

Sentencia C-470/06

OBJECION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Proyecto de ley por el cual se reglamenta ejercicio de la profesión de psicología y se dicta código deontológico y bioético/OBJECION PRESIDENCIAL-Infundada

COLEGIOS PROFESIONALES-Creación debe ser por iniciativa privada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

COLEGIOS PROFESIONALES-Creación no puede ser de origen legal

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que, a la luz del artículo 38 de la Carta, en virtud de que el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse -tanto en su aspecto negativo como positivo- la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley. Dentro de las asociaciones cuya creación no puede ser de origen legal se encuentran los Colegios profesionales, forma de asociación expresamente permitida en el artículo 26 C.P.

COLEGIOS PROFESIONALES-Límites del Congreso para su conformación

COLEGIOS PROFESIONALES-Naturaleza privada

COLEGIOS PROFESIONALES-Legislador no puede dirigir su normatividad a preferenciar la vinculación a un colegio profesional

COLEGIOS PROFESIONALES-Imposibilidad de constituirse por personas que no ejercen profesión legalmente reconocida

El hecho de que todo colegio profesional deba tener origen en la iniciativa particular no implica que la iniciativa particular sea suficiente para crear un colegio profesional. Otro limitante para la constitución de colegios profesionales, como su nombre lo implica, es que congreguen, bajo una estructura democrática, a las personas que ostenten una profesión legalmente reconocida. Así, independientemente de la importancia de una determinada labor

ejercida por un grupo de sujetos, si tal actividad no constituye una profesión legalmente reconocida no puede estar controlada por un colegio.

COLEGIO DE NOTARIOS-Imposibilidad de constituirse porque actividad de guarda de la fe pública no comporta ejercicio de profesión legalmente reconocida

COLEGIOS PROFESIONALES-Asignación de funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional

COLEGIOS PROFESIONALES-Competencia para expedir títulos de idoneidad

COLEGIO COLOMBIANO DE PSICOLOGOS-Conformación por iniciativa particular

COLEGIO COLOMBIANO DE PSICOLOGOS-Funciones

La Corte, coincidiendo con lo señalado por la Procuraduría, observa que las funciones atribuidas por el legislador al Colegio son características de la inspección y vigilancia de una profesión. En efecto, una manera de controlar que quien ejerza una determinada profesión lo haga después de haber cumplido los parámetros legales es la expedición de un carné que tal cosa certifique. De igual manera, se puede hacer un seguimiento de quiénes y bajo el cumplimiento de qué requisitos están ejerciendo la psicología si los miembros de la profesión hacen parte de un registro único. Por último, si se quiere dar cabal cumplimiento al código que rige la profesión de psicología es también válida la vigilancia que se puede ejercer a través del Tribunal Nacional Deontológico y Bioético. La Sala observa, además, que se respeta el artículo 26 C.P. pues no se le deja al Colegio la función de fijar requisitos para el ejercicio de la profesión -se hace referencia al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley-, ni la de establecer, desconociendo lo fijado por el legislador, los parámetros bajo los cuales se juzgará el comportamiento profesional de los psicólogos.

COLEGIO COLOMBIANO DE PSICOLOGOS-Cumplimiento del requisito de estructura democrática

Referencia: expediente OP-089

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., catorce (14) de junio de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido en la Secretaría General de esta Corporación el dos (2) de junio de 2006, la Presidenta del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”, en relación con el cual el Presidente de la República formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad, las cuales fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

## II. APARTES OBJETADOS DEL PROYECTO DE LEY DE LA REFERENCIA1

“Artículo 6º. Requisitos para ejercer la profesión de psicólogo. Para ejercer la profesión de Psicólogo se requiere acreditar su formación académica e idoneidad profesional, mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de ley y obtenido la tarjeta profesional expedida por el Colegio Colombiano de Psicólogos.

Parágrafo. Las tarjetas profesionales, inscripciones o registros expedidos a psicólogos por las Secretarías de Salud de los diferentes departamentos, distritos o municipios del país u otra autoridad competente, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, conservarán su validez y se presumen auténticas.

(...)

“Artículo 12. El Colegio Colombiano de Psicólogos como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de esta área de las ciencias humanas y de la salud, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, cuya finalidad es la defensa, fortalecimiento y apoyo en el ejercicio profesional de la Psicología, con estructura interna y funcionamiento democrático; a partir de la vigencia de la presente ley tendrá las siguientes funciones públicas:

- a) Expedir la tarjeta profesional a los psicólogos previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley;
- b) Realizar el trámite de inscripción de los psicólogos en el “Registro Unico Nacional del Recurso Humano en Salud”, según las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social;
- c) Conformar el Tribunal Nacional Deontológico y Bioético de Psicología para darle cumplimiento a lo establecido en el Código Deontológico y Bioético del ejercicio profesional de la Psicología de que trata la presente ley, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal efecto.”

## III. TRÁMITE LEGISLATIVO

El trámite dado en el Congreso de la República al Proyecto de Ley objetado fue el siguiente:

3.1. El Proyecto de Ley fue radicado el 20 de julio de 2004 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Alonso Acosta Osio y el mismo día fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente. (fls. 470-514).

3.2. Su publicación oficial se hizo en la Gaceta del Congreso No. 386 del 8 de junio de 2004.

3.3. La Comisión Sexta Constitucional Permanente designó como ponente para el Proyecto de Ley a los Representantes a la Cámara Rocío Arias Hoyos, Musa Besalide Fayad y Ernesto Mesa Arango. (fl. 468).

3.4. La ponencia para primer debate en la Cámara se publicó en la Gaceta del Congreso No. 452 de 2004.

3.5. La votación se anunció, según consta en las Actas No 8 del 8 de septiembre de 2004 (fl. 232 del cuaderno de pruebas) y No 9 del 14 de septiembre de 2004 (fl. 281 del cuaderno de pruebas)2.

3.6. El Proyecto de Ley fue discutido y aprobado en primer debate en sesiones del 14 y 28 de septiembre de 2004, según consta en las Gacetas del Congreso No. 705 y 707 de 2004. En esta última actuaron como ponentes para segundo debate los Representantes Rocío Arias Hoyos, Musa Besaile Fayad y Gustavo Alonso Bustamante (fl. 380 y 374).

3.7. El proyecto pasó a Plenaria de la Cámara de Representantes y la ponencia respectiva fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 711 del 18 de noviembre de 2004.

3.8. La aprobación en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo en sesión del 14 de diciembre de 2004, según consta en el Acta No. 154 de la misma fecha que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 018 del 2 de febrero de 2005, y según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes. (fls. 344).

3.9. El 6 de abril de 2005 se radicó el Proyecto de Ley en la Secretaría de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República para el trámite respectivo en esa Corporación. Fueron designados como ponentes para primer debate los Senadores Samuel Moreno Rojas y José Álvaro Sánchez Ortega. (fl. 341).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.11. La votación se anunció, según consta en el Acta 41 de 8 de junio de 2005. Gaceta 472 del 2 de agosto de 2005, página 113.

3.12. El proyecto fue aprobado por unanimidad de los miembros de la Comisión Sexta en primer debate en la sesión del 9 de junio de 2005, según consta en el Acta No. 42 de la misma fecha, según certificación expedida por el Secretario de la Comisión Sexta del Senado de la República (fl. 341, 271 y 270 vueltos) y Gaceta 472 del 2 de agosto de 2005. Se designaron como ponentes para segundo debate a los Senadores Samuel Moreno Rojas y Álvaro Sánchez Ortega (fl. 172).

3.13. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 341 del 9 de junio de 2005.

3.14. La Plenaria del Senado de la República aprobó el proyecto en segundo debate en sesión del 20 de junio de 2005, de acuerdo con el Acta No. 54 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 522 del 12 de agosto 2005 y según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República. (fl. 340).

3.15. Dadas las discrepancias que se presentaron en las Plenarias de las Cámaras, se integró una Comisión de Conciliación conformada por los Senadores José Álvaro Sánchez, Samuel Moreno Rojas y Luis Emilio Sierra Grajales y los Representantes María Rocío Arias Hoyos, Musa Besaile Fayad y Óscar de Jesús Suárez Mira, quienes mediante oficio del 30 de noviembre de 2005 informaron a las respectivas Cámaras su acuerdo, en el sentido de acoger el articulado aprobado por el Senado de la República en sesión del 20 de junio de 2005. (fl. 114 y 144).

3.16. El informe y el acta de conciliación fueron publicados en el Senado de la República, en

la Gaceta del Congreso No. 777 del 3 de noviembre de 2005.

3.17. El informe y el acta de conciliación fueron aprobados en la Plenaria del Senado de la República en la sesión del 30 de noviembre 2005, según consta en el Acta No. 31 de la misma fecha que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 16 del 3 de enero de 2006, y según certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación el 30 de noviembre de 2005. (fl. 143)

3.18. El informe y el acta de conciliación fueron publicados en la Cámara de Representantes, en la Gaceta del Congreso No. 776 del tres de noviembre de 2005.

3.19. Así mismo, el informe y el acta de conciliación fueron aprobados en la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del 29 de noviembre de 2005, según consta en el Acta No. 217 de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso No. 936 del 22 de diciembre de 2005, y según certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación el 29 de noviembre de 2005. (fl. 113). Tal votación se llevó a cabo con posterioridad a su anuncio en sesión del 28 de noviembre de 2005, como consta en el Acta de Plenaria No 216 (fl. 113).

3.20. El proyecto fue recibido en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 13 de enero de 2006 (fl. 29), para la correspondiente sanción presidencial y fue devuelto mediante oficio recibido en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 13 de febrero del mismo año (fl. 25), con objeciones de inconstitucionalidad, que son materia de este proceso.

3.21. Recibidas las objeciones presidenciales los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designaron una Comisión Accidental conformada por los Senadores de la República Álvaro Sánchez Ortega, Samuel Moreno Rojas y Luis Emilio Sierra Grajales y por los Representantes a la Cámara Germán Alonso Acosta Osio, Rocío Arias y Ernesto Mesa Arango quienes presentaron a nombre de dichas Corporaciones, el informe correspondiente.

3.22. El referido informe de objeciones conjunto fue publicado así: i) en el Senado de la República en la Gaceta del Congreso No. 84 del 26 de abril de 2006 (pgs. 10 y 11), y ii) en la Cámara de Representantes en la Gaceta del Congreso No. 63 de 6 de abril de 2006.

3.23. El citado informe fue aprobado así: i) en el Senado de la República en la sesión Plenaria del 9 de mayo de 2006, según consta en el Acta No. 45 de la misma fecha que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 137 del 24 de mayo de 2006 (pg. 10), y según certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación (fl. 40), y ii) en la Cámara de Representantes en la sesión Plenaria del 9 de mayo de 2006, según consta en el Acta No. 229 de la misma fecha, según certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación dado que dicha acta se encuentra en proceso de elaboración y publicación (fl. 31).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.25. Según consta en el Acta No. 44 de la sesión ordinaria del día 4 de mayo de 2006 publicada en la Gaceta del Congreso No. 136 del 24 de mayo de 2006 (pág. 58)<sup>5</sup>, dentro de los textos cuya votación fue anunciada por la Secretaria del Senado para la sesión del 9 de mayo de 2006 figura el informe de objeciones relativo al Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”. Tal anuncio se corrobora por certificado expedido por el Secretario General del Senado el 10 de mayo de 2006 (f. 41).

#### IV. OBJECIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Mediante comunicación del nueve (9) de febrero de 2006 (fls. 25-28), el Presidente de la República -con la firma igualmente del Director del Departamento de la Función Pública-, formuló objeciones de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6, parcial, y 12 del Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”.

Las objeciones por inconstitucionalidad fueron las siguientes:

“El proyecto de ley define la profesión de Psicología, reglamenta su ejercicio, regula el Colegio Colombiano de Psicólogos como única entidad asociativa, crea el Tribunal, deontológico y bioéticos de psicología, asignándole funciones públicas delegadas.

Sobre los temas regulados se encuentra:

#### Colegios de Profesionales -Naturaleza

Teniendo en cuenta que los Colegios Profesionales tienen su origen en la libre asociación, entendida como el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para fundar o integrar agrupaciones permanentes con propósitos concretos, les corresponde a los particulares y no al legislador definir sobre la forma de asociación, naturaleza jurídica de la misma para el desarrollo colectivo de las distintas actividades; por lo tanto, el proyecto en estudio contraría los artículos 26, 38 y 103 párrafo 3° de la Constitución Política.

La facultad del legislador, de acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se debe limitar a determinar de manera general aspectos encaminados a la organización de estas asociaciones, que permitan la participación democrática en las mismas y no a regular como lo hace el citado proyecto el funcionamiento y la forma de asociación de un colegio en particular, ya que esto iría en detrimento de la autonomía del derecho de asociación.

La Corte Constitucional en Sentencia C-226 de 1994, sobre la naturaliza de los Colegios de Profesionales, expresó:

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

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

Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional, en la mencionada Sentencia C-226 de 1994, señaló que esta regulación legal, muestra que el denominado:

Colegio Nacional de Bacteriología” no es en realidad un colegio profesional en sentido estricto. En efecto este no es un producto de la capacidad asociativa creadora de los elementos sociales de un cuerpo social sino una creación legal. Esto tiene dos consecuencias jurídicas:

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

De otro lado, se ha producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del antecitado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto, se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales –a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas–no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal. Al respecto, esta Corporación había establecido:

“La libertad de asociación, entendida en los términos anteriores, representa una conquista frente al superado paradigma del sistema feudal y al más reciente del corporativismo. En el Estado social de derecho no es posible que el Estado, a través de asociaciones coactivas, ejerza control sobre los diferentes órdenes, de vida de la sociedad, o que esta, a través de un tejido corporativo difuso, asuma el manejo del Estado. Sentencia C-041/94 del 3 de febrero de 1994.

En el mismo fallo la Corte consideró que es legítimo que la ley pueda estimular el desarrollo de asociaciones como los colegios profesionales a fin de suplir, eventualmente, “una dificultad inicial de autoconvocatoria de las fuerzas sociales. “Pero lo que no puede la ley es crear directamente ese tipo de entidades por ser ellas propias de la dinámica de la sociedad civil”. Subrayado fuera de texto.

Por lo anterior, los artículos 6°, donde hace mención al Colegio, y 12 del proyecto en estudio contrarían los artículos 26, 38 y 103 constitucional, pues la creación de Colegios Profesionales tiene su origen en la libre asociación, entendida como el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para fundar o integrar agrupaciones permanentes con propósitos concretos, les corresponde a los particulares y no al legislador definir sobre la forma de asociación, naturaleza jurídica de la misma para el desarrollo colectivo de las distintas actividades.”

## V. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Recibidas las objeciones presidenciales, los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designaron una comisión accidental conformada por los Senadores de la República Álvaro Sánchez Ortega, Samuel Moreno Rojas y Luis Emilio Sierra Grajales y por los Representantes a la Cámara Germán Alonso Acosta Osio, Rocío Arias y Ernesto Mesa Arango quienes presentaron, a nombre de dichas Corporaciones, el informe correspondiente.

Dicho informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el nueve (9) de mayo de 2005 (fl. 31) y por la Plenaria del Senado de la República el nueve (9) de mayo de 2006 (fls. 40).

En el informe conjunto, se consideran infundadas las objeciones presidenciales, a partir de los siguientes argumentos:

Para comenzar, el informe indica que el argumento jurisprudencial en el cual se soporta la objeción presidencial no es pertinente, toda vez que en la Sentencia C-226/94 se cuestionaba la creación por parte de la ley del Colegio Profesional de Bacteriólogos, toda vez que sólo los particulares tenían facultad para la conformación de tales asociaciones. En el caso del Colegio Colombiano de Psicólogos, afirma el informe, la creación de éste fue previa e independiente de la ley.

En palabras del mencionado informe: “está claro que el Colegio Colombiano de Psicólogos no obedece a creación legal; este es del (sic) sustrato y naturaleza privada, con estructura interna y funcionamiento democrático. Fueron los Psicólogos de Colombia quienes fundaron e integraron con fundamento en el derecho de asociación la naturaleza jurídica del mismo, como ente único para el desarrollo de sus distintas actividades con observancia del artículo 26 de la Carta Política. Nos permitimos reiterar que el Colegio en mención preexiste al trámite de esta iniciativa y el Legislador no se ha inmiscuido en competencia de los asociados en funciones de su naturaleza particular.” (fl. 35)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Agrega el informe que los colegios representan globalmente a los sujetos que ejercen una profesión y no un sector del gremio. Los colegios pueden desarrollar las funciones públicas otorgadas por la ley, según el artículo 26 constitucional. Por su parte, las asociaciones desarrollan actividades diferentes a las que les permite el artículo 26 a los colegios.

Por último, en el informe se indica que “al hacer referencia a la función pública de la recertificación, con ello se pretende garantizar la calidad de la prestación de los servicios de salud, con el fin de que el talento humano sea idóneo. Se le asigna la función pública al Colegio para que este sea representativo de las vertientes de la profesión de psicología y dé fe sobre la idoneidad del recurso humano”. (fl. 38)

## VI. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el doce (12) de junio de 2006, por el término previsto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, el cual venció sin que se presentaran defensas o impugnaciones.

## VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En criterio del Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, las objeciones presidenciales deben declararse infundadas y, en consecuencia, los artículos 6, parcial, y 12 del proyecto de ley en estudio deben ser declarados exequibles.

De la objeción presidencial presentada, el Procurador señala que el problema jurídico que se desprende es si en los artículos cuestionados el legislador sobrepasó su competencia al disponer aspectos del Colegio Colombiano de Psicólogos que sólo podían ser regulados por los particulares y, al hacerlo, desconociendo su proveniencia, vulneró el derecho de asociación al que hacen referencia los artículos 26, 38 y 103 constitucionales.

Después de hacer un recuento jurisprudencial, citando las sentencias C-606/92, C-226/94, C-492/96, C-399/99, C-482/02 y C-078/03, y describiendo su contenido la Procuraduría entra a resolver el problema jurídico.

Con fundamento en los fallos citados, el Procurador señala que en Colombia la ley está autorizada para requerir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión –“uno de los cuales puede ser precisamente, además del académico, el que proviene del aval otorgado al individuo por el colegio profesional”- (C-492/96).

En relación con los colegios profesionales, indica que son una categoría del género asociaciones profesionales (C-606/92 y C-399/99). Su objetivo, según la Carta, es permitir el acceso de todos los profesionales que deseen vincularse a éstos, sin más requisito que pertenecer a determinada profesión (C-399/99). En concordancia con lo anterior, la constitución de tales colegios exige estructura y funcionamiento democrático (C-492/96).

La asignación de funciones públicas en cabeza de los colegios se da debido al prestigio de éstos y la intervención que a través suyo pueden tener los profesionales en las tareas asignadas por ministerio de la ley a los colegios. Una vez atribuida la función en atención al artículo 26, la ley, a la luz del artículo 123, podrá determinar el régimen aplicable a estas asociaciones de particulares por desempeñar funciones públicas y regular el ejercicio de éstas.

Agrega el Procurador que a pesar de que la ley no puede crear los colegios profesionales por ser éstas producto de la dinámica de la sociedad civil, “el Congreso ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones públicas relacionadas con las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones públicas relacionadas con las profesiones legalmente establecidas y la decisión de

si crea un órgano o entidad del orden nacional [o si le atribuye la tarea a un colegio profesional]” En este orden de ideas, la ley puede regular la estructura y funcionamiento de los colegios, buscando que existan normas que democratizen éstos.

Aclara la Vista Fiscal que si bien según el artículo 26 se pueden delegar funciones públicas en cabeza de los colegios no pasa lo mismo con todo tipo de asociaciones profesionales pues sólo a los primeros se les exige tener una estructura democrática, especialmente en lo atinente a su acceso.

En relación con el Colegio Colombiano de Psicólogos, indica el Procurador que es de creación privada. En efecto, la primera asociación de psicólogos en Colombia (Asociación Colombiana de Facultades de Psicología, fundada en la década de los 80) en su asamblea general de 1999 acordó auspiciar la creación del Colegio Colombiano de Psicólogos<sup>6</sup>. Si bien en un comienzo coexistieron dos colegios profesionales (el Colegio Colombiano de Psicología, ASCOLPSIC, y el Colegio Oficial de Psicólogos de Colombia, COPSIC) estos se fusionaron para que quedara como único ente el Colegio Colombiano de Psicólogos COLPSIC, cuyos estatutos se dieron el 13 de septiembre de 2004<sup>7</sup>.

Con fundamento en los anteriores supuestos, el Procurador indica que, contrario a lo indicado por las objeciones, “el legislador no intervino en la creación de esta entidad particular: el artículo 12 objetado se limita a reiterar la naturaleza y la misión del Colegio, para luego atribuirle algunas funciones públicas, entre las que se encuentra la de expedir la tarjeta profesional, función a que se refiere también el artículo 6 objetado.”

Además de encontrar que el legislador no intervino en la creación del colegio del proyecto de la referencia, señala que las funciones de a) expedir la tarjeta profesional a los psicólogos con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, b) realizar el trámite de inscripción de los psicólogos en el Registro Único Nacional del Recurso Humano en Salud, bajo las normas del Ministerio de la Protección Social, y c) conformar el Tribunal Nacional Deontológico y Bioético para que se dé cumplimiento a lo fijado en el Código Deontológico y Bioético están atribuidas respetando el marco constitucional de los artículos 26, 123 y 209 (descentralización por colaboración).

Como último argumento de análisis, indica la Vista Fiscal que se hace preciso recordar que no obstante los controles y responsabilidades sobre un particular que ejerce funciones públicas, éste no pierde su naturaleza de tal.

Para terminar, el Procurador indica que el cargo, además de carecer de sustento, desconoce que los artículos acusados no sólo no contrarían la Constitución sino que la desarrollan.

## VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad hechas en relación con los artículos 6, parcial, y 12 del Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Nacional.

### 2. Verificación del trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

El artículo 166 de la Carta señala que el Gobierno dispone del término de veinte (20) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando conste de más de cincuenta artículos. Para efectos de esta disposición debe entenderse que se trata de días hábiles. El proyecto objetado tiene noventa y tres artículos. Según consta en el expediente (fl. 29), el Gobierno lo recibió el 13 de enero de 2006 y suscribió el escrito el 9 de febrero de 2006 para su devolución (fl. 25) -es decir 20 días hábiles después de haberlo recibido-, con lo cual el Ejecutivo actuó dentro del término establecido por la Constitución Política.

La Corte observa que si bien el escrito tiene fecha de recibo 13 de febrero de 2006 (fl. 25), el mandato del artículo 166 de la Carta fue cumplido. En efecto, el artículo no prescribe que el recibo deba darse dentro de los 20 días siguientes, sino que la devolución debe darse dentro de tal término. Siendo la fecha de suscripción 9 de febrero, es dable afirmar que la devolución se dio el 10 de febrero, día hábil anterior a la fecha de recepción.

Una vez el Gobierno presentó las objeciones, el proyecto fue remitido al Congreso de la República donde las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes procedieron a nombrar una comisión accidental conformada por los Senadores de la República Álvaro Sánchez Ortega, Samuel Moreno Rojas y Luis Emilio Sierra Grajales y por los Representantes a la Cámara Germán Alonso Acosta Osio, Rocío Arias y

Ernesto Mesa Arango, encargada de presentar el informe respectivo.

Dicho informe -donde se insiste en la constitucionalidad de los artículos 6 y 12 del Proyecto de Ley de la referencia-, fue aprobado en la plenaria del Senado en la Sesión del 9 de mayo de 2006 por la mayoría de los asistentes, según consta en el Acta No. 45 de la misma fecha, previo anuncio de su votación en la sesión del 4 de mayo del mismo año según el Acta No. 44 de la sesión de la misma fecha de acuerdo con la Gaceta del Congreso No 136 del 24 de mayo de 2006. Tal aviso de votación se corrobora por certificado expedido por el Secretario General del Senado el 10 de mayo de 2006 (fl. 41).

Por su parte la plenaria de la Cámara de Representantes dio aprobación al referido informe en la sesión del 9 de mayo de 2006, por la mayoría de los presentes, según consta en el Acta 229 de la misma fecha de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación dado que dicha acta se encuentra en proceso de elaboración y publicación (fl. 31), -previo anuncio de su votación en la sesión del 3 de mayo del mismo año según consta en el Acta No. 228 de la sesión ordinaria del día 3 de mayo de 2006 y de acuerdo con la certificación remitida a este despacho por el Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 31) dado que dicha acta se encuentra en proceso de elaboración y publicación.

La Corte constata que de acuerdo con reiterada jurisprudencia el trámite se ajustó a los mandatos del artículo 167 superior tanto en relación con la oportunidad en que fue realizado -antes de dos legislaturas<sup>8</sup> -como sobre el carácter coincidente de la posición de la Cámara y el Senado contenida en un informe común debidamente sustentado<sup>9</sup>.

La Corte constata así mismo que el requisito establecido en el inciso final del artículo 160 superior (artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003) fue igualmente cumplido en este caso.

En efecto, según consta en el Acta No. 228 de la sesión ordinaria del día 3 de mayo de 2006 y según certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes del 9 de mayo de 2006 (fl. 31), dentro de los textos cuya votación fue anunciada por la Secretaria de la Cámara para la sesión del 9 de mayo de 2006 figura el informe de objeciones relativo al Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones".

Por otro lado, según consta en el Acta No. 44 de la sesión ordinaria del día 4 de mayo de

2006 publicada en la Gaceta del Congreso No. 136 del 24 de mayo de 2006 (pág. 58)<sup>10</sup>, dentro de los textos cuya votación fue anunciada por la Secretaria del Senado para la sesión del 9 de mayo de 2006 figura el informe de objeciones relativo al Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”. Tal anuncio se corrobora por certificado expedido por el Secretario General del Senado el 10 de mayo de 2006 (f. 41).

Se debe precisar que la Corte analizó el procedimiento legislativo relativo a las objeciones presidenciales y lo encontró ajustado a derecho. Sin embargo, no realiza un análisis de todo el trámite del proyecto de ley de la referencia, en virtud de que para la fecha de la presente sentencia no cuenta con el material probatorio pleno requerido para tal estudio.

Procede en consecuencia a efectuar el análisis de las objeciones planteadas.

### 3. Problemas jurídicos

Para el Gobierno Nacional, los artículos 6, parcial, y 12 del Proyecto de ley son contrarios a la Carta porque, a pesar de que la ley puede atribuir funciones públicas a los colegios profesionales, al crear por ley el Colegio Profesional de Psicología se desconoció la libertad y la iniciativa particular que debe caracterizar tales actos de asociación.

Por su parte, el Congreso de la República solicita declarar infundadas las objeciones presidenciales contra el Proyecto de Ley. Enfatiza el Congreso que la existencia del mencionado Colegio Profesional es previa al proyecto de ley. Indica que la labor de la ley consistió en atribuirle funciones públicas al ente previamente creado, según la autorización constitucional.

El Señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se declare infundada la objeción presidencial. En primer lugar, el Procurador constata que, contrario a lo indicado por el Gobierno, el Colegio Profesional preexiste a la ley. Además, después de hacer una enunciación de las tareas encomendadas al Colegio por los artículos 6, parcial, y 12, indica que la atribución hecha por el Congreso no sólo se respeta los límites constitucionales sino que desarrolla su mandato de atribución de funciones a particulares en la vigilancia de las profesiones.

En primer lugar, corresponde a la Corte determinar si es posible que el legislador cree, obviando la iniciativa particular, los colegios de profesionales. Este es el problema principal que se deriva de las objeciones presidenciales. A la luz de la respuesta al anterior interrogante, la Sala debe determinar si, como lo indica el Gobierno, el Congreso, ignorando límites constitucionales del derecho de asociación, creó el Colegio Colombiano de Psicólogos.

Por otra parte, y por existir una estrecha relación entre el ente al cual se le atribuyen las funciones y el alcance de las funciones atribuidas, debe la Sala determinar si las funciones públicas atribuidas a este Colegio se encajan de aquellas cuya atribución permite la Constitución.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En efecto, la Corte, al igual que el Procurador General de la Nación<sup>11</sup>, estima que el objeto de estudio del presente fallo debe circunscribirse a analizar la posibilidad de que el Congreso atribuya al Colegio Colombiano de Psicólogos las funciones enunciadas en los artículos cuestionados, mas no a establecer si el Congreso podía establecer como requisito para el ejercicio de la psicología la expedición de tarjeta profesional.

Por último, la Sala aclara que el estudio de la presente sentencia se restringe únicamente a los artículos 6, parcial, y 12 del proyecto de ley, a la luz de las objeciones presidenciales y, por tanto, no aborda el análisis de constitucionalidad de ninguna otra disposición del proyecto de ley.

4. La creación de los Colegios Profesionales debe provenir de la iniciativa particular -limitación del Congreso para su conformación

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que, a la luz del artículo 38 de la Carta, en virtud de que el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse -tanto en su aspecto negativo como positivo- la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley. Dentro de las asociaciones cuya creación no puede ser de origen legal se encuentran los Colegios profesionales, forma de asociación expresamente permitida en el artículo 26 C.P.. A continuación se expondrán los pronunciamientos de la Corte que sustentan las anteriores afirmaciones.

En la Sentencia C-226/94, la Corte analizó la constitucionalidad de una disposición que creaba un colegio profesional, a saber, el Colegio Nacional de Bacteriología. La Corte estimó que la formación de los colegios profesionales, por ser una manifestación del derecho de asociación, no podía provenir de un mandato legal. Lo anterior no implicaba que, como la Constitución misma lo autoriza, se le atribuyera, por orden de la ley, ciertas funciones públicas a los mencionados colegios. Dijo la Corte en esa oportunidad:

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

(...)

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

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

La Corte declaró inexecutable la creación del mencionado colegio atendiendo que:

“se ha[bía] producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del antecitado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto, se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales -a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas-, no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal.” (subrayas ajenas al texto)

La Corte precisó, no obstante, que la ley, si bien no podía crear los colegios sí podía determinar parámetros para su integración y regulación interna. Dijo la Corporación:

“Esto obviamente no impide que el Estado pueda, en casos excepcionales, determinar los requisitos necesarios para la integración de determinadas asociaciones así como las regulaciones que las rigen. Así, en el caso de los colegios profesionales, para la Corte es claro que la ley puede regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades, no sólo porque la Constitución establece que su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos sino además porque la Ley “podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles” (C.P art 26).”

Por otra parte, en la Sentencia C-492/96 se encontró ajustado a la Constitución el hecho de que la ley exigiera a quienes fueran a realizar avalúos de inmuebles de para las entidades públicas estar registrado y autorizado por la lonja de propiedad raíz del lugar donde estuviera ubicado el bien. Tal exequibilidad se declaró bajo el entendido de que la pertenencia a las lonjas no podía estar restringida a aquellas existentes hasta el momento de la expedición de la ley, sino a cualquiera existente o que llegase a existir. En esta ocasión, la Corte consideró que si bien, en ejercicio del derecho de asociación, la constitución y pertenencia a los colegios profesionales debía ser libre, esto no implicaba que el ejercicio de la profesión no pudiera estar sujeto al visto bueno dado por el colegio. Señaló la Corporación:

“Ahora bien, en lo que respecta a las asociaciones de profesionales, la posibilidad de fundarlas o de adherir a ellas es libre, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 38 de la Constitución y, según las directrices jurisprudenciales, el Estado no puede establecer sanciones para quien, según su autónomo criterio, decida no asociarse, lo cual, sin embargo, no se opone a la exigencia que pueda hacer la ley -por cuanto se refiere a la idoneidad del ejercicio profesional- de obtener el respaldo de colegios o asociaciones de profesionales en el ramo para asumir determinadas responsabilidades concretas que puedan repercutir a nivel social.”

La Corte ha llegado a considerar, incluso, que el Congreso no puede dirigir su normatividad a preferenciar la vinculación a un colegio profesional. Lo anterior, pues se desconocería la libertad de asociación que debe fundamentar tales colegios. Con base en lo anterior, en la Sentencia C-399/99 declaró inexecutable una expresión que señalaba que los notarios “procurarían” asociarse al Colegio de notarios.

El hecho de que todo colegio profesional deba tener origen en la iniciativa particular no implica que la iniciativa particular sea suficiente para crear un colegio profesional. Otro limitante para la constitución de colegios profesionales, como su nombre lo implica, es que congreguen, bajo una estructura democrática, a las personas que ostenten una profesión legalmente reconocida. Así, independientemente de la importancia de una determinada labor ejercida por un grupo de sujetos, si tal actividad no constituye una profesión legalmente reconocida no puede estar controlada por un colegio.

En la Sentencia C-399/99 se declaró la inexecutable de la posibilidad de constituir un colegio de notarios pues la actividad de la guarda de la fe pública, no obstante su importancia, no comportaba el ejercicio de una profesión reconocida por la ley. Para tomar tal decisión señaló la Corte:

“No podrán constituir en consecuencia un colegio de notarios, porque como se ha expresado a lo largo de la sentencia los notarios, independientemente de la importancia que a todas luces detentan en relación con el interés general y la promoción de las actividades de la comunidad, no son una “profesión legalmente reconocida”, ni por su actividad, ni por su regulación legal, ni por las exigencias de idoneidad y académicas, en los términos constitucionales claramente presentados en esta decisión.

Son, sin embargo, una actividad que efectivamente conlleva un riesgo social, situación que le permite claramente al legislador regular su actividad tal y como lo ha adelantado hasta el momento, en virtud de una necesidad de control efectivo a una actividad fundamental para el normal desarrollo de las actividades sociales y jurídicas de una colectividad. Es por ello, que debe dejarse claro que la ley puede otorgarle a asociaciones privadas en virtud del artículo 103 de la Carta, la posibilidad de detentar la calidad de cuerpo consultivo del Gobierno, u otorgarle funciones administrativas específicas. Igualmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 103 de la Carta de 1991, la ley puede delegar en personas jurídicas de carácter privado algunas atribuciones que de ordinario corresponden a la administración pública, así como funciones de control y fiscalización de la gestión pública. Todo lo anterior no ya con fundamento en el artículo 26 de la Carta, que como vimos en estas materias específicas no es aplicable a los notarios, sino con fundamento en el artículo 103 de la Carta”

Es pertinente anotar que en la sentencia citada, para considerar que la actividad del notario no era una profesión legalmente reconocida se definió ésta como “aquella que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales, sea definida como “profesión” por el legislador y se encuentre estructurada o definida en unas disposiciones normativas, - o estatuto -, que determinen su ámbito de aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## 5. Conformación del Colegio Colombiano de Psicólogos por iniciativa particular -antecedentes-

En Bogotá, el 13 de noviembre de 2004, se suscribieron los Estatutos del Colegio Colombiano de Psicólogos fruto de la fusión del Colegio Oficial de Psicólogos (COPSIC) con el Colegio Colombiano de Psicólogos (ACOLPSIC), ambas asociaciones de particulares. Así lo confirma el artículo 68 de los Estatutos del Colegio según el cual:

### “ARTÍCULO 68

La constitución del Colegio Colombiano de Psicólogos COLPSIC, expresada en los presentes

Estatutos se establece por voluntad de los respectivos representantes legales e instancias directivas superiores, tanto de la Asociación Colegio Colombiano de Psicólogos (ACOLPSIC), como del Colegio Oficial de Psicólogos de Colombia (COPSIC), quienes en la fecha firman la copia original de estos Estatutos y hacen constar:

- a. Que ambas asociaciones colegiales han considerado conveniente constituirse en una sola entidad de carácter gremial que represente a los psicólogos profesionales que ejerzan en Colombia.
- b. Que para tal efecto, han consultado expresamente - y de acuerdo con sus correspondientes Estatutos - la voluntad de sus respectivos miembros de unirse de inmediato en una única colegiatura nacional.
- c. Que las actuales instancias denominadas respectivamente Consejo Directivo Nacional de ACOLPSIC y la Junta Directiva Nacional de COPSIC, se han reunido para declararse en Asamblea Colegial Constituyente del nuevo Colegio Nacional de Psicólogos, según consta en el Acta respectiva fechada en Bogotá a los 13 días del mes de septiembre de dos mil cuatro.
- d. Actuales miembros de una y otra de las direcciones de los colegios, conformarán el Primer Consejo Directivo Unificado Nacional de EL COLEGIO, según lo establecido en este Título de disposiciones transitorias de los presentes estatutos.
- e. Que la Asamblea Colegial Constituyente ha aprobado los presente Estatutos, inclusive el presente capítulo de disposiciones transitorias.”

Así las cosas, como lo indica la Vista Fiscal y lo había señalado la insistencia del Congreso, el proyecto de ley de la referencia si bien hace mención al Colegio Colombiano de Psicólogos no lo crea. Procederá la Sala a determinar cuáles son las funciones que puede asignar la ley a tales colegios para, posteriormente, analizar si aquéllas asignadas al Colegio Colombiano de Psicólogos se ajustan a la Constitución.

## 6. Funciones que pueden ser atribuidas a los colegios profesionales

El artículo 26 constitucional establece que “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionaran y vigilaran el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.” (subrayas ajenas al texto)

A la luz de la anterior disposición, la jurisprudencia de la Corte ha tenido la oportunidad de señalar qué funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional pueden ser asignadas a los colegios.

En la Sentencia, C-492/96, anteriormente relacionada, la Corte tuvo la oportunidad de recordar que la ley está facultada para asignarle a los colegios profesionales la función de velar por la idoneidad de las personas que ejercieran determinada profesión. Dijo la Corporación:

“Los colegios de profesionales, considera la Corte, no responden simplemente a una necesidad asociativa entre sus integrantes para alcanzar fines individuales de cada uno de ellos, sino que se proyectan hacia el entorno social, si se tiene en cuenta que su primordial objeto radica en establecer formas de autocontrol, de preservación y de aquilatamiento de la preparación, la idoneidad, la ética y la eficiencia de quienes, en el campo de la actividad respectiva, habrán de ejercer su profesión.

No es extraño, entonces, que tales asociaciones exijan requisitos a sus afiliados, en el campo de la formación académica, de la experiencia y del prestigio, ni que vigilen de cerca la conducta que ellos observan en el ejercicio profesional, su rendimiento, la calidad de sus servicios y su creciente capacitación, así como las sanas prácticas de competencia, pues de lo que se trata es de brindar garantías a la sociedad y fortaleza al desarrollo de la profesión.

La misma norma constitucional señala que la ley podrá asignar a los colegios de profesionales funciones públicas y establecer los debidos controles.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Posteriormente, en la Sentencia C-964/99, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de referirse a la competencia para expedir títulos de idoneidad por parte de colegios profesionales. En esta ocasión, la Corte encontró que si bien los colegios profesionales podían

asumir funciones públicas por asignación legal, tales como vigilancia y certificación de ciertas profesiones, éstas no podían ser ejercidas por cualquier órgano de base privada.

Con fundamento en las anteriores premisas, la Corte declaró inexecutable la creación legal de un comité de constructores que no teniendo los elementos de un colegio profesional tenía funciones que sólo a éstos se le pueden atribuir<sup>12</sup>. Para tomar la determinación señalada consideró la Corte:

“De acuerdo con el artículo 26 de la Carta, la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones corresponde a “las autoridades competentes”, por lo que es claro que el constituyente entregó la responsabilidad de otorgar, homologar y no autorizar los títulos profesionales, al Estado. No obstante, la ley podrá asignar funciones públicas a los colegios profesionales, pues como lo ha dicho en reiteradas oportunidades esta Corporación<sup>13</sup>, los “colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros”<sup>14</sup>.

(...)

Los Comités Nacional y seccionales de constructores son órganos de base privada, como quiera que están integrados por representantes de entidades particulares.

(...)

Por consiguiente, estos Comités son órganos privados de creación e integración legal, que tienen a su cargo la función pública de inspeccionar el ejercicio de una profesión. Sin embargo, esta sentencia ya ha precisado que la inspección y vigilancia de las profesiones es una función estatal que sólo puede ser delegada en los colegios profesionales. Por lo tanto, la Corte debe precisar si los comités podrían considerarse colegios profesionales.

(...)

la organización profesional es una clara manifestación del derecho de asociación, por lo que su conformación y su estructura interna obedecen a la libre determinación de quienes la integran. De ahí pues, que el profesional tiene la facultad de escoger libremente si se compromete a realizar un proyecto, si acepta las condiciones de un grupo ya conformado o si se abstiene de ingresar a una agremiación determinada. De esta manera, la asociación de profesionales representará una identidad de objetivos libremente concertados. Por su parte, los colegios de profesionales “son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada”<sup>15</sup>, por lo que su creación corresponde a los particulares. Además, su estructura interna y su funcionamiento debe ser, en todo caso, democrático, lo cual es

razonable, por cuanto el Estado puede atribuir funciones públicas a los colegios profesionales. Por lo tanto, estas corporaciones privadas no forman parte de la administración, y su creación voluntaria y la cualificación objetiva de sus miembros autoriza una representación y una verdadera defensa de intereses particulares. No obstante, se insiste, por expresa disposición constitucional la ley podrá asignar funciones públicas a los colegios profesionales, por lo que es posible atribuirles la tarea de ordenar el ejercicio de las profesiones.

(...)

el origen de los colegios profesionales parte de la iniciativa privada, pues “en términos generales son los particulares y no el Estado a la luz de la actual Constitución, quienes determinan el nacimiento de un colegio profesional, pues ésta tarea es eminentemente el desarrollo del artículo 38 de la Carta”<sup>16</sup>. Por consiguiente, es de la esencia de los colegios profesionales, la integración voluntaria de personas que desempeñan una labor cualificada, por lo cual, estos comités de constructores, que fueron legalmente creados, no pueden considerarse colegios profesionales.

La anterior conclusión se confirma cuando se analiza la integración de los comités de constructores, pues es claro que éstos no tiene estructura democrática, requisito ineludible para que la ley pueda atribuirles funciones públicas.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Ahora bien, para la Corte, el Congreso ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones respecto de las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones y la decisión de si crea un órgano o entidad del orden nacional, o si más bien, en desarrollo del mismo artículo 26, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, atribuye la función a la asociación profesional que se organice como Colegio Profesional en los términos que señale la ley.

Empero, si el legislador opta por la creación de un órgano o entidad del orden nacional, debe, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución, contar con la iniciativa gubernamental.”

En atención a lo anterior, en las sentencias C-482/02 y C-078/03 se declararon fundadas las objeciones presidenciales que indicaban que la creación del Consejo Profesional de Bacteriología, en el primero de los fallos, y la modificación de la estructura de Consejo Profesional Nacional de Ingenierías, en el segundo fallo, debían tener iniciativa gubernamental.

## 7. Constitucionalidad de las funciones asignadas al Colegio Colombiano de Psicólogos

Según el artículo 6 del Proyecto de Ley en estudio para el ejercicio de la profesión de psicólogo se requiere haber obtenido la tarjeta profesional “expedida por el Colegio Colombiano de Psicólogos”.

Tal función del mencionado colegio se reitera en el artículo 12 el cual indica que a partir de la vigencia de la ley en cuestión el Colegio Colombiano de Psicólogos deberá “a) expedir la tarjeta profesional a los psicólogos previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley; b) realizar el trámite de inscripción de los psicólogos en el “Registro Único Nacional del Recurso Humano en Salud” según las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social, y c) conformar el Tribunal Nacional Deontológico y Bioético para darle cumplimiento a lo establecido en el Código Deontológico y Bioético del ejercicio profesional de la Psicología de que trata la presente ley, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal efecto.”

La Corte, coincidiendo con lo señalado por la Procuraduría, observa que las funciones atribuidas por el legislador al Colegio son características de la inspección y vigilancia de una profesión. En efecto, una manera de controlar que quien ejerza una determinada profesión lo haga después de haber cumplido los parámetros legales es la expedición de un carné que tal cosa certifique. De igual manera, se puede hacer un seguimiento de quiénes y bajo el cumplimiento de qué requisitos están ejerciendo la psicología si los miembros de la profesión hacen parte de un registro único. Por último, si se quiere dar cabal cumplimiento al código que rige la profesión de psicología es también válida la vigilancia que se puede ejercer a través del Tribunal Nacional Deontológico y Bioético.

La Sala observa, además, que se respeta el artículo 26 C.P. pues no se le deja al Colegio la función de fijar requisitos para el ejercicio de la profesión –se hace referencia al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley-, ni la de establecer,

desconociendo lo fijado por el legislador, los parámetros bajo los cuales se juzgará el comportamiento profesional de los psicólogos.

Por último, vale la pena resaltar que, reforzando el carácter democrático que deben tener los colegios profesionales -según la Constitución (art. 26) y su desarrollo jurisprudencial- el artículo 12, haciendo eco tácito de lo indicado en el artículo 46 del Estatuto del Colegio<sup>18</sup>, indica que éste está “conformado por el mayor número de afiliados activos de [la psicología]” y “tiene estructura interna y funcionamiento democrático.” Se cumple así el requisito para que la asociación profesional particular pueda denominarse colegio, a saber, su estructura democrática.

En conclusión, al observar que la creación del colegio, al haber nacido de la iniciativa particular y no legal, respeta la libertad constitucional de asociación y encontrar que el legislador delegó válidamente las actividades relacionadas con el control de la profesión de psicología, la Corte:

- a. Declarará infundadas las objeciones presentadas a los artículos 6, parcial, y 12 y, en consecuencia,
- b. Declarará exequible tales disposiciones por los aspectos analizados en la presente sentencia.

## IX. DECISION

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

### RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con los artículos 6 en su expresión “expedida por el Colegio Colombiano de Psicólogos” y 12 del Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara,

“por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior exclusivamente respecto de las objeciones formuladas, en los aspectos analizados, declarar EXEQUIBLE los artículos 6 en su expresión “expedida por el Colegio Colombiano de Psicólogos” y 12 del el Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-470 DEL 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: Expediente OP-089

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 253/05 Senado, 021/04 Cámara “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el código deontológico y bioético y otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito presentar salvamento de voto frente a esta decisión, con fundamento en las siguientes razones:

En mi opinión, el proyecto de ley estudiado por la Corte en el presente proceso, debió ser declarado inconstitucional porque existía un vicio de procedimiento insubsanable en su trámite.

El vicio de aludido se refiere a que en el trámite del proyecto de Ley sub examine no se dio cabal cumplimiento al requisito de anuncio previo de votación, consagrado en el artículo 8º del Acto Legislativo 02 de 2003. Con ello, a mi juicio, se incurrió en un vicio de inconstitucionalidad insubsanable, por cuanto el anuncio es una formalidad señalada por la propia Constitución; exigencia ésta que permite que los individuos integrantes del Estado Colombiano confíen en que la producción de las normas jurídicas se hace de acuerdo con lo

establecido en la Carta Política.

Por consiguiente, una formalidad consagrada en la propia Constitución, como lo es el anuncio de votación del artículo 8° del Acto Legislativo 02 de 2003, no puede ser subsanada en el evento de no presentarse y acarrea la inexecuibilidad de la ley de que se trate.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 El artículo 6 se objeta en lo relativo a la mención del Colegio Colombiano de Psicólogos; el 12 en su totalidad.

2 El anuncio se dio en los siguientes términos: Acta No 8:

“Presidente: Señor Secretario, anuncie dos proyectos y dele lectura a una proposición que hay sobre la mesa.

Secretario: Para discutir y aprobar en la siguiente sesión los Proyectos 021 de 2004 y el 025 de 2004 Cámara.” (subrayas ajenas al texto)

Acta No 9:

“El presidente:

Señor Secretario por favor anunciar los proyectos de ley que no se tramitaron en el día de hoy y que serán para la próxima sesión.

El secretario:

Señor Presidente se estaba tramitando el proyecto 021 y tenemos además el proyecto de ley

025 Cámara (...)

El presidente:

(...)

por tanto se cita para el día de mañana miércoles a partir de las nueve de la mañana con el fin de continuar el trámite de los proyectos de ley que están en la Comisión.” (subrayas ajenas al texto)

3 El anuncio se dio en los siguientes términos:

“Secretaria: Señor Presidente, para la discusión en la siguiente Sesión de los siguientes proyectos de ley.

(...)

Proyecto de Ley número 021 de 2004 Cámara, 253 de 2005 Senado (...)”(subrayas ajenas al texto)

4 La votación fue anunciada en los siguientes términos: “La Secretaría informa (doctor Angelino Lizcano)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley 021 del 04 Cámara, 253 del 05 Senado.”

5 La votación fue anunciada en los siguientes términos: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima semana.

Sí señora Presidenta los proyectos para debatir y votar en la próxima sesión plenaria son los siguientes:

Con informe de objeciones:

- Proyecto de ley número 235 de 2003 Senado, 126 de 2002 Cámara, por la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico, Reinado Nacional del Bambuco y Muestra Internacional del Folclor y se ordena unas obras.

\*\*\*

- Proyecto de ley número 253 de 2005 Senado, 021 de 2004 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones.”

6 Tomado por la Procuraduría de [www.ascofapsi.org.co](http://www.ascofapsi.org.co) el 7 de junio de 2006

7 Tomado por la Procuraduría de  
www.uam.edu.co/Noticias/popups/documentos/estatcolegio.doc el 8 de junio de 2006

8 Ver, entre otras las sentencias C-068/04 M.P. Jaime Araujo Rentería S.V. Rodrigo Escobar Gil, C-069/04 M.P. Eduardo Montealegre Lynett C-433/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.V. Rodrigo Escobar Gil, C-885/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra S.V. Rodrigo Escobar Gil y Humberto Sierra Porto.

9 Ver, entre otras, la Sentencia C-1143/03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 La votación fue anunciada en los siguientes términos: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima semana.

Sí señora Presidenta los proyectos para debatir y votar en la próxima sesión plenaria son los siguientes:

Con informe de objeciones:

- Proyecto de ley número 235 de 2003 Senado, 126 de 2002 Cámara, por la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico, Reinado Nacional del Bambuco y Muestra Internacional del Folclor y se ordena unas obras.

\*\*\*

- Proyecto de ley número 253 de 2005 Senado, 021 de 2004 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones.”

11 El concepto de la Procuraduría General de la Nación plantea el problema jurídico en los siguientes términos: “habrá de establecerse si por medio de los artículos objetados el legislador excedió su competencia disponiendo aspectos del Colegio Colombiano de Psicólogos cuya regulación compete exclusivamente a los particulares y, por lo tanto, desnaturalizando su origen, con vulneración del derecho de asociación a que se refieren los artículos 26, 38 y 103 de la Carta Política.” (fl. 521)

12 Por otra parte, reiteró la Corporación que las asociaciones de particulares no podían ser creadas por ministerio de la ley, sino por voluntad de los asociados, lo cual no implicaba que la ley no pudiera regularlas.

13 Pueden consultarse las sentencias C-226 de 1994, C-492 de 1996 y C-399 de 1999.

14 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

17 M.P. Álvaro Tafur Galvis

18 Artículo 46.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Los colombianos que hayan adquirido el título profesional de Psicólogo, según las normas legales vigentes en Colombia.

2. Los extranjeros cuyo título sea equivalente u homologable al que se expide en Colombia, según la legislación nacional vigente y los correspondientes acuerdos internacionales.

3. Los colombianos que hayan obtenido el título de Psicología en el extranjero y que acrediten el reconocimiento legal de dicho título por parte del Estado colombiano.  
<http://www.uam.edu.co/Noticias/popups/documentos/estatcolegio.doc> consultada el 11 de junio de 2006