C-505-14

Sentencia C-505/14

CODIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA-Integración de Comités de adopciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y equipos técnicos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia/EXCLUSION DE LA PROFESION DE DESARROLLO FAMILIAR EN COMITES DE ADOPCION DEL ICBF Y EQUIPOS INTERDISCIPLINARIOS DE LAS DEFENSORIAS Y COMISARIAS DE FAMILIA-Constituye omisión legislativa relativa/PERFIL PROFESIONAL DEL DESARROLLISTA FAMILIAR-Relación directa, clara e inequívoca con las funciones a desempeñar en los comités de adopción del ICBF y equipos interdisciplinarios de las defensorías y comisarías de familia

La Corte constata que las disposiciones legales son contrarias a los postulados constitucionales por generar efectos restrictivos frente al ejercicio de la profesión de un grupo: desarrollistas familiares, y que dicha limitación no guarda consonancia con la razonabilidad y proporcionalidad que deben sustentar estas medidas legislativas cuando se regula el ejercicio de una profesión u oficio. Sin embargo, la consecuencia jurídica a aplicar no será la de declarar la inexequibilidad de las normas parcialmente acusadas. Lo anterior, por cuanto, como la jurisprudencia constitucional lo ha señalado en varias oportunidades, si la Corte en ejercicio del control abstracto de inconstitucionalidad puede excluir la interpretación o interpretaciones de la norma que sean irrazonables a la luz de los valores, principios y derechos contenidos en la Carta, en virtud del principio de conservación del derecho y del respeto por el principio democrático, debe preferir esta opción y mantener la norma bajo la interpretación que la haga compatible con la Constitución Política, de esta forma, además garantiza su supremacía en el orden interno. En esta oportunidad la Sala Plena observa que la interpretación de los artículos 73, 79 y 84, parcialmente acusados, al determinar que los Comités de Adopción, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, deben estar integrados, entre otros profesionales por un "trabajador social", no debe entenderse de manera taxativa, ante los efectos discriminatorios que ello conlleva, sino que debe entenderse en el sentido de que los desarrollistas familiares también pueden postularse para estos cargos, en razón a la relación directa, clara e inequívoca que guarda su perfil profesional con las funciones a desempeñar en las instancias a las que se viene haciendo referencia en el Sistema Nacional

de Bienestar Familiar. Cabe anotar que la Sala no extiende el entendimiento de las normas objeto de reproche a todas las profesiones sociales, pues, en este caso los demandantes lograron establecer una comparación concreta frente a la profesión social de desarrollo familiar. A partir de esta argumentación, giró el análisis de constitucionalidad por omisión legislativa relativa durante el cual se estableció que teniendo en cuenta el perfil profesional de los desarrollistas familiares no había razón que justificara su exclusión para integrar los Comités de Adopción, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia con carácter obligatorio -no facultativo como se encuentra consagrado en la actualidad- más aún, cuando su objeto de estudio específico es la familia y que mientras adelantan sus estudios superiores uno de las competencias formativas que adquieren es la de intervenir en los procesos de restablecimiento de derechos de los menores de edad. Por tanto, en aplicación del criterio de afinidad, la inclusión en la norma de otras profesiones sociales sólo procederá, en la medida en que se demuestre que existe una relación directa, clara e inequívoca, entre el respectivo perfil profesional y las funciones asignadas a los Comités de Adopción y equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, tal y como aconteció en el presente caso frente a la profesión de desarrollo familiar.

COMITES DE ADOPCIONES DEL ICBF-Integración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Características/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Jurisprudencia constitucional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Condiciones/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Exigencias

DERECHO FUNDAMENTAL A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR EL EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO MEDIANTE LA EXIGENCIA DE TITULOS DE IDONEIDAD-Jurisprudencia constitucional

INTERVENCION DEL LEGISLADOR PARA REGULAR EL EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Justificación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR EL EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Límites

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos esenciales que deben concurrir para su procedencia

Para la verificación de un cargo por omisión legislativa relativa deben concurrir los siguientes elementos: "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador".

PROFESION DE TRABAJO SOCIAL-Campo de acción/PROFESION DE DESARROLLO FAMILIAR-Campo de acción

COMITES DE ADOPCION DEL ICBF Y EQUIPOS INTERDISCIPLINARIOS DE LAS DEFENSORIAS Y COMISARIAS DE FAMILIA-Limitación del ejercicio de la profesión a los desarrollistas familiares

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas y establecer las diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles/TEST DE RAZONABILIDAD-Etapas

La jurisprudencia ha precisado, de manera invariable, que en desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles. Se busca así establecer en cada caso "i.) si se está frente a supuestos de hecho diversos o si estos son comparables; ii.) si el fin perseguido por la norma es un fin legítimo a la luz de la Constitución; iii.) si los supuestos de hecho estudiados, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guardan una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos; iv.) si el trato desigual es proporcionado. La necesidad de que exista proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos por la norma ha sido también resaltada por la jurisprudencia, que ha propuesto tres pasos para resolverlo: así entonces, a) los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes.

NORMA SOBRE COMITES DE ADOPCION DEL ICBF Y EQUIPOS INTERDISCIPLINARIOS DE LAS DEFENSORIAS Y COMISARIAS DE FAMILIA-Ausencia de justificación y objetividad genera para los profesionales en desarrollo familiar una desigualdad negativa frente a los profesionales en trabajo social

PROHIBICION DE DISCRIMINACION EN RAZON A LA PROFESION-Contenido y alcance

Referencia: expediente D-10029

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73, 79 y 84 (parciales) de la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"

Actores: Ricardo Gómez Giraldo y María Carmenza Quintero Cardona.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luis Ernesto

Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Ricardo Gómez Giraldo y María Carmenza Quintero Cardona, demandaron la constitucionalidad de la expresión "un trabajador social", contenida en los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006.

Mediante auto del doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el presente proceso al Congreso de la República, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-, al Ministerio de Justicia, al Departamento para la Prosperidad Social, a la Defensoría del Pueblo, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Comisión Nacional de Servicio Civil, e invitó a participar en el debate a la Facultad de Estudios de Familia de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Desarrollo Familiar de la Fundación Universitaria Luis Amigó, al Departamento de Trabajo Social adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, a la Facultad de Ciencias Humanas y Trabajo Social de la Universidad Nacional, a la Maestría en Desarrollo Educativo y Social de la Universidad Pedagógica Nacional, a la Especialización en Infancia, Desarrollo y Cultura de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a la Especialización en Desarrollo Familiar de la Universidad del Norte, a la Universidad del Rosario, a la Universidad de los Andes, a la Universidad Externado de Colombia, a la Universidad Javeriana, a la Universidad Nacional de Colombia, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Pontificia Bolivariana sede Montería, a la Universidad del Sinú – Seccional Montería-, a la Universidad de Medellín, a la Universidad del Atlántico y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr

traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones parcialmente demandadas y se subrayan los apartes acusados:

"LEY 1098 DE 2006

(noviembre 8)

Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006

Esta ley entró a regir seis (6) meses después de su promulgación, según lo dispuso el Art. 216.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

ARTÍCULO 73. PROGRAMA DE ADOPCIÓN. Por programa de adopción se entiende el conjunto de actividades tendientes a restablecer el derecho del niño, niña o adolescente a tener una familia.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través del Comité de Adopción en cada Regional y Agencia y las Instituciones Autorizadas por este para desarrollar el Programa de adopción a través de su Comité de Adopción serán la instancia responsable de la selección de las familias colombianas y extranjeras adoptantes y de la asignación de los niños, niñas y adolescentes adoptables.

<Inciso 3o. corregido por el artículo 1 del Decreto 578 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En la asignación de familia que realice el Comité de Adopción, se dará prelación a las familias colombianas de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de este código. El incumplimiento de esta norma dará lugar a las sanciones disciplinarias del caso e invalidará la citada asignación.

PARÁGRAFO 1o. Las Instituciones Autorizadas para desarrollar el Programa de Adopción garantizarán plenamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes susceptibles de ser adoptados, mientras permanezcan bajo su cuidado y no podrán entregarlos a persona alguna sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Código.

PARÁGRAFO 2o. Integración de los comités de adopciones. Los Comités de Adopciones del ICBF y de las instituciones autorizadas, estarán integrados por el Director Regional del ICBF o su delegado, el director de la institución o su delegado, un trabajador social, un psicólogo y por las demás personas que designen, según sea el caso, el ICBF o las juntas directivas de las instituciones. (…)

ARTÍCULO 79. DEFENSORÍAS DE FAMILIA. Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.

ARTÍCULO 84. CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y REGLAMENTACIÓN. Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales.

Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población. Las Comisarías tendrán el apoyo permanente de la Policía Nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de determinar dichos municipios.

En los municipios en donde no fuere posible garantizar el equipo mencionado en el inciso anterior, la Comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los

colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar".

1.2. LA DEMANDA

1.2.1. Los demandantes afirman que los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006, incurren en una omisión legislativa relativa al establecer taxativamente que un trabajador social debe hacer parte de los equipos técnicos interdisciplinarios del Comité de Adopciones del ICBF y de las Defensorías de Familia, como también conformar el equipo de las Comisarías de Familia, excluyendo de dicha integración a otros profesionales afines a los trabajadores sociales en temas de familia, como por ejemplo, los profesionales en desarrollo familiar.

1.2.1.1. En criterio de los actores, el legislador omitió incluir un ingrediente esencial en la norma para armonizarla con los postulados constitucionales, en el sentido de establecer de forma taxativa que los profesionales sociales o afines a los trabajadores sociales también pueden integrar el equipo interdisciplinario, máxime cuando acreditan que son expertos en temas de familia.

1.2.1.2. Agregan que no existe razón suficiente para justificar la exclusión de otros profesionales del área social como posibles integrantes de los equipos interdisciplinarios de las entidades ya referidas y que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Sobre todo, destacan que el interés superior de los menores de edad no estaría comprometido porque precisamente la competencia de los profesionales en materia de familia garantiza que pueden realizar las labores propias de estos cargos con idoneidad.

1.2.1.3. Sumado a lo anterior, refieren, ni siquiera en la exposición de motivos del proyecto que luego se aprobó como la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" se encuentra la razón por la cual el legislador decidió incluir taxativamente al trabajador social como profesional del área social que debía integrar con carácter obligatorio la estructura orgánica de las entidades a las que se viene haciendo referencia. Por tanto, sostienen que ante la ausencia de justificación en este sentido, lo que aconteció fue que el legislador trasladó del Decreto 2737 de 1989 a la Ley 1098 de 2006, la consagración taxativa de un determinado profesional, quien en ese entonces incluía al trabajador social como parte del equipo interdisciplinario de los jueces de menores y los

promiscuos de familia[1], y también como parte integrante de las Comisarías de Familia con carácter preferente[2].

1.2.1.4. Explican que dicha exclusión tiene justificación en el marco de la expedición del derogado Código de Menores, puesto que en el año de 1989 cuando fue expedido, por ejemplo, el programa de desarrollo familiar no había sido aprobado, hecho que se dio en 1998 con la expedición de la Ley 429. Por el contrario, no existe justificación para que otras profesiones del área social como la de desarrollo familiar no se incluya de forma taxativa en los apartes normativos acusados como sucede con la de trabajo social.

1.2.1.5. Lo anterior, consideran, obstaculiza el desempeño de otros profesionales del área social en funciones propias de su formación académica en los Comités de Adopciones del ICBF y en la conformación de los equipos de las instituciones como las Defensorías de Familia y las Comisarías de Familia, pues la norma los contempla de manera optativa pero no obligatoria. Por esta razón, dicen, el nominador al momento de elegir el respectivo profesional siempre preferirá al trabajador social porque figura taxativamente en la ley. Lo anterior, dicen, es una exigencia desproporcionada e innecesaria que origina una diferenciación de trato injustificada entre los trabajadores sociales y el resto de profesionales que se desempeñan en esta misma área, dentro de los que se encuentran los profesionales en desarrollo familiar.

1.2.2. Manifiestan que el artículo 13 Superior consagra el principio de igualdad y el principio de prohibición de discriminación, de los cuales se deriva que toda diferenciación de trato debe encontrarse justificada, máxime si se realiza con base en un criterio sospechoso como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o filosófica, a los cuales puede sumarse la discriminación en razón a la profesión.

1.2.2.1. Bajo esta perspectiva, aducen, la normativa acusada vulnera el Convenio 111 de la OIT que integra el bloque de constitucionalidad "sobre la discriminación (empleo y ocupación)", el cual en sus artículos 1 y 2 establece que el término de discriminación comprende:

"[C]ualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación…

[T]odo miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto".

1.2.2.3. Advierten que aunque el artículo 2 del Convenio 111 de la OIT consagra que las exclusiones o preferencias establecidas con base en la calificación exigida para un empleo no debe ser considerada como discriminación, en este caso, sí genera efectos discriminatorios por cuanto no existe justificación del legislador para presumir que un profesional en trabajo social es más calificado en temas de familia que otro profesional social, como por ejemplo, un profesional en desarrollo familiar, para desarrollar sus labores en las dependencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En este orden de ideas, aducen, se desconoce el derecho a la igualdad de las personas que cursaron estudios afines en el área social cuando aspiran a acceder a una vacante en las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con lo cual, también se vulnera el derecho a la libertad de elección y ejercicio de profesión y oficio.

1.2.2.4. Insisten en que aunque no existe una prohibición expresa que establezca diferencias en el acceso a un cargo en los Comités de Adopciones del ICBF y de las instituciones autorizadas en las Defensorías y Comisarías de Familia con base en la profesión del aspirante, lo cierto es que cuando un profesional del área social aspira a ser parte del equipo interdisciplinario mínimo u obligatorio de la entidad, si su perfil no es el de trabajador social, se genera un efecto discriminatorio porque al establecerse en la norma dicha condición, el nominador rechaza su postulación.

1.2.3. En este respecto, citan un fallo de tutela de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (Sentencia T-59524, Acta No. 141 proferida el 19 de abril de 2012. M.P. Augusto J. Ibáñez Guzmán) en el que se analizó el caso de un profesional en derecho que había sido excluido del concurso de méritos para proveer la vacante de Director Regional del SENA porque su perfil profesional no estaba estipulado taxativamente en la convocatoria. En esta oportunidad, destacan, la Corte Suprema de Justicia concedió el amparo de los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y de acceso a la función pública del actor argumentando que "[L]a afinidad no debe examinarse de cara a una profesión en particular, sino a las funciones previstas para el ejercicio del cargo, pues de

otro modo se consagraría una restricción injustificada y por esa vía atentatoria de los derechos a la igualdad y al acceso a la función pública de los posibles aspirantes que tengan otro título profesional pero cuenten con la formación profesional necesaria para el desempeño del empleo".

1.2.4. A la luz del anterior criterio, refieren que los artículos parcialmente acusados, (i) no permiten que el intérprete pueda conciliar el ingreso de un profesional social diferente al trabajador social en el equipo interdisciplinario, pues la norma no hace alusión a profesiones "afines"; (ii) no existe conexión de necesidad entre la profesión de trabajo social y el ejercicio de las funciones previstas en el cargo, pues, las mismas no giran solo en torno a la sociedad sino también a la familia, donde otros profesionales sociales, como los de desarrollo familiar, son igualmente idóneos para desempeñarse en ese campo; (iii) las tareas esenciales a ejecutar por el trabajador social en dichas instancias no son indispensables por cuanto otro profesional del área social afín también las podría desempeñar en relación con la aptitud y capacidad.

1.2.5. Por todos los argumentos anotados consideran que debe realizarse un juicio de igualdad y proporcionalidad, pues a la luz de las disposiciones acusadas el legislador privilegió a un grupo profesional sin tener en cuenta a otros profesionales, que en ejercicio de sus funciones pueden cumplir con el objetivo de la norma, como los desarrollistas familiares, con base en las siguientes razones:

1.2.5.1. A partir de la comparación de los planes de estudio de los programas curriculares de trabajo social y desarrollo familiar, concluyen, no existe una distinción en torno a la idoneidad de cada uno de estos profesionales para realizar las actividades previstas en los artículos demandados de la Ley 1098 de 2006. En otras palabras, sostienen, del análisis de los diferentes planes de estudio puede concluirse que los programas vistos desde su intensidad horaria como desde sus líneas de profundización en materia de familia y sociedad no son diferentes sustancialmente con respecto a la habilidad para ejercer las actividades previstas en el Código de la Infancia y la Adolescencia ni en el artículo 10 del Decreto 4840 de 2007 a través del cual se fijan las funciones de los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia y del perfil de competencias, habilidades y funciones de talento humano que ha fijado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en sus lineamientos técnicos. En razón a que no existe una distinción de

orden material, dicen, la decisión del legislador en el sentido de incluir taxativamente sólo a los trabajadores sociales no tiene justificación.

1.2.5.2. Precisan que si bien las líneas de acción en las Defensorías y Comisarías de Familia son amplias, por cuanto no sólo se circunscriben al ambiente familiar sino que también involucran diferentes entornos sociales, otros profesionales en el área social diferentes al trabajador social de forma general pueden responder a las necesidades del servicio y pueden garantizar la protección del interés superior del menor de edad. Por ejemplo, dicen, las competencias adquiridas por un profesional en desarrollo familiar están íntimamente relacionadas con el estudio social y citan para el efecto, algunas de sus competencias en este campo.

1.2.5.3. Sumado a lo anterior, la redacción de las normas parcialmente censuradas origina además del efecto de excluir de la conformación de dichas instancias a los profesionales en desarrollo familiar, otras consecuencias discriminatorias como en el caso del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte suscritos por el ICBF, en cuanto a su supervisión técnica exige que el equipo de apoyo del supervisor cuente con profesionales que acrediten títulos universitarios en las áreas psicosocial (psicólogos y trabajadores sociales), pedagógica, de salud (nutricionistas, enfermeras, médicos, bacteriólogos y microbiólogos) y de ingeniería.

Lo anterior, explican, se deriva de manera indirecta de la Ley 1098 de 2006, pues aunque la norma no establece dicho carácter restrictivo para la conformación del anterior equipo, el ICBF reglamentó dicho sistema de supervisión tomando como parámetro de referencia el mismo perfil profesional de los equipos interdisciplinarios de los Comités de Adopciones del ICBF y de las instituciones autorizadas, Defensorías y Comisarías de Familia.

1.2.6. Agregado a lo anterior, aducen, se restringe la libertad de elegir profesión u oficio como expresión del derecho al trabajo, pues tal y como está redactada la norma, puede entenderse que para aspirar al cargo de un equipo interdisciplinario sólo se puede acreditar el título de trabajador social, lo cual carece de toda justificación y de manera concreta desborda el límite material al que se hizo expresa referencia, en la medida en que excluye sin razón a aquéllos profesionales sociales que cuentan con estudios equivalentes a los que el legislador estimó como válidos para ejercer dicho cargo en torno a la familia y

que también tienen una relación de conexidad directa, clara e inequívoca con las funciones propias del cargo. En este orden de ideas, consideran, al operador de la norma le asiste el deber de verificar que los programas curriculares tengan una relación intrínseca con las funciones asignadas en la ley a los trabajadores sociales, pues solo así se respeta el criterio de idoneidad y afinidad que no tuvo en cuenta el legislador para regular la materia.

1.2.7. Por todo lo expuesto, solicitan se declare la exequibilidad condicionada de los artículos 73, 79 y 84 parcialmente acusados de la Ley 1098 de 2006, bajo el entendido de que las consecuencias jurídicas de las normas no sólo se extiendan al trabajador social sino a profesionales idóneos y afines en el área social como los profesionales en desarrollo familiar.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado judicial, le solicitó a la Corte inhibirse para proferir un fallo de fondo en el asunto de la referencia, por las siguientes razones:

1.3.1.1. Sostiene que los actores confunden las profesiones de trabajo social y desarrollo familiar, sin tener en cuenta que las disposiciones legales que las regulan se encuentran amparadas por el principio de presunción de legalidad. Lo anterior, dicen, significa que los demandantes no realizaron la integración de la proposición jurídica completa, puesto que si lo que pretendían era demostrar que las dos carreras profesionales eran asimilables debieron demandar la Ley 53 de 1977 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de trabajador social y se dictan otras disposiciones", el Decreto Reglamentario No. 2833 de 1981, y la Ley 429 de 1998 "por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones".

1.3.1.2. La anterior integración normativa, a su parecer, es necesaria para estructurar el cargo de igualdad que pretenden formular los demandantes en el sentido de que legalmente las dos profesiones son asimilables.

1.3.1.3. Sin embargo, manifiestan, de la anterior normativa no se evidencia que las

profesiones de trabajo social y desarrollo familiar puedan asimilarse ni que, en consecuencia, las normas parcialmente acusadas sean inconstitucionales cuando consagran taxativamente que para la conformación de algunas instancias institucionales debe reservarse un cargo exclusivamente para el trabajador social.

1.3.1.4. De otro lado, destaca la potestad del legislador para hacer las leyes que rigen el ejercicio de funciones públicas y establecer los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a un cargo público, para lo cual, hace referencia de manera extensa a la jurisprudencia constitucional que se ha encargado de desarrollar este tema.

1.3.1.5. Ahora, refiere, si bien los actores formulan un cargo por omisión legislativa relativa respecto de los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006, a su parecer, no es posible que la Corte se pronuncie de fondo sobre este aspecto porque no demostraron que dichas normas excluyen de sus consecuencias jurídicas casos asimilables, pues las profesiones de trabajo social y de desarrollo familiar son diferentes. Aún más, cuando el legislador estableció un régimen legal especial y autónomo para cada una de ellas. Sobre todo, dice, el legislador estableció el título que deben acreditar las personas que aspiren a desempeñar ciertos cargos públicos.

1.3.1.6. Por los argumentos expuestos, considera, se trata de una inepta demanda, ya que el señalamiento de los preceptos acusados de incurrir en una omisión legislativa relativa no plantea una hipótesis real o plausible de que se trate de casos asimilables. Al contrario, afirma que se trata de dos profesiones diferentes, tienen su propia regulación y protección legal y agrega que el legislador tiene amplia configuración legislativa para determinar qué profesionales pueden acceder a ciertos cargos.

1.3.2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino en el proceso de la referencia, mediante apoderado judicial, solicitando la declaratoria de exequibilidad de los apartes normativos acusados con base en los siguientes argumentos:

1.3.2.1. Expone que cuando el Congreso de la República, mediante los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006, estableció que los trabajadores sociales son profesionales que deben integrar los Comités de Adopción del ICBF y de las instituciones autorizadas, así

como los equipos técnicos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia y las Comisarías de Familia, lo hizo en ejercicio de una potestad que le es propia en consideración al interés superior del menor de edad.

1.3.2.2. Sostienen que es en virtud de este principio que resulta determinante la intervención de un profesional en trabajo social, quien en desarrollo de sus competencias puede comprender la realidad en la que está inmerso el menor de edad, buscar la recuperación de la familia, reconocer su importancia en la sociedad, así como defender y proteger los derechos de cada uno de los integrantes del grupo familiar, en especial, de los menores de 18 años.

1.3.2.3. A su parecer, el legislador al establecer taxativamente al profesional en trabajo social para conformar los referidos Comités e integrar la conformación de las Defensorías y Comisarías de Familia, garantizó el respeto por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en concordancia con el artículo 26 Superior que autoriza la regulación de las profesiones y de ciertos oficios, tomando en consideración el riesgo de carácter social que entraña el ejercicio de ciertas actividades.

1.3.2.4. De otro lado, frente a la vulneración del principio de igualdad, sostiene que en este caso no es factible hablar de la vulneración del mismo por cuanto la exigencia contenida en los artículos parcialmente demandados no es equiparable ni comparable frente al ejercicio abstracto de otras profesiones igualmente reglamentadas en la ley. Además, no se trata de supuestos iguales y, en esa medida, la diferenciación no puede tenerse como irracional o desproporcionada.

1.3.2.5. Por todo lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes normativos demandados.

1.3.3. Departamento para la Prosperidad Social

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento para la Prosperidad Social, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006, por las siguientes razones:

1.3.3.1. Advierten, que para atender la razón por la cual se establece de manera taxativa

la profesión de trabajo social para conformar el Comité de Adopciones y los equipos técnicos de las Comisarías y Defensorías de Familia, debe acudirse a la finalidad de la Ley 1098 de 2006, la cual es, garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Por lo anterior, es que resulta admisible la exigencia de títulos de idoneidad, como el de trabajador social, para atender las distintas situaciones que puedan poner en riesgo los derechos de esta población. Enfatizan, las normas parcialmente demandadas deben leerse no desde la perspectiva de la vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo sino como garantía de protección de los derechos de los menores de edad, siendo razonable el señalamiento de las calidades para desempeñar las funciones públicas que respondan a las necesidades del buen servicio como las instancias que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

1.3.3.2. De conformidad con lo anterior, sostienen que pueden exigirse títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones ya que el legislador goza de libertad de configuración legislativa en la expedición de las leyes que regulan la función pública, siempre y cuando no desconozca principios, valores y derechos constitucionales, como en este caso, cuyo contenido normativo atiende al interés superior de los menores de edad. Ello, agregan, se encuentra intrínsecamente relacionado con la necesidad de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuente con personal idóneo para atender las diferentes dimensiones que integra el núcleo familiar, lo cual constituye una herramienta eficaz en la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

1.3.4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar se declarara la exequibilidad de las disposiciones objeto de reproche, por las siguientes razones:

1.3.4.1. Luego de hacer alusión a la protección constitucional reforzada de la que son sujetos los niños, niñas y adolescentes, y de examinar a la luz de la normativa vigente las características de la profesión de trabajo social, concluye que ésta no es una disciplina asimilable, equivalente o igual a la profesión de desarrollo familiar. Advierte que en

observancia del Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de planta del personal del ICBF, estos deben ser provistos con las personas que cumplan con el perfil profesional exigido para el efecto, sin que puedan ser compensados con experiencia u otras calidades, máxime cuando las leyes vigentes no los contemplan.

1.3.4.2. Indica que de acuerdo con el inciso final del artículo 79 de la Ley 1098 de 2006, los conceptos emitidos por parte de los profesionales que integran el equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia, entre ellos, el trabajador social, tiene el carácter de dictamen pericial, de lo cual colige que mientras el trabajador social se encuentra facultado de manera expresa por la ley para emitir dictámenes periciales en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos ante la jurisdicción de familia y ante los jueces en las distintas actuaciones de familia, no ocurre lo mismo en el caso de los profesionales en desarrollo familiar.

1.3.4.3. Específicamente, aducen, la intervención del trabajador social con los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo protección del Estado a través del proceso administrativo de restablecimiento de derechos se orienta inicialmente a acompañar e incidir en la transformación de las condiciones socio familiares y culturales del grupo nuclear o de origen de los menores de 18 años. Además interviene la familia extensa, las redes sociales, la comunidad, las redes institucionales de los niveles micro y macro social para garantizar que los usuarios de este servicio puedan gozar de las garantías plenas para su desarrollo integral.

1.3.4.4. Ahora, acerca del rol que desempeña el trabajador social como integrante del Comité de Adopciones, indican que desde su formación profesional y capacidad de análisis consiste en determinar las condiciones de idoneidad de las familias adoptantes, con el fin de garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para restablecer sus derechos.

1.3.4.5. Advierten que si bien existen otras disciplinas que intervienen en el campo social, ello no significa que puedan reemplazarse entre sí en el quehacer profesional, ya que cada una de ellas tienen enfoques y metodologías específicas de acción de acuerdo con la aprobación y regulación legal. En este sentido, los Comités de Adopciones, Defensorías de Familia, y Comisarías de Familia, tal como lo prevé el legislador en las normas demandadas,

requieren necesariamente del profesional de trabajo social, por cuanto este aborda temas de familia, individuo, comunidad, de grupo, y de esta forma, identifica el servicio o la necesidad que puede requerir un menor de edad en el curso del proceso administrativo de restablecimiento de derechos en todas estas áreas, por ello prevalece su contratación sobre la de un desarrollista familiar cuyo objeto profesional se circunscribe sólo a atender una de estas áreas.

1.3.4.6. Afirma que contrario a lo expuesto por los demandantes en este caso, no se está vulnerando el derecho a la igualdad o a la libertad de escoger profesión u oficio a través de la norma, sino que es consecuencia de la necesidad de garantizar el equipo mínimo considerado por el legislador en la Ley 1098 de 2006, con fundamento en las circunstancias particulares de complejidad y población a atender.

1.3.4.7. En suma, sostiene, no existe equivalencia entre trabajadores sociales y profesionales en desarrollo familiar con el fin de conformar el equipo mínimo establecido por la ley para los Comités de Adopciones, Defensorías y Comisarías de Familia, toda vez que, el campo de acción de estos últimos tiene especial énfasis en temas relacionados directamente con la familia y de esta forma se verían limitadas las distintas líneas de acción en materia de protección, garantía investigación, proyectos, intervención y programas sociales de prevención y restablecimiento de derechos, que son vitales para el desarrollo integral y armónico de los niños, niñas y adolescentes en la sociedad.

1.3.4.8. En conclusión, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, considera que las normas acusadas se ajustan a los postulados de la Constitución Política y por ello, no hay lugar a declarar la exequibilidad condicionada de estas, en el sentido de interpretar que cuando los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006 se refiera a trabajadores sociales, se comprenda que idéntico rol lo puede ejercer un profesional en desarrollo familiar, por cuanto las calidades de uno y otro profesional no se identifican entre sí y su misión profesional es distinta.

1.3.5. Defensoría del Pueblo

El Defensor delegado para asuntos constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo,

intervino en el presente proceso de constitucionalidad solicitando la exequibilidad condicionada de las disposiciones parcialmente demandadas, con base en los siguientes argumentos:

1.3.5.1. Para iniciar, sostiene que en este caso no se acreditan los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para sustentar el cargo por omisión legislativa relativa, por cuanto:

(i) si bien existe una norma sobre la cual puede predicarse el cargo, específicamente, los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006, ello no implica que estos, en los apartes demandados, excluyan expresamente a otros profesionales sociales diferentes a los trabajadores sociales para integrar los Comités de Adopciones y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, en la medida en que, lo que la norma consagra es una estructura orgánica mínima de estas dependencias, la cual puede ampliarse con la convocatoria de otros profesionales afines a las funciones propias de los cargos.

(ii) Sumado a lo anterior, para la Defensoría el hecho de que el legislador haya previsto consagrar de manera taxativa que la estructura orgánica mínima de los Comités de Adopciones y las Defensorías y Comisarías de Familia debe estar conformada, entre otros, por un trabajador social, tiene fundamento en la necesidad de garantizar el principio del interés superior del menor de edad, al amplio margen de configuración que le asiste al legislador en la materia, y al hecho de que se siguió la tradición jurídica del anterior Código del Menor que también incluía al trabajador social como parte integrante de los equipos interdisciplinarios de apoyo a los jueces de menores y promiscuos de familia, así como de las Comisarías de Familia.

1.3.5.2. Con respecto a que la expresión acusada contenida en los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006 vulnera el principio de igualdad en relación con la libertad de escoger profesión u oficio, en particular, frente a su ejercicio, y el derecho a acceder a cargos públicos, manifiestan que aún cuando la formación impartida en la carrera de trabajo social es adecuada para el desempeño de funciones dentro de las entidades y órganos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, no resulta idóneo el tratamiento preferencial para el acceso a estos cargos a favor de los trabajadores sociales sin tomar en consideración otros

profesionales sociales que, como los de desarrollo familiar, están habilitados y capacitados para realizar estas actividades.

1.3.5.3. Luego de establecer una comparación entre las carreras profesionales de trabajo social y desarrollo familiar, la Defensoría advierte que se trata de dos profesiones (i) reconocidas por el legislador, (ii) con exigencias similares para su ejercicio profesional, y además (iii) persiguen objetivos comunes alrededor del bienestar del individuo, la familia y la sociedad.

1.3.5.4. En su criterio, el ejercicio de las funciones solicitadas no se circunscriben a una profesión determinada sino a la capacidad que tengan los profesionales para desempeñarlas de acuerdo con la formación recibida. Resaltan el hecho de que en la actualidad, conforme a las manifestaciones realizadas en la demanda, los estudiantes de últimos semestres del programa de Desarrollo Familiar realizan sus prácticas en las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, sin que se haya presentado conflicto alguno con su perfil profesional. Lo lamentable, sostiene, es que los profesionales en desarrollo familiar, ya graduados, son rechazados para acceder al cargo por no contar con el título de trabajador social.

1.3.5.5. A la luz de lo expuesto, afirma, resulta constitucionalmente inadmisible excluir de la realización de una actividad específica a profesionales que tienen un nivel de idoneidad acreditado mediante un título profesional, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad. Así, sostiene, lo establece la jurisprudencia constitucional cuando señala los límites a la facultad de regular el ejercicio de las profesiones y oficios, y dentro de ella, exigir títulos de idoneidad. En concreto, citan la sentencia C-149 de 2009 en la cual se sostuvo que si bien el legislador tiene una amplia facultad para regular lo atinente a las profesiones u oficios como para exigir títulos de idoneidad, también lo es que esta debe desarrollarse sin crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan el ejercicio del derecho al acceso a los cargos públicos, ni de los derechos al trabajo y a ejercer profesión u oficio; sumado a que debe tenerse en cuenta el criterio de afinidad.

1.3.5.6. Con base en lo anterior, la Defensoría del Pueblo, considera que el criterio para exigir determinados títulos de pregrado debió ser la afinidad de estos con las funciones

asignadas a los Comités de Adopciones del ICBF, así como a los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, lo que resulta constitucionalmente admisible para la regulación en la materia.

1.3.5.7. En conclusión, solicita se declare la exequibilidad condicionada de los apartes normativos acusados de la expresión "trabajador social" en el sentido de que se entienda que la misma no es taxativa sino enunciativa, pues emerge con claridad que existen otros programas de pregrado que no aparecen descritos en las normas como el de Desarrollo Familiar, cuyo perfil profesional guarda una relación directa, clara e inequívoca con las funciones asignadas a estas dependencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

1.3.6. Universidad de Caldas –Programa de Desarrollo Familiar-

La Directora del Programa de Desarrollo Familiar de la Universidad de Caldas, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para apoyar la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma parcialmente demandada, con base en los siguientes argumentos:

1.3.6.1. Para iniciar, sostiene que la interpretación de las normas parcialmente acusadas por parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF- ha generado la exclusión de profesiones de las Ciencias Sociales y Humanas, cuyo objeto de conocimiento, atención y prevención son las familias y sus procesos de desarrollo, ya que interpretan que sólo los y las trabajadoras sociales y psicólogos resultan profesionales idóneos para la intervención que responde al objeto de la citada norma.

1.3.6.2. La anterior conclusión, dice, tiene sustento en que las entidades que integran el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- privilegian de manera exclusiva la contratación de trabajadores sociales con base en el contenido de los artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006, sin permitir el acceso y la competencia en igualdad de condiciones de otros profesionales que, como los de desarrollo familiar, cuentan con las competencias requeridas para desempeñar las funciones de los cargos a los que se refieren las normas parcialmente demandadas, a favor de la defensa y el restablecimiento de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. Para sustentar esta afirmación, anexa la propuesta curricular de dicho programa académico.

1.3.6.3. Dicha exclusión, refiere, ha sido de tal magnitud que las evaluaciones de estándares realizadas por el ICBF a los operadores del Sistema de Bienestar en el año 2013, calificó con cero (0) a las instituciones que tenían contratados profesionales en Desarrollo Familiar en los programas de atención y restablecimiento de derechos a la infancia. Ante lo cual, afirma, las entidades afectadas por esta calificación le han solicitado al ICBF que explique las razones por las cuales obtuvieron esta valoración negativa. Las respuestas a estos requerimientos constan en varios correos electrónicos que anexa a su escrito de intervención.

1.3.6.4. De las anteriores respuestas, indica, puede colegirse que el ICBF ha interpretado que el trabajo social es la profesión prioritaria y principal en la atención y el restablecimiento de derechos de la infancia; condición esta que además de constituir una hegemonía profesional, vulnera el derecho a la igualdad, a la prohibición de discriminación, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político por medio de acceso a funciones y cargos públicos, en razón a una omisión legislativa relativa.

1.3.6.5. Uno de los efectos discriminatorios, expone, se evidencia en la aplicación del criterio restrictivo antes anotado en el documento borrador "Lineamientos del Modelo de Atención a los niños, las niñas y los adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos y a las personas mayores de 18 años, con Discapacidad", que establecen en su numeral 4.3.1 sobre estándares de calidad que los trabajadores sociales son los únicos profesionales reconocidos para desarrollar funciones de trabajo con familia y de manera taxativa dispone que este profesional social no puede ser reemplazado por un profesional en desarrollo familiar. Advierte que el socio estratégico puede contratar los servicios de este último, si así lo desea, sólo como talento humano adicional al exigido en dicho lineamiento y para realizar funciones diferentes a las del trabajador social.

1.3.6.6. Advierte que aunque la Directora Nacional del ICBF se comprometió a ajustar el referido documento eliminando de su contenido el carácter discriminatorio del perfil del profesional en desarrollo familiar desde agosto de 2013, a la fecha no ha procedido así. En su lugar, siguen enmarcando su actuar conforme a los fundamentos de este documento.

1.3.6.7. En definitiva, coadyuva en la solicitud de declaratoria de exequibilidad

condicionada de los artículos 73, 79 y 84 parcialmente acusados, en el sentido de que se entienda que además del trabajador social, existen otros profesionales idóneos y afines en el área social, como los de desarrollo familiar, para desempeñarse en estas dependencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

1.3.7. Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y uno de los profesores del Área de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, intervinieron en el presente proceso de constitucionalidad solicitando la declaratoria de exequibilidad condicionada de los apartes normativos acusados, por las siguientes razones:

1.3.7.1. Sostienen que existe una discriminación entre las diversas profesiones del área social sin que exista justificación alguna, más aún, en el contexto del fin que persiguen las normas parcialmente demandadas.

1.3.7.1.2. A la luz del concepto de afinidad, comparan el objeto de las profesiones de trabajo social[3] y desarrollo familiar[4] para concluir que existe un trato discriminatorio entre estas. Por tanto, consideran, los apartes de las normas demandadas deben ser declarados inconstitucionales ya que excluyen otras profesiones afines al trabajo social, tales como la profesión en Desarrollo Familiar que en el caso concreto permite la satisfacción del interés superior del menor de 18 años, pues son profesionales que cuentan con las aptitudes necesarias para ello. Por esta razón, consideran que la norma contiene un vacío que afecta los derechos de la población menor de 18 años.

1.3.7.2. En consecuencia, solicitan a la Corte declare la exequibilidad condicionada de los artículos parcialmente demandados bajo el entendido de que las profesiones afines a la de trabajo social también son profesiones válidas para optar a un cargo dentro del Comité de Adopción (artículo 73), la Defensoría de Familia (artículo 79), y la Comisaría de Familia (artículo 84).

1.3.8. Universidad Externado de Colombia

Una docente del Área de Derecho de Familia, Infancia y Adolescencia de la Universidad

Externado de Colombia, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas:

1.3.8.1. Luego de caracterizar la profesión de trabajo social señalando su objeto, los requisitos exigidos por la ley para reconocer dicha calidad así como las exigencias para el ejercicio de dicha profesión, concluye que todos los controles establecidos para quienes aspiran a acceder al título de trabajador social son importantes porque, por ejemplo, la función de conceptuar sobre la entrega de un niño a una familia que no es la biológica no puede realizarse sin controles, al contrario, debe desarrollarse por un funcionario que tenga un régimen de control, de ética y de regulación. Por eso, sostiene, el anterior Código del Menor contempló la necesidad de establecer taxativamente al trabajador social como parte de estos Comités y, asegura, hubiese sido un error que el Código de la Infancia, la Adolescencia y la Familia no hubiera retomado este criterio.

1.3.8.2. Considera que en este caso el principio de igualdad y de prohibición de no discriminación no se ve vulnerado porque las calidades del trabajador social son distintas a las que adquieren otros profesionales, en consecuencia, no pueden tomarse como discriminatorias a la luz del contenido del artículo 1, numeral segundo del Convenio 111 de la OIT.

1.3.8.3. Sumado a lo anterior, sostiene que aún cuando las profesiones de trabajo social y desarrollo familiar puedan ser consideradas como afines, de acuerdo con un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal (Sentencia T-59524 aprobada mediante Acta No. 141 proferida el 19 de abril de 2012. M.P. Augusto J. Ibáñez Guzmán), la afinidad debe examinarse a la luz de las funciones del cargo.

1.3.8.4. Refiere que los actores hacen una lectura errónea de las normas del Código de la Infancia y la Adolescencia, pues entienden que los profesionales establecidos en las normas parcialmente demandadas serán los únicos que pueden conformar estas instancias dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar cuando se trata de un mínimo y pueden integrarse por otros profesionales según sea el caso, como los profesionales en desarrollo familiar.

1.3.8.5. En conclusión, consideran que no puede interpretarse que cualquier estudio del área social se pueda hacer valer como requisito para aspirar al cargo que ocupa en la

actualidad el trabajador social en los Comités y Equipos Técnicos, pues si esta hubiese sido la intención del legislador, así lo habría establecido para el acceso a los cargos mínimos obligatorios del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

1.3.9. Intervenciones ciudadanas

En el presente proceso de constitucionalidad se recibieron más de 1500 intervenciones ciudadanas, en su gran mayoría, de estudiantes del programa de desarrollo familiar de la Fundación Universitaria Luis Amigó y de la Universidad de Caldas, apoyando la declaratoria de exequibilidad condicionada que solicitaron los demandantes.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pide a la Corte declarar exequible, de forma condicionada, el artículo demandado, por las siguientes razones:

2.1. Sostiene que en el presente caso se constata la existencia de una omisión legislativa relativa. Para iniciar, indica que efectivamente existen algunas disposiciones sobre las cuales recae el cargo: artículos 73 (parágrafo 2°), 79 (inciso 2°), y 84 (inciso 2°) del Código de la Infancia y la Adolescencia. Por tanto, deduce, no existe una omisión legislativa absoluta sobre la regulación del equipo interdisciplinario de los Comités de Adopción, Defensorías y Comisarías de Familia.

2.2. En segundo lugar, aduce, la norma excluye de sus efectos casos asimilables que debían estar incluidos en el texto impugnado. Para el Ministerio Público, ello se deduce del contenido de las normas cuestionadas, en las cuales se establece que los Comités de Adopción y los equipos técnicos de las Defensorías y Comisarías de Familia deben estar integrados, entre otros, por un trabajador social, lo cual excluye la presencia de los profesionales de desarrollo familiar, supuesto de hecho que según los demandantes el legislador olvidó regular. En este respecto, señala, aunque un profesional en desarrollo familiar podría de manera eventual integrar estos Comités y equipos, lo cierto es que su presencia es facultativa.

Agrega que la justificación para que un trabajador social deba integrar de forma obligatoria

el equipo interdisciplinario, es el tipo de función a realizar: analizar y medir los aspectos sociales o relacionales (negativos y positivos) que pueden incidir en el niño, la niña y/o adolescente.

A su parecer, esta función puede ser desarrollada de igual manera por otro profesional que, en términos generales, cuente con las mismas competencias e idoneidad para determinar el interés superior del menor de edad desde un punto de vista de las relaciones sociales con terceras personas (padres, parientes, conocidos o candidatos a adoptarlo). Por ejemplo, por un profesional en desarrollo social cuya labor se circunscribe a "[f]ormar un recurso humano con capacidad y habilidad para comprender la realidad y la problemática de la familia colombiana, contribuir a la formulación de políticas y alternativas orientadas al mejoramiento de su calidad de vida y la de cada uno de sus miembros…".

Por tanto, concluye, el perfil del profesional en desarrollo familiar es plenamente compatible con el propósito de la norma consistente en asegurar el interés superior del menor de edad.

2.3. En este orden de ideas, sostienen, si las dos profesiones son idóneas para ejercer el respectivo cargo en los Comités de Adopciones y en los Equipos Técnicos de las Defensorías y Comisarías de Familia, concluyen que la única razón que justifica la exclusión de otros profesionales sociales, como los desarrollistas familiares, es el nombre del título universitario. Este criterio, manifiestan no es objetivo ni razonable, pues esta distinción no incide en el logro del propósito perseguido por las normas parcialmente demandadas: asegurar el interés superior de la población menor de 18 años.

2.4. Por tanto, dicen, la carencia de objetividad implica una desigualdad negativa para los casos excluidos. Esto es, los profesionales en desarrollo familiar deben soportar el efecto negativo de la norma, ya que al no ostentar el título de trabajadores sociales no pueden hacer parte de los Comités ni equipos interdisciplinarios a los que se hace referencia en las normas objeto de reproche, lo que deviene en un límite al ejercicio de sus derechos al acceso a cargos públicos, al trabajo y a elegir profesión u oficio, a pesar de que su perfil profesional guarda conexión con el fin perseguido por la norma y con las funciones que deben desarrollar los órganos allí referidos.

2.5. Además, aduce, el legislador tiene el deber concreto de otorgar un trato igual en

situaciones semejantes. En particular, la exigencia de los títulos de idoneidad para ejercer una profesión debe ser razonable, es decir, debe tener en cuenta los fines de la profesión y sus riesgos en el contexto en el que estos se solicitan. Sumado a ello, el derecho político a acceder a cargos públicos parte de un presupuesto básico y es la observancia del principio de igualdad, y los requisitos para ocupar un cargo estatal deben ser objetivos, como el criterio del mérito o la función a desarrollar.

2.6. En definitiva, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 73 (parágrafo 2°), 79 (inciso 2°) y 84 (inciso 2°) de la Ley 1098 de 2006, bajo el entendido de que la interpretación de la expresión "trabajador social" deberá comprender también a los profesionales en desarrollo familiar.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241-4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 73, 79 y 84 parcialmente acusados de la Ley 1098 de 2006.

3.2. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA.

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que los cargos planteados por los demandantes no cumplen con los requisitos exigidos por esta Corporación para generar un debate constitucional. Sostienen que los demandantes confunden las profesiones de trabajador social y del profesional en desarrollo familiar, y que si lo que pretendían era demostrar que las dos profesiones son similares debieron demandar la totalidad de las leyes que regulan todo lo relacionado con su ejercicio. Sin esta condición, sostiene, no es posible estructurar el cargo de igualdad planteado. Sumado a que, según indica, los demandantes no demostraron que las normas excluyen de sus consecuencias jurídicas casos materialmente semejantes, máxime cuando se trata de dos carreras con perfiles diferentes, campo en el cual el legislador tiene una amplia libertad de configuración legislativa para regularlas.

Procede la Sala a examinar si los cargos formulados por los demandantes cumplen con los

requisitos señalados por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional:

3.2.1. Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.

3.2.1.1. El artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[5]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

3.2.1.2. En la sentencia C-1052 de 2001[6], la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los

elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

3.2.2. La omisión legislativa. Reiteración de jurisprudencia.

3.2.2.1. Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que en un Estado democrático, ninguna actuación de las autoridades puede estar desprovista de control. En virtud de este principio, ha explicado que en ejercicio de su labor de control abstracto de constitucionalidad, puede extender su campo de análisis no sólo frente a las acciones del legislador sino también al de las omisiones[7], que se estructuran "[c]uando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente"[8].

3.2.2.2. Este deber de acción puede ser desconocido por el órgano legislativo de diversas maneras, por ejemplo: (i) cuando no producen ningún precepto en cumplimiento de un deber concreto impuesto por la Constitución, evento que puede identificarse como una omisión legislativa absoluta y (ii) cuando en ejercicio de los deberes que le impone la Carta Superior, por citar algunos eventos, privilegia a ciertos grupos y pone en desventaja a otros; excluye, de forma expresa o tácita, a algunos ciudadanos de los beneficios que confiere al resto de ellos; o cuando al regular o crear una institución omite un ingrediente esencial que hace parte de su naturaleza como el derecho de defensa al interior de un proceso judicial, casos en los cuales se configuraría una omisión legislativa relativa[9].

Con respecto al análisis de la omisión legislativa absoluta la Corte Constitucional ha señalado que no tiene competencia para abordar el estudio con base en ese cargo, pues "[L]o que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control…"[10]. En este sentido, el Congreso tiene una amplia libertad de configuración legislativa que no le corresponde definir a la Corte Constitucional, pues ésta puede ser ejercida en el tiempo que la autoridad competente así lo determine[11].

Por el contrario, ha asumido competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad formuladas con base en una omisión legislativa relativa, en su gran mayoría por desconocimiento del derecho a la igualdad o al debido proceso, aunque cabe anotar que no son los únicos derechos que pueden ser desconocidos como consecuencia de la actuación legislativa imperfecta del legislador, pues este reproche puede ser formulado ante la presunta vulneración de otros valores, principios y derechos constitucionales[12].

3.2.2.3. Específicamente, la Corte ha expuesto que en los casos en que se analiza la omisión relativa en la que pudo haber incurrido el legislador por desconocimiento del derecho a la igualdad, se evidencia que (i) hubo una diferenciación de trato, esto es, no se extendió un determinado privilegio a quienes se encontraban en hipótesis similares frente a aquéllos que sí gozan del mismo, quienes terminan siendo los únicos beneficiarios de este[13]; y (ii) el contenido normativo de una determinada disposición, por ser incompleta, conlleva efectos discriminatorios que son contrarios al derecho a la igualdad.

Bajo esta perspectiva "[E]l legislador es llamado a desarrollar los preceptos constitucionales y al hacerlo debe respetar los principios y las normas impuestos por el constituyente. No puede, por consiguiente, legislar discriminatoriamente favoreciendo tan solo a un grupo dentro de las muchas personas colocadas en idéntica situación. Si lo hace, incurre en omisión discrimitatoria que hace inconstitucional la norma así expedida. En este sentido la jurisprudencia constitucional ha expresado: ´El ejercicio de cualquier competencia discrecional que degenere en tratamientos discriminatorios (CP art. 13), frente a sujetos que se encuentren colocados en una misma situación, se torna arbitraria y pierde sustento constitucional[14]´"[15]

3.2.2.4. Ahondando en las razones por las cuales es procedente la demanda de inconstitucionalidad cuando se plantea un cargo por omisión legislativa relativa, y no frente a las omisiones absolutas, esta Corporación ha explicado que en algunos eventos la inactividad del legislador puede comprometer derechos y postulados constitucionales que habilita el control constitucional:

"[N]o obstante lo anterior, en procura de respetar la autonomía e independencia del

Congreso, y de precisar lo que constituye el propio ámbito de competencia funcional de este tribunal, la misma jurisprudencia ha aceptado que no toda inactividad legislativa puede someterse al trámite del control constitucional. Así, desde una perspectiva eminentemente finalista, la Corte ha señalado que cuando se cuestiona la legitimidad de la actividad congresional por incurrir en presuntas conductas omisivas, el análisis de constitucionalidad sólo tiene lugar, sí y sólo sí, cuando la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta…

Por el contrario, en el caso de la llamada omisión relativa o parcial, la competencia de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos. En consecuencia, puede afirmarse que en esta hipótesis, se cumple a cabalidad el fundamento básico del control constitucional – la confrontación objetiva entre la ley y la Constitución -, ya que el debate se suscita en torno a un texto legal que se reputa imperfecto en su concepción, y que a partir de la ausencia parcial de regulación, al cotejarlo con la Carta, aquél puede resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso…"[16]

3.2.2.5. Según lo señalado por la jurisprudencia constitucional, la configuración de la omisión legislativa relativa exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

"(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el

constituyente al legislador.”[17]

3.2.2.6. En particular, la demanda de inconstitucionalidad fundamentada en un cargo por omisión legislativa relativa, implica una carga argumentativa adicional para el ciudadano. En este sentido:

“[l]a Corte ha sostenido que la prosperidad del examen de constitucionalidad de una norma, por haber incurrido el legislador en una omisión legislativa relativa, supone el cumplimiento de dos requisitos, a saber: (i) El juicio de inexequibilidad requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental[18]”[19]

3.2.3. Examen de la aptitud de los cargos por omisión legislativa relativa

3.2.3.1. Los demandantes consideran que los artículos 73, 79 y 84 parcialmente acusados de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) incurren en una omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad, a la prohibición de discriminación, al trabajo, a la libertad de escoger profesión y oficio, y al acceso a cargos públicos, al consagrar de manera taxativa al profesional de trabajo social para integrar la planta obligatoria de los Comités de Adopción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, los equipos técnicos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia, y para conformar las Comisarías de Familia. A su parecer, otros profesionales del área social, como los desarrollistas familiares, cuyo perfil es afín a los trabajadores sociales en temas de familia son excluidos de la posibilidad que tienen estos últimos en cuanto a la posibilidad de acceder a dichos cargos sin justificación objetiva alguna.

Ello, aducen, conlleva una desigualdad negativa frente a los trabajadores sociales en dos vertientes. La primera, en el sentido de que quienes adelantaron sus estudios en Desarrollo Familiar no pueden desempeñarse en funciones propias de su formación académica en estas instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, pues, su participación en las mismas tiene el carácter de facultativa no obligatoria, y solo se dará, eventualmente, una vez se conformen los equipos con los profesionales taxativamente señalados en las normas,

como el trabajador social. La segunda, y como consecuencia de lo anterior, limita el acceso a los profesionales sociales, en particular, de quienes tienen el título de desarrollo familiar para acceder a estos cargos, ya que el nominador preferirá, en razón a los términos en los que se encuentra redactada actualmente la norma, a quienes acrediten el título de trabajador social.

3.2.3.2. Al respecto, la Sala considera que los cargos formulados por los actores con base en la omisión legislativa relativa alegada por desconocimiento de los derechos a la igualdad, la prohibición de discriminación, al trabajo, a la libertad de elegir profesión y oficio, y al acceso a cargos públicos, cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para formular un cargo de esta naturaleza, pues (i) la omisión del legislador se predica frente a contenidos normativos concretos: artículos 73, 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006; y (ii) existen suficientes argumentos que explican la manera en que, al parecer, la normativa cuestionada excluyó de sus consecuencias jurídicas a un grupo de profesionales, cuyos estudios superiores guardan afinidad con el del programa académico de trabajo social, específicamente, en temas de familia, criterio que establece una conexión directa con las funciones que deben desarrollar los profesionales que integran los Comités de Adopción, los equipos técnicos de las Defensorías, y el personal de las Comisarías de Familia, en cuanto propenden por el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Por las razones expuestas, la Sala considera que los demandantes sí cumplieron con la carga argumentativa exigida por esta Corporación cuando se formula un cargo por omisión legislativa relativa. En este punto, cabe mencionar que aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Defensoría del Pueblo estimaron que no era procedente el análisis de este cargo al no reunir todos los requisitos para su configuración; para la Sala, el examen al que estas entidades hacen referencia conlleva un análisis de fondo a través del cual se determina si se estructura o no la omisión legislativa relativa; mientras que en el análisis de la aptitud de la demanda, la verificación se circunscribe a determinar que los ciudadanos, en efecto, cumplen con los requisitos para propiciar un juicio de constitucionalidad por este cargo, tal y como en esta oportunidad aconteció.

En particular, esta Corporación considera que no es de recibo el argumento adicional presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho para sustentar la declaratoria de

inhibición, en el sentido de que no existe una proposición jurídica completa, pues, de los textos parcialmente demandados puede establecerse con claridad el sentido del reproche formulado. Éste, precisamente se circunscribe a señalar que el legislador limitó la acreditación del requisito de idoneidad para ocupar un cargo en algunas de las entidades que conforma el Sistema Nacional de Bienestar Familiar a quien tenga el título de trabajador social, excluyendo de esa posibilidad profesiones afines en materia de familia, lo cual constituye, para los demandantes, una discriminación en razón a la profesión u oficio en evidente desconocimiento de los límites de razonabilidad y proporcionalidad que debe observar el legislador en ejercicio de sus facultades.

Cabe anotar que, aunque los actores, en principio, dirigen la demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa frente a todos los profesionales sociales, su objeto de comparación la realizan en concreto frente a los profesionales sociales en desarrollo familiar, por ello, la Corte realizará la comparación frente a estos.

Retomando, emerge con total claridad el sentido de la demanda, lo cual torna innecesario realizar la integración normativa frente a la totalidad de las leyes que regulan aspectos propios de estas profesiones, tal como lo propone el interviniente.

En virtud de lo expuesto, esta Sala encuentra razonable abordar el estudio de la constitucionalidad de las normas parcialmente acusadas frente a los cargos por omisión legislativa relativa planteados, sumado a que cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 y los presupuestos señalados por la jurisprudencia constitucional.

3.3. PROBLEMA JURÍDICO

3.3.1. Los ciudadanos consideran que el parágrafo 2 del artículo 73, el inciso 2 del artículo 79 y el inciso 2 del artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, vulneran los artículos 13, 25, 26, 40, 53, 93 y 125 de la Constitución en atención a que el legislador al establecer de manera taxativa que los Comités de Adopción, los equipos técnicos de las Defensorías de Familia y las Comisarías de Familia, deben estar conformados, entre otros, por un trabajador social, genera una exclusión contraria a los postulados constitucionales frente a otros profesionales sociales. Explican, en primer lugar, que la omisión del legislador suscita una diferencia de trato entre profesionales afines e idóneos en materia de familia y desconoce la igualdad de oportunidades laborales del profesional en desarrollo familiar, a pesar de que se

encuentran en hipótesis similares. Explican que no hay justificación objetiva para concluir que un trabajador social es más calificado en temas de familia que un desarrollista familiar para ejercer un cargo en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la omisión legislativa conlleva el desconocimiento del derecho al trabajo y al acceso a cargos públicos, puesto que cuando un profesional social en desarrollo familiar se postula para integrar estos Comités o equipos técnicos, si su título profesional no lo acredita como trabajador social, la entidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar al verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fija la Ley 1098 de 2006, no tiene en cuenta dicha postulación, lo que obstaculiza el acceso al cargo público. Esto además, implica el desconocimiento del contenido del artículo 125 Superior, en cuanto al establecimiento de la carrera administrativa con base en el mérito y la calidad de los aspirantes.

Por último, y en relación con el ejercicio del derecho al trabajo, advierten que el legislador en desarrollo de su facultad de regular el ejercicio de las profesiones y de exigir títulos de idoneidad, inobservó los límites de dicha competencia y excluyó del ejercicio de una actividad específica a profesionales que tienen un nivel de idoneidad acreditado por un título profesional equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar las labores en las entidades referidas y que, además, guardan una relación de conexidad directa, clara e inequívoca con las funciones a desarrollar en dichos cargos.

3.3.2. El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Universidad Externado de Colombia, solicitaron la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado, exponiendo que (i) el legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa determinó que el trabajador social tiene la idoneidad para cumplir con el fin en el que están insertas las normas: garantizar el principio del interés superior del menor de 18 años. Además, en desarrollo del artículo 26 Superior, el legislador se encuentra autorizado para regular el ejercicio de las profesiones y de ciertos oficios en razón a la formación académica requerida y tomando en consideración el riesgo social que entraña el ejercicio de ciertas actividades; (ii) no existe desconocimiento del derecho a la igualdad cuando la norma contempla que los Comités de Adopciones, los equipos técnicos de las Defensorías de Familia y la conformación de las Comisarías de Familia, deben estar integrados, dentro de su planta obligatoria, por lo menos por un trabajador social, porque la profesión de

desarrollo familiar no guarda afinidad con la primera, en relación a las funciones a desempeñar en los cargos referidos, esto es, no se trata de supuestos equiparables; (iii) los demandantes no tienen en cuenta que la conformación de las instancias expresamente señaladas en las normas constituyen la integración de los cargos mínimos obligatorios de estas, sin embargo, sostienen, existen otros espacios que pueden conformarse por profesionales de otras áreas como los desarrollistas familiares.

3.3.3. De otro lado, la Universidad de Caldas y la Universidad Libre de Bogotá, solicitan la declaratoria de exequibilidad condicionada de los apartes acusados aduciendo que (i) han generado la exclusión de otras profesiones afines, cuyo objeto de conocimiento son las familias; (ii) privilegia la contratación de cierto grupo de profesionales en las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, desconociendo la competencia en igualdad de condiciones de otros profesionales idóneos; (iii) la exclusión de oficios o profesiones para proveer cargos públicos si bien es potestativa, en este caso desconoce el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación laboral porque no toma en consideración que existen profesiones afines a la de trabajo social que pueden cumplir con el fin que persiguen las normas: garantizar el interés superior de los menores de 18 años.

3.3.4. Por su parte, la Defensoría del Pueblo también solicitó la declaratoria de exequibilidad condicionada de las expresiones objeto de reproche por desconocimiento del derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que no es idóneo el tratamiento preferencial otorgado al trabajador social para el acceso a estos cargos sin tomar en consideración otros profesionales sociales que, como los de desarrollo familiar, cuentan con todas las capacidades para realizar estas actividades. Agrega que el criterio para determinar los títulos de pregrado debió ser la afinidad de estos con las funciones asignadas a los Comités de Adopciones, y a los equipos de las Defensorías y Comisarías de Familia.

3.3.5. El Ministerio Público, solicitó la declaratoria de la exequibilidad condicionada, aduciendo que, en efecto, se configura una omisión legislativa relativa que desconoce postulados constitucionales como el de la igualdad. En su concepto, el perfil profesional del desarrollista familiar es plenamente compatible con el propósito de las normas parcialmente censuradas que consiste en asegurar el interés superior del menor de 18 años. Las normas, asegura, generan una consecuencia jurídica discriminatoria de los profesionales en desarrollo familiar que se deriva de no ostentar el título de trabajador social. En particular,

recuerdan que los títulos de idoneidad para ejercer una profesión u oficio debe ser razonable.

3.3.6. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar, si a través de los artículos 73, 79 y 84 parcialmente demandados de la Ley 1098, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa por vulnerar (i) el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminación en razón a la profesión, y a la libertad de ejercer profesión y oficio, de los profesionales sociales, en particular, de los desarrollistas familiares, quienes son excluidos de la conformación de la planta obligatoria de los Comités de Adopciones, por no figurar de manera taxativa dentro de los profesionales que deben conformar el Comité de Adopción del ICBF y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, a diferencia de lo que ocurre frente a los profesionales en trabajo social. También, si dicha omisión legislativa, en caso de estructurarse, desconoce los derechos al trabajo y al acceso a cargos públicos.

3.3.7. Para resolver el problema planteado, la Sala analizará (i) el contenido de la libertad de elegir profesión y oficio (ii) la libertad de configuración legislativa para exigir títulos de idoneidad; y con base en lo anterior se examinará (iii) la constitucionalidad de las disposiciones parcialmente censuradas, por los cargos formulados, con base en la posible configuración de una omisión legislativa relativa.

3.4. El CONTENIDO DEL DERECHO A ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO Y LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SU EJERCICIO MEDIANTE LA EXIGENCIA DE TÍTULOS DE IDONEIDAD. Reiteración de jurisprudencia.

3.4.1. El artículo 26 de la Constitución consagra el derecho fundamental a elegir profesión u oficio[20]. Sobre su contenido, la jurisprudencia constitucional, de manera reiterada[21], ha señalado que esta disposición constitucional implica de un lado (i) que toda persona tiene derecho a elegir la profesión o el oficio al que desea dedicarse durante su vida, como una forma, no sólo de acceder a los recursos económicos para cubrir las necesidades materiales, sino como una manifestación de la realización de la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho al trabajo, la igualdad de oportunidades, entre otros. La libertad en este ámbito del derecho es amplia, pues se encuentra ligada a una decisión que pertenece a la esfera privada del individuo sin que sea legítima ninguna

injerencia de tipo particular o estatal y; de otro lado significa (ii) que una vez escogida la profesión u oficio, toda persona tiene derecho a su ejercicio. Sin embargo, en esta esfera, el legislador tiene facultades amplias para regular su ejercicio, por ejemplo, para exigir títulos de idoneidad, cuyo fin es proteger a la sociedad de los riesgos que implica su práctica[22]. Para el logro de dicho propósito el Estado puede intervenir, en los términos indicados en el artículo 26 Superior, de dos formas: ejerciendo el control y la vigilancia sobre el ejercicio de las profesiones u oficios, y mediante la expedición de títulos de idoneidad para las actividades que requieran formación técnica o científica; pues las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio siempre que no impliquen un riesgo social[23].

En este sentido, la sentencia C-031 de 1999[24], señaló:

"[e]l artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, como quiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios…"

3.4.2. La justificación que habilita la intervención del legislador para regular el ejercicio de una profesión u oficio es el criterio de necesidad, específicamente, el de proteger a la comunidad de los riesgos que conlleva la práctica de determinada actividad[25]. Sin embargo, dicha potestad no puede ser ejercida de manera ilimitada, esto es, no puede conllevar (i) la imposición de requisitos irrazonables o desproporcionados; (ii) la afectación del núcleo esencial del derecho. Por ejemplo, si la persona acredita conocimientos y aptitudes en un determinado campo, tiene derecho a ejercer su profesión u oficio en condiciones de igualdad frente a otros profesionales para acceder a un cargo; (iii) la imposición de barreras para su desarrollo; y/o (iv) exigencias que no sean absolutamente necesarias para proteger los derechos de las personas en quienes recaería el riesgo derivado del ejercicio de la actividad[26].

En la sentencia C-149 de 2009[27], se hizo referencia a los tipos de límites a los cuales se

encuentra sujeto el legislador cuando ejerce la facultad de regular el ejercicio de una profesión u oficio, por ejemplo, cuando exige títulos de idoneidad:

"4.7. Ahora bien, a partir de lo expresado en el propio artículo 26 Superior, la Corte viene sosteniendo que los límites a la facultad de regular el ejercicio de las profesiones y oficios, y dentro de ella a exigir títulos de idoneidad, pueden agruparse en tres categorías: competenciales, procedimentales y materiales. En cuanto a los límites de carácter competencial, desde sus primeras decisiones la Corte destacó que en virtud del principio democrático el legislador no puede trasladar al ejecutivo atribuciones que le han sido asignadas con carácter reservado -principio de reserva de ley-[28]. Dentro de esos límites se encuentra la instrucción constitucional de que es el legislador quien debe adoptar las normas básicas conforme a las cuales las autoridades administrativas lleven a cabo la función de inspección y vigilancia sobre las profesiones[29].

En punto a los límites procedimentales, estos hacen referencia a aspectos relacionados directamente con el ejercicio de las atribuciones fijadas por la Constitución. Dentro de los límites procedimentales reconocidos por la jurisprudencia, pueden mencionarse, por citar algunos ejemplos, aquellos en los que la Corte ha dejado claro que el Congreso: (i) no puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que otorga la Carta al legislador y al Presidente de la República -en este último caso de conformidad con la ley o a través de facultades extraordinarias-.[30] (ii) no puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública, pues en estos casos se requiere iniciativa gubernamental.[31]

Finalmente, en lo que toca con los límites materiales, los mismos se inscriben dentro del propósito básico de que las medidas legislativas deben ser razonables y proporcionadas, aplicándolos a los aspectos sustanciales de las mismas. A este respecto, la Corte ha descrito, a título simplemente enunciativo, los siguientes límites específicos: (i) no le corresponde al legislador expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada;[32] (ii) tampoco puede establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal;[33] (iii) no puede

exigir a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal;[34] y (iv) no puede el legislador excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad.[35]"

Es importante anotar que cuando una entidad autorizada por el Estado otorga un determinado título, se presume que la persona reúne los requisitos de idoneidad y competencia en el área de conocimiento de que se trate. Por ello, cuando el legislador regula el ejercicio de la profesión u oficio a través de títulos de idoneidad, le está vedado imponer condiciones exageradas o poco razonables que anulen el derecho a ejercer la profesión y el trabajo, como el acceso a cargos públicos, caso este en el que el legislador también debe observar la proporcionalidad y objetividad cuando regula las exigencias para acceder a los mismos.

Uno de los límites materiales impuestos al legislador en desarrollo de su facultad, como quedó expuesto, es la imposibilidad de excluir de la realización de una actividad específica a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las leyes vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la restricción del ejercicio de la profesión u oficio mediante la expedición de títulos de idoneidad debe ser excepcional y sólo puede imponerse para proteger a la comunidad y los derechos de las personas de los riesgos que entraña la práctica de una determinada actividad. Ese riesgo debe (i) tener la potencialidad de proteger el interés general y los derechos constitucionales de quienes son objeto del servicio profesional; (ii) ser claro, esto es, el riesgo que pretende evitarse debe hacerse explicito y, (iii) el riesgo debe ser susceptible de disminución acreditando formación académica[36].

En definitiva, el legislador sólo debe intervenir el derecho para hacerlo compatible con los demás valores y principios constitucionales y con el interés general. Además, dicha restricción debe estar justificada en el principio de razón suficiente[37].

3.4.3. A modo ilustrativo, se presentan algunos casos en los cuales esta Corporación se ha

ocupado de estudiar la razonabilidad de algunas restricciones impuestas por el legislador para el ejercicio de profesiones u oficios:

En la sentencia C- 226 de 1994[38], la Corte consideró que la exclusión de todo profesional diferente al bacteriólogo para la dirección de laboratorios no tiene fundamento constitucional, ya que, según expuso, existen otros profesionales igualmente idóneos para realizar las labores que menciona el texto acusado. Indicó, que esta exclusión impedía que otras personas competentes en el área de la salud, en química, en biología, entre otras, realizaran gran parte de las labores propias de sus áreas de trabajo. La Corte encontró irrazonable la exclusión establecida por la ley puesto que si el fin de la norma era reglamentar la actividad de bacteriólogo para controlar los riesgos que eventualmente implicaba el ejercicio de la carrera y la dirección científica de laboratorios clínicos o industriales, no había conexión con la exclusión realizada frente a otros profesionales altamente calificados para desempeñar dicha actividad.

Bajo esta misma línea argumentativa, en la sentencia C-031 de 1999[39], esta Corporación sostuvo que aunque el legislador es libre para establecer estímulos a favor de un grupo determinado, como aquellos que realizan funciones secretariales, también lo es que ello no puede conducir a la restricción del ejercicio de la profesión u oficio, la cual, sólo será constitucionalmente admisible si su objetivo es la protección de un riesgo social. En virtud de lo anterior, concluyó que la exclusión de los secretarios no titulados para el ejercicio de esa actividad no tenía sustento en un fin constitucionalmente válido y, por ende, era una reglamentación que restringía arbitrariamente los derechos al ejercicio de ese oficio libremente escogido y a trabajar en igualdad de condiciones.

También, en sentencia C-505 de 2001[40], se expuso que la restricción para adelantar actividades investigativas sobre seres vivos solamente a quienes hubiesen adelantado estudios en biología no guardaba proporcionalidad con el objeto perseguido: imponer ciertos niveles de responsabilidad en los procesos de investigación biológica. En este caso, explicó, no se estaba limitando el ejercicio de una profesión para evitar un riesgo social que protegiera a la comunidad de esta actividad, pero sí introducía un tratamiento privilegiado en el sentido de reservar el desempeño de una actividad a un reducido grupo de profesionales o técnicos que ejercería como consecuencia de la norma el monopolio de esa ciencia. Para la Corporación, dicha diferenciación era discriminatoria porque impedía a

quien no exhibiera el título de idoneidad, adelantar cualquier tipo de investigación en ese campo, incluyendo las menos complejas.

En este sentido, mediante sentencia C-064 de 2002[41], la Corte declaró fundadas las objeciones gubernamentales presentadas contra un proyecto de ley porque excluía de las actividades de instrumentación quirúrgica a personas que generan un riesgo social y a quienes no causan el riesgo, al considerar que existen otros profesionales de la salud, como los médicos cirujanos, con una formación equivalente o superior en el tema de instrumentos jurídicos y que se encuentran en capacidad de manejar idóneamente instrumentos en salas de cirugía o equipos de salud de alta tecnología. Concluyó que el artículo objetado generaba efectos discriminatorios, al atribuir esas actividades exclusivamente a los instrumentadores quirúrgicos. Agregó que dicha restricción otorgaba un privilegio en favor de los instrumentadores quirúrgicos que desnaturalizaba la exigencia de títulos de idoneidad.

De lo anterior, se evidencia que esta Corporación ha determinado que no tiene fundamento constitucional circunscribir la realización de una actividad de manera exclusiva en un profesional cuando se encuentra acreditado que existen otros profesionales idóneos para su práctica. Además, ha sostenido que estas exclusiones impiden a profesionales competentes en su área el ejercicio de la actividad libremente elegida, lo cual rompe la conexidad que debe existir entre la facultad reguladora que tiene el legislador y la necesidad de proteger a la comunidad de los riesgos que implica su ejercicio. En contraste, ha afirmado, esto puede introducir tratamientos privilegiados a cierto grupo de profesionales o técnicos que se encuentran proscritos por la Constitución.

A la luz de las consideraciones expuestas, pasa la Corte a resolver el caso objeto de estudio.

4. CASO CONCRETO

Procede entonces la Sala a analizar si el legislador, al regular en el parágrafo 2° del artículo 73 de la Ley 1098 de 2006, que los Comités de Adopciones del ICBF deben estar integrados, entre otros profesionales, por un trabajador social; en el inciso 2° del artículo 79 de esta misma ley que los equipos técnicos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia

deben estar integrados como mínimo por un grupo de profesionales, estableciendo de forma taxativa al trabajador social, y en el inciso 2° del artículo 84 de la ley a la que se viene haciendo referencia que las Comisarías de Familia deben estar conformadas, entre otros, por un trabajador social, incurrió en una omisión legislativa relativa, al no incluir dentro de la normativa, además de éste, a otros profesionales sociales, como los desarrollistas familiares, para acceder a la conformación de los Comités de Adopciones y equipos técnicos, y a la integración de las Comisarías de Familia.

Tal y como quedó expuesto en consideraciones precedentes, para la verificación de un cargo por omisión legislativa relativa deben concurrir los siguientes elementos: "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador" [42]

Pasa la Sala a analizar si estos requisitos se encuentran acreditados en el proceso objeto de estudio.

4.1. Existencia de una norma frente a la cual se predica la omisión

En efecto, los artículos 73, 79 y 84, parcialmente censurados, de la Ley 1098 de 2006, establecen que los equipos interdisciplinarios de los Comités de Adopciones del ICBF y de los equipos de las Defensorías como de las Comisarías de Familia, deben estar conformados, entre otros profesionales, por un trabajador social. Entonces, aunque existe una regulación legal por parte del legislador, los demandantes la cuestionan como incompleta, porque excluye a otros profesionales sociales, en particular, a los desarrollistas familiares, de las consecuencias jurídicas que se desprenden de estas disposiciones legales, como se estudiará a continuación.

4.2. La disposición excluye consecuencias jurídicas para casos que son asimilables.

Ahora, respecto al segundo requisito para que proceda la configuración de una omisión legislativa relativa atinente a que la norma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, encuentra la Sala que este también se encuentra demostrado.

En primer lugar, es importante establecer una comparación entre el perfil profesional que define el campo de acción tanto de los trabajadores sociales como de los desarrollistas familiares, según lo establecido en la Ley 53 de 1977 "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de trabajador social y se dictan otras disposiciones" reglamentada por el Decreto 2833 de 1981, y la Ley 429 de 1998 "Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones":

Profesión de Trabajo Social

(Decreto 2833 de 1981)

Profesión de Desarrollo Familiar

(Ley 429 de 1998)

Artículo 1°. En los términos de la Ley 53 de 1977 se entiende por trabajo social la profesión ubicada en el área de las Ciencias Sociales que cumple actividades relacionadas con las políticas de bienestar y desarrollo social. Corresponde principalmente a los profesionales de trabajo social:

a) Participar en la creación, planeación, ejecución, administración y evaluación de programas de bienestar y desarrollo social;

b) Participar en la formulación y evaluación de políticas estatales y privadas de bienestar y desarrollo social;

c) Realizar investigaciones que permitan identificar y explicar la realidad social;

d) Organizar grupos e individuos para su participación en planes y programas de desarrollo social;

e) Colaborar en la selección, formación, supervisión y evaluación de personal vinculado a programas de bienestar y desarrollo social; y

f) Participar en el tratamiento de los problemas relacionados con el individuo, los grupos y la comunidad aplicando las técnicas propias a la profesión.

Artículo segundo (Ley 53 de 1977). Solamente los profesionales de trabajo social se denominarán para los efectos de la presente Ley "Trabajadores Sociales" y podrán desempeñar las funciones establecidas para esta profesión tanto en la actividad pública como en la privada.

Artículo 2°. Solamente pueden ejercer la profesión de trabajo social quienes posean títulos de trabajador social, o su equivalente, expedido de conformidad con la ley por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado y además hayan obtenido su inscripción en el Consejo Nacional de Trabajo Social.

Artículo 1°. Reglaméntese el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar, sometida al régimen de la presente ley, la cual tiene como objeto formar un recurso humano con capacidad y habilidad para comprender la realidad y la problemática de la familia colombiana, contribuir a la formulación de políticas y alternativas orientadas al mejoramiento de su calidad de vida, y la de cada uno de sus miembros.

Artículo 2°. Los profesionales en Desarrollo Familiar podrán desempeñar las funciones establecidas para esta profesión, tanto en la actividad pública como en la privada.

PARÁGRAFO. Para ejercer la profesión de Desarrollo Familiar se requiere, además de los requisitos académicos exigidos por el Estado, prestar seis (6) meses de servicio en las entidades que el Gobierno designe, sea en la ciudad o en el campo.

Artículo 4°. Para efectos de la presente ley, se reconoce la calidad de Profesional en Desarrollo Familiar:

a) A quien haya obtenido u obtenga el título de Profesional, Licenciado o Doctor en Desarrollo Familiar, expedido por una universidad debidamente reconocida por el Estado;

c) A quien haya obtenido u obtenga en el país o en el extranjero títulos de Especialista, Magíster o Doctor en Desarrollo Familiar.

De lo anterior, se observa que el objeto de estudio del trabajador social se circunscribe a actividades relacionadas con las políticas de bienestar y desarrollo social, dentro de las cuales puede desempeñar labores de diseño y evaluación de políticas públicas –estatales y privadas-, adelantar investigaciones, organizar grupos e individuos para su participación en planes y programas de desarrollo social, y participar en el tratamiento de los problemas relacionados con el individuo, los grupos y la comunidad. Por su parte, el enfoque del profesional en desarrollo familiar es comprender la realidad y la problemática de la familia colombiana, y en esta medida, contribuir a la formulación de políticas y alternativas para mejorar la calidad de vida de la familia y la de cada uno de sus miembros. En punto al objeto, es posible inferir que el campo de acción del trabajador social es más amplio, pues su centro de análisis son las relaciones sociales, mientras que el del profesional en desarrollo familiar es más específico, en tanto su objeto de análisis es la familia.

Además, se evidencia que se trata de dos profesiones debidamente reguladas por el legislador, cuyo ejercicio impone necesariamente el otorgamiento del respectivo título profesional expedido por una institución reconocida por el Estado que acredita la idoneidad de quienes ostentan los respectivos títulos profesionales.

En segundo lugar, para determinar que se trata de casos asimilables, es importante revisar el objeto perseguido por cada una de estas profesiones a la luz de las funciones asignadas a cada una de las instancias señaladas en las normas objeto de reproche, que establece dentro de su planta obligatoria al trabajador social, como uno de sus miembros.

Así, el artículo 73 que regula lo atinente al Programa de Adopción, se encuentra inserto dentro del capítulo II del Código de la Infancia y la Adolescencia “Medidas de restablecimiento de los derechos”. En particular, conviene destacar las funciones asignadas

al Comité de Adopción en cada regional y Agencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, junto a las instituciones autorizadas por este para desarrollar el programa de adopción, las cuales se circunscriben a seleccionar las familias colombianas y extranjeras adoptantes y a asignar los niños, niñas y adolescentes adoptables. Lo más importante, su deber es garantizar plenamente los derechos de esta población mientras perdure esta medida de restablecimiento de derechos, en especial a tener una familia.

Por su parte, el artículo 79 consagra la figura de las Defensorías de Familia e integra el Capítulo III de la Ley 1098 de 2006 "Autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes". Allí se definen como dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este mismo capítulo, el artículo 83 define la institución de las Comisarías de Familia, como entidades distritales o municipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

Del breve recuento expuesto sobre las funciones a desarrollar por cada una de las instancias que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar se evidencia su íntima conexión con el espíritu del legislador al expedir el Código de la Infancia y la Adolescencia: garantizar a los niños, las niñas y los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de una familia y de la comunidad, como también proveerles un ambiente de felicidad, amor y comprensión[43]. Dicho de otro modo, la finalidad de la ley es proteger de manera integral a la población menor de 18 años y garantizarles el ejercicio de sus derechos y libertades así como su restablecimiento[44].

Puede evidenciarse entonces que las funciones precedentemente señaladas guardan completa relación con el objeto de la profesión de desarrollo familiar[45], porque tal y como aparece descrito en la ley que regula su ejercicio, su campo de análisis se centra en la comprensión de la realidad y la problemática de la familia colombiana, y en la contribución que deben hacer para mejorar la calidad de vida de la familia y la de cada uno de sus miembros, lo cual incluye la atención a los niños, las niñas y adolescentes.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, del programa curricular en desarrollo familiar puede determinarse con claridad que el estudiante adquiere competencias específicas para atender a los niños, niñas y adolescentes dentro de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos y a población mayor de 18 años en situación de discapacidad, es decir, en ejercicio de su profesión se encuentra en capacidad de garantizar el interés superior del menor de edad en un contexto de presunta vulneración de derechos fundamentales[46]

Lo anterior se evidencia en las competencias formativas que adquieren estos profesionales durante el curso del programa curricular y que luego pueden aplicar en concreto en el campo laboral. De estas, se destacan: (i) las valorativas y creativas como: analizar las condiciones del medio familiar, comunitario y social, y proponer alternativas de cambio y mejoramiento de la situación actual. También, reflexionar y discutir desde una perspectiva crítica y de género, situaciones individuales, familiares y sociales: y (ii) las cognitivas como: identificar, analizar e interpretar las relaciones familiares (relaciones conyugales, filiales, fraternales y con red familiar de apoyo); el desarrollo humano (ciclo de vida individual); la socialización (prácticas educativas de cuidado y crianza); y la organización económica de las familias, desde la perspectiva crítica y de género[47].

Así mismo, las prácticas que desarrollan involucran tres ejes sustanciales: socialización, relaciones familiares y organización económica. Estos, a su vez, se aplican en campos de acción como el restablecimiento de derechos, seguridad alimentaria, responsabilidad social, salud, educación y medio ambiente[48].

Por todo lo expuesto, para la Sala emerge con claridad que el legislador al regular en los artículos 73, 79 y 84 del Código de la Infancia y la Adolescencia que el trabajador social debe integrar con carácter obligatorio el Comité de Adopción del ICBF, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, excluyó de la posibilidad de acceder a estas instancias a otros profesionales sociales, como los de Desarrollo Familiar que, como quedó evidenciado, cuentan con la idoneidad y competencia para desarrollar las funciones asignadas a estas dependencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, pero que por no figurar taxativamente en las disposiciones parcialmente acusadas no pueden ejercer su profesión en estos ámbitos.

Sin embargo, como el legislador goza de una amplia libertad para regular el ejercicio de las profesiones u oficios, es importante examinar si en uso de esta facultad no excedió los límites de razonabilidad y proporcionalidad que debe observar en este tipo de eventos.

4.3. En el presente caso no existe una razón suficiente que justifique la limitación del ejercicio de la profesión a los desarrollistas familiares en las instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF- a las que se hace referencia en las normas demandadas.

La Sala considera que la omisión del legislador en este caso, desconoce el derecho a la igualdad, a la profesión y oficio, al trabajo y al acceso a cargos públicos de los profesionales en desarrollo familiar, en razón a que como quedó expuesto en líneas anteriores, la exclusión de dicha profesión no está justificada objetivamente; pues, se encuentra demostrada la idoneidad de los desarrollistas familiares y que, tanto su perfil profesional, como las competencias que adquieren durante el curso del programa curricular, guardan estrecha relación con las funciones a desempeñar en el Comité de Adopción del ICBF y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, razón por la cual, la Sala concluye que la exclusión de los mismos se da, prima facie, por no contar con el título de trabajador social; cuando la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que toda limitación legal al ejercicio de una profesión u oficio debe imponerse para proteger a la comunidad de los riesgos que implique la práctica profesional.

Como quedó expuesto en la parte considerativa de esta providencia, aunque el legislador goza de una amplia libertad en materia de regulación de títulos de idoneidad, dicha facultad tiene claros límites en el respeto de los valores, principios y derechos fundamentales de las personas. Esto es, debe existir un motivo constitucionalmente relevante que justifique, en el caso particular, la exclusión de los profesionales sociales en desarrollo familiar como integrantes de estas instancias ante el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

A diferencia de lo que exponen algunos intervinientes, acerca de que los demandantes realizan una lectura errada de las disposiciones parcialmente acusadas porque éstas se refieren al personal mínimo que deben conformar los órganos allí referidos y que en el caso del Comité de Adopción, la norma consagra la posibilidad de que se designen otras personas y en el de los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, que dicha integración es la mínima, la Sala observa que tal y como lo sostienen la

Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, dichas designaciones tienen carácter facultativo no obligatorio, a diferencia de la alusión taxativa que la normativa realiza frente al trabajador social como un miembro sin el cual no pueden funcionar estas instancias.

La Corte considera que el legislador al establecer las profesiones, específicamente, la de trabajo social de forma taxativa, desconoció los límites impuestos en la Constitución para regular el ejercicio de una profesión u oficio, como la de desarrollo familiar.

Como quedó ilustrado, si algunas de las competencias formativas de estos profesionales[49] se circunscriben a propender por el respeto y la garantía de los derechos fundamentales de los menores de edad, y una de las funciones a desarrollar en las instancias a las que se viene haciendo referencia es garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial a tener una familia, no existe justificación para excluir a los profesionales en desarrollo familiar de las consecuencias jurídicas de las normas acusadas, cuando está acreditado que su ejercicio, en este caso específico, no implica un riesgo social que amenace los derechos de la población menor de 18 años.

Por tanto, el legislador no explicitó que su intención hubiese sido la de proteger el interés general ni otros derechos constitucionales, lo que justificaría la restricción en el ejercicio de la profesión u oficio mediante la exigencia de títulos de idoneidad.

En consecuencia, la única razón que justifica esta exclusión es que, como lo explican los demandantes, el legislador se limitó a seguir el criterio para determinar la integración de los equipos técnicos disciplinarios del Código del Menor expedido en 1989, en el cual se consagraba de forma taxativa al trabajador social. Sin embargo, como ellos mismos lo explican, la carrera de Desarrollo Familiar fue aprobada hasta el año de 1998 y no era posible que el legislador la tomara en consideración para incluirla como una opción dentro de los profesionales que deben conformar las instancias anotadas en el SNBF; a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, en donde ya se encuentra regulada por el legislador. Por esa razón, con la expedición de la Ley 1098 de 2006, se restringió el acceso a estos cargos al profesional en desarrollo familiar sin razón objetiva alguna.

Para esta Corporación, dicha limitación afectó el núcleo esencial del derecho a ejercer profesión u oficio del desarrollista familiar, pues aún cuando puede acreditar que cuenta

con los conocimientos y aptitudes para actuar en un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, no puede acceder a las instancias del SNBF para aplicarlos en condiciones de igualdad, libertad y dignidad.

Esta exclusión produce una desigualdad sin razón justificada, entre unos y otros profesionales, cuando como ya quedó arriba explicado se trata de situaciones asimilables.

Sobre el particular, ha de reiterarse que la jurisprudencia ha precisado, de manera invariable, que en desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles[50].

Se busca así establecer en cada caso "i.) si se está frente a supuestos de hecho diversos o si estos son comparables; ii.) si el fin perseguido por la norma es un fin legítimo a la luz de la Constitución; iii.) si los supuestos de hecho estudiados, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guardan una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos; iv.) si el trato desigual es proporcionado. La necesidad de que exista proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos por la norma ha sido también resaltada por la jurisprudencia, que ha propuesto tres pasos para resolverlo: así entonces, a) los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes[51].

En aplicación de los anteriores criterios al caso concreto, considera la Sala, en primer lugar, que se trata de supuestos comparables, pues (i) son profesiones sociales, (ii) se encuentran reguladas por el legislador, (iii) los requisitos para obtener el título son similares, (iv) el perfil profesional de las dos carreras presenta semejanzas en cuanto al campo de acción en temas de familia. Así, el objeto de la profesión en trabajo social, se inscribe en actividades relacionadas con políticas de bienestar y desarrollo social, mientras que el objeto específico de análisis de la profesión en desarrollo familiar, es la familia. Por tanto, existen dos

profesiones afines que fueron tratadas de forma diferente.

En segundo lugar, el fin perseguido por el legislador al expedir las normas acusadas es garantizar que los profesionales que integren los Comités de Adopción y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia sean idóneos, pues, su función, en esencia, es realizar el principio constitucional del interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Como se evidencia, se trata de un fin importante a la luz de la Carta Superior.

En tercer lugar, acerca de que los supuestos de hecho, la finalidad perseguida y el trato desigual guarden coherencia interna, ello no se observa en este caso porque (i) si se trata de profesiones asimilables en torno a la idoneidad para intervenir en procesos administrativos de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en aras de garantizar el principio constitucional del interés superior del menor de edad, y (ii) si la finalidad del legislador al contemplar los profesionales que deben integrar el Comité de Adopción y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, es asegurar que esté conformado por personas idóneas, (iii) no es coherente que se excluya a otras profesiones sociales, como la de desarrollo familiar, quienes, como está acreditado, tienen las competencias y aptitudes para cumplir con las funciones asignadas por el legislador a estas instancias del SNBF.

Por último, el trato desigual no es proporcionado, pues (i) si el fin perseguido es garantizar el interés superior de los menores de edad, no se entiende cómo se excluye del acceso a estos cargos a profesionales que tienen por objeto de estudio, precisamente, a la familia, cuyas competencias formativas involucran el análisis de las condiciones del medio familiar –incluyendo las redes de apoyo-, las situaciones y relaciones no solo familiares sino también individuales y sociales, y específicamente, la aptitud para intervenir en procesos de restablecimiento de derechos. (ii) En relación con lo anterior, tampoco se acredita que los medios empleados sean adecuados para conseguir el fin de garantizar el interés superior del menor de 18 años, al contrario, a pesar de que el profesional en desarrollo familiar puede acreditar los conocimientos y aptitudes para desempeñar, al igual que el trabajador social, las funciones asignadas a los Comités de Adopción y equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, se encuentra limitado para hacerlo. (iii) En cambio, la exclusión sacrifica principios constitucionales importantes, esto es, genera efectos

discriminatorios en el ejercicio de las profesiones, limita el acceso al trabajo en estos escenarios específicos del SNBF y, en consecuencia, el acceso a cargos públicos del desarrollista familiar.

En últimas, se limita la misma realización del interés superior de los menores de 18 años, quienes pueden contar con la posibilidad de ser acompañados en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos por un experto en temas de familia, como el desarrollista familiar, cuyo perfil es inclusive más específico que el de otros profesionales sociales.

4.4. La ausencia de justificación y objetividad genera para los profesionales en desarrollo familiar una desigualdad negativa frente a los profesionales en trabajo social.

Como se anotó en precedencia, una de las consecuencias jurídicas de las cuales son excluidos profesionales sociales como los desarrollistas familiares es la de acceder a cargos públicos en el SNBF. En particular, en este caso se reprocha la imposibilidad que tienen para aspirar a integrar, al igual que los trabajadores sociales, el Comité de Adopción del ICBF y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, cuando cuentan con la formación requerida para desempeñar las funciones asignadas a estas instancias.

Bajo esta perspectiva, cabe resaltar que el Programa de Desarrollo Familiar cuenta con diversos convenios con instituciones locales, regionales y nacionales entre las que se encuentran el ICBF y las Comisarías de Familia que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en las cuales los estudiantes de Desarrollo Familiar realizan sus prácticas. Sin embargo, como lo sostiene la Defensoría del Pueblo, una vez culminan sus prácticas y aspiran a un cargo público dentro de las instancias a las que se viene haciendo referencia en el SNBF, no pueden hacerlo porque una vez presentan su postulación, estos son rechazados por no tener el título específico de trabajador social.

La desigualdad negativa que deviene de la aplicación taxativa de las normas objeto de reproche, además de conllevar efectos discriminatorios al privilegiar el ejercicio de una profesión u oficio como la de trabajo social en un campo en el cual también existen profesiones afines, como la de desarrollo familiar, desconoce el derecho al acceso a cargos públicos de estos profesionales en instancias del SNBF. En particular, cuando el desarrollista familiar se encuentra en capacidad de garantizar los derechos fundamentales de la

población menor de edad en relación con las funciones asignadas a los Comités de Adopción y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia.

En este respecto, es importante recordar el precedente fijado por esta Corporación en sentencia C- 149 de 2009[52] y que es aplicable al caso bajo estudio, en el sentido de que la facultad del legislador para regular el ejercicio de una profesión u oficio mediante títulos de idoneidad guarda íntima relación con el derecho a acceder a cargos públicos cuyas exigencias también deben ajustarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En particular, expuso que el legislador no puede excluir de la realización de una actividad específica a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las leyes vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó como suficiente para realizar una labor.

En suma, la Corte constata que la omisión del legislador excedió el límite material en ejercicio de su potestad, lo que generó la desigualdad negativa que se viene exponiendo, pues, aunque el desarrollista familiar cuenta con un título profesional que lo acredita como idóneo y competente para desarrollar las labores propias que desempeñan los trabajadores sociales como miembros, con carácter obligatorio, de los Comités de Adopción del ICBF, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, no puede acceder a los mismos por no contar con el título de trabajador social.

4.5. Incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente.

Finalmente, con la omisión se incumplen mandatos específicos impuestos por el Constituyente como el artículo 13 de la Carta Política, en particular, la prohibición de discriminación en razón a la profesión.

En este punto, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia constitucional, la restricción del ejercicio de la profesión mediante la exigencia de títulos de idoneidad debe ser excepcional y, únicamente puede imponerse para proteger a la comunidad y garantizar los derechos fundamentales de las personas ante el riesgo que entraña la práctica profesional.

No obstante, como ya quedó expuesto en líneas anteriores, la omisión del legislador

conlleva un efecto desproporcionado para los desarrollistas familiares, quienes a pesar de acreditar los conocimientos y aptitudes en relación con las funciones a desempeñar en las instancias del SNBF no pueden acceder a estos cargos, lo cual constituye una barrera para su desempeño profesional (artículo 25 y 53 de la Constitución Política).

Aunque los profesionales en desarrollo familiar cuentan con el título de idoneidad que respalda su competencia para desempeñar las funciones propias de estos cargos, su acceso a los mismos es facultativo, y depende de que primero, se conformen los órganos de estas instancias con los profesionales sin los cuales no pueden ponerse en marcha y, segundo, de que se requieran otros profesionales para apoyar estos Comités y equipos, criterio que ni siquiera garantiza que los desarrollistas familiares vayan a ser considerados para participar en estas instancias.

Lo anterior, no guarda relación alguna con la necesidad de proteger a los niños, niñas y adolescentes de un riesgo, máxime cuando se encuentra probado que, inclusive, su perfil profesional supera las exigencias del legislador en la materia, con lo cual también se desconoció el artículo 26 Superior.

Por último, se desconoció que una de las formas de realizar el derecho a la participación de los ciudadanos es a través del acceso a cargos públicos consagrado en el artículo 40-7 de la Carta Fundamental, con lo que se inobservó el criterio de afinidad que debe aplicarse en casos como el que se analiza, esto es, contrastando el título profesional frente a las funciones específicas a desarrollar en un determinado cargo.

4.6. CONCLUSIÓN

Esta Sala considera que la omisión legislativa relativa se configura en el caso en estudio, pues: (i) existe un regulación incompleta parcial de una profesión social, (ii) en textos normativos precisos, existentes y determinados de los cuales se deriva la omisión, (iii) el parágrafo 2° del artículo 73, el inciso 2° del artículo 79 y el inciso 2° del artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, excluyen a profesionales sociales, como los de desarrollo familiar, de la conformación mínima que debe cumplirse en instancias del SNBF como el Comité de Adopción del ICBF y los equipos interdisciplinarios de la Defensoría y la Comisaría de Familia, lo cual constituye una vulneración de su derecho a la igualdad frente a los trabajadores sociales quienes se encuentran señalados de forma taxativa en las

disposiciones censuradas, (iv) no existe razón suficiente que justifique la omisión relativa en la que incurrió el legislador, máxime cuando los desarrollistas familiares pueden acreditar los conocimientos y aptitudes para desempeñarse en los Comités de Adopción y conformar los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, teniendo en cuenta las funciones a realizar en dichas instancias, (v) con el silencio del legislador se vulnera el derecho a la igualdad, al trabajo, a la libertad de elegir profesión u oficio, y al acceso a los cargos públicos (vi) a pesar de que existe un deber impuesto del Constituyente en el sentido de observar el contenido de cada uno de estos derechos.

En virtud de lo expuesto, la Corte constata que las disposiciones legales son contrarias a los postulados constitucionales por generar efectos restrictivos frente al ejercicio de la profesión de un grupo: desarrollistas familiares, y que dicha limitación no guarda consonancia con la razonabilidad y proporcionalidad que deben sustentar estas medidas legislativas cuando se regula el ejercicio de una profesión u oficio. Sin embargo, la consecuencia jurídica a aplicar no será la de declarar la inexequibilidad de las normas parcialmente acusadas.

Lo anterior, por cuanto, como la jurisprudencia constitucional lo ha señalado en varias oportunidades[53], si la Corte en ejercicio del control abstracto de inconstitucionalidad puede excluir la interpretación o interpretaciones de la norma que sean irrazonables a la luz de los valores, principios y derechos contenidos en la Carta, en virtud del principio de conservación del derecho y del respeto por el principio democrático, debe preferir esta opción y mantener la norma bajo la interpretación que la haga compatible con la Constitución Política, de esta forma, además garantiza su supremacía en el orden interno[54].

En esta oportunidad la Sala Plena observa que la interpretación de los artículos 73, 79 y 84, parcialmente acusados, al determinar que los Comités de Adopción, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, deben estar integrados, entre otros profesionales por un “trabajador social”, no debe entenderse de manera taxativa, ante los efectos discriminatorios que ello conlleva, sino que debe entenderse en el sentido de que los desarrollistas familiares también pueden postularse para estos cargos, en razón a la relación directa, clara e inequívoca que guarda su perfil profesional con las funciones a desempeñar en las instancias a las que se viene haciendo referencia en el Sistema Nacional

de Bienestar Familiar.

Cabe anotar que la Sala no extenderá el entendimiento de las normas objeto de reproche a todas las profesiones sociales, pues, en este caso los demandantes lograron establecer una comparación concreta frente a la profesión social de desarrollo familiar. A partir de esta argumentación, giró el análisis de constitucionalidad por omisión legislativa relativa durante el cual se estableció que teniendo en cuenta el perfil profesional de los desarrollistas familiares no había razón que justificara su exclusión para integrar los Comités de Adopción, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia con carácter obligatorio -no facultativo como se encuentra consagrado en la actualidad- más aún, cuando su objeto de estudio específico es la familia y que mientras adelantan sus estudios superiores uno de las competencias formativas que adquieren es la de intervenir en los procesos de restablecimiento de derechos de los menores de edad.

Por tanto, en aplicación del criterio de afinidad, la inclusión en la norma de otras profesiones sociales sólo procederá, en la medida en que se demuestre que existe una relación directa, clara e inequívoca, entre el respectivo perfil profesional y las funciones asignadas a los Comités de Adopción y equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, tal y como aconteció en el presente caso frente a la profesión de desarrollo familiar.

En consecuencia, esta Sala declarará la constitucionalidad condicionada de las normas parcialmente acusadas, por los cargos analizados, bajo el entendido de que la expresión "trabajador social" también comprende al profesional en desarrollo familiar.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los artículos 73 (parágrafo 2°), 79 (inciso 2°) y 84 (inciso 2°) de la Ley 1098 de 2006, por los cargos analizados, siempre y cuando se entienda que la expresión "trabajador social" también comprende a los profesionales en

desarrollo familiar.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “Artículo 168 del Decreto 2737 de 1989. Los jueces de menores y los promiscuos de familia contarán con la colaboración de un equipo interdisciplinario, que orientará al juez sobre la medida más conveniente para el menor y trabajará con éste y con su familia durante la ejecución de las medidas.

[2] “Artículo 297 del Decreto 2737 de 1989: Las Comisarías permanentes de familia, hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y estarán a cargo de un comisario de familia designado por el alcalde mayor en el caso del Distrito Especial de Bogotá o por el respectivo alcalde en los demás municipios del país, con el carácter de empleado público de libre nombramiento y remoción”.

La Comisaría contará preferentemente con un médico, un psicólogo, un trabajador social y los demás funcionarios que determine el respectivo Concejo municipal o distrital”.

[3] “Con relación al trabajo social podemos traer a colación lo definido por la Escuela Nacional de Trabajo Social como: ´(…) una disciplina que, mediante su metodología de intervención, contribuye al conocimiento y transformación de los procesos para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social…´” Folio 492 del cuaderno principal.

[4] “[l]a Ley 429 de 1998 estableció que ´…el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar, sometida al régimen de la presente ley, la cual tiene como objeto formar un recurso humano con capacidad y habilidad para comprender la realidad y la problemática de la familia colombiana, contribuir a la formulación de políticas y alternativas orientadas al mejoramiento de su calidad de vida, y la de cada uno de sus miembros… ” Folio 492 del cuaderno principal.

[5] “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas

acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

[6] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[7] Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[8] Ibídem

[9] Ibídem

[10] Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-146 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[12] Corte Constitucional, sentencia C-891A de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil. "[M]ás adelante la Corte precisó que las omisiones legislativas de carácter relativo de las cuales puede conocer la Corte, por vía del ejercicio ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad, no están limitadas a aquellos casos relacionados con los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues cuando la Corte mencionó estos derechos lo hizo con la intención de ´ilustrar dos situaciones en las cuales ellas se presentan con relativa frecuencia´, mas no con el propósito de ´restringir el ámbito de aplicación de la figura de las omisiones legislativas relativas´... y, en criterio de la Corte, eso explica que en la sentencia inicialmente citada se haya estimado que también se presente una omisión legislativa relativa cuando ´el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella´..."

[13] Corte Constitucional, sentencia C- 555 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Múñoz.

[15] Corte Constitucional, sentencia C-146 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-185 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil

[17] Ibídem

"[18] Véase, sentencias C-543 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-427 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1549 de 2000 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-185 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-311 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[19] Corte Constitucional, sentencia C-865 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[20] Artículo 26 de la Constitución Política: "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… "

[21] Ver, entre otras, las sentencias C-031 de 1999, C-505 de 2001, C-064 de 2002, C- 038 de 2003, C-914 de 2004, C-191 de 2005, C- 193 de 2006, C-740 de 2008, C-788 de 2009, C-942 de 2009, C-296 de 2012.

[22] Corte Constitucional, sentencia C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[23] Ibídem

[24] M.P. Alejandro Martínez Caballero

[25] Corte Constitucional, sentencia C-038 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería

[26] Corte Constitucional, sentencia C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[27] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

"[28] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-606 de 1992,C-791 de 2002, C-974 de 2002 y C-734 de 2003"

"[29] En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-606 de 1992, al señalar: ´(…) Las remisiones legales a la potestad reglamentaría del ejecutivo deben entonces

encuadrarse dentro de normas claras que respeten no sólo el contenido esencial de los derechos que se regulan, sino todos y cada uno de los contenidos normativos de la Constitución. La potestad reglamentaria constituye pues, un complemento de la ley, necesario para hacerla cumplir eficazmente, pero la delegación legal no se puede traducir en una transferencia inconstitucional de competencias tal que deslegalice la materia reservada.

Lo anterior no significa que toda cuestión que se relacione de una u otra manera con la libertad de escoger profesión u oficio deba ser regulada por ley: ello dependerá de si la norma afecta o no el ejercicio de un derecho fundamental´"

"[30] En la sentencia C-570 de 2004, la Corte consideró que ´(…) de acuerdo con la Constitución, los únicos autorizados para crear o suprimir organismos del orden nacional son el Congreso (C.P., art. 150, num. 7) y el Presidente de la República, este último siempre de conformidad con la ley (C.P., art. 189, num. 15), o facultado por el Congreso de la República (C.P., art. 150, num. 10)´".

"[31] En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-078 de 2003, al resolver declarar fundadas las objeciones presidenciales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del proyecto de Ley número 44 de 2001, Senado, y 218 de 2002, Cámara de Representantes, Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones. Posteriormente lo hizo en la Sentencia C-570 de 2004, al estudiar la constitucionalidad de varias normas de la Ley 842 de 2003, sosteniendo que ´(…) el legislador no podía derogar de manera indiscriminada todas las leyes enunciadas en el artículo 78, por cuanto varias de ellas habían creado consejos profesionales, que tenían naturaleza pública, razón por la cual su abrogación general requería que la ley hubiese sido de iniciativa gubernamental, puesto que ella estaba modificando la estructura de la administración. Lo anterior no significa que la Ley 842 no pudiera derogar los apartes de las leyes comentadas que no se refirieran a los Consejos Profesionales y a sus funciones´"

"[32] En la Sentencia C-570 de 2004, la Corte declaró inconstitucionales varios artículos de la Ley 842 de 2003 que consagraban conductas sancionables mediante expresiones ´completamente imprecisas e inciertas´ por considerar que se trata de una ´(…) situación

que entraña que las personas disciplinables se encuentran a merced de los pareceres subjetivos de los funcionarios disciplinantes. Esta situación es contraria al debido proceso, derecho que persigue, entre otras cosas, establecer con claridad cuáles son las conductas punibles y, por lo tanto, cuáles son las conductas de las que deben abstenerse los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares´”

“[33] Así lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de 2002, para el caso de los notarios, y en la Sentencia C-098 de 2003, tratándose de los abogados. Respecto de los ingenieros, la Sentencia C-570 de 2004 consideró inconstitucional ´(…) imponer patrones de comportamiento a los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares, referidos a un modelo de vida que se desea impulsar, en desmedro de la autonomía personal de cada profesional para diseñar su plan de vida. Estas normas permiten juzgar los comportamientos y las actitudes de los profesionales en sus actividades personales, no relacionadas necesariamente con el ejercicio de sus actividades profesionales o con la integridad de la profesión, y con ello vulneran el libre desarrollo de la personalidad de los profesionales´”

[34] Corte Constitucional, sentencia C-606 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón). En este caso se consideró que la norma acusada exigía, ´(…) para poder ´legalizar´ el ejercicio de la profesión de topografía, la obtención de un certificado que (…) no puede ser expedido sino a las personas que hacen parte de una determinada asociación privada. Con ello se vulnera, no solamente el derecho consagrado en el artículo 26, sino y especialmente, el contenido esencial de la libertad de asociación. (…)´”.

“[35] Sentencia C-606 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón)”.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[37] Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[38] M.P. Alejandro Martínez Caballero

[39] M.P. Alejandro Martínez Caballero

[40] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[41] M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

[42] Sentencia C-1009 de 2005

[43] Artículo 1 de la Ley 1098 de 2006

[44] Artículo 2, ibídem

[45] En este escenario, es importante destacar algunos de los objetivos establecidos para el Programa Curricular en Desarrollo Familiar, que da cuenta de los núcleos temáticos sobre los que enfatizan los estudiantes durante su curso. Uno de ellos es proporcionar bases teóricas, técnicas y prácticas para el diseño, aplicación y evaluación de estrategias metodológicas y educativas conducentes al desarrollo de procesos de intervención que promuevan la participación y organización de las familias en torno a los procesos de cambio familiar y social. Otro, se relaciona con el desarrollo de fundamentos teóricos y conceptuales que permitan el análisis e interpretación de los diversos factores, internos y externos, que inciden en la calidad de vida de las familias y para finalizar, se encuentra el de promover en las instituciones públicas y privadas el reconocimiento de las familias como sujeto de desarrollo y generadoras de cambio, en orden a que las políticas diseñadas tengan en cuenta su capacidad proactiva y respondan a las demandas reales de cada uno de sus miembros según género y generación, como de grupo, según composición familiar, contexto geográfico, raza, etnia y clase social. (Ver folios 342 y siguientes)

[46] Universidad de Caldas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, perfil de competencias, Programa de Desarrollo Familiar . En este documento se presenta el perfil , las competencias y las actividades académicas que apoyan y sustentan los conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos de los Profesionales en Desarrollo Familiar, que da cuenta de sus capacidades para actuar en relación con las funciones estipuladas en los lineamientos del modelo de atención a los niños, niñas y adolescentes dentro de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos y a las personas mayores de 18 años con discapacidad. Ver folio 357 y siguientes.

[47] Ver folios 346 y 347

[48] Ver folios 347 y 348

[50] Ver Sentencia C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[51] Sentencia C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[52] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[53] Ver, entre otras, las sentencias C-505 y C-1255 de 2001.

[54] Corte Constitucional, sentencia C-1255 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes