

Sentencia C-509/99

LEGISLADOR-Facultad para establecer títulos de idoneidad

En esta materia la regla general es la libertad y la excepción las restricciones. De modo que, si la ley no exige títulos de idoneidad, la profesión o el oficio deben poderse ejercer, claro está bajo la vigilancia y el control del Estado, el cual, a través de la Administración, está llamado a garantizar que con él no se cause daño a las personas ni se perturbe el orden jurídico. Justamente en razón de ese criterio constitucional, que hace prevalecer la libertad, la exigencia de títulos de idoneidad es una excepción de estricto alcance. Y, en garantía de aquélla, sólo el legislador está autorizado para prever los requisitos ordenados a la formación de los profesionales que deben obtener título, y para hacerlo indispensable con miras al ejercicio efectivo de la correspondiente actividad. La Constitución ha reservado esa competencia a la ley, motivo por el cual no puede la Administración asumirla total ni parcialmente. De allí que el artículo 84 de la Constitución exprese que, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, principio recogido también, en materia de libertad de empresa, por el artículo 333 de la Carta.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA Y AUTONOMIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La Corte afirma que la potestad reglamentaria de las leyes, que se ha confiado al Presidente de la República, puede ser ejercida por éste en cualquier momento, con la sola restricción que le impone la propia Carta -y que es de índole sustancial-, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el cumplimiento y efectividad de la ley. No le es posible al Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador, pero, a la vez, no es permitido al legislador condicionr -como no lo ha hecho el Constituyente- el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es permanente, y que se ejerce en la oportunidad y con los alcances administrativos que el Presidente escoja, según su

criterio, sin sujeción a la anuencia, el visto bueno, el criterio o el concepto favorable de otro órgano.

Referencia: Expediente D-2269

Demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo 2 del artículo 25 de la Ley 30 de 1992

Actor: Luis Carlos Alvarez Machado

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del catorce (14) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS CARLOS ALVAREZ MACHADO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 7, 8, 11, 12 y 13 del Decreto 272 de 1998 y contra el Parágrafo 2 del artículo 25 de la Ley 30 de 1992.

Mediante Auto de fecha treinta (30) de noviembre de 1998, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda por falta de competencia, en lo referente a la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 4, 7, 8, 11, 12 y 13 del Decreto 272 de 1998, dada su naturaleza.

En la misma providencia se admitió la demanda en cuanto a la solicitud de declarar la inconstitucionalidad del Parágrafo 2 del artículo 25 de la Ley 30 de 1992.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de

proceso:

“LEY 30 DE 1992

(diciembre 28)

Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 25.- Los programas académicos de acuerdo con su campo de acción, cuando son ofrecidos por una Institución Técnica Profesional, conducen al título en la ocupación o área correspondiente. Al título deberá anteponerse la denominación de: “Técnico Profesional en...”.

Los ofrecidos por las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, o por una universidad, conducen al título en la respectiva ocupación, caso en el cual deberá anteponerse la denominación de “Técnico Profesional en...”. Si hacen relación a profesiones o disciplinas académicas, al título podrá anteponerse la denominación de: “Profesional en...” o “Tecnólogo en...”.

Los programas de pregrado en Artes conducen al título de: “Maestro en...”.

Los programas de especialización conducen al título de especialista en la ocupación, profesión, disciplina o área afín respectiva.

Los programas de maestría, doctorado y post-doctorado, conducen al título de magister, doctor o al título correspondiente al post-doctorado adelantado, los cuales deben referirse a la respectiva disciplina o a un área interdisciplinaria del conocimiento.

Parágrafo 1. Los programas de pregrado en Educación podrán conducir al título de “Licenciado en...”.

Estos programas se integrarán y asimilarán progresivamente a los programas académicos que se ofrecen en el resto de instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y en las universidades.

Párrafo 2. El Gobierno Nacional de acuerdo a las leyes que rigen la materia, reglamentará la expedición de los títulos de que trata este artículo, previo concepto favorable del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU)”.

III. LA DEMANDA

Al interpretar el contenido del texto de la demanda, se observa que, para el actor, la disposición acusada vulnera los artículos 26 y 189, numeral 21, de la Constitución Política-

Manifiesta que el Congreso de la República no podía delegar en el Gobierno Nacional la facultad para reglamentar lo concerniente a la expedición de títulos de idoneidad.

Afirma, en cuanto a la potestad reglamentaria del Presidente de la República respecto de la Ley 30 de 1992, que ésta es precaria y limitada, tanto que -a su juicio- sólo puede ejercerse respecto de los asuntos que la misma ley lo permita.

Por tal razón, considera el demandante que el Párrafo 2 demandado contraría lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución, según el cual solamente la ley podrá exigir títulos de idoneidad. En tal sentido, sostiene que es el Legislador y no el Gobierno, a través del Consejo Nacional para la Educación Superior CESU, el único facultado para ejercer tal función.

IV. INTERVENCIONES

La Secretaria General de esta Corporación ha informado que, dentro del término de fijación en lista, no fue presentado escrito alguno.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar constitucional la disposición acusada.

Afirma que el precepto impugnado, al facultar al Gobierno Nacional para reglamentar la expedición de los títulos de idoneidad lo que hace es reiterar la competencia que el

Constituyente le confirió al Ejecutivo para reglamentar la ley, y ello en manera alguna constituye una indebida delegación de funciones legislativas, toda vez que la Ley 30 de 1992 es el marco normativo que el Ejecutivo debe reglamentar.

Considera el Jefe del Ministerio Público, que el Párrafo demandado no vulnera los artículos 67, 150, numeral 10, ni el 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política, porque para reglamentar la expedición de los títulos de idoneidad el Gobierno Nacional no requiere de facultades extraordinarias, como equivocadamente lo entiende el demandante.

En igual sentido, afirma que la norma acusada permite que el Gobierno ejerza las funciones de inspección y vigilancia que el Constituyente le confirió en la Constitución Política.

Finalmente sostiene el Procurador que, en armonía con lo dispuesto en los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Carta Política, el legislador en el artículo 31 de la Ley 30 de 1992 determinó el ámbito de inspección y vigilancia que corresponde al Presidente de la República en el área de la educación, pero en manera alguna delimitó la potestad reglamentaria del Ejecutivo en esta materia, como erróneamente lo afirma el actor.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

2. Competencia exclusiva del legislador para disponer, por vía general, lo relativo a la exigencia de títulos de idoneidad. Posibilidad de que el reglamento desarrolle aspectos instrumentales sobre expedición de títulos. Alcance de la potestad reglamentaria. Autonomía del Presidente de la República en el ejercicio de la función constitucional de reglamentar las leyes

El artículo 26 de la Constitución Política consagra, en cabeza de toda persona, el derecho fundamental a escoger libremente profesión u oficio.

Desde luego, el ejercicio de esa libertad está supeditado por la misma norma a la reglamentación que establezca el legislador y éste goza de atribuciones para resolver cuándo

una determinada actividad profesional o un oficio, por implicar riesgo social, exigen la expedición de títulos de idoneidad que aseguren a la ciudadanía una suficiente y adecuada preparación de quienes lo han obtenido, previo el cumplimiento de los requisitos que la propia ley habrá de señalar.

Ya la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos:

“En Colombia, tal como lo establece la disposición constitucional citada, toda persona es libre de escoger profesión u oficio e inclusive, si la ley no ha exigido formación académica para la ocupación seleccionada en virtud de esa libertad, la norma hoy vigente las favorece a todas, como regla general, con el libre ejercicio, a menos que su índole propia implique en sí mismo un riesgo para la sociedad.

Ese principio de libertad, que se conjuga con el derecho al trabajo (artículo 25 de la Constitución), no se concibe como absoluto, al igual que sucede con todas libertades y derechos reconocidos en la Carta Política. De su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas.

Por lo que concierne al ámbito de regulación propio de la ley, la importancia y necesidad de ésta se derivan no solamente del artículo 26 sino de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución y de su mismo Preámbulo, en cuanto resulta ser el instrumento jurídico adecuado al establecimiento de condiciones mínimas indispensables para que el derecho de cada individuo a escoger y ejercer una profesión no afecte a la comunidad, la cual podría verse gravemente lesionada si a todos fuera factible la práctica de actividades en materia tan delicada como la atención de la salud humana sin la previa preparación académica y científica.

Consecuencia de esa elemental precaución es la facultad conferida por el Constituyente al legislador en el sentido de reconocer las profesiones, exigir títulos de idoneidad, contemplar para ellas una previa formación académica y calificar como de riesgo social las ocupaciones y los oficios que, aún sin requerir esa formación, demanden especiales controles o cuidados habida cuenta de sus peculiares características o del peligro que su desempeño representa”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-408 del 8 de junio de 1992.

M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Ha manifestado también:

“En cuanto atañe a la libertad de ejercer profesión u oficio, que interesa específicamente en este proceso, la función de reglamentación a cargo del legislador, que por su naturaleza tiene que cumplirse teniendo en cuenta las características propias de cada ocupación, implica, como su objeto lo indica, el establecimiento de unas reglas adecuadas a los fines que cada una de ellas persigue, mediante las cuales es necesario estatuir requisitos mínimos de formación académica general y preparación particular en la carrera de que se trata; normas sobre expedición de títulos que garanticen la idoneidad profesional y la forma de acreditarlos ante el público; disposiciones concernientes a las prácticas y experiencias iniciales del recién egresado; exigencias y límites aplicables a quien -debidamente autorizado- ejerce todavía sin título y, desde luego, la espina dorsal de la reglamentación, que consiste en el régimen jurídico aplicable al desempeño de la profesión, dentro del cual a la vez resulta ineludible el señalamiento de principios y pautas, la tipificación de faltas contra la ética en el campo de actividad correspondiente y la previsión de las sanciones que habrán de ser impuestas a quien incurra en ellas”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-002 del 14 de enero de 1993. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, en esta materia la regla general es la libertad y la excepción las restricciones. De modo que, si la ley no exige títulos de idoneidad, la profesión o el oficio deben poderse ejercer, claro está bajo la vigilancia y el control del Estado, el cual, a través de la Administración, está llamado a garantizar que con él no se cause daño a las personas ni se perturbe el orden jurídico.

Justamente en razón de ese criterio constitucional, que hace prevalecer la libertad, la exigencia de títulos de idoneidad es una excepción de estricto alcance. Y, en garantía de aquélla, sólo el legislador está autorizado para prever los requisitos ordenados a la formación de los profesionales que deben obtener título, y para hacerlo indispensable con miras al ejercicio efectivo de la correspondiente actividad.

La Constitución ha reservado esa competencia a la ley, motivo por el cual no puede la Administración asumirla total ni parcialmente.

De allí que el artículo 84 de la Constitución exprese que, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, principio recogido también, en materia de libertad de empresa, por el artículo 333 de la Carta.

Tal competencia del Congreso es indelegable.

Y ya ha definido la Corte que, si el Constituyente reserva un asunto al exclusivo resorte del Congreso de la República, mediante la ley, su regulación no puede transferirse al Presidente de la República ni a otras autoridades, salvo las facultades extraordinarias, en los casos y con las exigencias que la Constitución contempla, circunstancias en las cuales, si bien es cierto actúa orgánica y formalmente el Gobierno, materialmente obra el legislador.

Repite la Corte:

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

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

Esta doctrina ha sido reiterada recientemente por la Corte, entre otras, en las sentencias C-136 del 4 de marzo y C-372 del 26 de mayo de 1999.

Sin embargo, el caso que ahora se considera no corresponde al de una delegación de función legislativa en la Administración y, por lo tanto, juzga la Corte que no tiene lugar la declaración de inconstitucionalidad pedida por el accionante.

En efecto, es necesario examinar el fragmento legal acusado e interpretarlo, con el objeto

de dilucidar su exacto sentido. Este no es el de transferir la competencia legislativa sobre reglamentación de las profesiones, sino,

claramente, el de desarrollar las normas que el legislador ha dictado en materia

de títulos, reglamentando la manera en que ellos, desde los puntos de vista instrumental y práctico, habrán de ser expedidos.

En últimas, a juicio de la Corte, se alude en la norma a la potestad reglamentaria, en cabeza del Presidente de la República, prevista en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política.

No necesitaría el legislador recordar en un artículo que el Presidente, como suprema autoridad administrativa, tiene tal atribución, pero de la circunstancia de que haya decidido hacerlo no se desprende una razón de inexequibilidad, salvo en la parte en que la función constitucional en referencia aparece supeditada al previo concepto favorable del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU).

A ese respecto, la Corte afirma que la potestad reglamentaria de las leyes, que se ha confiado al Presidente de la República, puede ser ejercida por éste en cualquier momento, con la sola restricción que le impone la propia Carta -y que es de índole sustancial-, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el cumplimiento y efectividad de la ley.

No le es posible al Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador, pero, a la vez, no es permitido al legislador condicionar -como no lo ha hecho el Constituyente- el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es permanente, y que se ejerce en la oportunidad y con los alcances administrativos que el Presidente escoja, según su criterio, sin sujeción a la anuencia, el visto bueno, el criterio o el concepto favorable de otro órgano.

Puede el Presidente apoyarse en los elementos de juicio de carácter técnico que un cuerpo especializado le suministre -en este caso, del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU)-, pero sin someter su decisión ni la

Oportunidad en la expedición del reglamento o su contenido al sentido favorable del concepto.

Se declarará exequible el parágrafo 2 acusado, salvo la expresión “favorable”, que será declarada inexecutable.

DECISION

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 EXEQUIBLE el parágrafo 2 del artículo 25 de la Ley 30 de 1992, salvo la expresión “favorable”, que se declara INEXEQUIBLE.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretario General