raúl Correa Henao

Magistrados Ponentes:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO y

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Con el acostumbrado respeto, me permito exponer los motivos por las cuales me aparto de la

decisión mayoritaria en el proceso de la referencia. Considero que la Ley 372 de 1997 ha debido tramitarse como ley estatutaria. La Corte, a mi juicio, persiste en el error conceptual de reservar la Ley Estatutaria para remitir a ella sólo las regulaciones que "afecten" el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tal y como se asevera repetidamente en la sentencia. En realidad, el núcleo esencial de un derecho lo es porque resulta "inafectable". Entonces, si esa es la materia propia de la Ley Estatutaria, esta garantía de los derechos fundamentales, nunca podrá operar.

Las razones que justifican mi posición se encuentran en la ponencia que presenté a la Sala Plena de la Corporación y que no fue acogida por la mayoría, la cual transcribo a continuación.

"2. Según el demandante la ley demandada se ocupa de materias de índole esencial y estructural, referentes a la libertad de profesión y oficio que, por tener dicho carácter, han debido contenerse en una ley estatutaria. En este sentido estima que integra el núcleo esencial de la libertad de profesión y oficio "el derecho de los pacientes a no ser sometidos a riesgos sociales en materia ocular, el derecho de los médicos oftalmólogos a no ver invadida su profesión y así poder ejercerla, el deber de los optómetras a no excederse en la prevención y corrección de las enfermedades del ojo y el deber del Estado de facilitar el ejercicio de la profesión del médico oftalmólogo a intervenir la profesión del optómetra que representa un riesgo social".

La enunciación de derechos y deberes fundamentales que hace el actor es una consecuencia de la tesis central que constituye el eje de la demanda, la cual podría formularse sintéticamente, así: (1) la profesión de la medicina y cirugía, en particular, la especialidad de la oftalmología, tiene por objeto la prevención, tratamiento y curación de las patologías que afecten el sistema visual (Ley 14 de 1962); (2) la profesión de la optometría se restringe a la medición, tratamiento y corrección externa de los defectos refractivos del ojo; (3) el ejercicio de la medicina y cirugía es exclusivo de los médicos titulados; (4) la superposición parcial del objeto de la profesión de la optometría al de la medicina y cirugía, en cuanto que el radio de acción de la primera se extendió a las enfermedades visuales, viola el principio de exclusividad.

Es importante anotar que la tesis expuesta no se sustenta directamente en premisas

constitucionales, sino en afirmaciones del actor que, a su turno, encuentran asidero en la ley y en juicios de orden práctico. En efecto, el primero y el tercer asertos derivan de la ley que regula la medicina. El segundo, se refiere a una apreciación subjetiva del actor compartida por muchos médicos que, sin embargo, en el momento, sólo limitadamente recoge la ley demandada que, como ya se ha observado, amplió el campo tradicional de la optometría. Finalmente, la cuarta aseveración, aunque admite una matización – el artículo 5o de la ley excluye del ejercicio de la optometría "los tratamientos quirúrgicos convencionales y con rayos láser y demás procedimientos invasivos"-, se apoya en la citada ley que, ciertamente, comprende dentro de la optometría las "acciones de prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzcan a lograr la eficiencia visual y la salud ocular", lo cual se determina a expensas de la exclusividad de la práctica de la medicina.

En el plano constitucional la idea central del demandante debería prohijarse sólo en el caso de que la Carta asignara a la medicina una esfera de acción exclusiva, no compartida, por lo menos en lo relativo a la salud visual, por ninguna otra profesión. Sin embargo, la adscripción de este atributo no se deduce de la Constitución que, lejos de regular la materia, asigna al legislador la función de exigir títulos de idoneidad. Si bien la decisión sobre la extensión de la exclusividad de una determinada actividad profesional, se libra a la ley, ésta en modo alguno es enteramente libre, ya que en esta materia no puede arbitrariamente operar inclusiones o exclusiones sin afectar la libertad de profesión u oficio. Sentada esta reserva, se impone aceptar que la extensión de la cláusula de exclusividad de una determinada profesión, será la que fije la ley. En otras palabras, en la Constitución no se puede encontrar el perímetro dentro del cual se enmarca cada profesión u oficio. Este es un asunto que se confía a la ley.

Descartada la hipótesis de que sea la misma Constitución, la que haya dispuesto la pretendida exclusividad de la profesión médica en todos los menesteres atinentes a la salud, se concluye que su consagración o no y el alcance que pueda darse a ésta, se resuelve en el nivel puramente legal. Si esto es así, la deducción de derechos y deberes hecha por el demandante -basada en la supuesta invasión del dominio perteneciente a la profesión médica, que reputa ilegítima y a la que responsabiliza de las siguientes violaciones: del derecho del paciente a no ser expuesto a riesgos en materia de salud ocular; del derecho del médico a ejercer con prescindencia de otros su profesión; del deber del optómetra a no excederse en la prevención y corrección de las enfermedades del ojo; del deber del Estado

de intervenir la profesión del optómetra que representa un riesgo social-, se edifica a partir del elenco de funciones que la ley previamente había atribuido a la practica médica y que, ahora, parcialmente la nueva ley extiende también a la optometría. El actor concede a la primera fijación de competencias médicas hecha por la Ley 14 de 1962 carácter intangible y, por consiguiente, considera que la aludida superposición parcial dispuesta por la Ley 372 de 1997, al erosionar en cierta medida el monopolio de la ciencia médica, da lugar a la múltiple lesión de derechos y deberes que se acaba de mencionar.

Se trata en este caso del ajuste que el legislador realiza cada vez que considera conveniente innovar el ordenamiento jurídico motivado por las circunstancias sociales y técnicas que por definición son cambiantes y exigen variadas respuestas por parte del derecho positivo. Equivocadamente el demandante se vale de una definición legal sobre el ámbito de una profesión para con base en ella erigir derechos y deberes, a los que inopinadamente les concede naturaleza constitucional, ignorando que por tener ellos origen legal se mueven en otra dimensión jurídica y se sujetan a sus vicisitudes.

3. Aunque la Corte, por los motivos expuestos, desecha el argumento del demandante sobre la naturaleza constitucional de los derechos y deberes que identifica, los cuales en cambio se ha demostrado corresponden a una elaboración conceptual fundada en la ley, debe proseguir en el examen constitucional y establecer, en primer término, si la ley acusada debió expedirse como ley estatutaria en vista de que su cometido y su contenido no es otro distinto que el de "reglamentar la profesión de optometría".

La Corte Constitucional, en aras de la preservación del principio mayoritario, tan caro a la vida democrática, y, además con el fin de evitar la petrificación de la legislación, ha sostenido que sólo en tratándose de la regulación que tenga carácter estructural y esencial, se impone la exigencia de que la materia de los derechos y deberes fundamentales sea objeto de leyes estatutarias. Es evidente que la precisión ulterior sobre qué es estructural y qué es esencial sólo puede resolverse en relación con cada derecho en particular. A este respecto debe tomarse en cuenta tanto el objeto mismo del derecho como la función práctica que representa para su titular. Igualmente, sin perjuicio de mantener las salvaguardas constituidas por el núcleo esencial y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad aplicables a toda suerte de restricciones que afecten a los derechos, la mayor intensidad o injerencia de la medida legal respecto de las facultades, posiciones, pretensiones, estatus, e

intereses comprendidos dentro del ámbito del derecho, puede traducirse en la necesidad de que su adopción deba hacerse a través de una ley estatutaria.

En realidad, el trámite de la ley estatutaria sólo tiene sentido como garantía adicional de los derechos y deberes fundamentales. La Corte en esta oportunidad reitera su doctrina sobre el alcance restringido de las leyes estatutarias; no obstante precisa que cuando se dan los presupuestos indicados la regulación respectiva debe surtir el trámite respectivo, so pena de que se viole la Constitución, pues en este caso su cumplimiento no es en modo alguno optativo. La materia de la ley estatutaria, por guardar un relación íntima con los elementos esenciales que conforman los derechos y deberes fundamentales, confina con las disposiciones constitucionales, hasta el punto de que sin adquirir su jerarquía sí se precisa del órgano legislativo un consenso mayor para su adopción, a lo cual se adiciona la revisión integral de su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, lo que representa tanto una garantía de los ciudadanos -destinatarios de sus mandatos, como una seguridad sobre la validez constitucional de los preceptos que, respetando el marco constitucional, desarrollan y modulan las libertades básicas y los principios superiores de todo el ordenamiento.

4. La libertad de profesión u oficio acota una parcela de la libertad muy significativa para el individuo y la sociedad. La opción sobre la actividad concreta a la cual la persona dedicará sus esfuerzos y su tiempo útil, compromete en alto grado su plan de vida. Se comprende que la Constitución haya querido que esa decisión trascendental se reserve de manera radical al sujeto sobre cuya existencia y desarrollo personal gravitará y tendrá consecuencias manifiestas, particularmente en lo que concierne a la satisfacción de sus necesidades espirituales y materiales. El concepto de elección no interferida por el Estado y los demás, ciertamente pertenece al ámbito más interno de este derecho. Consecuentemente, las regulaciones que afecten este ámbito del derecho se sujetarán necesariamente a un escrutinio severo por parte de la Corte Constitucional, debiendo reputarse inconstitucionales ab initio las restricciones que anulen o desvirtúen la instancia única e irrebasable de la persona como sede soberana de las decisiones sobre la escogencia concreta de la profesión u oficio.

La libertad de profesión u oficio, no se reduce a una opción de conciencia, sino que se proyecta en el mundo exterior bajo la forma de un quehacer específico que tiene tanto un valor personal como social. El desempeño de la profesión o del oficio se realiza en la

sociedad y allí cumple una función importante como medio de satisfacción de necesidades sociales. Si se limitase el derecho mencionado al momento de escogencia de la profesión o del oficio, sin comprender su ejercicio, se le restaría todo interés y sentido a la opción individual. La Corte, por lo tanto, considera que el ejercicio libre de la profesión o del oficio se vincula igualmente al ámbito esencial del derecho analizado.

Sin embargo, este elemento del derecho – libertad de ejercicio de la profesión o del oficio escogidos -, se sujeta a variadas restricciones por parte de la ley que debe armonizar la libertad del sujeto y las exigencias que supone la proyección comunitaria de su ejercicio. La Constitución autoriza expresamente al legislador a establecer restricciones y a regular las profesiones u oficios, en aspectos tales como los siguientes: (1) títulos de idoneidad; (2) inspección y vigilancia; (3) formación académica; (4) colegios profesionales. Puede concluirse que sobre lo referente al ejercicio de las profesiones u oficios, el espacio reservado a la ley es significativamente mayor, pues, ella debe conjugar y armonizar debidamente el despliegue de esta libertad individual con las exigencias que se deben tomar en cuenta de modo que no se afecte negativamente el interés general. Sobre este aspecto del derecho analizado, la intensidad del escrutinio de razonabilidad y proporcionalidad que llevará a cabo la Corte, variará de acuerdo con el alcance de las restricciones legales que se establezcan al libre ejercicio de las profesiones u oficios, siendo más estricto cuando la norma legal reduzca o limite en mayor medida el derecho.

5. Independientemente del tipo de test que deba la Corte emplear para analizar las restricciones objetivas y subjetivas que la ley demanda establece respecto de la libertad de profesión – en este caso referida a la optometría -, debe primero resolver si la forma de la ley ha debido ser la indicada en el artículo 152 de la C.P., a cuyo tenor, “mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :a) derechos y deberes fundamentales de las personas y recursos para su protección”.

La exigencia de una tarjeta profesional o título de idoneidad como condición para el ejercicio de una determinada profesión, constituye una de las más incisivas restricciones que puede la ley oponer al libre ejercicio de una actividad. Difícilmente puede sostenerse que la consagración de este requisito, corresponda a una mera regulación de detalle o que no tenga relación con un elemento estructural y esencial de la libertad de profesión u oficio: si no se obtiene la respectiva tarjeta o título se impide legalmente el ejercicio de la profesión

escogida y, de otra parte, la selección de esta última se concreta en la adopción de un determinado esquema formativo, entre otros posibles. De este modo, la materia de la regulación legal resulta decisiva tanto para la decisión sobre la profesión a escoger como sobre su ejercicio efectivo.

De otro lado, el grueso de los poderes de intervención del Estado en el campo de una específica profesión suele articularse a partir de un requisito de esta índole, al cual se asocian disposiciones sobre los contenidos de los programas de formación académica, y demarcaciones normativas sobre el objeto mismo de las distintas profesiones y oficios. Sobra relievar la importancia que reviste para el derecho, la tarea de delimitación positiva y negativa que lleva a cabo la ley. La definición del ámbito de una profesión u oficio, traduce en la realidad las acciones que resultan cobijadas por la libertad de profesión y oficio, y aquellas que se excluyen de la misma. Aunque en este punto -sobre el cual se centra la demanda- el margen de libre configuración normativa del legislador es amplio, ya que a él incumbe en primer término apreciar los diversos factores de riesgo social -lo que conlleva un escrutinio menos severo por parte de la Corte Constitucional que no dispone en este asunto de la capacidad de apreciación fáctica, política e histórica propia del legislador-, las alinderaciones que efectúa en cuanto acotan el campo de acción de las profesiones no dejan de repercutir sobre los elementos objetivos y subjetivos conectados de manera determinante con el derecho examinado.

6. La ley demandada se propone “regular” la profesión de optometría. Dado que la elección y la práctica de la optometría corresponde a una situación que se comprende dentro de la libertad de profesión u oficio, el propósito explícito del legislador, en principio, lo coloca en el dominio de las leyes estatutarias que son aquellas a través de las cuales el legislador “regula” los derechos fundamentales. Claro está que si el contenido de la regulación no se refiere a los aspectos estructurales o esenciales del derecho fundamental, la presunción sobre el trámite estatutario requerido decaerá.

En este caso, sin embargo, la necesidad de que la regulación haya debido sujetarse al trámite previsto para las leyes estatutarias, se mantiene. En efecto, la ley demandada se ocupa de regular de manera integral la profesión de la optometría. Aspectos que se relacionan con el ámbito esencial del derecho -tales como la exigencia de la tarjeta profesional y la delimitación de las acciones permitidas y de las prohibidas -, así como otros

de detalle y de mero desarrollo, son objeto de regulación en ella. Por consiguiente, dado que la ley acusada no se sometió al trámite señalado en la C.P., para las leyes estatutarias se declarará su inexequibilidad. El pronunciamiento de la Corte abarca las normas de detalle y de mero desarrollo, en la medida en que ellas se sustentan en las disposiciones principales (artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 9º), con las cuales conforman un todo inescindible."

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

PROFESION-Regulación legal (Salvamento de voto)

Quiero sí, reiterar una dificultad que tuve ocasión de exponer en Sala y que no tiene que ver sólo con la ley específica que fue objeto de demanda, sino con muchas del mismo género, reglamentarias del ejercicio de algunas profesiones. En tales leyes se vierten en formas legales contenidos de reglas técnicas que se pretende válidas en el ámbito de las correspondientes disciplinas científicas o profesiones, y acerca de cuya validez el juez constitucional no tiene otra cosa que perplejidades. Por ejemplo: ¿cómo determinar si un cierto proceso terapeútico puede controlarlo competentemente un optómetra o un oftamólogo? ¿cómo decidir si un médico general está o no habilitado para suministrar determinado tipo de anestesia? Pienso que esa clase particular de reglas deberían ser avaladas previamente por Comités altamente especializados, compuestos equitativamente por autoridades reconocidas en los ámbitos de las ciencias o disciplinas cuyo ejercicio pueda entrar en conflicto, y reducirse la reglamentación legal a aspectos atinentes a derechos, deberes y libertades, una vez delimitado claramente el ámbito sometido a otro tipo de verificación, ajena por completo al juez constitucional.

Referencia: Expediente D-1836

Acción de inconstitucionalidad contra la Ley 372 de 1997, "Por la cual se reglamenta la profesión de optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Cuando se presentó a la Sala Plena el proyecto de sentencia que proponía la inexequibilidad total de la Ley 372 de 1997, expuse los argumentos que me llevaban a disentir de tal

propuesta.

Manifesté, además, inquietudes adicionales que me planteaba el examen de constitucionalidad de algunas disposiciones en particular.

Pero al leer el texto definitivo de la sentencia debo confesar que las dudas jurídicas más importantes han desaparecido. Por esa razón, lo que anuncié como un salvamento de voto en el momento de decidir, se ha convertido más bien en una aclaración o quizás en una constancia, que sé perfectamente que es insólita en este tipo de actos, pero que no altera en nada la mayoría amplia que respaldó la decisión final de la Corte.

Quiero sí, reiterar una dificultad que tuve ocasión de exponer en Sala y que no tiene que ver sólo con la ley específica que fue objeto de demanda, sino con muchas del mismo género, reglamentarias del ejercicio de algunas profesiones.

En tales leyes se vierten en formas legales contenidos de reglas técnicas que se pretende válidas en el ámbito de las correspondientes disciplinas científicas o profesiones, y acerca de cuya validez el juez constitucional no tiene otra cosa que perplejidades. Por ejemplo: ¿cómo determinar si un cierto proceso terapeútico puede controlarlo competentemente un optómetra o un oftamólogo? ¿cómo decidir si un médico general está o no habilitado para suministrar determinado tipo de anestesia?

Pienso que esa clase particular de reglas deberían ser avaladas previamente por Comités altamente especializados, compuestos equitativamente por autoridades reconocidas en los ámbitos de las ciencias o disciplinas cuyo ejercicio pueda entrar en conflicto, y reducirse la reglamentación legal a aspectos atinentes a derechos, deberes y libertades, una vez delimitado claramente el ámbito sometido a otro tipo de verificación, ajena por completo al juez constitucional.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-251/98

OPTOMETRIA-Normas invaden campos de medicina/OFTAMOLOGIA (Salvamento parcial de voto)

Las razones que mueven al suscrito magistrado a apartarse de la decisión mayoritaria se basan, fundamentalmente, en el hecho de que las normas citadas, al definir la profesión de optometría y fijar sus alcances, invaden campos reservados exclusivamente a la ciencia médica y, en particular, a la especialidad de la oftalmología, con lo cual se genera un enorme riesgo social para la población colombiana que confiaría sus derechos constitucionales a la salud, a la integridad física, e incluso a la vida, a personas que carecen de suficiente idoneidad profesional para cumplir actividades médicas. No ignora el suscrito que la Carta Política otorga amplias facultades al Estado para regular las profesiones u oficios y para organizar, dirigir y reglamentar los servicios de salud. Sin embargo, tampoco puede desconocerse el que, dentro de una interpretación armónica y sistemática de la Constitución Política -que le impone al Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía y efectividad de los derechos ciudadanos- dichas funciones deban cumplirse, precisamente, dentro del marco de respeto y protección de tales garantías y derechos; en el caso particular, dentro del marco de respeto y protección a los derechos constitucionales a la salud y a la integridad física de los pacientes, los cuales resultarían vulnerados si, como lo pretende la ley acusada, se habilita a los optómetras para cumplir funciones que son propias de los médicos oftalmólogos.

Referencia: Expediente D-1836

Demandante: Néstor Raúl Correa H.

Con el acostumbrado respeto hacia los fallos de la Sala Plena de la Corporación, el suscrito magistrado salva parcialmente su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo adoptada por la mayoría de los miembros de la Sala Plena el día veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), con respecto a la declaratoria de exequible de las partes acusadas de los artículos 2°, 4° y 5° de la ley 372 de 1997, “por la cual se reglamenta la profesión de Optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Las razones que mueven al suscrito magistrado a apartarse de la decisión mayoritaria se basan, fundamentalmente, en el hecho de que las normas citadas, al definir la profesión de optometría y fijar sus alcances, invaden campos reservados exclusivamente a la ciencia médica y, en particular, a la especialidad de la oftalmología, con lo cual se genera un enorme riesgo social para la población colombiana que confiaría sus derechos constitucionales a la salud, a la integridad física, e incluso a la vida, a personas que carecen de suficiente idoneidad profesional para cumplir actividades médicas.

En efecto, las amplias facultades otorgadas por las normas citadas para diagnosticar, tratar, manejar y evaluar clínicamente las enfermedades del sistema visual, son actividades que sólo pueden ser realizadas por médicos oftalmólogos, quienes adquieren tal título, luego de terminar sus estudios de medicina y cirugía, que son de siete (7) años, y adelantar el correspondiente posgrado o especialidad en salud visual, cuya duración en ningún caso es inferior a tres (3) años1. En su entrenamiento, dirigido a la prevención, diagnóstico y tratamiento médico quirúrgico del órgano visual, el médico oftalmólogo recibe una tutoría personalizada en consultorios y salas de cirugía, supervisada en todo momento por profesores altamente calificados en la materia, que le permiten, finalmente, manejar clínicamente todos los factores externos e internos del ojo2.

El optómetra, por el contrario, no adelanta la carrera de Medicina y su formación profesional en el campo de la salud, que dura cinco (5) años y sólo exige como requisito el de ser bachiller, no lo habilita para cumplir funciones clínico patológicas, diferentes al manejo de los vicios refractivos del ojo susceptibles de mejorar con lentes correctores externos (gafas, lentes de contacto); función que incluso debe cumplir bajo supervisión médica3. Al respecto, resulta pertinente citar el artículo 120 del acuerdo 158 del 10 de diciembre de 1980, por el cual la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales adoptó el reglamento sobre la organización y el funcionamiento de la atención en salud:

“Artículo 120. De la optometría. La optometría estará dirigida a evaluar los defectos visuales atribuibles a problemas de refracción o estrabismo y a procurar su corrección mediante acciones ortópicas y la formulación de lentes.

“Las actividades de optometría serán ejecutadas por optómetras, responderán a órdenes de servicio emitidas por los médicos generales o especialistas a cuyo cargo esté el cuidado de

los pacientes, serán coordinadas por aquellos profesionales y serán asesoradas por el médico especialista (oftalmología) cuando el caso lo requiera."

Cabe puntualizar que por tratarse de actividades relacionadas con la salud visual, la oftalmología como ciencia médica y la optometría como profesión paramédica mantienen, hasta cierta medida, vínculos de afinidad y de complementariedad. Pero es evidente que, como quedó dicho, la optometría no ofrece a sus profesionales la preparación requerida para cumplir funciones médicas tan complejas como son: "la evaluación clínica, tratamiento y control de las alteraciones de la agudeza visual y la visión binocular" (art. 4°, literal a); "la aplicación de las técnicas necesarias para el diagnóstico, pronóstico, tratamiento y rehabilitación de las anomalías de la salud" (art. 4°, literal b); y la promoción, prevención, asistencia, rehabilitación y readaptación de "problemas de la salud visual y ocular" (art. 4°, literal g). Funciones que por su formación profesional e idoneidad sólo están en capacidad de realizar los médicos oftalmólogos.

No ignora el suscrito que la Carta Política otorga amplias facultades al Estado para regular las profesiones u oficios (art. 26) y para organizar, dirigir y reglamentar los servicios de salud (art. 49). Sin embargo, tampoco puede desconocerse el que, dentro de una interpretación armónica y sistemática de la Constitución Política -que le impone al Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía y efectividad de los derechos ciudadanos (art. 2°)- dichas funciones deban cumplirse, precisamente, dentro del marco de respeto y protección de tales garantías y derechos; en el caso particular, dentro del marco de respeto y protección a los derechos constitucionales a la salud y a la integridad física de los pacientes, los cuales resultarían vulnerados si, como lo pretende la ley acusada, se habilita a los optómetras para cumplir funciones que son propias de los médicos oftalmólogos.

Fecha ut supra.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 Cfr. conceptos remitidos a esta Corporación por ASMEDAS y la Sociedad Colombiana de Oftalmología, contenidos en el expediente D-1836.

2 Ibídem

3 Ibídem