

Sentencia C-340/06

CODIGO-Concepto

CODIGO, COMPILACION Y ESTATUTO-Diferencias

CODIGO-Elementos

UNIDAD NORMATIVA-Integración

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Alcance

CONGRESO-Prohibición de otorgar facultades para expedir códigos

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE PROFESIONALES DE LA ARQUITECTURA Y PROFESIONES AUXILIARES-No reúne la connotación de código

Resulta manifiesto para la Sala que el procedimiento disciplinario aplicable a los profesionales de la arquitectura y profesiones auxiliares, para la determinación de responsabilidades por presuntas violaciones de las normas sobre el ejercicio legal y ético de

la profesión, no reúne la connotación técnica de código en los términos establecidos en los anteriores apartes, en cuanto no convoca materialmente la pretensión de regulación integral y sistemática de un área específica del derecho, como tampoco la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código. La anterior constatación conduce a la Sala a desestimar el cargo consistente en presunta violación del artículo 150, Num. 2, de la Carta en razón a que el legislativo no se está despojando a través de la norma impugnada de una competencia indelegable como es la de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE ARQUITECTURA-Naturaleza jurídica

El legislador, creó el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, le asignó la explícita naturaleza de órgano estatal (Art. 9° de la Ley 435 de 1998), encargado de ejercer funciones administrativas de inspección y vigilancia de dicha profesión, y estableció su conformación mixta (funcionarios públicos y particulares). Esta integración no altera su condición de ente público, determinada por la explícita adscripción hecha por el legislador, y ratificada por la naturaleza de las funciones que cumple. En el marco de su naturaleza típicamente administrativa, este órgano, desarrolla funciones de policía administrativa, como es la inspección y vigilancia de la profesión de arquitectura y profesiones auxiliares. Se erige así en la autoridad competente para inspeccionar y vigilar el ejercicio de esta profesión al tenor de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución. Se trata así de una institución legal, de carácter administrativo, creada para vigilar y controlar el ejercicio de las profesiones a que se contrae la ley 435 de 1998.

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE ARQUITECTURA-Conformación

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE ARQUITECTURA-Funciones

PROFESION-Reglamentación

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARQUITECTURA Y PROFESIONES AUXILIARES-Inspección y vigilancia

RESERVA DE LEY-Normas básicas sobre inspección y vigilancia de profesiones

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Reserva de ley cuando la norma afecta un derecho fundamental

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia en actividades que impliquen riesgo social

TITULO DE IDONEIDAD-Finalidad de exigencia

La exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones u oficios que demanden estudios académicos, está orientada a certificar la cualificación del sujeto para ejercer la tarea, y se adquieren con la formación técnica o intelectual, exigida por la Ley. Es claro que para poder garantizar la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido en instituciones aptas para expedirlo. Es a través de dichas tarjetas o licencias, como las

autoridades competentes pueden inspeccionar o vigilar el ejercicio de determinadas profesiones. En este sentido la posesión de tales documentos puede estar condicionada al cumplimiento de ciertas normas de carácter ético. Dichas normas, en cuanto reglamentan el ejercicio de un derecho fundamental, tienen reserva de ley y deben respetar los principios constitucionales, en particular, los que corresponden al debido proceso. Esta reserva de ley cumple su función de garantía no solamente en lo relativo a la determinación de un código de ética profesional que establezca los deberes de los profesionales vigilados para con la sociedad, para con los demás profesionales, los clientes y el público en general, sino también en la determinación de las faltas, las sanciones y los procedimientos para su imposición.

DEBIDO PROCESO SANCIONATORIO-Reserva de ley

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

DEBIDO PROCESO-Concepto de las formas propias de cada juicio

PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL EN PROCESO DISCIPLINARIO-Alcance

Por regla general, corresponde al legislador establecer los procedimientos administrativos que han de seguirse para efectos de la imposición de las sanciones disciplinarias. Esta regla debe ser complementada en el sentido que tal exigencia no impone al legislador una minuciosa y detallada regulación de todos los aspectos que atañen al debido proceso disciplinario. Lo que sí le es exigible es el establecimiento de un marco normativo fundamental que contenga los lineamientos básicos que preserven las garantías contempladas en el artículo 29 de la Carta. De tal manera que para preservar el principio de reserva legal en materia de debido proceso disciplinario, es preciso que el legislador

establezca una estructura de procedimiento que contenga los elementos fundamentales tales como los principios que orientan el procedimiento, el trámite, los órganos o funcionarios encargados de la investigación y juzgamiento, el régimen probatorio, sujetos procesales, etapas, recursos, términos, notificaciones, en fin un marco normativo que permita a la autoridad administrativa el ejercicio de la potestad disciplinaria, ceñida a los parámetros de la Constitución.

LEGISLADOR-No puede delegar totalmente facultad de reglamentar procedimiento disciplinario

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE ARQUITECTURA-Facultad para reglamentar procedimiento disciplinario es inconstitucional

En el asunto bajo examen advierte la Sala, que el artículo 24 de la Ley 435 de 1998 del cual forma parte el párrafo acusado, se constituye en el artículo único del Título VII de la mencionada Ley, que se denomina “Procedimiento Disciplinario”. Y si bien el enunciado de la Ley señala que uno de sus cometidos es el de establecer “el régimen disciplinario para estas profesiones”, lo cierto es que la Ley no desarrolla esta materia, y ni siquiera establece un marco o regulación general, delegando en forma total en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares la reglamentación del debido proceso. La omisión en la ley no solamente de los principios que anuncia la norma sino de la inclusión de una marco general que contenga los elementos fundamentales del debido proceso sancionatorio conduce a una total delegación por parte del legislador, en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Afines, de la configuración del debido proceso que habrá de aplicarse a los profesionales del ramo. La total ausencia en la ley de, por lo menos, un marco general que establezca los elementos fundamentales del debido proceso, conduce a que la delegación establecida en el párrafo del artículo 24, sea violatoria del principio de reserva legal de la normatividad básica conforme a la cual se ejerce la inspección y vigilancia de las profesiones; es contraria a la exigencia constitucional del debido proceso de ley en

materia administrativa; e infringe el principio de separación de poderes, en razón a que la ausencia total de regulación del debido proceso por parte del legislador, comporta una indebida transferencia a la autoridad administrativa de una competencia que la Constitución radica de manera privativa en el órgano legislativo.

Referencia: expediente D-6003

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998.

Actor: Carlos Alberto Marmolejo Giraldo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Carlos Alberto Marmolejo Giraldo.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Alberto Marmolejo Giraldo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecuibilidad (parcial) del párrafo del artículo 24, de la ley 435 de 1998.

La Corte, mediante auto del catorce (14) de octubre de 2005, proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a pronunciarse sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, subrayando el segmento normativo objeto de demanda:

LEY No. 435 DE 1998

(Febrero 10)

“Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el código de ética profesional, se establece el régimen disciplinario para estas profesiones, se estructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingenierías y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones (sic)”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

TÍTULO VII

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

“ARTÍCULO 24. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares podrá sancionar a los Arquitectos y los profesionales auxiliares de esta profesión con amonestación escrita, suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco (5) años y cancelación de la matrícula o certificado de inscripción profesional según el caso.

PARÁGRAFO. El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, reglamentará el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los arquitectos y a los profesionales auxiliares de esta profesión, por las acciones u omisiones que de conformidad con esta ley sean sancionables, observando los principios básicos que adelante se mencionan.”

III. LA DEMANDA

El ciudadano demandante considera que la norma acusada infringe los artículos 150 numeral 2° y 26 de la Constitución, por las siguientes razones:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Manifiesta, con apoyo en la doctrina, que el derecho procesal es un derecho público en

cuanto se refiere a una de las funciones esenciales del Estado, sus normas son de orden público, por lo que corresponde a la ley señalar cuáles son los procedimientos que se han de seguir para cada clase de proceso, o para obtener determinadas declaraciones judiciales, sin que le sea permitido a los particulares derogar dichas normas.

3. Propone un segundo cargo fundado en que conforme al artículo 26 de la Constitución corresponde al legislador establecer los controles debidos a las profesiones legalmente reconocidas, con mayor razón respecto de aquellas cuyo ejercicio involucre riesgo social como es el caso de la arquitectura. Aduce que un órgano administrativo como es el Consejo Profesional Nacional, puede ejercer la inspección y vigilancia de la profesión de arquitectura, pero los controles debidos sólo podrán ser establecidos por el legislador, y una forma de establecer tales controles es mediante la expedición de normas básicas sobre procedimiento disciplinario. En criterio del actor, el legislador se extralimitó en su función constitucional al delegar en el Consejo mencionado la facultad de “establecer los debidos controles a la profesión de arquitectura, es decir expedir la normatividad básica relacionada con el procedimiento disciplinario”.

IV. INTERVENCIONES

1. Del Consejo Profesional Nacional de Arquitectura

Interviene en defensa de la norma acusada en los siguientes términos:

1.1. La norma acusada no infringe el artículo 26 de la Constitución por cuanto no introduce restricción alguna a la libertad de escoger profesión u oficio. Precisamente en desarrollo del

artículo 26 el Congreso de la República expidió la Ley 435 de 1998 estableciendo el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, como el órgano estatal encargado del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de estas profesiones, en aras de garantizar que dichos profesionales, demostrada su idoneidad, accedan a desarrollar las actividades propias de la profesión por ellos escogida y dentro del marco legalmente previsto.

1.2. Contrario a lo manifestado por el demandante, la norma acusada no faculta al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares para la expedición, adición o reforma de un código de procedimiento disciplinario, en contravía de la cláusula general de competencia normativa radicada en el Congreso. Fue la propia Ley 435 de 1998 la que estableció las normas básicas para ejercer el control otorgado al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura. En ella se señaló el régimen disciplinario para estas profesiones, facultando al Consejo para que en el evento de presentarse “acciones u omisiones que de conformidad con esta ley sean sancionables” se imponga a los profesionales que incurran en las mismas las acciones establecidas en la misma normatividad legal.

1.3. La regulación de los derechos consagrados en los artículos 25 y 26 de la Constitución se produjo con la expedición de la Ley 435 de 1998 preservando las garantías formales y materiales para la tipificación de conductas y sus correlativas sanciones.

Con base en lo manifestado solicita a la Corte se declare la exequibilidad de la norma demandada.

2. Del Ministerio de Educación Nacional. Oficina Asesora Jurídica.

Invocando apartes de la sentencia C-365 de 1999, en la que se señalan los requisitos que deben concurrir para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código, manifiesta que la norma acusada no faculta al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura para la expedición de código alguno, sino para la reglamentación del procedimiento disciplinario para lo cual se deberán observar los principios básicos contenidos en la Ley 435 de 1998.

Con base en tal argumentación concluye que la norma acusada no contraviene el ordenamiento constitucional, por lo que debe ser declarada exequible.

3. De la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional.

El Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional intervino en defensa de la norma acusada, manifestando que la potestad conferida en el párrafo del artículo 24 de la ley 435 de 1998 al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares no involucra, como lo pretende el demandante, la posibilidad de expedir, adicionar o reformar un código de procedimiento disciplinario con violación de la cláusula establecida en el numeral 2° del Artículo 150 de la Carta. La facultad legalmente asignada por la disposición acusada al organismo en mención es de menor alcance y consiste en “reglar el procedimiento disciplinario que debe observarse en las investigaciones adelantadas a los arquitectos y a los profesionales auxiliares de esta profesión, potestad que se ha venido desarrollando mediante la expedición del acuerdo 01 de 1998, 02 y 04 de 2005, advirtiéndose que la entidad ha respetado los parámetros establecidos para ejercer el control otorgado, más específicamente al momento de sancionar conductas contrarias a la ética profesional”.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación emitió concepto solicitando la inexequibilidad de la norma acusada, en los siguientes términos:

1. Conforme a cláusula general de competencia, corresponde al legislador fijar los procedimientos judiciales y administrativos, expidiendo las pautas a seguir dentro de cada actuación procesal con el propósito de brindarle a los ciudadanos medios idóneos y oportunidades de defensa de sus derechos. (Cfr. C-473 de 1997).

1. El artículo 26 de la Constitución autoriza al legislador para asignar funciones públicas y establecer los controles debidos a ciertas profesiones que implican riesgo social, en defensa del interés general. Sin embargo esa potestad del legislador no es absoluta sino que “debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman el contenido esencial” del derecho fundamental que la norma superior protege. (Cfr. C-606 de 1992).

1. Es claro que las normas que limiten el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Constitución deben tener la categoría de ley. Estas leyes deben contener los principios que deben regir el ejercicio de la profesión y las conductas objeto de sanción. Por tanto, estas normas deben garantizar ciertos principios y derechos tales como el debido proceso, la presunción de inocencia, la favorabilidad y la exclusión de analogía.

1. Es contrario al mandato constitucional contenido en el artículo 26, y al derecho fundamental al debido proceso (legalidad y reserva de ley) que las normas que regulan el procedimiento disciplinario, aplicable a los profesionales de la arquitectura y sus profesiones

afines se delegue en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura, cuando el legislador ha debido regular, por lo menos en forma general, este aspecto.

1. Aunque la Ley 435 de 1998 señala que uno de sus objetivos es desarrollar el régimen disciplinario aplicable a quienes desempeñan profesionalmente la arquitectura y sus profesiones auxiliares, tal desarrollo no se produce. El Título VII de esa normatividad se titula “Procedimiento Disciplinario”, está compuesto únicamente del artículo 24 que hace referencia a las sanciones aplicables y asigna competencia al Consejo Nacional para adelantar los trámites disciplinarios, facultándolo además para reglamentar el procedimiento disciplinario, pero omite establecer el procedimiento.

6. Si bien la jurisprudencia de la Corte ha establecido que, en estricto sentido, no todas las normas de carácter procedimental deben estar contenidas en la ley, esta premisa no aplica al caso particular, dado que no se enuncia un marco general de procedimiento relativo al trámite, régimen probatorio, inspección de las autoridades encargadas, sujetos procesales, etapas, recursos, términos, notificaciones, clasificación de faltas, etc. Todas estas materias, por mandato expreso de la Constitución, tienen reserva de ley, por el carácter que revisten y la naturaleza de los derechos que en ellas están comprometidos.

No se requiere su inclusión en un código, como erradamente lo señala el demandante, pero sí que sean de creación legal, “las normas procedimentales, ha dicho reiteradamente la jurisprudencia constitucional, deben ser de creación por parte del Congreso de la República”.

En conclusión, para el Procurador General de la Nación, el parágrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998 debe ser declarado inexecutable, en razón a que las normas que establecen el régimen disciplinario de los profesionales de la arquitectura y de los profesionales auxiliares, su procedimiento y trámite, son competencia privativa del Congreso de la República, facultad

que no puede ser delgada en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 435 de 1998.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La demanda se dirige contra los apartes subrayados del párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998, así:

PARÁGRAFO. El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, reglamentará el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los arquitectos y a los profesionales auxiliares de esta profesión, por las acciones u omisiones que de conformidad con esta ley sean sancionables, observando los principios básicos que adelante se mencionan.”

Advierte la Sala que, en el evento de que se llegare a declarar la inexequibilidad de las expresiones impugnadas, el párrafo del artículo 24 en el cual se insertan estas expresiones, quedaría despojado de todo contenido normativo, tornándose en ininteligible y carente de sentido.

La Corte Constitucional, de manera excepcional, con fundamento en lo previsto artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, ha acudido a la integración de la unidad normativa entre las disposiciones acusadas y otros textos que no han sido demandados, cuando se presentan determinadas hipótesis:²

“(L)a unidad normativa sólo puede tener lugar cuando ello sea necesario para evitar que el fallo sea inocuo o cuando resulta indispensable para pronunciarse de fondo sobre un asunto. Estas hipótesis se configuran en uno de los siguientes tres casos: en primer lugar, cuando es preciso integrar la proposición jurídica para que la norma demandada tenga un significado jurídico concreto. En segundo término, cuando resulte imprescindible integrar la unidad normativa de manera tal que el fallo no sea inocuo, al dejar vigentes disposiciones jurídicas que tienen idéntico contenido normativo. En tercer término, cuando la disposición impugnada se encuentre íntima e inescindiblemente relacionada con otra norma que parece *prima facie* inconstitucional”³.

En el presente caso es evidente que resulta indispensable la integración normativa de los segmentos no demandados del párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998, para emitir

un pronunciamiento de fondo, en virtud de la necesidad de dotar de significado jurídico concreto la norma demandada, y de evitar que en el evento de una inexequibilidad, pervivan materiales jurídicos carentes de sentido normativo.

Procederá en consecuencia la Corte a asumir el estudio de la integridad del párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998.

3. Problemas jurídicos

Los problemas constitucionales que la demanda plantea a la Corte son los siguientes:

(i) Determinar si la facultad que el párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998 otorga al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, para reglamentar el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los arquitectos y a los profesionales auxiliares de esta profesión, vulnera la cláusula general de competencia para la expedición de códigos en todos los ramos de la legislación que el artículo 150.2 de la Constitución adscribe al Congreso de la República.

(ii) Establecer si la misma atribución, es violatoria del artículo 26 de la Carta, en lo relativo a los ámbitos de competencia de las autoridades para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones; del artículo 29 de la Constitución, que consagra el debido proceso legal en materia disciplinaria, y del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Carta.

4. Solución

1. Para resolver los problemas planteados la Corte seguirá la siguiente metodología: (i) Estudiará el alcance de la cláusula de reserva de Ley para la expedición de códigos asignada al Congreso, delimitando el concepto de código; (ii) analizará la naturaleza jurídica del Consejo Nacional Profesional de Arquitectura y sus profesiones Auxiliares, órgano al que se atribuyen las competencias cuestionadas; (iii) precisará el alcance la función de inspección y vigilancia de las profesiones que el artículo 26 adscribe a las autoridades competentes; (iv) determinará la naturaleza de las normas que configuran el debido proceso y la competencia legislativa para su expedición.

Sobre ese marco abordará el estudio de los cargos a que se contrae la demanda.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. A juicio del demandante el párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998 es violatorio del artículo 150 Num. 2° de la Constitución, en cuanto adscribe a un ente administrativo como es el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares una competencia privativa del Congreso de la República, cual es la expedición del “Código de Procedimiento Disciplinario que debe tener fuerza de ley”.

La reserva de Ley para la expedición de códigos. Delimitación del concepto de código.

3. De conformidad con lo dispuestos en el artículo 150 de la Constitución, numeral 2°, corresponde al Congreso de la República “hacer las leyes”, y por medio de ellas “Expedir

códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones”.

Este precepto debe ser complementado por el numeral 10 del mismo artículo, en cuyo inciso final prohíbe de manera explícita conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos⁴. De donde deviene que la Constitución de 1991, en desarrollo de los principios democrático y de separación de poderes, contempla una genuina reserva legislativa en materias relacionadas con la expedición de códigos en todos los ramos de la legislación y la reforma de sus disposiciones.

4. Con el propósito de delimitar la mencionada regla de competencia legislativa, la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado que por código debe entenderse “la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total”⁵, o todo cuerpo normativo único revestido de fuerza obligatoria “que regula de forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”⁶. También ha precisado que todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un código⁷.

En este sentido, la regla constitucional de competencia establecida en el numeral 2° del artículo 150 de la Constitución y complementada por la prohibición del numeral 10 del artículo 150 Superior, conduce a que el legislador no pueda habilitar al Ejecutivo para que adopte un único conjunto normativo en el cual se sistematicen, integren, incorporen y armonicen las normas vigentes sobre una determinada rama del derecho. Para estos efectos, ha señalado la jurisprudencia⁸, es intrascendente la denominación que la norma habilitante le de a ese cuerpo legal, pues de todas formas una autorización conferida en los referidos términos estaría desconociendo el mencionado precepto superior.

5. En procura de precisar aún más el concepto de código, la Corte ha establecido diferencias entre las nociones de código, compilación y estatuto. Mientras que el primero como se ha

indicado, tiene la pretensión de sistematizar de manera integral, plena y coherente, en un nuevo cuerpo normativo, una rama específica del derecho, la compilación consiste en agrupar o recopilar en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Esta tarea que no involucra en estricto sentido ejercicio de actividad legislativa, puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior. Ha advertido sin embargo la jurisprudencia que, la facultad de compilar no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente pues ello equivale a expedir un código.⁹

6. Igualmente la jurisprudencia constitucional ha establecido diferencias entre las nociones de código y estatuto¹⁰. Prohijando la doctrina que sobre el particular había plasmado la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía funciones de guarda de la Constitución, mientras el código “es un conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo”, el estatuto “es el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden entre sí homogeneidad, no en su pertenencia a un mismo Código, sino en su referencia o relación con el área de que se trata”¹¹

Así el concepto de estatuto resulta ser más amplio que el de código y consiste en un conjunto normativo que gobierna una determinada actividad o ramo especializado, y que puede hallarse integrado por normas de diferente naturaleza, como por ejemplo, preceptos sustanciales y reglas procesales.¹²

7. En razón de las dificultades que en ocasiones puede presentar la determinación de si se está en presencia de un código, la jurisprudencia de esta Corporación ha recurrido como

criterio complementario a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen una técnica legislativa, como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso se abstiene de darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad¹³.

8. Se puede afirmar en consecuencia, que en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código¹⁴.

9. Resulta manifiesto para la Sala que el procedimiento disciplinario aplicable a los profesionales de la arquitectura y profesiones auxiliares, para la determinación de responsabilidades por presuntas violaciones de las normas sobre el ejercicio legal y ético de la profesión, no reúne la connotación técnica de código en los términos establecidos en los anteriores apartes, en cuanto no convoca materialmente la pretensión de regulación integral y sistemática de un área específica del derecho, como tampoco la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código.

La anterior constatación conduce a la Sala a desestimar el cargo consistente en presunta violación del artículo 150, Num. 2, de la Carta en razón a que el legislativo no se está despojando a través de la norma impugnada de una competencia indelegable como es la de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

Examen del cargo por violación de los artículos 26 y 29 de la Constitución.

10. El párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998 – norma acusada –, atribuye al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, la función de reglamentar el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los arquitectos y a los profesionales auxiliares de esta profesión. Para precisar el alcance de la norma resulta conveniente determinar la naturaleza jurídica y funciones de este órgano

Naturaleza jurídica y funciones del Consejo Nacional Profesional de
Arquitectura y Profesiones auxiliares.

11. De acuerdo con el artículo 9° de la Ley 435 de 1998, el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares está integrado por el Ministro de Desarrollo Económico o el Viceministro de Vivienda y Agua Potable, o un delegado del Ministro de Desarrollo, quien deberá ser arquitecto; por el Presidente Nacional de la Sociedad Colombiana de Arquitectos; por un representante de las universidades con Facultades de Arquitectura a nivel nacional, designado en junta conformada por la mayoría de Decanos de dichas facultades; por un representante de las profesiones auxiliares de la arquitectura; por el Rector de la Universidad Nacional o su delegado quien deberá ser el Decano de una de sus Facultades de Arquitectura¹⁵.

El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares es el órgano estatal encargado del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de arquitectura y profesiones auxiliares.

12. Para el desarrollo de su misión se le han atribuido las siguientes funciones: (...)

“ a) Dictar su propio reglamento y el de los Consejos Profesionales Seccionales de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares;

b) Aprobar o denegar las Matrículas Profesionales y los Certificados de Inscripción Profesional;

c) Expedir las correspondientes tarjetas de matrícula profesional de arquitectura y certificados de inscripción profesional;

d) Resolver sobre la cancelación o suspensión de la matrícula profesional de arquitectura y/o certificado de inscripción profesional por faltas al Código de Ética y al correcto ejercicio profesional;

e) Expedir y cancelar las licencias temporales especiales de que trata el artículo 7o. de la presente ley;

f) Fomentar el ejercicio de la profesión de la arquitectura y profesiones auxiliares dentro de los postulados de la ética profesional;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

h) Resolver en segunda instancia los recursos sobre las decisiones que dicten los Consejos Seccionales;

i) Elaborar y mantener un registro actualizado de arquitectos y profesionales auxiliares de la arquitectura;

j) Emitir conceptos en lo relacionado con estas profesiones, cuando así se le solicite, para cualquier efecto;

k) Definir los requisitos que deban cumplir los arquitectos y profesionales auxiliares de la arquitectura para obtener la matrícula profesional o el certificado de inscripción profesional;

l) Fijar los derechos de matrícula y certificados de inscripción profesional de forma equilibrada y razonable para cubrir los gastos que ocasione el funcionamiento del Consejo Nacional y el de las respectivas seccionales. Derechos que no podrán exceder de la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Sobre estos recursos ejercerá el debido control la Contraloría General de la República;

m) Aprobar su propio presupuesto y el de los respectivos consejos seccionales;

n) Promover la actualización, capacitación, investigación y calidad académica de la arquitectura y profesiones auxiliares;

o) Vigilar y controlar el ejercicio profesional de los arquitectos y de los profesionales auxiliares de la arquitectura;

p) Crear los Consejos Seccionales de Arquitectura y Profesiones Auxiliares”.

13. Como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, con fundamento en lo previsto en el artículo 26 de la Carta, bien puede el legislador determinar cuál es la autoridad competente para ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre las profesiones, así como las características de la autoridad que cree para tales fines, su integración, objetivos y funciones¹⁶. En desarrollo de esta potestad el legislador, creó el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, le asignó la explícita naturaleza de órgano estatal (Art. 9° de la Ley 435 de 1998), encargado de ejercer funciones administrativas de inspección y vigilancia de dicha profesión, y estableció su conformación mixta (funcionarios públicos y particulares). Esta integración no altera su condición de ente público, determinada por la explícita adscripción hecha por el legislador, y ratificada por la naturaleza de las funciones que cumple.

14. En el marco de su naturaleza típicamente administrativa, este órgano, desarrolla funciones de policía administrativa, como es la inspección y vigilancia de la profesión de arquitectura y profesiones auxiliares. Se erige así en la autoridad competente para inspeccionar y vigilar el ejercicio de esta profesión al tenor de lo previsto en el artículo 26 de

la Constitución¹⁷. Se trata así de una institución legal, de carácter administrativo, creada para vigilar y controlar el ejercicio de las profesiones a que se contrae la ley 435 de 1998.

La inspección y vigilancia de las profesiones. La reserva de Ley en la reglamentación de las profesiones.

15. A juicio del demandante la delegación total que el legislador hizo en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura para la reglamentación del proceso disciplinario, viola el artículo 26 de la Constitución por tratarse de una potestad privativa del legislador en cuanto comporta la configuración de los controles sobre los cuales se ejerce la inspección y vigilancia de las profesiones. Procede la Sala al análisis de este cargo.

16. El artículo 26 de la Carta establece las bases constitucionales para el ejercicio de la función estatal de inspección y vigilancia sobre las profesiones, ocupaciones, artes y oficios.

Del contenido de la mencionada norma constitucional la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado varios aspectos: i) La proclamación del derecho de toda persona a escoger, de manera libre, profesión u oficio; ii) La potestad que asigna al legislador para determinar la exigencia de títulos de idoneidad; iii) la reserva de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se ejerza la inspección y vigilancia sobre las profesiones;¹⁸ iv) la previsión de que “las autoridades competentes” inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; v) Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos¹⁹; vi) la previsión de que la ley podrá asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios funciones públicas y establecer los debidos controles²⁰.

17. De los múltiples aspectos reseñados que concurren a integrar el contenido del artículo 26 de la Constitución, conviene desarrollar, para efectos de esta decisión, el relativo a la reserva de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se ejerza la inspección y vigilancia sobre las profesiones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación²² que por tratarse de la imposición de ciertos límites al ejercicio de un derecho fundamental, son materias amparadas por el principio de reserva legal.

En tal sentido ha señalado que el legislador es el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar, en cada caso, el ejercicio de las actividades que exijan formación académica, e incorporen riesgo social. Pero además, “las normas respecto de las cuales las autoridades competentes vigilarán e inspeccionarán tal ejercicio, deben estar fijadas, bien expresamente por la ley, si se trata de reglamentaciones que toquen directamente con el derecho en cuestión, o bien por delegación legal, cuando se trata de reglamentaciones técnicas o administrativas que no hacen relación directa con el ejercicio del derecho fundamental²³”

18. La exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones u oficios que demanden estudios académicos, está orientada a certificar la cualificación del sujeto para ejercer la tarea, y se adquieren con la formación técnica o intelectual, exigida por la Ley. Es claro que para poder garantizar la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido en

instituciones aptas para expedirlo. Es a través de dichas tarjetas o licencias, como las autoridades competentes pueden inspeccionar o vigilar el ejercicio de determinadas profesiones.

En este sentido la posesión de tales documentos puede estar condicionada al cumplimiento de ciertas normas de carácter ético. Dichas normas, en cuanto reglamentan el ejercicio de un derecho fundamental, tienen reserva de ley y deben respetar los principios constitucionales, en particular, los que corresponden al debido proceso.

19. Esta reserva de ley cumple su función de garantía no solamente en lo relativo a la determinación de un código de ética profesional que establezca los deberes de los profesionales vigilados para con la sociedad, para con los demás profesionales, los clientes y el público en general, sino también en la determinación de las faltas, las sanciones y los procedimientos para su imposición.

En reiterada y sostenida jurisprudencia²⁴ esta Corporación se ha pronunciado sobre la competencia exclusiva del legislador para crear el cuerpo dispositivo a través del cual se ejerce la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo exijan. En consecuencia corresponde definir a la ley materias tales como la tipificación de las faltas, la determinación de las sanciones, el debido proceso aplicable, y dentro de éste la garantía del derecho de defensa²⁵.

20. Una de las expresiones más significativas del ejercicio de la función de inspección y vigilancia de las profesiones, que la Constitución confía a las autoridades administrativas, es sin duda la aplicación de la potestad disciplinaria. El ejercicio de esta potestad está vinculado al respeto del debido proceso y de las garantías que involucra este derecho fundamental como el derecho de defensa, la favorabilidad, el derecho de contradicción, la prohibición de analogía, la necesidad de prueba, entre otras²⁶, por lo que se trata de una materia que

debe estar amparada por el principio de reserva legal.

Queda así claro que las normas básicas sobre las cuales se ejerce la función y vigilancia de las profesiones u oficios por parte de las autoridades competentes, al tenor del artículo 26 de la Carta deben tener rango legal. Es claro también que el ejercicio de la potestad disciplinaria que se adscribe a los entes encargados de asumir esa vigilancia y control constituye una de las manifestaciones más relevantes de esa función, y en consecuencia las normas que configuran el debido proceso disciplinario deben hacer parte de ese cuerpo dispositivo que debe proveer el legislador para el legítimo ejercicio de esta actividad de control.

21. Lo que corresponde dilucidar a continuación es cuál es, en materia de reglamentación del debido proceso disciplinario, el nivel de desarrollo exigible al legislador para que su configuración se considere respetuosa de los principios de legalidad del proceso y de reserva legal. La jurisprudencia de la Corte ya ha abordado este problema como se demuestra con la subsiguiente reseña.

Reserva de Ley en debido sancionatorio. El legislador no puede delegar totalmente la facultad de reglamentar el procedimiento disciplinario.

22. El artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental al debido proceso legal, en el que se involucran una serie de garantías que se orientan a someter las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, que excluyan la arbitrariedad y promuevan el ejercicio de la libertad, y la realización de la igualdad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Esta Corporación ha señalado reiteradamente que las reglas procesales, como desarrollo del

derecho al debido proceso judicial o administrativo, deben provenir de regulaciones legales razonables, y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas, de manera que permitan la realización del derecho sustancial²⁷.

Una de las más importantes salvaguardas para el ciudadano en el estado democrático de derecho, radica en el respeto por las formas propias de cada juicio, entendidas como el conjunto de reglas preestablecidas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.²⁸ La importancia de estas reglas deviene no solamente del hecho de que ellas incorporan la pretensión de proscripción de la arbitrariedad judicial o administrativa en los procedimientos, sino además la de investir de neutralidad las reglas y el procedimiento judicial o administrativo como medio para la realización, en esos ámbitos, del principio de igualdad.²⁹

23. Como se observó en el acápite anterior, corresponde a la Corte resolver si es contrario al principio de legalidad y de reserva legal que el parágrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998 delegue en forma total en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Afines, la reglamentación del debido proceso sancionatorio.

S bien la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de legalidad en el campo del derecho disciplinario es menos exigente en cuanto al requisito de que la conducta sea descrita con precisión en la ley, ha resaltado que otro aspecto de este principio, el de reserva de ley, constituye también una garantía del debido proceso disciplinario:

“El derecho al debido proceso reconocido por el art. 29 de la Constitución, consagra entre las garantías sustanciales y procesales que lo integran, el principio de legalidad, en virtud del

cual le corresponde al legislador determinar las conductas o comportamientos que por atentar contra bienes jurídicos merecedores de protección son reprochables y, por lo tanto, objeto de sanciones. Es decir, que es función del legislador dentro de las competencias que se le han asignado para la conformación de la norma jurídica determinar o describir, en forma abstracta y objetiva, la conducta constitutiva de la infracción penal o disciplinaria y señalar la correspondiente sanción.³⁰

La potestad regulatoria reservada para el legislador se ha hecho extensiva al ámbito procedimental:

“La jurisprudencia reiterada de la Corporación, en esta materia, es clara, en cuanto a que corresponde únicamente al legislador crear el cuerpo dispositivo, para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo requieran. Esto significa que aspectos tales como la tipificación de las faltas, el respeto riguroso del debido proceso, la garantía del derecho de defensa, son materias que corresponde definir a la ley”

(...)

“Solo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición³¹.”(Se destaca).

Bajo esta argumentación la Corte declaró la inexecutable de una expresión del artículo 22 de la ley 51 de 1986 que le otorga unas facultades al Gobierno que sólo le competen al legislador, “especialmente, tratándose de asuntos en los que está de por medio un proceso sancionatorio, aspecto que se relaciona directamente con el ejercicio de derechos fundamentales, tales como el trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio, el debido proceso, etc”³².

24. De la jurisprudencia reseñada se puede concluir que por regla general³³, corresponde al legislador establecer los procedimientos administrativos que han de seguirse para efectos de la imposición de las sanciones disciplinarias. Esta regla debe ser complementada en el sentido que tal exigencia no impone al legislador una minuciosa y detallada regulación de todos los aspectos que atañen al debido proceso disciplinario. Lo que sí le es exigible es el establecimiento de un marco normativo fundamental que contenga los lineamientos básicos que preserven las garantías contempladas en el artículo 29 de la Carta.

Así lo estableció la Corte al declarar la exequibilidad del artículo 28 de la Ley 43 de 1990 “Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de contador público y se dictan otras disposiciones”. Señaló la Corte en esa oportunidad que:

“Aún cuando la norma adolece de fallas técnicas en su formulación, como lo anota el Procurador, consagra los elementos fundamentales que deben recogerse por el cuerpo de una regulación disciplinaria. Esa regulación básica o mínima, como se verá, constituye suficiente garantía del derecho de defensa disciplinado y establece las formas propias para que la autoridad adelante una actuación disciplinaria ajustada a los principios constitucionales.

Estos elementos, como se anotó, están señalados, tanto en el texto del artículo 28 que se examina, como en otras disposiciones de la ley 43/90. En efecto, la ley hace referencia a las normas de conducta profesional que deben observar los contadores (art. 8), precisa la autoridad pública a quien se le otorga la competencia para ejercer como autoridad disciplinaria (arts. 16, 20 y 27), tipifica las infracciones y consagra con claridad las sanciones aplicables (arts. 23, 24, 25 y 26) y, finalmente, establece un procedimiento disciplinario (art. 28), que se sujeta a las formas propias que exige el debido proceso”.³⁴

25. De tal manera que para preservar el principio de reserva legal en materia de debido proceso disciplinario, es preciso que el legislador establezca una estructura de procedimiento que contenga los elementos fundamentales tales como los principios que orientan el procedimiento, el trámite, los órganos o funcionarios encargados de la investigación y juzgamiento, el régimen probatorio, sujetos procesales, etapas, recursos, términos, notificaciones, en fin un marco normativo que permita a la autoridad administrativa el ejercicio de la potestad disciplinaria, ceñida a los parámetros de la Constitución.

26. En el asunto bajo examen advierte la Sala, que el artículo 24 de la Ley 435 de 1998 del cual forma parte el párrafo acusado, se constituye en el artículo único del Título VII de la mencionada Ley, que se denomina “Procedimiento Disciplinario”. Y si bien el enunciado de la Ley señala que uno de sus cometidos es el de establecer “el régimen disciplinario para estas profesiones”, lo cierto es que la Ley no desarrolla esta materia, y ni siquiera establece un marco o regulación general, delegando en forma total en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares la reglamentación del debido proceso.

El inciso primero del artículo 24 de la ley 435 de 1998 establece que el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares podrá sancionar a los arquitectos y los

profesionales auxiliares de esta profesión con amonestación escrita, suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco (5) años y cancelación de la matrícula o certificado de inscripción profesional según el caso.

En el párrafo demandado se estipula que “el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, reglamentará el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los Arquitectos y a los Profesionales Auxiliares de esta profesión, por las acciones u omisiones que de conformidad con esta Ley sean sancionables, observando los principios básicos que adelante se mencionan”. (Se destaca)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El anterior constituye todo el contenido del título VII que se desarrolla bajo el enunciado “Procedimiento Disciplinario”.

27. La omisión en la ley no solamente de los principios que anuncia la norma sino de la inclusión de un marco general que contenga los elementos fundamentales del debido proceso sancionatorio conduce a una total delegación por parte del legislador, en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Afines, de la configuración del debido proceso que habrá de aplicarse a los profesionales del ramo.

Al no haberse consignado en la ley unos criterios generales inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debería actuar la administración, lo que se constata es un evidente despojo del legislativo de una potestad que le está constitucionalmente reservada, y su total endoso a una autoridad administrativa.

La total ausencia en la ley de, por lo menos, un marco general que establezca los elementos fundamentales del debido proceso, conduce a que la delegación establecida en el párrafo

del artículo 24, sea violatoria del principio de reserva legal de la normatividad básica conforme a la cual se ejerce la inspección y vigilancia de las profesiones (Art.26); es contraria a la exigencia constitucional del debido proceso de ley en materia administrativa (Art. 29); e infringe el principio de separación de poderes (Art.113), en razón a que la ausencia total de regulación del debido proceso por parte del legislador, comporta una indebida transferencia a la autoridad administrativa de una competencia que la Constitución radica de manera privativa en el órgano legislativo.

28. Con fundamento en las anteriores consideraciones la Corte declarará la inexecutable del párrafo del artículo 24 de la ley 435 de 1998, que asigna al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares la facultad de reglamentar el procedimiento disciplinario. Acoge así parcialmente la Sala el concepto del señor Procurador General de la Nación que considera que la norma impugnada es contraria a los artículos 26 y 29 de la Carta, concretamente al principio de legalidad y reserva de ley del debido proceso, al permitir que “las normas que regulen el procedimiento disciplinario aplicable a los profesionales de la arquitectura y sus profesiones afines, se deje en manos de tal consejo, cuando el legislador ha debido regular por lo menos en forma general este punto, sin delegarlo en forma total a dicho órgano”.

VII. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar INEXEQUIBLE, el párrafo del artículo 24 de la Ley 435 de 1998 “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones auxiliares, se dicta el código de ética profesional, se establece el régimen disciplinario para estas profesiones, se estructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones” .

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Decreto 2067 de 1991. Artículo 6. “El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.”

2 Ver, entre otras, las sentencias C-221 de 1997, C-320 de 1997 y C-204 de 2001 MP: Alejandro Martínez Caballero, C-010 de 2001MP: Fabio Morón Díaz, C-173 de 2001 y C-514 de 2004 MP: Álvaro Tafur Galvis, C-813 de 2001 MP: Jaime Araujo Rentería, C-1031 de 2002 MP: Rodrigo Escobar Gil, C-251 de 2002 MP: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, C-373 de 2002 MP: Jaime Córdoba Triviño, C-642 de 2002 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 En la Sentencia C-539 de 1999 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, se enunciaron, como siguen, las hipótesis que permiten la integración de la unidad normativa: “Excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo. Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”. Sobre integración de la proposición

jurídica pueden consultarse las Sentencias C-320 de 1997 MP: Alejandro Martínez Caballero; C-560 de 1997 MP: José Gregorio Hernández, C-565 de 1998 MP: José Gregorio Hernández y C-1647 de 2000 MP: José Gregorio Hernández; C-064 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández. Sobre integración de unidad normativa respecto de normas que resultan prima facie inconstitucionales, ver entre otras sentencia C-320 de 1997 MP: Alejandro Martínez Caballero; C-871 de 2003 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

4 En la sentencia C- 970 de 2004, la Corte Constitucional , ratifica esta regla destacando que la Constitución, de manera expresa, excluye la posibilidad de la legislación delegada para la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y para decretar impuestos” . Sin embargo, señaló también “que nada permite suponer que se trate de una regla intangible. Como expresión de los principios, democrático y de separación de poderes, la Constitución colombiana de 1991 ha establecido una reserva de ley para esas materias. Pero una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que en su formulación del principio de separación de poderes, es posible que en circunstancias extraordinarias o excepcionales tales materias puedan regularse por el ejecutivo mediante delegación legislativa”.

5 Sentencia C-252 de 1994.

6 Sentencia C-129 de 1995.

7 Sentencia C-252 de 1994. Criterio reiterado en la sentencia C- 186 de 2003.

8 Cfr. Sentencia C- 186 de 2003.

9 Cfr. Sentencias C-129 de 1995 y C-582 de 2001.

10 Sentencia C-362 de 1996.

11 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia No. 15 de marzo de 1987, MP. Hernando Gómez Otálora.

12 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia No. 135 de octubre 1° de 1987, MP. Hernando Gómez Otálora.

13 Cfr. Sentencia C-362 de 1996.

14 En la Sentencia C-362 de 1996 se delinearon dos criterios fundamentales que contribuyen a dilucidar cuando se está en presencia de un código. Dijo entonces: "esta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideren parte integrante del mismo; b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen "una técnica legislativa", como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo". En sentencia C-186 de 2003 se reiteran los anteriores criterios.

15 El artículo 64 de la Ley 962 de 2005, publicada en el Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005, suprimió la participación del Ministro de Educación o su representante o delegados, en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

17 En la sentencia C- 606 de 1992, esta Corporación se pronunció sobre el carácter público

del Consejo Nacional de Topografía, en tanto que en la sentencia C- 964 de 1999, se reconoció la naturaleza de ente público que cumple funciones administrativas del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. En la sentencia C-078 de 2003, se pronunció también sobre el carácter de autoridad administrativa de este mismo órgano. En la sentencia C-251 de 1999 reconoció la naturaleza pública del Consejo Técnico Nacional de Optometría dada la naturaleza de sus funciones, no obstante su integración por particulares. En la sentencia C-177 de 1993, la Corte estableció las diferencias sustanciales que existen entre las instituciones legales de carácter administrativo creadas para vigilar y controlar el ejercicio de una actividad, y los Colegios Profesionales que son asociaciones privadas conformadas por personas que ejercen una misma labor u ocupación y cuya finalidad es fortalecer, defender y apoyar el desarrollo de este ejercicio.

18 Ver Sentencia C-012 de 2000

19 Ver sentencia C-946 de 1999

20 Cfr. Sentencia C- 482 de 20002.

21 Así se señaló en las sentencias C. 177 de 1993 en la que estudió la constitucionalidad de normas relativas a la inspección y vigilancia de la actividad de técnico electricista. También en la sentencia C- 012 de 2000 en la que se analizó normatividad sobre la inspección y vigilancia de la profesión de ingeniería eléctrica.

22 Cfr. Sentencias C- 606 de 1992; C- 064 de 2002 y C- 226 de 2004.

23 Sentencia C-606 de 1992.

24 Sentencias C-606 de 1992, MP. Ciro Angarita Barón; C-177 de 1993, MP., Hernando Herrera Vergara; C-652 de 1997, MP. Vladimiro Naranjo Mesa; C-251 de 1998, MP. José Gregorio Hernández; C-012 de 2000, MP. Alfredo Beltrán Sierra; y C-510 de 2004, MP. Álvaro Tafur Galvis.

25 Así se estableció en la sentencia C-012 de 2000, en la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 51 de 1986, “Por la cual se reglamenta el ejercicio de las profesiones de ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica y profesiones afines y se dictan otras disposiciones”.

26 Crf. Sentencia C- 251 de 1998, que examinó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 372 de 1997 que “Por la cual se reglamentaba la profesión de optometría en Colombia”, que facultaba al Gobierno para reglamentar normas relativas al procedimiento sancionatorio.

27 Ver al respecto las sentencias C-562/97 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-680/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-131/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido ver entre otras las Sentencias C-1512/00 y C-123/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

28 Cfr. Sentencia C-652 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

29 Cfr. 29 Sentencia C-407/97, M.P. Jorge Arango Mejía. En el mismo sentido C-012 de 2002, MP. Jaime Araújo Rentarías.

30 Sentencia C-769 de 1998, MP Antonio Barrera Carbonell, en la cual la Corte declaró exequible el numeral 8º del artículo 25 del anterior Código Disciplinario Único, que disponía como falta gravísima el abandono injustificado del cargo. Esta regla fue reiterada en sentencia C- 328 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa en la cual se declaró la inexequibilidad del numeral 35 del artículo 35 del anterior Código Unico disciplinario, que establecía una excepción al principio de reserva de ley en la enunciación de las prohibiciones en el ámbito del derecho disciplinario y delegaba completamente en el reglamento la creación de prohibiciones de las cuales se deriva responsabilidad disciplinaria. Establecía tal disposición, que los servidores públicos también serán responsables disciplinariamente por transgredir “las demás prohibiciones consagradas en la ley y reglamentos.” Consideró la Corte en esa oportunidad que al hacer esto, el legislador violó el principio de legalidad comprendido dentro de la garantía del debido proceso.

31 Sentencia C-012 de 2000. En esta sentencia se estudió la constitucionalidad de algunas disposiciones de la ley 51 de 1986, “por la cual se reglamenta el ejercicio de las profesiones de Ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica y profesiones afines y se dictan otras disposiciones.”

32 C-012 de 2002.

33 De manera excepcional la Corte ha declarado la exequibilidad de algunas disposiciones

que autorizan a determinadas instituciones para la expedición de reglamentos internos que contengan el régimen disciplinario. Así en la sentencia C- 829 de 20002 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de unas expresiones contenidas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, Ley General de Educación, y del artículo 26 del Decreto 1210 de 1993. Dichas normas establecían que el Estatuto General, el Estatuto del Profesor y el Estatuto del Personal Administrativo de la Universidad Nacional debían contener el “régimen disciplinario” correspondiente. La Corte consideró en esta oportunidad que dichas normas no trasgredían la reserva legal, en atención a la especificidad propia de la actividad académica y la garantía constitucional de la autonomía universitaria. Con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra dicha sentencia consideró“(L)os elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra (...). Desde luego, asuntos como lo relativo a las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos, serán asuntos propios del estatuto docente en cada universidad. Pero escapan a éste para regirse por la ley disciplinaria faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado. (...) Resulta entonces, que el “régimen disciplinario” de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Único (...)”. El Magistrado Rodrigo Escobar Gil salvó el voto pues consideró que “la Corte debió emitir un fallo inhibitorio, dado que las disposiciones demandadas, que se refieren a la inclusión de regímenes disciplinarios especiales en los estatutos de las universidades, fueron derogadas por la Ley 200 de 1995”.