

Sentencia C-570/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Alcance/SENTENCIA DE OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Efectos

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Modificación por creación de establecimiento del sector descentralizado debe contar con iniciativa gubernamental

ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Creación debe contar con la iniciativa o el aval del Gobierno

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-A sanción de funciones de inspección y vigilancia implica modificación de estructura de la Administración que debió contar con la iniciativa gubernamental

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA COPNIA-Inconstitucionalidad de disposición por autorizar asumir funciones de inspección y vigilancia de profesiones para las cuales se habían creado consejos profesionales

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Eliminación de entidades supone modificaciones que debió efectuarse por ley de iniciativa gubernamental

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Derogación de leyes requería de iniciativa gubernamental dado que eliminación de entidades supone una modificación

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Inconstitucionalidad por modificación sin contar con la iniciativa gubernamental

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Derogación de leyes que creaban entidades implica modificación por lo que su abrogación general requería ley de iniciativa gubernamental

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Concentración de facultades de inspección y vigilancia que implica modificación de estructura de entidades para lo cual se requería ley de iniciativa gubernamental

ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Competencia para creación o supresión

TIPO DISCIPLINARIO-En principio es constitucional el establecimiento con un grado de determinación menor que los tipos penales/PRINCIPIOS PENALES DEL DEBIDO PROCESO EN DERECHO DISCIPLINARIO-Aplicación y tratamiento más flexible

PROCEDIMIENTO PENAL Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO-Distinciones a pesar de elementos comunes/PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN EL DERECHO PENAL Y EN EL DERECHO DISCIPLINARIO-Aplicación distinta

DERECHO DISCIPLINARIO-Menor grado de determinación de las normas

NORMA DISCIPLINARIA INCOMPLETA-Validez constitucional/DERECHO DISCIPLINARIO-Recurrencia a tipos indeterminados

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE NORMA SANCIONADORA EN TIPO DISCIPLINARIO-Conceptos absolutamente imprecisos

DEBERES DEL PROFESIONAL EN MATERIA DE FALTA DISCIPLINARIA-Inexistencia de certidumbre acerca de conductas exigidas y punibles

DEBERES Y PROHIBICIONES DEL PROFESIONAL DE LA INGENIERIA EN MATERIA DE FALTA DISCIPLINARIA-Expresiones completamente imprecisas e inciertas

CODIGO DE ETICA PROFESIONAL-Expedición por el legislador/NORMA DISCIPLINARIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES-Resolución de colisiones

PERSONA-No admisión constitucional que el Estado persiga una política perfeccionista

DEBER FUNCIONAL DEL SERVIDOR PUBLICO-No infracción por particulares conducciones de vida como alternativas existenciales

NORMA DISCIPLINARIA FRENTE AL EJERCICIO DE UNA PROFESION-Alcance del establecimiento

NORMA DISCIPLINARIA FRENTE AL EJERCICIO DE UNA PROFESION-No prohibición de conductas que no guardan relación con el debido ejercicio de la actividad

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD EN FALTA DISCIPLINARIA-Vulneración por prohibición de conductas que no guardan relación con el debido ejercicio de la actividad profesional

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD EN FALTA DISCIPLINARIA DEL PROFESIONAL-Vulneración por concepción perfeccionista de las personas

CODIGO DE ETICA PROFESIONAL-No imposición de concepción perfeccionista de las personas que comprende aspectos de la vida privada del particular

FALTA DISCIPLINARIA DEL PROFESIONAL-Inconstitucionalidad de tipificación de conductas sin relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD DEL PROFESIONAL-Vulneración por imposición de patrones de comportamiento referido a un modelo de vida que desea impulsar

PROFESION-Vigilancia e inspección del ejercicio por autoridades

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Vigilancia e inspección del ejercicio de la ingeniería

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA-Registro de dirección y teléfono de la oficina del profesional en vista de las tareas de vigilancia y control/CONSEJO PROFESIONAL DE INGENIERIA-No registro de dirección y teléfono de residencia por constituir datos personales no relevantes para cumplimiento de obligaciones

## DERECHO A LA INTIMIDAD Y FACULTAD DEL ESTADO DE OBTENER INFORMACION DEL CIUDADANO-Principios a observar en ponderación constitucional

En la sentencia C-1147 de 2001 se estableció que cuando se trata de ponderar constitucionalmente el derecho a la intimidad y la facultad del Estado de obtener determinadas informaciones de los ciudadanos para poder cumplir con sus funciones, se deben respetar dos principios, a saber: el de la finalidad y el de la relevancia. El primer principio se refiere a que la información recogida sea utilizada únicamente para los objetivos fijados. Por otra parte, con el principio de la relevancia se examina si los datos personales que deben suministrar son necesarios para que pueda cumplir las funciones que le han sido asignadas.

### PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Alcance

### PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Ambito de acción

### PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-No vulneración cuando se es sancionado por distintas jurisdicciones por un mismo hecho

Esta Corporación ha entendido que no se vulnera el principio del non bis in idem cuando una persona es sancionada por distintas jurisdicciones por un mismo hecho. Lo anterior, por cuanto con un mismo hecho se pueden lesionar distintos bienes jurídicos tutelables, lo cual conduce a que un mismo hecho pueda ser objeto de juicio y sanción por parte de distintas jurisdicciones.

### FALTA DISCIPLINARIA DEL PROFESIONAL-Conductas reprochadas se realizan dentro del ámbito de la actividad profesional/FALTA DISCIPLINARIA DEL PROFESIONAL-Actos de violencia contra superiores, subalternos, compañeros y socios

### LIBERTAD DE EXPRESION-Posibilidad que asociados se expresen libremente sobre las autoridades, instituciones y gobernantes

Una comunidad política en la que tenga vigencia la libertad de expresión tiene que admitir la posibilidad de que los asociados se expresen libremente sobre sus autoridades, instituciones y gobernantes. Es por eso que los colombianos pueden manifestarse sobre el Presidente de la República, los congresistas, los jueces, etc., sin temor a ser sancionados, a no ser que incurran ya en conductas punibles.

### LIBERTAD DE EXPRESION Y LEYES DE DESACATO-Incompatibilidad

### FALTA DISCIPLINARIA DEL PROFESIONAL-Sanción de expresiones ofensivas contra instituciones y directivas del gremio

### LIBERTAD DE EXPRESION DEL PROFESIONAL-Vulneración por sanción disciplinaria por pronunciamiento contra instituciones y directivos que pueden considerarse ofensivo

### PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN PROCESO DISCIPLINARIO-Juzgamiento de infracción por el ofendido

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN EL DERECHO DISCIPLINARIO-Vulneración por imprecisión en descripción de conducta sancionable

FALTA DISCIPLINARIA-Imprecisión de los términos “justicia o injusticia”

DEBIDO PROCESO EN FALTA DISCIPLINARIA-Vulneración por completa indeterminación de la norma/FALTA DISCIPLINARIA-Fines legítimos pero demasiado vagos e indeterminados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de la violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-4952

Demandante: Diana María Méndez

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 6, 8, 9, 23, 24, 26, 27, 31 - literales c) y d)-, 32 - literales d), e) y h)-, 33 - literales a), b) y c)-, 35 - literal a)-, 37 - literal c)-, 38 - literales e) y f)-, 39 - literal a)-, 41-literal b)-, 42 - literales b) y c) -, 43 - literal b)-, 44 - literal a)-, 45 - literal b)-, y 78 de la Ley 842 del 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Diana María Méndez demandó los artículos 4, 6, 8, 9, 23, 24, 26, 27, 31 - literales c) y d)-, 32 - literales d), e) y h)-, 33 - literales a), b) y c)-, 35 - literal a)-, 37 - literal c)-, 38 - literales e) y f)-, 39 - literal a)-, 41-literal b)-, 42 - literales b) y c) -, 43 - literal b)-, 44 - literal a)-, 45 - literal b)-, y 78 de la Ley 842 del 2003.

2. A través de memorial presentado el día 10 de diciembre de 2003, el rector de la Escuela Colombiana de Ingeniería, Germán Santos Granados, intervino en el proceso para solicitar que se declarara la constitucionalidad de la mayoría de las normas demandadas.

3. La directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, Ana Lucía Gutiérrez Guingue, a través de memorial recibido el día 16 de diciembre de 2003, rechazó las acusaciones de la demandante y solicitó se declarara la exequibilidad de las normas acusadas. La interviniente solicita, en primera instancia, que la Corte se inhiba de conocer sobre la demanda y, en subsidio, que se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Fundamenta su primera solicitud con la afirmación de que la demandante no habría transcrito las normas demandadas o incluido un ejemplar de la publicación de las mismas. Al respecto debe anotarse que esta solicitud no puede ser aceptada, por cuanto, a pesar de que en el escrito de demanda no se hace referencia a ello, en el expediente consta que la demandante anexó una copia de la Ley 842 de 2003.

4. El Presidente del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA, Hernando Monroy Valencia, intervino en el proceso a través de un escrito radicado el 16 de diciembre de 2003.

5. El ciudadano Luis Ferney Moreno Castillo presentó un escrito, el 16 de diciembre de 2003, en el que solicita que se declare la inexecutable de la Ley 842 de 2003.

6. Los ciudadanos Héctor Peña y Manuel Ochoa presentaron un escrito de coadyuvancia de la demanda. Dado que el escrito fue presentado en forma extemporánea no será reseñado.

7. El Procurador General de la Nación, mediante escrito fechado el 4 de febrero de 2004, expuso su concepto acerca de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de las diferentes normas demandadas.

## II. TEXTOS ACUSADOS, CARGOS ELEVADOS, INTERVENCIONES, CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y EXAMEN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Dado el cúmulo de normas acusadas y de cargos formulados, y con miras a obtener una mayor claridad en la exposición, las normas demandadas se agruparán en tres conjuntos de temas, alrededor de los cuales se elaborará la sentencia, a saber: la acusación acerca de la inconstitucionalidad de varios preceptos en razón de que el proyecto que se convertiría en la Ley 842 de 2003 no fue de iniciativa del Presidente de la República; la acusación acerca de la violación del debido proceso por causa de la incorporación de tipos disciplinarios indeterminados; y otras acusaciones acerca de la violación de derechos fundamentales. En cada uno de los apartes, la transcripción de las distintas normas demandadas será seguida por la exposición de los cargos, las intervenciones y el concepto del Ministerio Público y por el examen de constitucionalidad de esta Corporación. Si respecto de algún cargo no se menciona la posición de algún interviniente se debe a que en el respectivo escrito no se hace referencia a ese tema.

Con respecto a la transcripción de las normas debe precisarse que las subrayas destacan la parte demandada por el actor.

### 1. LA ACUSACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA VARIOS PRECEPTOS EN RAZÓN DE QUE LA LEY MODIFICA LA ESTRUCTURA DEL ESTADO, A PESAR DE QUE EL PROYECTO NO FUE DE INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

#### NORMAS ACUSADAS.

ARTÍCULO 4o. PROFESIONES AFINES. Son profesiones afines a la ingeniería, aquellas que siendo del nivel profesional, su ejercicio se desarrolla en actividades relacionadas con la ingeniería en cualquiera de sus áreas, o cuyo campo ocupacional es conexo a la ingeniería, tales como: La Administración de Obras Civiles, la Construcción en Ingeniería y Arquitectura;

la Administración de Sistemas de Información; la Administración Ambiental y de los Recursos Naturales, la Bioingeniería y la Administración en Informática, entre otras.

**ARTÍCULO 6o. REQUISITOS PARA EJERCER LA PROFESIÓN.** Para poder ejercer legalmente la Ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares en el territorio nacional, en las ramas o especialidades regidas por la presente ley, se requiere estar matriculado o inscrito en el Registro Profesional respectivo, que seguirá llevando el Copnia, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento adoptado por este para tal fin.

**PARÁGRAFO.** En los casos en que los contratantes del sector público o privado, o cualquier usuario de los servicios de ingeniería, pretendan establecer si un profesional se encuentra legalmente habilitado o no, para ejercer la profesión, podrán sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente artículo, requerir al Copnia la expedición del respectivo certificado de vigencia.

**ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA OBTENER EL CERTIFICADO DE INSCRIPCIÓN PROFESIONAL.** Sólo podrán ser matriculados en el Registro Profesional respectivo y obtener certificado de inscripción profesional y su respectiva tarjeta, para poder ejercer alguna de las profesiones afines o de las profesiones auxiliares de la ingeniería en el territorio nacional, quienes:

b) Hayan adquirido el título académico en alguna de las profesiones afines o de las profesiones auxiliares de la ingeniería, otorgado por instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos;

c) Hayan adquirido el título académico en alguna de las profesiones afines o de las profesiones auxiliares de la ingeniería, otorgado por instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, de acuerdo con las normas vigentes.

**ARTÍCULO 9o. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN Y MATRÍCULA.** Para obtener la matrícula profesional o el certificado de que trata la presente ley, el interesado deberá presentar ante el Consejo Profesional Seccional o Regional de ingeniería del domicilio de la Universidad o Institución que otorgó el título, el original correspondiente con su respectiva acta de grado, fotocopia del documento de identidad y el recibo de consignación de los derechos que para el efecto fije el Copnia.

Verificados los requisitos, el Seccional o Regional correspondiente, otorgará la matrícula o el certificado, según el caso, el cual deberá ser confirmado por el Consejo Nacional de Ingeniería en la sesión ordinaria siguiente a su recibo, ordenando la expedición del documento respectivo.

**ARTÍCULO 23. PERMISO TEMPORAL PARA EJERCER SIN MATRÍCULA A PERSONAS TITULADAS Y DOMICILIADAS EN EL EXTERIOR.** Quien ostente el título académico de ingeniero o de profesión auxiliar o afín de las profesiones aquí reglamentadas, esté domiciliado en el exterior y pretenda vincularse bajo cualquier modalidad contractual para ejercer

temporalmente la profesión en el territorio nacional, deberá obtener del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, un permiso temporal para ejercer sin matrícula profesional, certificado de inscripción profesional o certificado de matrícula, según el caso; el cual tendrá validez por un (1) año y podrá ser renovado discrecionalmente por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, siempre, hasta por el plazo máximo del contrato o de la labor contratada, previa presentación de solicitud suficientemente motivada, por parte de la empresa contratante o por el profesional interesado o su representante; título o diploma debidamente consularizado o apostillado, según el caso; fotocopia del contrato que motiva su actividad en el país y el recibo de consignación de los derechos respectivos.

PARÁGRAFO 1o. Los requisitos y el trámite establecidos en este artículo se aplicarán para todas las ramas de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, aunque tengan reglamentación especial y será otorgado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, exclusivamente. La autoridad competente otorgará la visa respectiva, sin perjuicio del permiso temporal de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 2o. Se eximen de la obligación de tramitar el Permiso Temporal a que se refiere el presente Artículo, los profesionales extranjeros invitados a dictar conferencias, seminarios, simposios, congresos, talleres de tipo técnico o científico, siempre y cuando no tengan carácter permanente.

PARÁGRAFO 3o. Si el profesional beneficiario del permiso temporal pretende laborar de manera indefinida en el país, deberá homologar o convalidar el título de acuerdo con las normas que rigen la materia y tramitar la matrícula profesional o el certificado de inscripción profesional, según el caso.

ARTÍCULO 24. CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA. En adelante el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares, se denominará Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y su sigla será "Copnia" y tendrá su sede principal en Bogotá, D. C.

ARTÍCULO 26. FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA, COPNIA. El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, tendrá como funciones específicas las siguientes:

- a) Dictar su propio reglamento interno y el de los Consejos Seccionales o Regionales;
- h) Confirmar, aclarar, derogar o revocar las resoluciones de aprobación o denegación de expedición de matrículas profesionales, de certificados de inscripción profesional y de certificados de matrícula profesional, a profesionales de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesionales auxiliares, respectivamente, expedidas por los Consejos Seccionales o Regionales;
- c) Expedir las tarjetas de matrícula, de certificados de inscripción profesional y de certificado de matrícula a los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, respectivamente;
- d) Resolver en única instancia sobre la expedición o cancelación de los permisos temporales;

- e) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones al ejercicio legal de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;
- f) Denunciar ante las autoridades competentes los delitos y contravenciones de que tenga conocimiento con ocasión de sus funciones;
- g) Resolver en segunda instancia, los recursos que se interpongan contra las determinaciones que pongan fin a las actuaciones de primera instancia de los Consejos Seccionales o Regionales;
- i) Emitir conceptos y responder consultas sobre aspectos relacionados con el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, cuando así se le solicite para cualquier efecto legal o profesional;
- j) Servir de cuerpo consultivo oficial del Gobierno, en todos los asuntos inherentes a la reglamentación de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;
- k) Establecer el valor de los derechos provenientes del cobro de certificados y constancias, el cual será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación; y de los recursos provenientes por los servicios de derecho de matrícula, tarjetas y permisos temporales. La tasa se distribuirá en forma equitativa entre los usuarios a partir de criterios relevantes que recuperan los costos del servicio; en las condiciones que fije el reglamento que adopte el Gobierno Nacional, señalando el sistema y el método, para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto según el artículo 338 de la Constitución Política, derechos que no podrán exceder de la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente;
- l) Aprobar y ejecutar, en forma autónoma, el presupuesto del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, y el de los Consejos Regionales o Seccionales;
- m) Con el apoyo de las demás autoridades administrativas y de policía, inspeccionar, vigilar y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales o jurídicas que ejerzan la ingeniería o alguna de sus profesiones auxiliares;
- n) Crear, reestructurar o suprimir sus Consejos Regionales o Seccionales, de acuerdo con las necesidades propias de la función de inspección, control y vigilancia del ejercicio profesional y las disponibilidades presupuestales respectivas;
- o) Adoptar su propia planta de personal de acuerdo con sus necesidades y determinación;
- p) Velar por el cumplimiento de la presente ley y de las demás normas que la reglamenten y complementen;
- q) Presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores, observaciones sobre la expedición de visas a ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, solicitadas con el fin de ejercer su profesión en el territorio nacional;

r) Presentar al Ministerio de Educación Nacional, observaciones sobre la aprobación de los programas de estudios y establecimientos educativos relacionados con la ingeniería, las profesiones afines y las profesiones auxiliares de esta;

s) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones de las disposiciones que reglamentan el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares y solicitar de aquellas la imposición de las sanciones correspondientes;

t) Atender las quejas o denuncias hechas sobre la conducta de los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, que violen los mandatos de la presente ley, del correcto ejercicio y del Código de Ética Profesional absolviendo o sancionando, oportunamente, a los profesionales investigados;

u) Las demás que le señalen la ley y demás normas reglamentarias y complementarias.

**ARTÍCULO 27. CREACIÓN DE LOS CONSEJOS SECCIONALES Y REGIONALES.** Facultase al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, para que con el voto de la mayoría de los miembros de su Junta de Consejeros y mediante resolución motivada, suprima, fusione o cree sus respectivos Consejos Seccionales o regionales cuando lo estime conveniente, los cuales podrán no coincidir con la organización territorial de la República.

**PARÁGRAFO.** En todo caso, con el lleno de los requisitos establecidos en el presente artículo el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, podrá crear Consejos Regionales, donde las necesidades de la función de control, inspección y vigilancia lo exijan. Estos tendrán jurisdicción sobre dos (2) o más departamentos.

**ARTÍCULO 78. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 20 de 1971, la Ley 14 de 1975, la Ley 64 de 1978, la Ley 28 de 1989, la Ley 33 de 1989, la Ley 211 de 1995, Ley 392 de 1997 y sus normas reglamentarias; y la Ley 435 de 1998 en cuanto al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería se refiera.

**PARÁGRAFO.** Las funciones asignadas por leyes anteriores a Consejos Profesionales de Ingeniería y profesiones afines y auxiliares que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley, no se hayan instalado o no estén funcionando, pasarán al Consejo Profesional de Ingeniería, Copnia.

**ACTORA**

Manifiesta la demandante que, de acuerdo con los artículos 150, numeral 7, y 154 de la Constitución las leyes que se proponen reformar la estructura de la administración nacional deben ser expedidas por el Congreso, a iniciativa del Gobierno Nacional. Adicionalmente, el numeral 14 del artículo 189 dispone que es el Presidente de la República quien debe definir las funciones especiales de los empleos que demande la administración nacional.

Desde esta perspectiva, afirma que los artículos 4, 6, 8, 9, 23, 24, 26, 27 y 78 de la Ley 842 de 2003 son inconstitucionales, puesto que con ellos se está modificando la estructura de la administración nacional y que el proyecto que se convertiría en la Ley 842 fue de iniciativa parlamentaria, concretamente del senador José Jaime Nicholls. Por eso, concluye: "Ahora, el

denominado Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA, cuyas funciones y estructuras se modificaron con la expedición de la Ley 842, es un órgano del nivel central del orden nacional, tal como lo estableció la Corte Constitucional mediante la sentencia C-078 de 2003, motivo por el cual la ley demandada no podía señalar nuevas funciones al COPNIA ni modificar su estructura orgánica por no haber sido ésta de iniciativa gubernamental.”

A continuación, la demandante se ocupa de los distintos artículos comprendidos dentro de este punto, de la siguiente manera:

- Artículos 4, 6, 8 y 9: Expone que la Ley 64 de 1978, derogada por la Ley 842, establecía como funciones del COPNIA la expedición y vigilancia, y el otorgamiento de permisos para ejercer la ingeniería. En la nueva ley, los artículos 3 y 4 crean las profesiones auxiliares y afines de la ingeniería, mientras que los artículos 6, 8 y 9 establecen los requisitos para ejercer esas profesiones y la ingeniería misma. Pues bien, de acuerdo con estos artículos el COPNIA “será el encargado de expedir los permisos para el ejercicio de esas profesiones, tal como lo reafirma el artículo 26 de la misma Ley.” De esta forma, la Ley 824 modifica los objetivos del COPNIA - con lo cual amplía su radio de acción y, por consiguiente, modifica su estructura orgánica interna -, puesto que le asigna la inspección y vigilancia de las profesiones afines a la ingeniería y la expedición de los permisos para el ejercicio de ellas.

Por lo anterior, considera que “debe declararse la inexecutable de los artículos 4, 6, 8 y 9 de la Ley 842 en lo que respecta a las profesiones afines de la Ingeniería.”

- Artículo 23: En este artículo se establece que los ingenieros extranjeros que desean laborar en el país por un lapso no superior a un año deben tramitar un permiso temporal ante el COPNIA. De esta manera, el COPNIA concedería todos estos permisos, independientemente de la rama de la ingeniería de que se trate. Ello desconoce la existencia de otros consejos profesionales de ingeniería que, anteriormente, eran los encargados de conceder el mencionado permiso especial, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 18 de 1976 - de acuerdo con la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de ingeniero químico en el país; 20 de 1984, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Ingeniería de Petróleos; y 51 de 1986, por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de las Ingenierías Eléctrica, Mecánica, Electrónica y Profesiones Afines.

Por eso, afirma: “el artículo 23 de la Ley 842 quebranta la Constitución Política al otorgarle al COPNIA una función (expedir permisos temporales para ingenieros extranjeros) que las Leyes 18 de 1976, 20 de 1984 y 51 de 1986 otorgaban a otras entidades (consejos profesionales) (...) Al señalarle la Ley 842 al COPNIA la función de expedir los permisos temporales para todos los ingenieros extranjeros (sin importar su especialidad) se modifica la estructura de la administración nacional...”

- Artículo 24: Este artículo introduce la actual denominación del Consejo, que ahora se llama Consejo Profesional nacional de Ingeniería. Expresa la demandante que “al modificarse la denominación del COPNIA se está modificando la estructura de la administración nacional, por cuanto la nueva denominación y la sigla adoptada conlleva el ejercicio de nuevas funciones (...) el legislador no es autónomo para modificar la denominación de una entidad del orden nacional, ya que para ello requiere de la iniciativa gubernamental. Más aún cuando esta modificación en la denominación conlleva la asunción de nuevas funciones, tal como

sucede con el COPNIA, el cual a partir de la Ley 842 asume funciones diferentes a las señaladas en la Ley 64 de 1978.”

- Artículo 26: Este artículo señala las funciones y objetivos del COPNIA “y como se ha dicho, cuando una ley modifica los objetivos de una entidad del orden nacional del nivel central (rama ejecutiva del poder público), la misma debió ser de iniciativa gubernamental. (...) A pesar de que la Ley 842 no señala de manera expresa los objetivos del COPNIA, es claro que las funciones que la misma ley le asigna determinarán su razón de ser, esto es, sus objetivos, motivo por el cual la norma demandada es inconstitucional. Además, la variación en sus objetivos conllevan la modificación de su estructura orgánica, puesto que la ejecución de nuevas implica una variación en la administración interna de la entidad.”

La actora también demanda expresamente varios literales del artículo 26. Acerca del literal l) manifiesta que él establece que el COPNIA aprobará y ejecutará en forma autónoma su presupuesto y el de los Consejos Regionales o Seccionales. Afirma, entonces, que este precepto vulnera el artículo 352 de la Constitución, “puesto que la Ley Orgánica del Presupuesto (decreto 111 de 1996) no les da dicha facultad a los organismos del nivel central nacional que carecen de personería jurídica y que no gozan de autonomía administrativa y financiera como el COPNIA, el cual - como lo ha sostenido la Corte Constitucional - es una entidad adscrita al Ministerio de Transporte.”

De la misma manera, expone que el literal n) modifica la estructura de la administración nacional, pues pretende que el COPNIA pueda crear, reestructurar o suprimir sus consejos regionales o seccionales, lo cual es facultativo de la ley a instancias del Gobierno Nacional. También considera que el literal o) transgrede el numeral 14 del artículo 189, pues determina que el COPNIA adoptará su propia planta de personal, facultad que es propia del Presidente de la República para todos los organismos del nivel nacional.

- Artículo 27: Este artículo faculta al COPNIA para crear, fusionar o suprimir consejos regionales o seccionales. Esta atribución es inconstitucional, pues como ya se ha dicho, el gobierno es el único que tiene iniciativa de ley para determinar la estructura de la administración nacional. Agrega que, si bien es cierto que los consejos seccionales o regionales son entidades del orden departamental o regional, “es claro que hacen parte de la administración nacional y que su creación, supresión o fusión está sujeta a leyes de iniciativa gubernamental.”

- Artículo 78: Este artículo deroga las Leyes 20 de 1971, 14 de 1975, 64 de 1978, 28 de 1989, 33 de 1989, 211 de 1995, 392 de 1997 y 435 de 1998, cada una de las cuales creó consejos profesionales u organismos administrativos del orden nacional encargados de ejercer la inspección y vigilancia de diferentes ramas de la ingeniería o de profesiones auxiliares o afines a ésta, y de expedir la correspondiente matrícula profesional.

El mencionado artículo 78 suprime varias entidades del orden nacional al derogar las leyes mencionadas. De esta manera, vulnera los arts. 150, numeral 7, y 154 de la Constitución. También el párrafo de este artículo es inconstitucional, “ya que el Congreso - motu proprio no puede trasladar funciones de una entidad del orden nacional a otra, ya que se viola el artículo 154 de la Carta Política.”

## INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Con respecto a la afirmación acerca de que las normas acusadas reforman la estructura de la administración nacional, lo cual significaría que el proyecto debió haber sido de iniciativa del Presidente de la República, expone que el artículo 26 de la Constitución le otorga al legislador la facultad de reglamentar el ejercicio de las profesiones. Precisamente, la Ley 842 de 2003 fue dictada con base en esa atribución. En el desarrollo de ésta, el Legislador cuenta con una amplia libertad de regulación, característica que tiene como consecuencia la flexibilización del control de constitucionalidad, con el fin de no contrariar la libre acción del Legislador.

Así, pues, precisa: “Bajo esta perspectiva, resulta claro que los artículos acusados de la Ley 842 de 2003 se encuentran ajustados a los mandatos superiores, especialmente el que tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde al legislador para señalar las condiciones y requisitos para el ejercicio de la profesión de ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares que tienen una finalidad de gran alcance social, siendo un desarrollo de la libertad de configuración legislativa que está consagrada claramente en los artículos 26 y 150 numerales 2 y 8 de la Carta Política.”

Por otro lado, afirma que la Ley 842 de 2003 reglamentó el ejercicio profesional de la ingeniería y de las profesiones afines y auxiliares, con lo cual abarca todas las ramas de la ingeniería. Ello se ajusta a los principios de economía, eficiencia e imparcialidad en la administración pública, pues evita que se presente duplicidad de funciones.

## INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

Expone que el cargo acerca de la incompetencia del legislador para modificar autónomamente la estructura del Estado ya había sido formulado por el Presidente de la República cuando objetó algunas de las disposiciones del proyecto que se convertiría en la Ley 842 de 2003. Precisamente, en la sentencia C- 078 de 2003, la Corte Constitucional analizó ese cargo y le dio la razón al Presidente de la República, al declarar que varias normas vulneraban los artículos 154 y 338 de la Corte Constitucional. Agrega que “en ejercicio de las facultades conferidas por la Carta Política al Tribunal Constitucional, los cargos fueron estudiados de manera integral, por lo cual, todas aquellas disposiciones del proyecto que se consideraba modificaban la estructura de la administración central fueron retirados por la Corporación.”

Posteriormente, el Congreso aprobó el proyecto de ley N° 44 de 2001, ajustado a las consideraciones de la Corte Constitucional con respecto al cargo mencionado. Por eso, la Corte, en su sentencia C-649 de 2003, “lo encontró ajustado a la Carta, al menos en el cargo mencionado, que de nuevo fue estudiado integralmente. Dicho proyecto corresponde literalmente, y en su totalidad, a lo que ahora es la Ley 842 de 2003, por lo cual la ley se ajusta en su totalidad a la Carta. Es decir, la competencia de iniciativa legislativa no correspondía exclusivamente al gobierno en las normas que están actualmente consagradas en la ley, pues no modifican la estructura del Estado, entendida ésta como la ha interpretado la Corte.”

Por lo tanto, considera que con respecto a este cargo ya existe cosa juzgada constitucional.

Con todo, a continuación entra a analizar algunos argumentos de la actora para explicar porqué no se modifica la estructura de la administración.

Así, expone que el COPNIA pertenece a la administración central, por lo que sus cambios sí afectan la estructura del Estado. Advierte que por eso, en la sentencia C-078 de 2003, la misma Corte consideró que el otorgarle personería jurídica y, por tanto, convertirlo en un organismo del orden descentralizado de la administración cambiaba su estructura. Sin embargo, estima que existe un malentendido acerca del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, en lo que se refiere a definir en qué consiste “determinar la estructura de la administración nacional.” Al respecto afirma que “existe una radical diferencia entre la determinación de la estructura de la administración nacional y el señalamiento de funciones de las entidades del nivel central. En efecto, en gracia de discusión podría aceptarse que el cambio radical de los objetivos de una entidad del orden nacional determina la estructura del Estado, y por tanto sólo puede lograrse a través de la iniciativa del Gobierno. Sin embargo, bien diferente es la creación de nuevas funciones dentro de las entidades para el debido cumplimiento de sus objetivos. En el caso del COPNIA, el objetivo ya ha sido aclarado por la Corte, y es ‘la función pública de vigilancia sobre la profesión...’. Asimismo, sus funciones han sido definidas por el decreto 1873 de 1992 dictado por el Presidente, en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 189 de la Constitución. Por tanto, todas aquellas funciones que se enmarquen dentro de estos objetivos y funciones ya establecidas, no están determinando ni modificando la estructura de la administración central, sino que simplemente la están desarrollando, y por tanto, la iniciativa legislativa no tiene que provenir exclusivamente del gobierno.”

De otra parte, explica que la naturaleza de los Consejos Profesionales Seccionales de Ingeniería es distinta. Si bien ellos también constituyen organismos de naturaleza pública, la facultad para su creación, supresión y asignación de funciones reside en el COPNIA, tal como se determinó en el decreto 1873 de 1996. En el artículo 2 de éste se afirma que son funciones del Consejo Nacional “(...) d) determinar la creación o supresión de Consejos Profesionales Seccionales ...”, mientras que en el tercero se determina que “(...) el Consejo Nacional (...) podrá señalar funciones en los Consejo Seccionales.”

Con base en los argumentos anteriores, solicita que la Corte se inhiba de conocer sobre los cargos contra los artículos 4, 6, 8, 9, 23, 24, 26, 27 y 78 de la Ley 842 de 2003.

#### INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA - COPNIA -

El Presidente del COPNIA expresa que es cierto que los artículos 6, 8 y 9 de la Ley 842 establecen los requisitos para ejercer la profesión de ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares. Sin embargo, anota que no es cierta la afirmación del actor acerca de que los artículos 3 y 4 crean las profesiones auxiliares y afines de la ingeniería, pues la Ley 842 de 2003 se limita a definir las y asigna su inspección y vigilancia al COPNIA, que es la entidad creada para tal fin, mediante la Ley 94 de 1937.

En relación con el artículo 23 expresa que, en virtud del artículo 26 de la Constitución, el Legislador goza de la potestad para determinar cuál es la autoridad competente para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones. Precisamente, en el marco de esa facultad decidió atribuir al COPNIA la función de controlar e inspeccionar a los extranjeros

que pretendan ejercer la ingeniería en el país y de expedirles el permiso temporal. Aclara que esta función la viene desempeñando el COPNIA desde la Ley 64 de 1978.

Con respecto al cambio de denominación del COPNIA, efectuado por el artículo 24, expone que ello se realizó después de haberse surtido el trámite de las objeciones presidenciales ante la Corte Constitucional. Por tanto, expresa que “el argumento planteado sobre el hecho de que el cambio de nombre lo hizo el Legislador motu proprio se desvirtúa.”

También rechaza las acusaciones contra el artículo 26, pues afirma, “la Ley sólo se sancionó luego de haber cumplido con las exigencias del artículo 167 de la C.P. en concordancia con la Ley 5ª de 1992.”

A continuación, el interviniente se manifiesta sobre los cargos contra los literales l), n) y o) del artículo 26. Expresa que con relación al literal l) debe entenderse que la aprobación y ejecución del presupuesto habrá de ajustarse a las regulaciones legales y a los controles y procedimientos establecidos por los organismos encargados de vigilar el recaudo y ejecución de los dineros públicos. Acerca de los otros dos literales afirma que si bien “la Corte Constitucional en sus consideraciones respecto de la modificación de la estructura de la administración nacional dijo sobre el proyecto de ley que el mismo efectivamente pretendía cambiar dicha estructura al desplazar al COPNIA del sector central al descentralizado, no expresó en sus consideraciones que las funciones administrativas que el proyecto de ley asignaba al COPNIA afectarían dicha estructura (de igual manera lo entendió la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República que no las objetó por inconstitucionales ni las relacionó con un cambio en la estructura del Estado)...”

Finalmente, manifiesta que los argumentos presentados acerca del artículo 26 son aplicables a las acusaciones contra el artículo 27. También expone que en el artículo 78 el Congreso de la República modificó y derogó las leyes que eran contrarias a la Ley 842 de 2003, decisión que se fundamenta en el numeral 1º del artículo 150 de la Constitución que establece que le corresponde al Congreso interpretar, modificar y derogar las leyes.

#### INTERVENCIÓN DEL CIUDADANO LUIS FERNEY MORENO CASTILLO

Expone que como el COPNIA es una entidad pública, “el proceso de formación de la ley que lo crea, esto es, la aludida Ley, debió tener origen gubernamental como lo ordena el artículo 154 de la Constitución Política, en consonancia con el numeral 7 del artículo 150 ibídem.” Al respecto afirma:

“De la lectura de la Ley 842 de 2003, concretamente en lo relativo al patrimonio y funciones del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, se observa que éste tiene una naturaleza pública. Ciertamente, de la integración de su patrimonio y del tipo de función que desempeña, en especial de la función de policía administrativa, la cual supone inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Nacional, deben conducir a la Corte Constitucional a considerar que dicho Consejo es un ente administrativo que ejerce la función pública de vigilancia sobre la profesión de ingeniero y, en tal virtud, su establecimiento comporta una modificación a la estructura de la administración, lo cual a su vez exige la iniciativa del Gobierno de conformidad con el artículo 154 de la Carta.

“(…) En efecto, el COPNIA es un ente público toda vez que fue creado por el legislador para ejercer funciones administrativas de inspección y vigilancia de la profesión de ingeniería, siempre ha estado conformado por funcionarios públicos y particulares y para su funcionamiento depende de los recursos públicos asignados por la Nación.”

Para terminar manifiesta que esta misma Corte, en sus sentencias C-964 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-078 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, ha aseverado que el COPNIA “es un ente público, pues pese a que también está conformado por particulares su creación legal no responde a una necesidad asociativa de sus miembros sino de la decisión expresa del legislador de constituirlo como un ente encargado de una función de naturaleza administrativa que difiere de la que desarrollan las asociaciones establecidas al amparo del derecho de asociación consagrado en el art. 38 de la Carta.” Por lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 842 de 2003, dado que su proceso de formación no fue de iniciativa del Gobierno Nacional.

### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En el concepto del Ministerio Público se expresa, en primer lugar, que desde la Ley 9 de 1990 se redefinió “el concepto de ingeniería y arquitectura y sus profesiones auxiliares y se facultó al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura para ampliar el alcance de sus actividades, teniendo en cuenta las características especiales de Colombia. Agrega que la Ley 435 de 1998 “reglamentó el ejercicio de la arquitectura y sus profesiones auxiliares, creó el Consejo Profesional de Arquitectura y reestructuró el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares afines.” De lo anterior colige que, en contra de lo afirmado por la demandante, la ley acusada no abordó el tema de las profesiones afines.

De otra parte, la Vista Fiscal manifiesta que el art. 26 de la Carta autoriza al Legislador para exigir títulos de idoneidad profesional para el ejercicio de las profesiones, tal como ocurre en esta ley con las profesiones afines a la ingeniería, definidas en el art. 4 de la ley. Por eso, expone que “no le asiste razón a la demandante al considerar que dichas normas están viciadas de inconstitucionalidad, por la ausencia de iniciativa legislativa del Gobierno, pues la regulación de las profesiones u oficios no tiene iniciativa legislativa reservada al Gobierno Nacional, el legislador por su propia iniciativa podrá exigir títulos de idoneidad en aquellos casos que impliquen riesgo social y en este sentido goza de un considerable margen de discrecionalidad para fijar los requisitos necesarios para obtener autorización estatal para el ejercicio de una profesión.” Agrega que el mismo artículo 26 Superior dispone que las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones y que, por eso, el artículo 24 de la Ley 842 de 2003 le asigna esa tarea al COPNIA para el caso de la ingeniería, sus profesiones auxiliares y afines.

De la misma manera, expone que la demandante se equivoca al sostener que “la asignación de funciones a un ente como COPNIA requería de la iniciativa del Gobierno Nacional, pues la asignación de funciones a un ente estatal es de libre iniciativa del Congreso, sin que dicha asignación pueda entenderse como una modificación de la estructura de la Administración Nacional, toda vez que el legislador no está tocando ésta.” Basa su apreciación en el numeral 23 del art. 150 de la Carta, que establece que le corresponde al Congreso expedir

las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas, el cual estaría en concordancia con los arts. 121, 122, 123 y 189, numeral 14, para concluir entonces que “compete al Congreso la regulación de la función pública, pero al Ejecutivo le corresponde señalar las funciones especiales de los empleos.”

Por eso, concluye que los artículos 4, 6, 8 y 9 son congruentes con la Constitución Política, por cuanto al asignar “la función de inspección y vigilancia a las profesiones afines a la ingeniería, la tarea de llevar el Registro profesional y la expedición de tarjeta o certificado de matrícula profesional, según el caso, el legislador está regulando el ejercicio de una profesión, lo mismo que la función pública que deberá desempeñar el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares -COPNIA, sin que ello requiera de la iniciativa legislativa gubernamental.”

También considera el Procurador que el artículo 23 es exequible. Afirma que al Congreso de la República le corresponde reformar y derogar las leyes (C.P., art. 150.1) y que eso fue precisamente lo que hizo el artículo 78 de la Ley 842 al derogar las Leyes 18 de 1976, 20 de 1984 y 51 de 1986. Agrega que el Legislador también puede trasladar de un ente a otro la competencia de expedir los permisos temporales para los extranjeros que deseen ejercer la ingeniería o sus profesiones afines a auxiliares en el país. Esta medida se enmarca dentro de la regulación del ejercicio de las profesiones y persigue la eficiencia en el control de tales profesionales, centralizando en un solo ente gubernamental – el COPNIA- la expedición de los correspondientes permisos. Además, añade que “la variación de funciones no afecta la estructura de la Administración Nacional.”

Tampoco comparte la Vista Fiscal la idea acerca de que el cambio de denominación del COPNIA, contenida en el art. 24 de la ley, entraña una modificación de la estructura de la administración nacional que, como tal, requeriría de iniciativa gubernamental: “con el simple cambio nominal en nada se afecta la estructura de la Administración nacional, por cuanto tal situación no implica modificación en su organización, ni mutación en su estructura orgánica que amerite la intervención del Ejecutivo en la presentación del respectivo proyecto de ley.”

En relación con el artículo 26, reitera el Procurador General de la Nación “que la asignación de funciones a un ente u órgano no significa modificación en su estructura, toda vez que COPNIA previamente había sido creado por el artículo 6 de la Ley 94 de 1937, para ejercer funciones administrativas de inspección y vigilancia de la profesión de ingeniería, luego fue reformado por el decreto 1782 de 1954 y posteriormente por la Ley 64 de 1978, que en sus artículos 17 y 18 señaló que el ‘Consejo continuará funcionando como la entidad encargada del control y vigilancia de estas profesiones, así como de sus auxiliares.’” Considera que la situación que se analiza es diferente de la que se presentó cuando el proyecto de ley fue objetado por el Presidente de la República, momento en el cual se pretendió cambiar la naturaleza del COPNIA, para pasarla del nivel centralizado al descentralizado, sin contar para ello con la iniciativa del Ejecutivo.

Con todo, considera el Procurador que los literales l), n) y o) del artículo 26 de la Ley 842 de 2003 sí son inexecutable, lo mismo que el artículo 27. Con respecto a este último expresa que la facultad del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería para suprimir, fusionar o crear

sus respectivos consejos seccionales o regionales cuando lo estime conveniente, permite modificar la estructura de un ente nacional por vía de la desconcentración, razón por la cual esta norma sí requería de la iniciativa gubernamental. Este mismo argumento es aplicable al literal n) del artículo 26. Además, con respecto al literal l) anota que atenta contra el art. 352 de la Constitución la atribución del COPNIA de aprobar y ejecutar su presupuesto en forma autónoma, pues ésta es una tarea propia de las entidades que cuentan con personería jurídica y gozan de autonomía administrativa y financiera. Finalmente, en relación con el literal o), que dispone que el COPNIA adoptará su propia planta de personal, manifiesta que, dado que el COPNIA es una entidad del nivel central, esa labor le corresponde al Ejecutivo, de acuerdo con el numeral 14 del artículo 189.

## EXAMEN DE LA CORTE

1. El interrogante que debe absolver la Corte en este aparte es el siguiente: ¿las normas acusadas en este acápite vulneran los artículos 150, numeral 7, y 158 de la Constitución, dado que con ellas se habría modificado la estructura de la administración nacional, a pesar de que el proyecto que se convirtió en la Ley 842 del 2003 no fue de iniciativa gubernamental, sino parlamentaria?

2. El rector de la Escuela Colombiana de Ingeniería manifiesta que sobre estos puntos ya existe cosa juzgada constitucional, puesto que, en el pasado, el Presidente de la República objetó varios artículos de la ley con los mismos argumentos acerca de que el proyecto de ley modificaba la estructura del Estado, a pesar de que no había sido de iniciativa gubernamental, tal como lo establece la Constitución.

Al respecto aclara la Corte que en los casos de las objeciones presidenciales la cosa juzgada constitucional se predica sólo de los artículos reprochados que fueron examinados por la Corte, y únicamente por las razones precisas que fundamentaron la objeción. Precisamente, en un auto reciente de esta Corporación se expresó lo siguiente acerca de los efectos de las sentencias sobre objeciones presidenciales: “en estos casos el pronunciamiento de la Corte está dirigido a dirimir el desacuerdo parcial o total entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la constitucionalidad de un determinado proyecto de ley. Por eso, el fallo sobre las objeciones no afecta la posibilidad de que, posteriormente, los ciudadanos ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad contra las mismas normas objetadas, cuando resultaren infundadas los reproches presidenciales, o contra las demás normas.” 1 (subrayas no originales)

Por lo tanto, no le asiste razón al interviniente cuando solicita que la Corte se inhiba para pronunciarse sobre todos los artículos demandados, en razón de que con anterioridad se había pronunciado sobre algunos artículos del proyecto que se convertiría en la Ley 842 de 2003, luego de que el gobierno los objetara por inconstitucionales, por los mismos cargos que ahora presenta la actora. Por lo tanto, procederá la Corte a hacer el análisis constitucional respectivo, para lo cual, en primer lugar, hará referencia a su pronunciamiento anterior sobre esta materia.

3. La sentencia C-078 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández,<sup>2</sup> versó sobre las objeciones presidenciales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del proyecto de ley N° 44 de 2001 - Senado de la República -, 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.” Los artículos objetados por el Presidente de la República trataban sobre la naturaleza jurídica y las funciones del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA (art. 25), las rentas y patrimonio del COPNIA (art. 26), la integración del COPNIA (art. 27), las funciones específicas del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA (art. 28) y la asunción por parte del COPNIA de las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera, agrícola, agronómica y forestal y de sus respectivas profesiones auxiliares (art. 80). El texto de los artículos objetados por el gobierno era el siguiente:

“Artículo 26. Rentas y patrimonio. Las rentas y el patrimonio del Copnia estarán conformados por los recursos públicos que en la actualidad posea o que haya adquirido la Nación para su funcionamiento, por los recursos provenientes del cobro por derechos de matrículas, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que expida en ejercicio de sus funciones y cuyo valor será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación, como recursos propios y por los que le sean asignados del Presupuesto General de la Nación, recursos sobre los cuales ejercerá el control la Contraloría General de la República.

“Parágrafo. Para ejercer su función de policía administrativa, el Copnia contará con el apoyo, cuando así lo solicite, de las autoridades administrativas y de policía, nacionales, seccionales y locales, según el caso.

“Artículo 27. Integración del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. El órgano rector del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, será la Junta de Consejeros que estará integrada por los siguientes miembros:

“1. Un Ingeniero delegado del Ministro de Transporte, quien lo presidirá.

“2. Un Ingeniero delegado del Ministro de Educación Nacional, quien actuará como Vicepresidente.

“3. Un Ingeniero delegado del Ministro del Medio Ambiente.

“4. El Decano de Ingeniería de la Universidad Nacional.

“5. El Decano de una de las universidades privadas que otorguen Título de Ingeniero, elegido en junta conformada por los Decanos y convocada por el Presidente del Copnia para tal fin.

“6. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

“7. El Presidente de una de las asociaciones de profesionales auxiliares y afines a escala nacional, elegido en junta conformada por ellos y convocada por el Presidente del Copnia para tal fin.

“Parágrafo 1º. La delegación de que tratan los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, sólo podrá realizarse en ingenieros de las ramas vigiladas y controladas por el Copnia, debidamente matriculados y su actuación como la de los miembros elegidos en junta será ad honorem.

“Parágrafo 2º. El período de los Consejeros elegidos en junta, será de dos años y podrán ser reelegidos sólo para el período subsiguiente.

“Parágrafo 3º. El Vicepresidente ejercerá la presidencia en los casos de ausencia temporal y justificada del Presidente.

“Parágrafo 4º. El Presidente del Consejo actuará como Jefe del Organismo y representante legal del mismo.

“Artículo 28. Funciones específicas del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia. El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, tendrá como funciones específicas, las siguientes:

“a) Dictar su propio reglamento interno y el de los Consejos Seccionales o Regionales;

“b) Confirmar, aclarar, derogar o revocar las resoluciones de aprobación o denegación de expedición de Matrículas Profesionales, de Certificados de Inscripción Profesional y de Certificados de Matrícula Profesional a profesionales de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesionales auxiliares, respectivamente, expedidas por los Consejos Seccionales o Regionales;

“c) Expedir las Tarjetas de Matrícula, de Certificados de Inscripción Profesional y de Certificado de Matrícula a los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, respectivamente;

d) Resolver en única instancia sobre la expedición o cancelación de los permisos temporales;

“e) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones al ejercicio legal de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;

“f) Denunciar ante las autoridades competentes los delitos y contravenciones de que tenga conocimiento con ocasión de sus funciones;

“g) Resolver en segunda instancia los recursos que se interpongan contra las determinaciones que pongan fin a las actuaciones de primera instancia de los Consejos Seccionales o Regionales;

“h) Implementar y mantener dentro de las técnicas de la informática y la tecnología moderna, el Registro Profesional de Ingeniería correspondiente a los profesionales de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;

“i) Emitir conceptos y responder consultas sobre aspectos relacionados con el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, cuando así se le solicite para cualquier efecto legal o profesional;

“j) Servir de cuerpo consultivo oficial del Gobierno, en todos los asuntos inherentes a la reglamentación de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares;

“k) Establecer el valor de los derechos de Matrícula Profesional, Certificado de Inscripción Profesional, Certificado de Matrícula Profesional y sus respectivas Tarjetas, Certificados de Trámite, Certificados de Vigencia y de los Permisos Temporales, en forma equilibrada y razonable, los cuales se destinarán exclusivamente para sufragar los gastos que ocasione el funcionamiento del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y el de sus Consejos Regionales y Consejos Seccionales;

“l) Aprobar y ejecutar, en forma autónoma, el presupuesto del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y el de los Consejos Regionales o Seccionales;

“m) Con el apoyo de las demás autoridades administrativas y de policía, inspeccionar, vigilar y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales o jurídicas que ejerzan la ingeniería o alguna de sus profesiones auxiliares;

“n) Crear, reestructurar o suprimir sus Consejos Regionales o Seccionales, de acuerdo con las necesidades propias de la función de inspección, control y vigilancia del ejercicio profesional y las disponibilidades presupuestales respectivas;

“o) Adoptar su propia planta de personal de acuerdo con sus necesidades y determinación;

“p) Velar por el cumplimiento de la presente ley y de las demás normas que la reglamenten y complementen;

“q) Presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores, observaciones sobre la expedición de visas a ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, solicitadas con el fin de ejercer su profesión en el territorio nacional;

“r) Presentar al Ministerio de Educación Nacional, observaciones sobre la aprobación de los programas de estudios y establecimientos educativos relacionados con la ingeniería, las profesiones afines y las profesiones auxiliares de ésta;

“s) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones de las disposiciones que reglamentan el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares y solicitar de aquellas la imposición de las sanciones correspondientes;

“t) Atender las quejas o denuncias hechas sobre la conducta de los ingenieros, profesionales afines y profesionales auxiliares de la ingeniería, que violen los mandatos de la presente ley, del correcto ejercicio y del Código de Ética Profesional, absolviendo o sancionando, oportunamente, a los profesionales investigados;

“u) Las demás que le señalen la ley y demás normas reglamentarias y complementarias

“Artículo 80. En adelante el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería Copnia, reasumirá las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías Pesquera, Agrícola, Agronómica y Forestal y de sus respectivas profesiones auxiliares.

En su escrito, el Presidente de la República afirmó que, dado que las normas objetadas modificaban la naturaleza del COPNIA y, por ende, la estructura de la administración nacional, y que el proyecto había sido de iniciativa parlamentaria, esas disposiciones

vulneraban el artículo 154 de la Constitución Política, que le asigna al Gobierno Nacional la facultad privativa de presentar proyectos de ley referidos a ciertas materias, entre los cuales se encuentran los proyectos relacionados con la facultad del Legislador de “[d]eterminar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica...” Igualmente, el Presidente aseguraba que el artículo 26 del proyecto violaba el artículo 338 de la Carta, puesto que autorizaba al COPNIA para establecer el valor de ciertas tasas que percibe el Consejo, sin que el Legislador hubiera señalado el sistema y métodos que se debían utilizar para ello.

En la sentencia, la Corte precisa que el proyecto de ley tenía por objeto modificar la reglamentación del ejercicio de la ingeniería y sus profesiones auxiliares y afines. Afirma que la facultad de reglamentar el ejercicio de las profesiones le corresponde al Congreso, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución. Con todo, aclara que “si bien el legislador goza de una amplia potestad en la determinación de la autoridad encargada de la inspección y vigilancia de la profesiones legalmente establecidas, cuando para estos efectos opta por crear un órgano o entidad del orden nacional debe, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política, contar con la iniciativa o el aval gubernamental.”

Luego de hacer un recuento histórico de la reglamentación del COPNIA, la Corte concluye:

“Por lo anterior no cabe duda que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería en el momento en que se presenta el proyecto de ley bajo análisis reúne un conjunto de características que permiten catalogarlo como un órgano del nivel central del orden nacional, puesto que fue creado por el legislador como una entidad conformada por autoridades públicas y particulares, que ejerce funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento han sido sufragados con recursos públicos.

“(…)

“El proyecto de ley No. 44 de 2001 - Senado de la República -, 218 de 2002 - Cámara de Representantes- bajo revisión, anuncia modificaciones a la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares y específicamente en el artículo 25 objetado dispone que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería “continuará funcionando como la autoridad pública con funciones de Tribunal de Ética y policía administrativa, en la inspección, control y vigilancia del ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y profesiones auxiliares, sin perjuicio de las demás que le asignen otras leyes concordantes o los decretos reglamentarios; ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación”. (Subrayas fuera de texto). Aunque el legislador pone de presente la continuación de dicho Consejo le atribuye una configuración institucional nueva, pues la norma le otorga el carácter de ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación, características que corresponden a las propias de una entidad descentralizada del orden nacional.

“(…)

“Lo anterior no obsta para que la Corte concluya que el legislador está desplazando al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería del sector central al descentralizado, pues le atribuye personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y además le asigna recursos del Presupuesto General de la Nación (art. 26). Este cambio implica una modificación a la estructura de la administración nacional (CP art. 150-7) pues está creando un establecimiento del sector descentralizado, facultad que si bien está atribuida al legislativo por virtud el artículo 150-7 de la Carta, ella no puede ser ejercida autónomamente sino contando con la iniciativa gubernamental según lo dispuesto en el artículo 154 ibidem.

“Como quiera que del acervo que reposa en el expediente legislativo y de las mismas manifestaciones hechas por las cámaras legislativas al insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley se desprende que el mismo no contó con la iniciativa o aquiescencia del Ejecutivo, ha de concluirse que las mismas están afectadas de inconstitucionalidad y por ello deben declararse fundadas las objeciones del Ejecutivo.

“Por las mismas razones prosperan las objeciones contra los artículos 26, 27, 28 y 80 también objetados que se refieren al patrimonio y rentas del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, su integración y funciones específicas, y a las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera, agrícola, agronómica y forestal y de sus respectivas profesiones auxiliares.”

La sentencia declaró también que era inconstitucional la autorización que el artículo 26 le otorgaba al COPNIA para establecer el valor de los derechos “en forma razonable de acuerdo con su determinación”, sin que en parte alguna se hubiera señalado el sistema, el método y la forma de hacer el reparto. Por ello, declaró fundada “la objeción presidencial respecto de la expresión ‘en forma razonable de acuerdo con su determinación’ contenida en el artículo 26 pero solo en relación con el cobro por derechos de matrículas, tarjetas y permisos temporales, y de la expresión ‘en forma equilibrada y razonable’ del literal k) del artículo 28 pero, igualmente, solo en relación con el establecimiento del valor de los derechos de matrículas profesional, expedición de tarjetas y permisos temporales.”

Por consiguiente, en la parte resolutive se determinó:

“Primero. Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del proyecto de Ley No. 44 de 2001 - Senado de la República -, 218 de 2002 - Cámara de Representantes -, por cuanto estas disposiciones infringen el artículo 154 de la Constitución.

“Segundo. Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de la expresión “en forma razonable de acuerdo con su determinación” contenida en el artículo 26 pero solo en relación con el cobro por derechos de matrículas, tarjetas y permisos temporales; y de la expresión “en forma equilibrada y razonable” del literal k) del artículo 28, pero solo en relación con el establecimiento del valor de los derechos de matrículas profesional, expedición de tarjetas y permisos temporales, ambas del proyecto de Ley No. 44 de 2001 - Senado de la República -, 218 de 2002 - Cámara de Representantes, por infringir el artículo 338 de la Constitución...”

4. De acuerdo con lo establecido en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia

examinada, tanto el expediente legislativo como la sentencia fueron remitidas al Presidente del Congreso de la República, con el fin de darle cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de Constitución y 33 del decreto 2067 de 1991. Posteriormente, el 17 de julio del mismo año, el Presidente del Congreso devolvió a la Corte Constitucional el texto corregido e integrado del proyecto de ley, para que se dictara el fallo definitivo.

5. En la sentencia C-649 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte procedió a revisar si el proyecto de ley que le había sido enviado por el Presidente del Congreso se ajustaba a lo decidido en la sentencia C-078 de 2003. Al respecto se recuerda en el fallo que en esa sentencia se declararon fundados tanto las objeciones relacionadas con los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 por violación del artículo 154 de la Constitución Política, como el reproche presidencial contra la expresión “en forma razonable de acuerdo con su determinación”, del artículo 26, por cuanto vulneraba el artículo 338 de la Constitución. En el análisis se expresa:

“Las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes no sólo coincidieron en suprimir del texto del proyecto los artículos 25, 27 y 80 y el aparte “...y por los que le sean asignados del Presupuesto General de la Nación, recursos sobre los cuales ejercerá el control la Contraloría General de la República.”, del artículo 26, sino también en rehacer e integrar el contenido normativo de los artículos 26 y 28 literal k), que regulaban lo concerniente a las rentas, patrimonio y funciones del Copnia, y que en el nuevo proyecto figuran con otra numeración...

“(...)”

“Por todo lo anterior ha de concluir la Corte que la decisión adoptada en la sentencia C-078 de 2003 se cumplió a cabalidad, pues todas las expresiones y disposiciones respecto de las cuales se declararon fundadas las objeciones presidenciales por violación del artículo 154 de la Constitución fueron suprimidas del texto del proyecto, y las relacionadas con la violación del artículo 338 ibídem. fueron rehechas y reintegrados los artículos respectivos, en el sentido indicado en la mencionada sentencia.

“En consecuencia, el proyecto de Ley No. 44 de 2001 - Senado de la República -, 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”, en cuanto a las disposiciones cuya objeción prosperó, habrá de declararse ajustado a la Constitución, en virtud del artículo 35 del Decreto 2067 de 1991 que dispone que “surtirá efectos de cosa juzgada respecto de las normas invocadas formalmente por el Gobierno y consideradas por la Corte, y obliga al Presidente de la República a sancionarlo”.

Por lo tanto, en la parte resolutive de la sentencia, la Corte declara:

“Primero.- DECLARAR CUMPLIDA la exigencia constitucional del artículo 167 de la Carta, en relación con la Sentencia C-078 de 2003, y por lo tanto EXEQUIBLE el Proyecto de Ley No. 44 de 2001 Senado de la República - 218 de 2002 Cámara de Representantes, tal y como quedó modificado por el Congreso, luego de rehacer e integrar las disposiciones afectadas en términos concordantes con la citada providencia cuyo texto definitivo es el siguiente...”

6. La demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 78 de la ley, el cual deroga las disposiciones que sean contrarias a la Ley 842 de 2003, y expresamente 8 leyes específicas, la última de ellas, la Ley 435 de 1998, en lo que se refiera al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. Además, el párrafo del artículo establece que “las funciones asignadas por leyes anteriores a Consejos Profesionales de Ingeniería y profesiones afines y auxiliares que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no se hayan instalado o no estén funcionando, pasarán al Consejo Profesional de Ingeniería, COPNIA.” Plantea la demandante que cada una de las leyes derogadas expresamente por la Ley 842 de 2003 creó consejos profesionales u organismos administrativos del orden nacional encargados de ejercer la inspección y vigilancia y de expedir la matrícula profesional de las respectivas profesiones, razón por la cual la derogatoria aludida representa una modificación de la estructura de la administración nacional, de tal manera que se habrían vulnerado los artículos 150, numeral 7, y 154 de la Constitución con la expedición de esta norma, dado que el proyecto de ley no fue de iniciativa gubernamental.

7. Para poder comprender mejor el contexto del problema jurídico que se plantea, es importante tener en cuenta lo expresado en la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 842 de 2003. En ella, el senador José Jaime Nicholls expresó:

“(…) La ingeniería y sus profesiones auxiliares han sido reglamentadas en nuestra legislación, desde la expedición del Acto Legislativo número 1 de 1936, inicialmente con la Ley 94 de 1937, reglamentación que se ha venido modificando al introducirse algunas reformas, de acuerdo con los nuevos programas o ramas de la ingeniería que han ido apareciendo con los avances de la ciencia y la tecnología.

“(…)”

“En virtud de que con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, se expidieron algunas reglamentaciones profesionales, en particular para algunas ramas de la ingeniería, como para algunas de sus profesiones auxiliares, sin que hasta la fecha se hayan producido los efectos que con tales reglamentaciones se buscaban, llegando al caso de que ni siquiera se han instalado los Consejos creados por ellas, perjudicando a los profesionales respectivos, como es el caso de los Ingenieros Pesqueros, a los que la ley les exige estar matriculados y sin embargo, nunca se instaló el Consejo que según ésta debe otorgarles la matrícula; circunstancia que se traduce en impedimento legal para su ejercicio profesional, haciéndose imperativo retomar legalmente ese control ajustándolo al reglamento propuesto. Situación análoga ocurre con los Ingenieros Agrícolas, Agrónomos y Forestales.

“Los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Magna, nos obligan a revisar este tipo de reglamentaciones, de las cuales deben ser solo objeto aquellas profesiones cuyo ejercicio implique un verdadero riesgo social, al tenor de lo dispuesto en el artículo 26 de la misma y a racionalizar su control a través de un ente verdaderamente sólido y con recursos propios, partiendo de la premisa de que la ingeniería es una sola, tal como el derecho y la medicina, y que por lo tanto su control y vigilancia debe ser desarrollado por la misma autoridad y no diezmando la función en una variedad de entes disímiles por especialidad, imposibles de financiarse y de funcionar, dado que, salvo el representante de los gremios involucrados, de ellos hacen parte, en las más de las veces, los mismos Ministros y de que

todo ente administrativo que se cree debe contar con la infraestructura mínima operativa que requiere su funcionamiento.

“De igual forma, dada la falta de claridad que se presenta en la legislación vigente en materia de reglamentación profesional, en cuanto a la definición de la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales, como a la de los recursos para su funcionamiento, lo que se ha prestado para diversas y a veces tergiversadas interpretaciones, se hace imperativo definir las de una vez por todas, por ser su determinación materia exclusiva del Congreso Nacional...”<sup>3</sup>

En el proyecto original, el artículo 78 (que era inicialmente el 81) no contaba con el párrafo. Este le fue agregado en el texto propuesto en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.<sup>4</sup>

8. Por otra parte, las leyes a las que se refiere expresamente el artículo 80 son las siguientes:

- Ley 20 de 1971, “sobre ejercicio de las profesiones agronómicas y forestales”,
- Ley 14 de 1975: “por la cual se reglamenta la profesión de Técnico Constructor en el territorio nacional”,
- Ley No. 64 de 1978, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y profesiones auxiliares”,
- Ley 28 de 1989, “por la cual se reconoce la Ingeniería Pesquera como una profesión, se reglamenta su ejercicio en el país y se dictan otras disposiciones”,
- Ley 33 de 1989, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Transportes y Vías y se dictan otras disposiciones”,
- Ley 392 de 1997, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Tecnólogo en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines”,
- Ley 211 de 1995, “por la cual se regula lo atinente al ejercicio de las profesiones agronómicas y forestales en el país, se crea el Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales, se dictan otras disposiciones” y
- Ley 435 de 1998, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones.”

Para empezar el análisis es importante anotar que en la citada sentencia C-078 de 2003 se declaró la inconstitucionalidad del artículo 80 original del proyecto que se convertiría en la Ley 842 de 2003. Este artículo establecía, en su primer inciso, que el COPNIA asumiría las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera,

agrícola, agronómica y forestal, y de sus respectivas profesiones auxiliares. En la providencia se declaró la inconstitucionalidad de este artículo, por cuanto se constató que en su caso - y en el de otras disposiciones - se había modificado la estructura de la administración nacional, a pesar de que el proyecto de ley no había sido de iniciativa gubernamental.

Como se observa al leer la exposición de motivos, el artículo pretendía solucionar las dificultades que afrontaban profesionales de ciertas ramas de la ingeniería para los cuales se habían creado consejos profesionales propios, sin que éstos hubieran entrado en funcionamiento. Sin embargo, como se deduce de la sentencia, el traslado al COPNIA de las facultades de vigilancia y control sobre esas profesiones debía haberse efectuado a través de una ley de iniciativa gubernamental.

Pues bien, la regla que condujo a la declaración de inconstitucionalidad del antiguo artículo 80 debe conducir también a declarar la inexecutable del párrafo del artículo 78 de la ley, que autoriza al COPNIA a asumir las funciones de inspección y vigilancia de aquellas profesiones para las cuales se crearon consejos profesionales propios, sin que éstos hubieran entrado en funcionamiento.

La regla se aplica también al primer inciso del artículo 78, en el cual se habla sobre la vigencia de la Ley 842 y se derogan expresamente algunas leyes, además de todas aquellas normas que se opongan a las contenidas en la ley. Lo primero que debe observarse es que varias de las leyes allí mencionadas se refieren precisamente a las ramas de la ingeniería cuyos consejos no habían entrado en funcionamiento, razón por la cual se había aprobado el anterior artículo 80 - declarado inconstitucional por la Corte en su sentencia C-078 de 2003. En efecto, las Leyes 20 de 1971 y 211 de 1995 se refieren a las profesiones agronómicas y forestales, al tiempo que la Ley 28 de 1989 reglamenta la ingeniería pesquera. Además, las dos últimas leyes crean el Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales y el Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera, respectivamente. De acuerdo con las leyes, en la integración de estos consejos participarían funcionarios públicos y los consejos se encargarían de expedir las matrículas profesionales, de llevar el registro de profesionales y de velar por el cumplimiento de las leyes correspondientes. En atención a la decisión tomada en la mencionada sentencia C-078 de 2003 y al hecho de que los Consejos Profesionales aludidos son de naturaleza pública, las Leyes 211 de 1995 y 28 de 1989 no podían ser derogadas por una ley que no fuera de iniciativa gubernamental, en todas aquellas disposiciones relacionadas con los Consejos Profesionales y sus facultades. Diferente es el caso de la Ley 20 de 1971. Esta ley no creó ningún Consejo y se limitó a señalar que los ingenieros agrónomos y forestales debían inscribirse ante el Ministerio de Agricultura - puntos en los que la ley fue modificada por la Ley 211 de 1995.

El análisis es similar en relación con las Leyes 33 de 1989, 392 de 1997 y 435 de 1998. Estas leyes crean, respectivamente, el Consejo Profesional de Ingeniería de Transportes y Vías, el Consejo Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines, y el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares. Todos estos Consejos cuentan con representantes del Gobierno, expiden las matrículas requeridas para el ejercicio profesional, llevan el registro de profesionales y conceden permisos provisionales para los profesionales extranjeros. Por eso, para la derogación total de estas leyes se requiere que el proyecto parta de la iniciativa gubernamental, dado que la eliminación de estos Consejos

supone necesariamente una modificación en la estructura de la administración nacional.

Distinta es la situación en relación con las Leyes 14 de 1975 y 64 de 1978. La primera de ellas no crea ningún Consejo Profesional, pues simplemente señala que los certificados para el ejercicio de la profesión de técnico constructor serán expedidos por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y Afines, un organismo antecesor del actual COPNIA. Por su parte, la Ley 64 de 1978 ya había sido derogada por la Ley 435 de 1998 en todo lo relativo a la profesión de arquitectura y sus profesiones afines, de tal manera que solamente conservaba vigencia lo referido a la profesión de ingeniero y sus profesiones afines, puntos éstos que podían ser válidamente reformados por el legislador en la Ley 842, sin requerir de la iniciativa gubernamental.

La anterior exposición conduce a la conclusión de 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.

Por lo tanto, se declarará que es inconstitucional el párrafo del artículo 78. Asimismo, se condicionará la constitucionalidad de la abrogación general de las Leyes 28 de 1989, 33 de 1989, 211 de 1995, 392 de 1997 y 435 de 1998, en el sentido de que ella no comprende las normas de estas leyes que creaban Consejos Profesionales, los regulaban y les asignaban sus funciones. Por otro lado, dado que el primer inciso del artículo 78 dispone también que se derogan todas las normas que sean contrarias, se declarará que esa disposición es constitucional en el entendido de que no opera para los apartes de las leyes correspondientes que creen consejos profesionales de naturaleza pública, los regulen y les asignen funciones.

9. El artículo 28 del proyecto objetado por el Presidente de la República y examinado por la Corte Constitucional en su sentencia C-078 de 2003 es ahora el artículo 26 de la Ley 842 de 2003, ahora demandado. Los dos se refieren a las funciones específicas del COPNIA y se diferencian únicamente en el texto del literal k), el cual fue modificado en acatamiento a lo dispuesto en la sentencia C-078 de 2003.

Dado que, como se ha visto, en la sentencia C-649 de 2003 se declaró que el proyecto que había sido remitido nuevamente a la Corte - después de corregir e integrar las disposiciones declaradas inconstitucionales en el fallo inicial de esta Corporación - había cumplido con las exigencias expresadas por la Corte en la sentencia C-078 de 2003, deberá declararse que sobre el artículo 26 existe cosa juzgada constitucional relativa, con referencia al mismo cargo, en el sentido de que ya fue declarado exequible. En armonía con lo fallado en la sentencia C-078 de 2003, la declaración de constitucionalidad autoriza al COPNIA para ejercer las funciones que se señalan en los distintos literales de este artículo, sin perjuicio de las facultades propias de los demás Consejos Profesionales existentes, que tengan naturaleza pública, los cuales continuarán desempeñando sus labores. Además, cabe indicar que la declaración de constitucionalidad se contrae al cargo que afirmaba que este artículo vulneró

los artículos 150, numeral 7, y 154 de la Constitución, por cuanto no fue de iniciativa gubernamental, a pesar de que modificaba la estructura de la administración. Esta declaración implica que los diferentes literales de este artículo pueden ser acusados nuevamente ante la Corte, e incluso ser declarados inconstitucionales por cargos distintos al analizado, tal como ocurre en el siguiente numeral de este aparte con respecto al literal n) del artículo 26.

10. Con base en las anteriores definiciones pasa ahora la Corte a analizar las demás disposiciones demandadas que se examinan en este aparte, desde la perspectiva del cargo formulado por la actora.

Con respecto al artículo 4 no encuentra la Corte ninguna tacha de inconstitucionalidad, puesto que se limita a definir cuáles son las profesiones afines de la ingeniería. Igual ocurre con el artículo 8, que determina los requisitos para ser matriculado en el registro profesional respectivo y para obtener el certificado de inscripción profesional y la respectiva tarjeta. Tampoco observa la Corte ningún motivo de inconstitucionalidad en el cambio de nombre del Consejo Profesional de Ingeniería que se determina en el artículo 24. Por lo anterior, todos estos artículos serán declarados constitucionales, aunque con la aclaración de que la declaración opera solamente frente al cargo que se analiza en este proceso.

Distinta es la situación de los artículos 6, 9, 23 y 27. Algunos apartes de los primeros tres artículos responden al propósito de concentrar en el COPNIA todas las facultades de inspección y vigilancia sobre la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares, objetivo que no es inconstitucional en sí, pero que implica la eliminación o modificación de la estructura de los otros Consejos Profesionales relacionados con especialidades de la ingeniería o con profesiones afines y auxiliares, para lo cual, como ya se ha mencionado tantas veces, se requería que el proyecto de ley fuese de iniciativa gubernamental. Por ello, se declarará que los artículos 6 y 9 son constitucionales, en el entendido de que los profesionales de disciplinas relacionadas con la ingeniería que cuenten con consejos profesionales propios, de naturaleza pública, deberán inscribirse y obtener la matrícula ante estos consejos, después de pagar los derechos respectivos, hasta tanto una ley de iniciativa gubernamental no suprima tales consejos o los modifique. Igual condicionamiento se aplicará al artículo 23, que trata sobre los permisos temporales. Además, se declarará la inconstitucionalidad de la primera oración del párrafo 1 del artículo 23, por cuanto ella contraviene todo lo que se ha expresado hasta el momento. El aparte que será declarado inconstitucional reza así: “Los requisitos y el trámite establecidos en este artículo se aplicarán para todas las ramas de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, aunque tengan reglamentación especial y será otorgado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, COPNIA, exclusivamente.”

El artículo 27 merece un tratamiento aparte. Este artículo faculta al COPNIA para que suprima, fusione o cree consejos seccionales o regionales cuando lo estime conveniente. Con ello le concede al COPNIA una atribución de carácter permanente e irrestricta – puesto que la única condición que debe cumplir para ello es la de que la decisión sea motivada y aprobada por la mayoría de los miembros de su Junta de Consejeros – para crear o suprimir consejos regionales y seccionales. Esa atribución es claramente inconstitucional, pues, 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). Por lo tanto, este artículo será declarado inexecutable. Como consecuencia de lo anterior, también será declarado inexecutable el literal n) del artículo 26, cuyo contenido coincide sustancialmente con el del artículo 27, e incluso se puede decir que es desarrollado por este último. Con respecto a este literal es importante recordar que en el numeral 7 de este aparte (supra) se declara que con respecto al artículo 26 de la Ley 842 del 2003 se ha de estar a lo resuelto en la sentencia C-649 de 2003, que lo declaró constitucional, pero sólo por el cargo entonces analizado. Pues bien, en la presente sentencia se lo declarará inconstitucional por otra causa, cual es la de atribuir facultades permanentes e irrestrictas al COPNIA para crear o suprimir consejos regionales o seccionales.

Para terminar, es importante anotar que, por prudencia judicial, la Corte no entrará a juzgar otras normas que aluden a los Consejos Regionales y Seccionales.

#### NORMAS ACUSADAS

“ARTÍCULO 31. DEBERES GENERALES DE LOS PROFESIONALES. Son deberes generales de los profesionales los siguientes:

“(...

“c) Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a todas las personas con quienes tenga relación con motivo del ejercicio de la profesión...”

“ARTÍCULO 32. PROHIBICIONES GENERALES A LOS PROFESIONALES. Son prohibiciones generales a los profesionales:

“(...

“e) Ejecutar en el lugar donde ejerza su profesión, actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres...”

“ARTÍCULO 33. DEBERES ESPECIALES DE LOS PROFESIONALES PARA CON LA SOCIEDAD. Son deberes especiales de los profesionales para con la sociedad:

“a) Interesarse por el bien público, con el objeto de contribuir con sus conocimientos, capacidad y experiencia para servir a la humanidad;

“b) Cooperar para el progreso de la sociedad, aportando su colaboración intelectual y material en obras culturales, ilustración técnica, ciencia aplicada e investigación científica;

“c) Aplicar el máximo de su esfuerzo en el sentido de lograr una clara expresión hacia la comunidad de los aspectos técnicos y de los asuntos relacionados con sus respectivas, profesiones y su ejercicio;

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 35. DEBERES DE LOS PROFESIONALES PARA CON LA DIGNIDAD DE SUS PROFESIONES. Son deberes de los profesionales de quienes trata este Código para con la dignidad de sus profesiones:

“a) Contribuir con su conducta profesional y con todos los medios a su alcance para que en el consenso público se preserve un exacto concepto de estas profesiones, de su dignidad y del alto respeto que merecen...”

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 37. DEBERES DE LOS PROFESIONALES PARA CON SUS COLEGAS Y DEMÁS PROFESIONALES. Son deberes de los profesionales para con sus colegas y demás profesionales de la ingeniería:

“(...)”

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 41. DEBERES DE LOS PROFESIONALES QUE SE DESEMPEÑEN EN CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS O PRIVADOS. Son deberes de los profesionales que se desempeñen en funciones públicas o privadas, los siguientes:

“(...)”

“b) Los profesionales que se hallen ligados entre sí por razón de jerarquía, ya sea en la administración pública o privada, se deben mutuamente, independiente (sic) y sin perjuicio de aquella relación, el respeto y el trato impuesto por su condición de colegas. “

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 42. PROHIBICIONES A LOS PROFESIONALES QUE SE DESEMPEÑEN EN CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS O PRIVADOS. Son prohibiciones a los profesionales que se desempeñen en funciones públicas o privadas, las siguientes:

“(...)”

“b) Los profesionales superiores jerárquicos, deben abstenerse de proceder en forma que desprestigie o menoscabe a los profesionales que ocupen cargos subalternos al suyo; “

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 43. DEBERES DE LOS PROFESIONALES EN LOS CONCURSOS O LICITACIONES. Son deberes de los profesionales en los concursos o licitaciones:

“(...)”

“b) Los profesionales que participen en un concurso o licitación están obligados a observar la más estricta disciplina y el máximo respeto hacia los miembros del jurado o junta de selección, los funcionarios y los demás participantes. “

(se subraya lo demandado)

## ACTORA

Expresa la demandante que el Congreso es competente para expedir los códigos de ética de las profesiones, pero que al hacerlo debe respetar los principios contemplados en la Constitución, precepto que no habría seguido al regular diversos artículos.

Expone la actora que todas las normas transcritas en este aparte constituyen tipos sancionatorios en blanco, "los cuales no pueden figurar en la ley, puesto que afectan el derecho al debido proceso del investigado, dado que la tipificación de la conducta quedará en cabeza del investigador, en este caso de los Consejos Seccionales." Agrega que "las normas de tipo sancionatorio deben estar plenamente tipificadas de manera que el destinatario de la misma de antemano conozca las actuaciones que no puede realizar..." Considera que los valores que se protegen con estos artículos "deben tener un desarrollo expreso legal, ya que de lo contrario son conductas en blanco que no cuentan con parámetros objetivos de medición, lo cual no se ajusta a los principios del derecho sancionatorio propios de un Estado de derecho social y democrático como el nuestro."

A partir de la acusación general presentada, la actora formula objeciones específicas con respecto a algunas de las normas demandadas, entre las cuales incorpora anotaciones sobre la vulneración de otros derechos fundamentales por parte de ciertos literales:

- En relación con el literal c) del artículo 31 - que establece el deber de todos los profesionales de tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a todas las personas con quienes tengan relación con motivo del ejercicio de la profesión -, manifiesta que la ley no define cuáles son exactamente las conductas violatorias de las obligaciones de respeto, imparcialidad y rectitud, razón por la cual la norma vulnera el artículo 29 de la Constitución, pues los individuos no saben con anterioridad cuáles son las conductas atentatorias contra esos valores.

- Acerca del literal e) del artículo 32 - que prohíbe ejecutar actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres en el lugar donde se ejerce la profesión -, observa que, además de que la referencia a la moral y las buenas costumbres constituye un tipo en blanco, la realización de esos actos no está atada necesariamente al ejercicio de la profesión, puesto que en el lugar de trabajo se realizan actividades diferentes al trabajo mismo, razón por la cual esas conductas no deben ser sancionadas por esta ley, sino por el Código Sustantivo del Trabajo. Advierte, entonces, que las normas sobre ética profesional deben ser "relacionadas directamente con el ejercicio de la profesión, ya que de lo contrario se afectaría el derecho al debido proceso de que gozan todas las personas."

- Sobre el literal a) del artículo 35 - que establece como un deber de los profesionales para con la dignidad de sus profesiones el contribuir con su conducta profesional, con todos los medios a su alcance, para que en la opinión pública se mantenga un exacto concepto de sus profesiones, de su dignidad y del alto que respeto que merecen -, reitera la demandante que éste "resulta ser un tipo sancionatorio en blanco, ya que la dignidad y el respeto son valores subjetivos."

Además, expresa que es vulneratoria del derecho al libre desarrollo de la personalidad la obligación que se impone a los ingenieros y a los profesionales auxiliares o afines de actuar para preservar la imagen de dignidad y respetabilidad de su profesión, pues “nadie puede ser obligado a realizar acciones que no desee, a menos que se requieran para respetar los derechos de los demás y el orden jurídico.”

- Acerca del literal c) del artículo 37 - que prescribe que constituye un deber profesional fijar para los colegas que actúen como colaboradores o empleados salarios, honorarios, retribuciones o compensaciones justas y adecuadas, acordes con la dignidad de las profesiones y la importancia de los servicios que prestan -, expresa que esta norma en blanco es vulneratoria del debido proceso, pues no establece contenidos precisos, de manera que “cualquier ingeniero podrá demandar a un colega cuando en su sentir considere que no tiene una retribución justa, lo cual en últimas quedará al arbitrio del demandante...”

Además, afirma que este inciso viola el artículo 333 de la Constitución, puesto “que restringe la actividad económica y la iniciativa privada, en donde es el mercado y la oferta y la demanda las que fijan las condiciones de remuneración de los profesionales. Anota que la norma podría conducir al absurdo de que muchos ingenieros cuyos salarios han sido congelados por causa de la crisis económica demanden a sus jefes ingenieros, por faltar a la ética profesional. Así, concluye que esta norma “llevaría a que los ingenieros que actúan como representantes legales de las empresas se abstengan de contratar colegas, puesto que en cualquier momento podrían ser demandados por faltar a la ética profesional, cuando el trabajador considere que no está recibiendo una retribución justa por el trabajo desempeñado.”

- En lo que respecta al literal b) del artículo 41 - que dispone que los profesionales que se hallen ligados entre sí por razones de jerarquía, en la administración pública o en la privada, se deben mutuamente el respeto y el trato impuesto por su condición de colegas -, concluye que vulnera el debido proceso, “al no señalar o tipificar de manera expresa las conductas que se consideran atentatorias al respeto debido.” Reitera también que “el Código de Ética rige únicamente las relaciones de tipo profesional y no las personales, por lo cual se afecta el debido proceso cuando la norma no hace diferenciación alguna en la clase de respeto que se requiere hacia los colegas (...) Bajo esa premisa, cualquier conducta indecorosa que realicen los ingenieros en su vida personal también se consideraría falta a la ética profesional, lo cual afecta el libre desarrollo a la personalidad al cual todos tenemos derecho.”

- Igual acusación desarrolla contra el literal b) del artículo 42 - que contempla que los profesionales superiores jerárquicos deben evitar que sus actuaciones desprestigien o menoscaben a los profesionales que ocupen cargos subalternos al suyo. Expone que esta norma no define qué significa desprestigiar o menoscabar. Además, se pregunta por qué no se prohíbe igualmente que el subalterno desprestigie o menoscabe a su superior. Finaliza con la afirmación de que esta “parece ser más una conducta de la ética o del comportamiento personal de cada individuo que una conducta propia del ejercicio profesional.”

- Finalmente, en relación con el literal b) del artículo 43 - que consagra que los profesionales que participen en un concurso o licitación deben observar la más estricta disciplina y el máximo respeto hacia los miembros del jurado o junta de selección, los funcionarios y los

demás participantes -, expresa que cualquier conducta que pueda ser objeto de sanción “debe estar tipificada de manera precisa, de manera tal que no dé lugar a la imposición de analogías o de criterios estrictamente subjetivos. El respeto y la disciplina son principios subjetivos que dependerán de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrollen.”

#### INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

La interviniente en nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó un argumento general acerca de todas las acusaciones referidas a la violación de los derechos fundamentales, el cual será reseñado a continuación.

La interviniente rechaza los cargos acerca de que varias de las normas del código de ética son vulneratorias de derechos fundamentales. Expresa que el ejercicio de una profesión está atado a limitaciones a la autonomía personal, lo cual es congruente con el artículo 16 de la Constitución que establece que el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene como limitaciones los derechos de los demás y el orden jurídico. A igual conclusión llega con respecto a la libertad de expresión, la cual no es absoluta, pues se encuentra limitada por diversas circunstancias.

Concluye de la siguiente manera: “Las disposiciones acusadas hacen relación, fundamentalmente, a la necesidad de permitir que en desarrollo de las actividades propias del ejercicio de la profesión de ingeniería se mantenga el orden y la disciplina. Además, a la obligación que tiene el profesional de observar o guardar una conducta moral y de lealtad para con los demás. Así las cosas, al referirse los preceptos acusados a la conducta de los ingenieros fuera del ejercicio de su profesión, en ningún sentido debe entenderse que hace alusión a su vida privada, es decir a la que lleva en la intimidad de su hogar o en la relación con sus amigos personales, como equivocadamente lo aprecia la actora. Por el contrario, debe entenderse, en forma única y exclusiva, aquel comportamiento que todo profesional debe observar frente a sus superiores jerárquicos, a los clientes, socios, representantes, entre otros, en todo momento y en cualquier circunstancia.”

#### INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

En relación con las acusaciones formuladas contra los artículos 31 -literal c)-, 33 -literales a), b) y c)-, 35 -literal a)-, 37 -literal c)-, 38 -literales e) y f)-, 41 -literal b)- y 43 -literal b), por cuanto estas normas consagrarían tipos en blanco y, por consiguiente vulnerarían el debido proceso, expresa el rector de la Escuela Colombiana de Ingeniería que el artículo 46 de la misma ley dispone que se entiende como falta que promueve la acción disciplinaria toda violación a las prohibiciones y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, lo cual significa que la vulneración de los deberes no podría conducir a un proceso disciplinario. Al respecto menciona que la ley diferencia tres tipos de comportamientos que van en contra de la ética de la profesión, a saber: “los deberes (arts. 31, 33, 35, 37, 39, 41, 43), las prohibiciones (arts. 32, 34, 36, 38, 40, 42, 44) y las inhabilidades e incompatibilidades (art. 45). Los deberes están dirigidos a un deber ser de la profesión, es decir, describen conductas que se esperan de los profesionales de la ingeniería, pero que, al no constituir conductas específicas, típicas, no pueden estar sujetas a proceso disciplinario y por tanto no pueden tener como consecuencia la imposición de una sanción disciplinaria.”

Por lo anterior, afirma que no le asiste razón a la actora cuando demanda los literales mencionados de los artículos 31, 33, 35, 37, 38, 41 y 43 por su vaguedad, “pues aunque en efecto dichos numerales consagran conductas abstractas, cuya determinación carece de parámetros concretos de medición, no será necesario determinar objetivamente dichos comportamientos si se tiene en cuenta que no podrán ser en ningún momento sujetos a procesos disciplinarios por su violación. El legislador tiene facultades para determinar ciertos deberes generales que considere acordes a la profesión de ingeniería, y por tanto no está extralimitando las funciones establecidas en la Constitución, por consagrar este tipo de conductas. Muy por el contrario, está desarrollando su facultad en bienestar de la sociedad. Por supuesto, siempre y cuando se entienda que dichas conductas no generan sanciones disciplinarias, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 842 de 2003...” (cursivas originales)

En relación con lo anterior, acota que tampoco se puede entender que el literal c) del artículo 35 y el literal c) del artículo 37 vulneran los artículos 16 y 333 de la Constitución, respectivamente, pues “al estar relacionadas directamente con la posibilidad de sanción, y al haberse descartado que esta pueda imponerse en este tipo de deberes, dichas violaciones deben ser descartadas.”

Sin embargo, el interviniente concuerda con la demandante en que las prohibiciones consagradas en los literales e) del artículo 32 y b) del artículo 42 son inconstitucionales. Manifiesta que la interdicción contemplada en el literal e) del artículo 32 de realizar conductas que atenten contra la moral y las buenas costumbres “no compagina con los principios de legalidad y tipicidad propios del derecho disciplinario, debido a que quedará a la discreción de los consejos seccionales el determinar qué tipo de comportamientos atentan contra estos conceptos que, por lo demás, no tienen ningún parámetro de medición objetivo que permita que la investigación disciplinaria y la correspondiente sanción se impongan objetivamente. El profesional de la ingeniería tiene derecho a conocer con exactitud qué tipo de conductas lo van a llevar a un posible proceso disciplinario y a una correspondiente sanción.”

El mismo argumento es aplicable al literal b) del artículo 42, pues “el desprestigio” constituye un concepto abstracto, cuya determinación queda en manos del consejo seccional.

Por consiguiente, el rector de la Escuela Colombiana de Ingeniería solicita declarar la inexecutable de estos literales.

#### INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA - COPNIA -

El presidente del COPNIA expresa con relación a los artículos 31, literal c); 33, literales a), b) y c); 35, literal a); 37, literal c); 42, literal b) y 43, literal b) que, de acuerdo con la dogmática, estas normas no constituyen tipos en blanco sino tipos abiertos, que son, de acuerdo con la definición de Alfonso Reyes Echandía, en su libro de Derecho Penal General, los que “describen escuetamente la conducta o mencionan solamente el resultado, sin precisar en el primer caso las circunstancias en que tal conducta ha de realizarse ni indicar en el segundo la modalidad del comportamiento que ha de producirlo.” Anota que esta clase de tipos abiertos son propios del derecho disciplinario, como lo señalara la Corte en su sentencia C-427 de 1994.

Tampoco acepta los ataques contra el literal e) del artículo 32. Respecto a él precisa que la Corte Constitucional ya encontró procedente una norma similar en la sentencia C-427 de 1994. Finalmente, en relación con el literal b) del artículo 41 expresa que “el comportamiento descrito por el legislador, al decir ‘que se hallen ligados entre sí por razón de jerarquía’, debe entenderse la conducta realizada en función del ejercicio profesional de la ingeniería.”

## CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El representante del Ministerio Público expresa de manera general acerca de la acusación sobre la vulneración del debido proceso por causa de la utilización de tipos sancionatorios en blanco que “[e]l principio de legalidad admite modulaciones, toda vez que su rigorismo no es equiparable en materia penal o disciplinaria.” Afirma así que en materia de derecho disciplinario y códigos de ética es frecuente que el legislador acuda a los tipos en blanco, dada la naturaleza del objeto que está regulando. Al respecto menciona las sentencias C-712 y C-713 de 2001, en las cuales se analizaron los decretos 1797 y 1798 de 2000, por los cuales se expedieron las normas de disciplina y ética de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, respectivamente. Luego anota:

“En sentencias C-427 de 1994 y C-708 de 1999, la Corte Constitucional consideró que es competencia del legislador configurar los tipos disciplinarios en forma genérica y que de hecho es una particularidad del derecho disciplinario el que las conductas constitutivas de una falta se encuadren como tipos en blanco. Ello se justifica porque mientras en el derecho penal se requiere de gran precisión de la descripción típica de la conducta punible, el derecho disciplinario incorpora una mayor flexibilidad y margen de apreciación para que el operador jurídico pueda evaluar la falta disciplinaria en su verdadera dimensión, teniendo en cuenta para el caso los criterios para determinar su gravedad o levedad previstos en el artículo 52 de la ley 842 de 2003. Asimismo es evidente que muchas normas tienen además principios, reglas, valores y máximas de la experiencia que sirven de soporte para definir la falta.

“Sin embargo, advierte el Procurador que en la tipificación de las faltas debe haber un mínimo irreductible reservado a la ley, para garantizar tanto el debido proceso, como la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad de quienes cumplen la función punitiva. En dicho mínimo debe ir incluido el núcleo de la conducta prohibida, el acto u omisión y su condigna sanción.”

Después de haber sentado este principio general, el concepto de la Vista Fiscal se refiere a cada una de las normas acusadas de la siguiente manera:

- literal c) del artículo 31: Solicita que se declare la exequibilidad de este inciso. Afirma que en este caso es claro que “los conceptos cuestionados corresponden a términos que se utilizan en la cotidianidad, cuyo alcance debe precisarse en los casos en que haya lugar a la apertura de investigación y formulación de pliego de cargos. En la medida en que la autoridad competente haga claridad en la acusación, el profesional inculcado podrá ejercer de manera adecuada y conveniente sus derecho de defensa, pues de lo contrario se conculcarían los derechos fundamentales del investigado.”

- literal e) del artículo 32: A este literal se le aplica lo dicho con respecto al anterior. Pero,

además, los conceptos que se utilizan en él son usados por otras disciplinas y ya fueron objeto de control constitucional en la sentencia C-224 de 1994, “así que hay un referente normativo y jurisprudencial para precisar los alcances de tales vocablos.” Aclara también que la norma determina que el lugar de ocurrencia de los hechos es el sitio donde el inculcado ejerce su profesión.

- También se solicita en el concepto que se declare la exequibilidad de los literales a), b) y c) del artículo 33. Estos preceptos estarían en armonía con los deberes establecidos para todas las personas en los numerales 5 y 8 del artículo 95 de la Constitución, acerca de participar en la vida cívica y comunitaria del país, y de proteger los recursos culturales y naturales. Al Estado le corresponde promover la investigación, la ciencia y el desarrollo con el apoyo de todas las personas, y para ello es muy importante contar con el apoyo de los ingenieros y de los demás profesionales afines y auxiliares, quienes darían su aporte en cumplimiento del principio - valor constitucional de la solidaridad.

- En relación con el literal a) del artículo 35, expone el Ministerio Público que este literal contiene otro tipo en blanco que no vulnera el derecho al debido proceso, “toda vez que al funcionario competente de adelantar la respectiva acción disciplinaria le corresponderá calificar los hechos, situaciones, conductas y comportamientos en particular, para deducir si en efecto hay o no afectación a la dignidad y el respeto que merece la profesión. En este sentido no se pueden establecer conductas generalizadas, ya que de una región a la otra, de una época a la otra, de una profesión a otra podrán variar la gravedad o levedad de las faltas, las que, se reitera, podrá evaluar el operador jurídico dentro del contexto de su ocurrencia, teniendo en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que sucedan.” Por eso, afirma que este literal es exequible.

- El Procurador estima, por el contrario, que el literal c) del artículo 37 es inexecutable. Expone que “esta conducta no es del resorte del código disciplinario y menos aún del ético, toda vez que es un problema de contenido económico derivado bien sea de un contrato de prestación de servicios o de una relación laboral o cualquier otro acto jurídico que en caso de conflicto y en ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia (artículo 229 constitucional) es procedente acudir a las autoridades jurisdiccionales (jueces, árbitros o conciliadores) a efectos de lograr el reconocimiento, reintegro o restablecimiento del derecho.” Agrega que un fallo judicial adverso a un ingeniero u otro profesional auxiliar o afín, por causas laborales, “no lo puede dejar incurso en falta disciplinaria...” Ello no resulta razonable ni proporcional, habida cuenta de que esa conducta no denigra de la dignidad profesional ni atenta contra la ética o régimen disciplinario. Además, en virtud de la libertad económica y la iniciativa privada es posible obtener precios favorables en el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de bienes y servicios, “situación que posteriormente podría ser apreciada de manera distinta por la autoridad que dirima el conflicto imponiendo en consecuencia una condena, sin que ello obste (sic), se insiste, en una falta que amerita la imposición de sanción de carácter disciplinario.”

- El literal b) del artículo 41 es también un tipo en blanco, aplicable a los profesionales que se desempeñan como servidores públicos o privados. Esta norma se corresponde con la prohibición prevista en el literal d) del artículo 32, y también debe ser declarada exequible. El operador jurídico debe en cada caso evaluar “si dentro del entorno o contexto de los hechos

y demás criterios para determinar la levedad o gravedad de la falta relacionados en el artículo 52 ibídem la conducta constituye falta disciplinaria, sin que ello implique vulneración al debido proceso.” Más aún, podría entenderse que esta norma es complementaria del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), “con la particularidad de que sus destinatarios en el asunto in examine son los ingenieros ligados entre sí por razón de jerarquía, razón por la cual se impone el respeto debido entre compañeros.”

- Al literal b) del artículo 42 le son aplicables los mismos argumentos presentados en relación con el literal b) del artículo 41. Por tanto, solicita también que se declare su exequibilidad.

- El Procurador estima también que es constitucional el literal b) del artículo 43. Es competencia del Congreso expedir el estatuto de la contratación (Art. 150.25.2. de la Constitución). La norma acusada está protegiendo el proceso mismo de la contratación, “al imponer a los intervinientes tanto en los concursos como en la licitación el observar la más estricta disciplina, al igual que el consabido respeto hacia el resto de las personas asistentes en las etapas precontractuales, independiente de su condición (miembros del jurado o junta de selección, los funcionarios y demás participantes). El calificar el comportamiento es tarea que le corresponde al operador jurídico, quien en la situación en particular podrá determinar la levedad o gravedad de la falta y si amerita o no el adelantar proceso disciplinario, sin que constituya vulneración al debido proceso, como lo indica la demandante.”

## EXAMEN DE LA CORTE

1. El problema jurídico que debe resolver la Corte en este aparte se resume en las siguientes preguntas: ¿A la luz del derecho fundamental del debido proceso, es posible establecer normas disciplinarias indeterminadas? ¿Los códigos de ética de las profesiones pueden incluir normas disciplinarias referidas a la vida privada de los profesionales?

2. El rector de la Escuela Colombiana de Ingeniería plantea que el cargo formulado por la actora en relación con las normas contempladas en los artículos 31 - literal c)-, 33 - literales a), b) y c)-, 35 - literal a)-, 37 - literal c)-, 38 -literales e) y f)-, 41 - literal b)- y 43 - literal b) no tiene asidero, por cuanto el artículo 46 de la Ley 842 de 2003 excluye de sanción disciplinaria el incumplimiento de los deberes contemplados en el código de ética profesional. Por lo tanto, considera que la acusación no debe ser examinada en relación con estos artículos.

La Corte no comparte esta aseveración. El artículo 46 de la Ley 842 de 2003 prescribe:

“Artículo 46. Definición de falta disciplinaria. Se entiende como falta que promueve la acción disciplinaria y en consecuencia, la aplicación del procedimiento aquí establecido, toda violación a las prohibiciones y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, al correcto ejercicio de la profesión o al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Código de Ética profesional adoptado en virtud de la presente ley.” (subrayas no originales)

A su vez, el artículo 49 establece:

“Artículo 49.- FALTAS SUSCEPTIBLES DE SANCIÓN DISCIPLINARIA. Será susceptible de sanción disciplinaria todo acto u omisión del profesional, intencional o culposos, que implique violación

de las prohibiciones; incumplimiento de las obligaciones; ejecución de actividades incompatibles con el decoro que exige el ejercicio de la ingeniería, de alguna de sus profesiones afines o de alguna de sus profesiones auxiliares; el ejercicio de actividades delictuosas relacionadas con el ejercicio de la profesión o, el incumplimiento de alguno de los deberes que la profesión o las normas que la rigen, le imponen.” (subrayas no originales)

Como se observa en los artículos transcritos, las normas hacen uso indiferenciado de los vocablos “deberes” y “obligaciones.” Esto se prueba también con la denominación del capítulo II del título IV de la ley, el cual reza “De los deberes y obligaciones de los profesionales.” Así, pues, es claro que, al contrario de lo expresado por el interviniente, el incumplimiento de los deberes establecidos en el código de ética incluido en la ley sí puede constituir una falta que dé ocasión al inicio de una acción disciplinaria y a la imposición de una sanción. Por lo tanto, el análisis de la Corte también deberá ocuparse de las normas referidas a los deberes de los profesionales.

3. La actora asevera que los literales demandados constituyen tipos en blanco, vulneratorios del debido proceso. El presidente del COPNIA replica que las normas acusadas son en realidad tipos abiertos. Independientemente de las controversias doctrinales sobre la clasificación de las normas impugnadas según diferentes corrientes de la dogmática penal, la cuestión a resolver es si esas normas violan el debido proceso, en especial el principio de tipicidad en su dimensión constitucional, por ser indeterminadas.

Lo cierto es que la Corte Constitucional ha declarado que, en principio, es constitucional el establecimiento de tipos disciplinarios que tienen un grado de determinación menor que los tipos penales. Así, esta Corporación ha expresado que, si bien en el derecho disciplinario se aplican los principios penales acerca del debido proceso, estos principios tienen un tratamiento más flexible en el derecho disciplinario. Sobre este punto se expresó en la sentencia C-597 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero):

“entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial - como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.”

En la sentencia C-427 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) - que versó sobre normas del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, entre las cuales se contemplaba como una falta disciplinaria “ejecutar en el lugar de trabajo o en sitio público, cualquier acto contra la moral o las buenas costumbres” - se resaltó también que, a pesar de que existen elementos comunes entre el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario, “no es menos cierto que de lo anterior no puede concluirse que se trata de unos mismos procedimientos, pues los

finos perseguidos, la naturaleza de las faltas en general, y las sanciones por sus particulares contenidos, difieren unos de otros.” Por eso, en la sentencia se resalta que el principio de tipicidad se aplica de distinta manera en el derecho penal y en el disciplinario. La Corte afirmó sobre el punto objeto de la demanda:

“El demandante considera la causal contenida en el literal b) del artículo 115, por lo amplia e imprecisa, contraria al debido proceso, al dar pie a que la discrecionalidad del intérprete de la norma se convierta en arbitrariedad.

“La naturaleza propia de las causales disciplinarias tanto en la legislación nacional como en la extranjera, no permite tener la causal, en manera alguna, en contravía de la lógica jurídica que inspira a los sistemas legales de esta clase. Pues esas causales, que interesan finalísticamente consideradas, a una lógica de tratamiento de gobierno de la función pública y del interés general, tienen en sus contenidos habituales elementos tales como las “buenas costumbres”, la “moral”, el “mal comportamiento social”, entre otros, en los que el poder disciplinario encuentra soporte a sus decisiones. Y debe distinguirse este poder sancionatorio – disciplinario del sancionatorio – penal, pues mientras éste opera en el ámbito delincencial, aquel lo hace en el administrativo.

“Asiste razón al Ministerio Público al sostener la admisibilidad jurídica de la validez de tipos abiertos en las conductas constitutivas de falta disciplinaria, ante la imposibilidad de contar con un catálogo de conductas donde se subsuman todas aquellas que se alejen de los propósitos de la función pública, y por ende resulten sancionables.

“Lo anterior no significa que las conductas tipificadas como falta disciplinaria, no puedan ser claramente reconocidas por el servidor público, quien además, al encontrarse en una de ellas, será juzgado conforme a la racionalidad propia de la causal, por la autoridad disciplinaria.”

En fin, para terminar este aparte, interesa destacar que la misma jurisprudencia ha señalado que el derecho disciplinario se distingue por recurrir a normas disciplinarias con un menor grado de determinación. Con respecto a ello se expuso en la sentencia C-708 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis):

“Aun cuando a juicio del actor, el señalamiento de esos criterios para definir sobre el nivel de lesión que puedan llegar a soportar los bienes jurídicos protegidos por la ley disciplinaria, pueda parecer amplio, el mismo no deja de ser expreso, preciso, cierto y previo ante las conductas que por comisión u omisión, constituyen infracciones disciplinarias, pues es de la competencia del legislador configurar el tipo disciplinario en forma genérica, con cierto grado de indeterminación y sin recabar en precisiones exageradas de los elementos que lo estructuran, mediante el uso de parámetros generales de las conductas dignas de desaprobación, para efectos de su encuadramiento típico.

“Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de

comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario, por las razones que a continuación se señalan...”<sup>5</sup>

4. Como se observa, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado la validez constitucional de normas disciplinarias incompletas, e incluso ha manifestado que una de las peculiaridades del derecho disciplinario es su recurrencia a los tipos indeterminados.<sup>6</sup> Lo anterior haría suponer que no puede prosperar el argumento de la actora acerca de que la imprecisión de las normas acusadas hace que sean inconstitucionales. Sin embargo, la Corte observa que las normas atacadas superan el grado de indeterminación que es aceptable constitucionalmente. En efecto, los literales acusados describen conductas sancionables a través de conceptos absolutamente imprecisos, lo cual conduce a que sea el juzgador, según sus criterios subjetivos, el que los llene de contenido. De esta manera, esos tipos disciplinarios vulneran el principio de legalidad de las normas sancionatorias.

Así, el literal c) del artículo 31 impone el deber de tratar con “respeto, imparcialidad y rectitud” a todas las personas. Estas nociones pueden ser interpretadas de las más diversas formas, lo cual significa que los profesionales no tendrán ninguna certidumbre acerca de cuáles son las conductas exigidas y cuáles las punibles, decisión que quedará entonces librada a la subjetividad del funcionario disciplinante. El mismo argumento se aplica a los demás literales:

- el literal e) del artículo 32 prohíbe ejecutar en el lugar de ejercicio de la profesión “actos contra la moral y las buenas costumbres”;<sup>7</sup>

- los literales a), b) y c) del artículo 33 imponen a los profesionales los deberes de interesarse “por el bien público (...) para servir a la humanidad”, de cooperar para el “progreso de la sociedad” y de aplicar “el máximo” de su esfuerzo en el sentido de lograr una “clara expresión hacia la comunidad” de los asuntos profesionales;

- el literal a) del artículo 35 impone el deber de contribuir con su “conducta profesional” y con “todos los medios a su alcance” para que se preserve “un exacto concepto” de estas profesiones, de su “dignidad” y del “alto respeto” que merecen;

- el literal b) del artículo 41 contempla el deber de los profesionales de brindarse entre ellos “el respeto y el trato impuesto” por su condición de colega;

- el literal b) del artículo 42 prohíbe a los profesionales superiores jerárquicos proceder en forma que “desprestigie o menoscabe” a los profesionales que sean sus subalternos;

- el literal b) del artículo 43 exige que los profesionales que participen en un concurso o licitación observen “la más estricta disciplina y el máximo respeto” hacia los miembros del jurado, los funcionarios y los demás participantes.

En todos los literales anotados, las expresiones que se encuentran entre comillas son completamente imprecisas e inciertas, 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.

La exposición anterior conduce a la conclusión de que las normas analizadas son inconstitucionales. Con todo, esta corporación considera importante aclarar que esta decisión no significa que los objetivos que se proponen varias de estas normas no sean legítimos. Así, por ejemplo, en el caso de los literales b) del artículo 42 y b) del artículo 43 los fines que persiguen las normas son loables - velar por la dignidad humana, en el primer caso, y asegurar la regularidad y transparencia del proceso licitatorio o el concurso, en el segundo -, pero, como ya se señaló, los medios escogidos para lograr los objetivos no son adecuados constitucionalmente, dado que son extremadamente indeterminados.

5. Si bien en el numeral anterior se estableció la inconstitucionalidad de los literales a), b) y c) del artículo 33 y a) del artículo 35, es pertinente pasar a analizarlas ahora desde otra perspectiva. En este caso se trata de establecer si en los códigos de ética profesional se pueden contemplar normas disciplinarias referidas a la vida privada de los profesionales, a cómo configuran ellos su vida personal haciendo uso de la autonomía que les confiere la Constitución. Los literales mencionados persiguen promover un modelo de profesional comprometido con el interés público y con la preservación del prestigio de su profesión. Por eso es importante abordar también la pregunta acerca de si es aceptable constitucionalmente que a través del código de ética de la profesión se promueva un modelo de persona al que deben ajustarse todos los ingenieros, para evitar ser sancionados disciplinariamente.

En este punto es importante hacer dos anotaciones. La primera es para señalar que con la inclusión del Código de Ética dentro de la ley se está cumpliendo con la jurisprudencia de la Corte acerca de que estos códigos, en los que se establecen limitaciones a los derechos de los profesionales, deben ser expedidos por el Legislador.<sup>8</sup> La segunda tiene por fin indicar que la pregunta atrás formulada revela que las normas del derecho disciplinario entran frecuentemente en conflicto con derechos fundamentales como la intimidad y la autonomía personal. Estas colisiones deben ser resueltas a través de la ponderación de los bienes jurídicos en conflicto.

Pues bien, sobre la materia que se pretende analizar se pronunció recientemente la Corte. En la sentencia C-373 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se declaró la inconstitucionalidad de una norma que inhabilitaba para concursar para el cargo de notario a aquellas personas que hubieran sido sancionadas disciplinariamente por causa de “[l]a embriaguez habitual, la práctica de juegos prohibidos, el uso de estupefacientes, el amancebamiento, la concurrencia a lugares indecorosos, el homosexualismo, el abandono del hogar y, en general, un mal comportamiento social”, o hubieran sido sancionados por “[e]jercer directa o indirectamente actividades incompatibles con el decoro del cargo o que en alguna forma atenten contra su dignidad”.

En la sentencia se precisó que no es admisible constitucionalmente que el Estado persiga una política perfeccionista de las personas: 9

“En materia disciplinaria, la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes

funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas pues las faltas le interesan al derecho disciplinario en cuanto interfieran tales funciones. De allí que el derecho disciplinario valore la inobservancia de normas positivas en cuanto ella implique el quebrantamiento del deber funcional, esto es, el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público o al particular que cumple funciones públicas<sup>10</sup>.

“Es cierto que dada la particular naturaleza de las conductas interferidas por el derecho disciplinario, al legislador le está permitido describir los tipos con cierto grado de generalidad o indeterminación y acudir a una técnica de tipos abiertos que configura un margen valorativo para el aplicador de la norma. No obstante, al amparo de la legitimidad constitucional de esa técnica legislativa no se puede llegar al extremo de tipificar una serie de ilícitos disciplinarios que remiten a conductas que cuestionan la conducta del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben, ni tampoco consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permiten la imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de todo ilícito disciplinario. Mucho menos se puede partir de unos supuestos tan cuestionables frente a la Carta con el fin de generar inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas.

“Por ese motivo, aquellas particulares conducciones de vida de los servidores públicos que se explican como alternativas existenciales y que no involucran infracción de deber funcional alguno, son incuestionables para la potestad disciplinaria e irrelevantes para la configuración de inhabilidades pues ni los ilícitos disciplinarios ni los impedimentos para acceder a la función pública pueden orientarse a la formación de hombres buenos y mucho menos a hacerlo de acuerdo con los parámetros de bondad que pueda irrogarse el Estado. A éste le basta con orientar su potestad disciplinaria al cumplimiento de los deberes funcionales de sus servidores y a asegurar la primacía del interés general en la función pública pero no tiene ninguna legitimidad para interferir la esfera interna de cada ser humano.

“(…)

“(…) los solos argumentos morales, desprovistos de incidencia en los derechos de los demás y de reconocimiento jurídico, son sustancialmente insuficientes para limitar la cláusula general de libertad. Y ello es claramente comprensible pues un modelo de organización política afincado en el multiculturalismo y con expreso reconocimiento del pluralismo jurídico no puede aspirar a imponer patrones morales. Por el contrario, las democracias deben partir del respeto de la diferencia como una exigencia de civilidad del mundo de hoy<sup>11</sup>.

“De acuerdo con ello, toda interferencia estatal en la conducta humana que no se oriente a la protección de los derechos de los demás y el orden jurídico y que configure límites para el ejercicio del derecho fundamental de libertad, contraría la Carta pues está restringiendo ilegítimamente el ejercicio de ese derecho.

“(…)

“No se discute que para muchas personas esos comportamientos pueden resultar moralmente reprochables e incluso incompatibles con los parámetros que deben regular la vida en sociedad. No obstante, el solo discurso moral no basta para limitar el ejercicio de la libertad pues para ello es imprescindible, como se ha visto, que los comportamientos

humanos interfieran derechos ajenos. Y tal interferencia, por lo demás, debe determinarse a partir de una ética intersubjetiva no refractaria a la tolerancia que requiere una sociedad multicultural y pluralista. Por ello, es claro que el Estado no puede irrogarse la facultad de ejercer su potestad sancionadora, ni mucho menos configurar inhabilidades, a partir de supuestos como los indicados pues ellos no remiten al cumplimiento o incumplimiento de los deberes funcionales que incumben a los servidores públicos ni tampoco a la adecuada prestación del servicio de la fe pública.

“Es posible que con ocasión de esos supuestos de hecho, y de muchos otros, los notarios puedan incurrir en infracciones de deberes sustanciales constitutivas de faltas disciplinarias. No obstante, es claro que la responsabilidad disciplinaria a que puede haber lugar, y la consecuente inhabilidad, se generan por éste último motivo, esto es, por la infracción del deber funcional pero no por el supuesto de hecho que a él conduce...

“Si un notario de manera injustificada se abstiene de prestar el servicio de la fe pública, debe ser sancionado disciplinariamente e inhabilitado por ello, independientemente de su calidad de heterosexual u homosexual o de si ha constituido una familia por vínculos jurídicos o naturales o por la sola voluntad responsable de conformarla. Pero generar reproche disciplinario por este solo hecho es inconcebible pues entonces no se está imputando la infracción de un deber sustancial sino una forma de ser y es claro que ello, aparte de constituir un límite ilegítimo para la libertad y de generar un tratamiento discriminatorio, no le incumbe a la potestad disciplinaria del Estado.”

Posteriormente, en la sentencia C-098 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería) se analizó la constitucionalidad de distintas normas del decreto numero 196 de 1971, el estatuto del ejercicio de la abogacía, que se ocupaban de las faltas contra la dignidad de la profesión. Entre ellas se contemplaban la pública embriaguez consuetudinaria o el hábito injustificado de drogas estupefacientes; el hábito de frecuentar garitos, lenocinios u otros lugares de mala reputación; la provocación reiterada de riñas o escándalos públicos; la mala fe en los negocios; la dilapidación del patrimonio en perjuicio de los acreedores y la administración o participación en negocios incompatibles con el respeto que exige la abogacía.

La jurisprudencia comentada es aplicable a los literales a), b) y c) del artículo 33 y a) del artículo 35, los cuales están también imbuidos en una concepción perfeccionista de las personas - en este caso de los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares - que no es aceptable constitucionalmente como parámetro para establecer un código ético de las profesiones. Si bien no es reprochable constitucionalmente que en cada gremio, oficio o actividad económica surjan ideas y propuestas acerca del modelo del profesional que se quiere formar, otra cosa es que ese modelo comprenda aspectos de la vida privada del particular - que no inciden en el ejercicio de su actividad profesional ni afectan la integridad de la profesión como tal - y se trate de imponer, con fuerza jurídica, a través de los códigos éticos de las profesiones y de las sanciones disciplinarias correspondientes. Ello constituye una vulneración de la libertad de cada persona de optar por un plan de vida propio. Por lo tanto, son inconstitucionales aquellas normas que tipifican como faltas conductas que no tengan una relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal.

Por eso, no son admisibles constitucionalmente los deberes especiales contemplados en los literales a), b) y c) del artículo 33, y en el literal a) del artículo 35, en los que se presenta un modelo de profesional en lo relacionado con su compromiso con la sociedad y con su profesión. En todos estos casos, las normas pretenden 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.

6. El literal c) del artículo 37 establece que es un deber de los profesionales fijar para los colegas que actúen como colaboradores o empleados salarios, honorarios, retribuciones o compensaciones justas y adecuadas, acorde con la dignidad de los profesionales y la importancia de los servicios que prestan. Pues bien, en este caso se presenta también la indeterminación de los conceptos esenciales de la norma. En efecto, es muy subjetiva cualquier decisión acerca de la justicia y la adecuación de los salarios, honorarios, retribuciones o compensaciones. De otro lado, constata la Corte que estas normas desarrollan el contenido social del Estado. Que las condiciones de remuneración sean justas y adecuadas no es en sí mismo inconstitucional. La dificultad estriba en la indeterminación de los referentes a los que debe acudir la autoridad disciplinaria para juzgar si en cada caso las condiciones fueron justas y adecuadas. Sin embargo, en este caso es posible condicionar la constitucionalidad de la norma para superar el obstáculo anotado. De esta manera, además, se atienden el principio de conservación del derecho y el objetivo social de la disposición.

Por lo tanto, se declarará la constitucionalidad de la norma, en el entendido de que, para efectos disciplinarios, se entenderá que para definir si la retribución es justa y adecuada en cada caso la autoridad tendrá como parámetro de juicio todas las normas jurídicas vigentes, aplicables a la relación que se examina.

### 3. OTRAS ACUSACIONES RELACIONADAS CON LA VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES

#### 3.1. NORMA ACUSADA

ARTÍCULO 31. DEBERES GENERALES DE LOS PROFESIONALES. Son deberes generales de los profesionales los siguientes:

d) Registrar en el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería respectivo o en alguno de sus Consejos Seccionales o Regionales, su domicilio o dirección de la residencia y teléfono, dando aviso oportuno de cualquier cambio;

(se subraya lo demandado)

#### ACTORA

La demandante estima que esta norma vulnera el derecho a la intimidad y el derecho a no registrar el domicilio sino mediante orden judicial, este último contemplado en el artículo 28 de la Constitución. Manifiesta que en ningún aparte se explica cuál es la finalidad de esta

norma y si su inobservancia daría lugar a un procedimiento de juicio ético, de acuerdo con el artículo 49 de la ley, que establece que el incumplimiento de los deberes fijados en ella constituye una falta susceptible de sanción disciplinaria. Anota que “cualquier afectación de un derecho fundamental debe estar plenamente sustentada y en este caso no se encuentra sustento lógico para imponer a los profesionales la obligación de registrar su domicilio o residencia ante los Consejos Profesionales de Ingeniería.”

#### INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

Afirma el rector del Escuela Colombiana de Ingeniería que el deber de los ingenieros de registrar su teléfono y domicilio en el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería no vulnera la Constitución. En primer lugar, porque el incumplimiento de esta obligación no comporta ninguna sanción. En segundo término, porque “el derecho a la intimidad no se ve afectado (..), ya que no se está publicando en alguna manera el lugar de la residencia o el teléfono de la persona, sino que simplemente se está creando un registro profesional, conforme a la ley.” Finalmente, expresa que tampoco se vulnera el artículo 28 de la Constitución, “pues en ningún momento se está facultando el registro del domicilio de la persona, sino que simplemente se le está solicitando que facilite los datos de su residencia para su debida localización cuando ello sea pertinente.”

#### INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA - COPNIA -

El interviniente rechaza la afirmación de la actora acerca de que la exigencia contenida en el literal d) del artículo 31 constituye una vulneración del derecho a la intimidad. Para ello transcribe apartes de la sentencia T-261 de 1995, en los que se asevera que “la dirección y el teléfono no son datos íntimos.”

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Sobre esta norma afirma el Procurador que la Ley 842 de 2003 le asigna al COPNIA la función de vigilar e inspeccionar el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares, lo cual implica el control sobre los profesionales, “razón por la cual impone la obligación de estar matriculado o inscrito en el Registro Profesional respectivo llevado por el mismo ente, con la expedición posterior de la tarjeta de matrícula (art. 7 ib.) y certificado de inscripción profesional, según el caso, requisito que a su turno habilita para ejercer legalmente la profesión. Se reliva que la ausencia de las aludidas exigencias legales implica el ejercicio ilegal de la profesión...”

Por todo lo anterior, manifiesta que “resulta razonable y proporcional que el legislador imponga el deber de suministrar a los profesionales que registren sus direcciones, para tener una base de datos actualizada, en aras de hacer eficiente el cumplimiento de la función pública asignada, de otra parte, en caso de que se adelanten procesos disciplinarios se pueden surtir las notificaciones, comunicaciones y demás citaciones que sea necesario realizar, a efectos de garantizar el debido proceso, los principios de publicidad, contradicción, impugnación, la posibilidad de solicitar y controvertir pruebas y proteger con todo la efectividad del derecho de defensa.” Advierte, sin embargo, que esta información goza del amparo de la reserva, habida cuenta de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 7 de la ley.

## EXAMEN DE LA CORTE

1. El artículo demandado dispone que los profesionales a que se refiere la ley 842 de 2003 tienen la obligación de registrar ante el Consejo Profesional de Ingeniería respectivo, o en alguno de sus Consejos Seccionales o regionales, su domicilio o dirección de la residencia y teléfono. Además, ellos deben avisar oportunamente acerca de los cambios que se produzcan en relación con estos datos. De esta manera, la pregunta que debe resolver la Corte es la siguiente: ¿vulnera el derecho a la intimidad la obligación que se impone a los profesionales de registrar su teléfono y domicilio ante el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería?

2. El artículo 26 de la Constitución dispone:

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

“Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”

En vista de las tareas de vigilancia e inspección que posee el COPNIA es necesario que este Consejo conozca la dirección y el teléfono de los profesionales de que trata la ley. Esa es la única manera de poder llevar un registro completo de estos profesionales, de vigilar y controlar su actividad profesional y de poder adelantar los procesos disciplinarios respectivos.

3. En la sentencia C-1147 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)<sup>13</sup> se estableció que cuando se trata de ponderar constitucionalmente el derecho a la intimidad y la facultad del Estado - o de los organismos autorizados, como en este caso el COPNIA - de obtener determinadas informaciones de los ciudadanos para poder cumplir con sus funciones, se deben respetar dos principios, a saber: el de la finalidad y el de la relevancia.

El primer principio se refiere a que la información recogida sea utilizada únicamente para los objetivos fijados, es decir, en este caso concreto, para los fines de inspección y vigilancia de la profesión que realiza el COPNIA. Por eso, la Corte coincide con el concepto de la Procuraduría General de la Nación en cuanto a la importancia del parágrafo 2 del artículo 7 de la Ley 842 de 2003, que reza:

“Artículo 7. (...) Parágrafo 2. La información que los profesionales aporten como requisitos de su inscripción en el registro profesional respectivo, solamente podrá ser afiliada (sic) por el COPNIA para efectos del control y vigilancia del ejercicio profesional correspondiente, excepto cuando sea requerida por las demás autoridades de fiscalización y control para lo de su competencia o cuando medie orden judicial.”

Por otra parte, con el principio de la relevancia se examina si los datos personales que deben suministrar los profesionales son necesarios para que el COPNIA pueda cumplir las funciones

que le han sido asignadas. Como ya se señaló atrás, dado que el COPNIA cumple tareas de vigilancia e inspección sobre los profesionales es relevante que el Consejo pueda establecer contacto con ellos. Sin embargo, al hacer un análisis detenido del literal se encuentra que la exigencia que deben cumplir los profesionales es la de aportar su “domicilio o dirección de la residencia y teléfono”, datos que ciertamente no son relevantes para poder ejercer el control sobre la actividad de los profesionales. Para la vigilancia e inspección de las actividades que cumplen los profesionales cuya actividad es regulada por la Ley 842 de 2003 el COPNIA podría requerir la dirección y teléfono de la oficina de los profesionales, es decir del lugar donde desarrollan sus actividades profesionales. Pero eso no significa que el COPNIA tenga que disponer también de la dirección y teléfono del domicilio de los profesionales y que estos tengan que suministrarle esos datos, para evitar ser sancionados por incumplir uno de sus deberes profesionales. Estas últimas informaciones constituyen datos personales cuyo conocimiento por parte del COPNIA no es relevante para que pueda cumplir con las obligaciones que le impone la ley. Por lo tanto, no puede imponerse el deber de suministrar la dirección y el teléfono de la residencia de los profesionales, lo cual no significa que éstos no lo puedan aportar voluntariamente, si lo consideran pertinente.

Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad del literal d) del artículo 31, por violación del derecho a la intimidad.

### 3.2. NORMA ACUSADA

“ARTÍCULO 32. PROHIBICIONES GENERALES A LOS PROFESIONALES. Son prohibiciones generales a los profesionales:

“(…)

“d) Ejecutar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias contra superiores, subalternos, compañeros de trabajo, socios, clientes o funcionarios del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería respectivo o alguno de sus Consejos Regionales o Seccionales;

(se subraya lo demandado)

#### ACTORA

Considera la demandante que los actos descritos en el literal demandado no son propios en sí del ejercicio de la ingeniería y que, por lo tanto, no pueden ser sancionados a través de esta ley: “las normas de ética profesional tienen validez únicamente durante el ejercicio de la profesión, es decir cuando se realizan actividades inherentes a la Ingeniería, pero no como el caso que se demanda cuando se realicen actividades laborales que no necesariamente están atadas al ejercicio de la ingeniería.”

Manifiesta que para esas conductas existen sanciones previstas en el Código Penal o en el Código Sustantivo del Trabajo y que “no pueden ser objeto de faltas a la ética profesional, por cuanto cuando un ingeniero se dirija a su superior, a un compañero de trabajo o a algún funcionario del Consejo Profesional no estará ejerciendo la ingeniería.” Por eso, estima que “se afecta el derecho al debido proceso en la medida en que a un individuo se lo está juzgando por haber realizado conductas de tipo personal, sancionadas mediante otras

normas, que en nada impiden el ejercicio de la ingeniería.”

#### INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

Expone el interviniente que si bien la ejecución de actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias por parte de los ingenieros “no implica directa o inmediatamente el ejercicio de la ingeniería, lo cierto es que sí constituye un comportamiento ético aplicable a los ingenieros profesionales con respecto a las personas que la ley nombra. Por tanto, el legislador está facultado para consagrar ese tipo de conductas y establecer las sanciones correspondientes.”

En relación con la afirmación de la actora acerca de que este tipo de hechos debe ser juzgado de acuerdo con el Código Penal o el Código Sustantivo del Trabajo anota que la Corte Constitucional ha establecido que un mismo hecho puede ser objeto de sanciones distintas por parte de diversas jurisdicciones: “Así, pueden existir distintos tipos de sanciones frente a una misma conducta, sin vulnerar por ello el principio del non bis in idem, aplicable tanto en materia penal como en materia disciplinaria. Por supuesto que, cuando se trate de conductas tales como la calumnia o la injuria, habrá prejudicialidad, por lo que el funcionario facultado para imponer la sanción disciplinaria tendrá que esperar a que exista una sentencia penal que así lo declare.”

Por lo tanto, solicita que se declare la exequibilidad de este inciso

#### INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA – COPNIA –

En relación con este literal expresa el presidente del COPNIA que “cuando el Código Disciplinario habla de sancionar estas conductas, deberán serlo con ocasión del ejercicio profesional de la ingeniería.”

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Afirma el Procurador que no comparte la idea de la demandante acerca de que las normas de ética profesional tienen validez únicamente cuando se están realizando actividades inherentes a la ingeniería. La conducta tipificada persigue preservar la armonía, la convivencia y la disciplina en el lugar de trabajo. Permitir la ejecución de conductas perturbadoras en el sitio de trabajo sí afectaría el derecho al trabajo. De otra parte, expresa que frente a situaciones como la descrita en el literal analizado, debe aplicarse la Ley 842 de 2003, “situación que imposibilita aplicar el reglamento de trabajo o las sanciones previstas en el Código Sustantivo del Trabajo, ya que ello conllevaría al desconocimiento universal del principio del non bis in idem. Por lo tanto, el Procurador solicita se declare la constitucionalidad condicionada de esta norma, “bajo el entendido de que no se podrán imponer las sanciones previstas en el Reglamento de Trabajo o el Código Sustantivo del Trabajo, pues con ello se desconocería el principio universal del non bis in ibidem.”.

#### EXAMEN DE LA CORTE

1. En este caso, la pregunta que deber resolver la Corte es la siguiente: ¿viola el principio del non bis in idem la consagración de una norma disciplinaria que sanciona la ejecución de actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias por parte de un profesional contra sus

superiores, subalternos, compañeros de trabajo, socios, clientes o funcionarios del consejo profesional de ingenieros respectivo?

2. Esta Corporación se ha ocupado en múltiples ocasiones del principio del non bis in idem. En sus sentencias, la Corte ha señalado que este principio forma parte esencial del derecho al debido proceso y que su consagración constitucional se encuentra en el artículo 29, en el cual se expresa que “quien sea sindicado tiene derecho a (...) no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.”

Además, la Corte ha reiterado que el principio del non bis in idem no se restringe al ámbito penal, sino que se aplica a todo el derecho sancionatorio. En la sentencia C-870 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se expresó al respecto:

“...la jurisprudencia constitucional ha extendido el principio non bis in idem a un ámbito diferente al penal, puesto que ha estimado que éste forma parte del debido proceso sancionador. De tal manera que cuando la finalidad de un régimen es regular las condiciones en que un individuo puede ser sancionado personalmente en razón a su conducta contraria a derecho, este principio es aplicable. En efecto, la palabra sindicado puede ser interpretada de diferentes maneras, es decir, en sentido restringido o en sentido amplio. Como se observa en el inciso primero del artículo 29 Superior, el ordenamiento constitucional colombiano ha escogido la segunda de las opciones, pues establece que los principios constitutivos del debido proceso penal se extienden, en lo pertinente y en el grado que corresponda dada la naturaleza del proceso no penal, a todas las ‘actuaciones judiciales y administrativas’ sancionatorias. Por esto, la Corte Constitucional ha manifestado de manera reiterada que los principios que regulan el derecho penal son aplicables, con algunas variaciones, al derecho disciplinario en todas sus manifestaciones, por cuanto éste constituye una modalidad del derecho sancionatorio.<sup>14</sup>

“En concordancia con lo anterior, la aplicación del principio non bis in idem no está restringida al derecho penal, sino, como lo ha dicho esta Corporación, ‘se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético - disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas)’<sup>15</sup>. En resumen, el principio analizado hace parte de las garantías a las que tiene derecho el sindicado, en sentido amplio, por procesos disciplinarios. Así, una persona no puede ser juzgada disciplinariamente dos veces por los mismos hechos contrarios al régimen disciplinario. Empero, la Corte ha considerado que una misma persona puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos cuando la jurisdicción es diferente dado que tales hechos son calificados como infracciones diversas por regímenes sancionadores distintos. Hasta la fecha, no ha declarado inexecutable una norma por permitir que ello ocurra.”

Como se anuncia en el último párrafo citado, la Corte ya ha fijado una amplia jurisprudencia sobre el cargo que plantea la actora. Al respecto, esta Corporación ha sido clara en expresar que el principio del non bis in idem no implica que una persona no pueda ser juzgada y sancionada por el mismo hecho por distintas jurisdicciones, en procura de la protección de

bienes jurídicos diferentes. En la misma sentencia C-870 de 2002 se expresa al respecto, luego de relacionar la jurisprudencia sobre el punto:

“De acuerdo a los criterios anteriores, esta Corporación ha analizado numerosas normas que permiten la imposición de varias sanciones a partir de un mismo hecho.<sup>16</sup> Así, la Corte ha considerado como ajustadas a la Constitución normas que permiten que por la misma conducta, una persona sea sometida a un proceso disciplinario de manera concurrente con otros juicios sancionatorios dentro de los que se encuentran los penales<sup>17</sup>, contencioso administrativos por nulidad del acto de elección del servidor público<sup>18</sup>, de responsabilidad patrimonial del funcionario público<sup>19</sup> y los de índole administrativa<sup>20</sup>, fiscal<sup>21</sup>, correccional civil<sup>22</sup> y correccional penal<sup>23</sup>. Igualmente la Corte ha aceptado la concurrencia de sanciones disciplinarias con el retiro de la carrera administrativa<sup>24</sup>, y con sanciones en materia de ética médica<sup>25</sup>, civiles, laborales y familiares.<sup>26</sup> La Corporación también ha considerado que no existe violación al principio non bis in idem cuando juicios penales concurren con procesos correccionales<sup>27</sup> o con incidentes relativos al arresto por desacato<sup>28</sup>. Por último, para la Corte no se viola el principio non bis in idem cuando el mismo comportamiento de un abogado puede llevar a su sometimiento simultáneo a un proceso disciplinario y a un juicio penal<sup>29</sup>, tema mencionado en la norma pero que no es objeto de pronunciamiento por no haber sido demandado.

“La jurisprudencia sintetizada responde a la necesidad de permitir que una misma conducta sea calificada jurídicamente de manera diversa por normas distintas en razón a los múltiples bienes jurídicos que el ordenamiento protege mediante regímenes concurrentes, y, por lo tanto, que la persona que la realizó sea juzgada más de una vez por dicha conducta...”

Como se deduce de lo anterior, esta Corporación ha entendido que no se vulnera el principio del non bis in idem cuando una persona es sancionada por distintas jurisdicciones por un mismo hecho. Lo anterior, por cuanto con un mismo hecho se pueden lesionar distintos bienes jurídicos tutelables, lo cual conduce a que un mismo hecho pueda ser objeto de juicio y sanción por parte de distintas jurisdicciones.

Los anteriores argumentos permiten rebatir el cargo propuesto por la actora contra la norma. Por lo tanto, se declarará la constitucionalidad del literal demandado.

3. Con todo, resta por resolver una pregunta: ¿la declaración de constitucionalidad de la norma demandada debe proferirse en el entendido de que las conductas descritas solamente pueden ser sancionables disciplinariamente cuando se realicen en el marco del ejercicio de las actividades profesionales?

Al respecto es importante precisar que la misma redacción del literal permite deducir que las conductas reprochadas se realizan dentro del ámbito de la actividad profesional, pues en la norma se prohíbe realizar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias contra “superiores, subalternos, compañeros de trabajo, socios o clientes o funcionarios del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería respectivo o alguno de sus Consejos Regionales o Seccionales”, calificativos que están en clara relación con el desempeño profesional. Es decir, en gran parte de las situaciones descritas en el literal es claro que las personas afectadas lo serán únicamente dentro del contexto profesional y no en sus actividades personales, familiares o sociales. Por esta razón no tiene sentido el condicionamiento general, aun

cuando sí cabe precisar que la falta disciplinaria no se aplica para los casos en los que los afectados sean colegas o socios en un contexto ajeno al ámbito de la actividad profesional, por cuanto en este caso se estaría fuera de las condiciones dentro de las cuales puede operar el derecho disciplinario, porque se trataría de relaciones meramente sociales o privadas. En consecuencia, sólo en este aspecto se condicionará la constitucionalidad de la norma.

### 3.3. NORMA ACUSADA

ARTÍCULO 32. PROHIBICIONES GENERALES A LOS PROFESIONALES. Son prohibiciones generales a los profesionales:

“(…)

h) Proferir, en actos oficiales o privados relacionados con el ejercicio de la profesión, expresiones injuriosas o calumniosas contra el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, los miembros de la Junta de Consejeros o sus funcionarios; contra cualquier autoridad relacionada con el ámbito de la ingeniería o contra alguna de sus agremiaciones o sus directivas;

(se subraya lo demandado)

#### ACTORA

Expresa la demandante que esta norma viola los arts. 29 y 20 de la Constitución. Expone que el literal permite sancionar dos veces a un individuo por el mismo hecho, “ya que para que pueda ser sancionado éticamente deberá existir previamente sentencia penal ejecutoriada en donde figure la comisión del delito de calumnia o injuria.” Estima que las expresiones injuriosas o calumniosas deben dar lugar a un proceso penal, pero no a sanciones éticas, pues no existe ninguna relación entre ellas y el ejercicio de la ingeniería. Además, en este caso se presenta una situación odiosa, pues “los no agremiados que profieran expresiones injuriosas o calumniosas en contra de un gremio no son sancionados, como tampoco lo son los ingenieros que sin contar con una matrícula profesional realicen este tipo de expresiones en contra del Consejo Profesional.”

Finalmente, expresa que no ve “cómo proferir expresiones en contra del Consejo Profesional o agremiación alguna resulte ejercicio de la ingeniería, ya que la libertad de expresión es un derecho natural de las personas que no puede cercenarse so pretexto de calificarlo como ejercicio de una profesión.”

#### INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

Manifiesta que la prohibición de proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra las autoridades, funcionarios u organizaciones allí señaladas “no representa vulneración alguna de la Constitución, ni del principio del non bis in idem, siempre teniendo en cuenta la prejudicialidad en materia penal, en cuanto a la injuria y la calumnia.” Además, precisa que este literal no vulnera en ningún momento la libertad de expresión, pues “ello implicaría que, a su vez, los artículos del Código Penal que sancionan las conductas de injuria y calumnia atentan contra este derecho.”

El interviniente solicita que se declare la exequibilidad de este literal.

## INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA - COPNIA -

En relación con esta norma remite a la sentencia C-244 de 1996, en la que se determinó que no constituía vulneración al principio del non bis in idem el que una persona fuera juzgada penal y disciplinariamente por los mismos hechos.

## CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Al respecto expone el Procurador que la prohibición del non bis in ídem no imposibilita que un mismo hecho sea castigado por autoridades de distinto orden, como ilícito penal y como infracción administrativa o disciplinaria. En efecto, “un mismo hecho puede generar diversos tipos de acciones, cuya competencia está adscrita a diversas autoridades, toda vez que en estos eventos se protegen intereses jurídicos de distinta naturaleza”. Cita al respecto la sentencia C-554 de 2001. Por consiguiente, solicita que se declare la constitucionalidad de la norma.

## EXAMEN DE LA CORTE

1. La norma acusada establece la prohibición de proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra las autoridades del ámbito de la ingeniería, bien sea en actos oficiales o en actos privados relacionados con el ejercicio de la profesión. La pregunta que plantea la demanda es la siguiente: ¿es vulneratoria del principio del non bis in idem la consagración de una norma disciplinaria que sanciona la expresión de calumnias o injurias contra las autoridades del campo de la ingeniería? Este interrogante ya fue resuelto en el aparte anterior, en el cual se precisó que el principio del non bis in idem no se vulnera cuando una persona es sancionada por distintas jurisdicciones por un mismo hecho, dado que con una misma actuación se pueden lesionar distintos bienes jurídicos tutelables, cuya infracción genera sanciones por parte de distintas jurisdicciones. Por lo tanto, no prospera este cargo contra la norma demandada.

Esta Corporación considera que la prohibición contemplada en el literal h) del artículo 32 sí vulnera la libertad de expresión. La intención de la norma es la de preservar la integridad y la majestad de las instituciones del gremio de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares. Por eso se declara la interdicción de proferir “expresiones injuriosas o calumniosas” contra los organismos y los funcionarios que cumplen labores directivas dentro del gremio. Es importante advertir que la norma se refiere a “expresiones injuriosas o calumniosas” y no a injurias o calumnias, conductas estas últimas que son sancionables por el ordenamiento penal. Pero bajo aquellos conceptos caben numerosas interpretaciones, lo cual puede conducir a restringir innumerables tipos de expresión acerca de las instituciones y los directivos del gremio de la ingeniería.

Ahora bien, lo cierto es que una comunidad política en la que tenga vigencia la libertad de expresión tiene que admitir la posibilidad de que los asociados se expresen libremente sobre sus autoridades, instituciones y gobernantes. Es por eso que los colombianos pueden manifestarse sobre el Presidente de la República, los congresistas, los jueces, etc., sin temor a ser sancionados, a no ser que incurran ya en conductas punibles. Este principio es también

aplicable a las instituciones y dignatarios del gremio de los ingenieros y sus profesiones auxiliares y afines, dado que ejercen funciones disciplinarias en virtud de la ley.

Precisamente, este ha sido un tema que ha ocupado reiteradamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al tratar sobre las llamadas leyes de desacato, existentes en múltiples países. En el Informe Especial del Relator de la Comisión sobre la Libertad de Expresión, para el año de 1998,<sup>30</sup> se incluyó un aparte sobre las leyes de desacato, que son aquéllas que “penalizan la expresión ofensiva dirigida a los funcionarios públicos”. En el Informe se hace relación a otro que fue elaborado por la misma Comisión acerca de la incompatibilidad de estas leyes con la libertad de expresión.<sup>31</sup> Dada su importancia para el tema que aquí se desarrolla a continuación se transcriben algunos apartes de este segundo informe:

“La aplicación de leyes de desacato para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es entonces precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública.

“Además de las restricciones directas, las leyes de desacato restringen indirectamente la libertad de expresión porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden a un funcionario público. A este respecto, la Corte Europea afirmó que, si bien las penas posteriores de multa y revocación de un artículo publicado no impiden que el petitionante se exprese, “equivalen, no obstante, a una censura, que posiblemente lo disuada de formular críticas de ese tipo en el futuro”. El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor. La crítica política con frecuencia comporta juicios de valor.

“La Comisión observa por otra parte que la desventaja que las leyes de desacato imponen a las personas que desean participar en el debate acerca del funcionamiento adecuado de la administración pública no se ve reducida por la posibilidad de probar la verdad como defensa. Inclusive las leyes que permiten esgrimir la verdad como defensa inhiben inevitablemente el libre flujo de ideas y opiniones al transferir la carga de la prueba al que expresa sus opiniones. Este es especialmente el caso de la arena política en donde la crítica política se realiza frecuentemente mediante juicio de valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. Puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones dado que los juicios de valor no admiten prueba. De manera que una norma que obligue al crítico de los funcionarios públicos a garantizar las afirmaciones fácticas tiene consecuencias perturbadoras para la crítica de la conducta gubernamental. Dichas normas plantean la posibilidad de que quien critica de buena fe al gobierno sea sancionado por su crítica. Además, la amenaza de responsabilidad penal por deshonar la reputación de un funcionario público inclusive como expresión de un juicio de valor o una opinión, puede

utilizarse como método para suprimir la crítica y los adversarios políticos. Más aún, al proteger a los funcionarios contra expresiones difamantes, las leyes de desacato establecen una estructura que, en última instancia, protege al propio gobierno de las críticas.

“(…)

“Por último, y es esto lo que mayor importancia reviste, la Comisión observa que el fundamento de las leyes de desacato contradice el principio de que una democracia debidamente funcional es por cierto la máxima garantía del orden público. Las leyes de desacato pretenden preservar el orden público precisamente limitando un derecho humano fundamental que es también internacionalmente reconocido como la piedra angular en que se funda la sociedad democrática. Las leyes de desacato, cuando se aplican, tienen efecto directo sobre el debate abierto y riguroso sobre la política pública que el artículo 13 garantiza y que es esencial para la existencia de una sociedad democrática. A este respecto, invocar el concepto de “orden público” para justificar las leyes de desacato se opone directamente a la lógica que sustenta la garantía de la libertad de expresión y pensamiento consagrada en la Convención.

“La protección especial que brindan las leyes de desacato a los funcionarios públicos contra el lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público. Ello es especialmente así teniendo en cuenta la función dominante del gobierno en la sociedad y, particularmente, donde se dispone de otros medios para responder a ataques injustificados mediante el acceso del gobierno a los medios de difusión o mediante acciones civiles individuales por difamación o calumnia. Toda crítica que no se relacione con el cargo de funcionario puede estar sujeta, como ocurre en el caso de todo particular, a acciones civiles por difamación y calumnia. En este sentido, el encausamiento por parte del gobierno de una persona que critica a un funcionario público que actúa en carácter oficial no satisface los requisitos del artículo 13(2) porque se puede concebir la protección del honor en este contexto sin restringir la crítica a la administración pública. En tal sentido, estas leyes constituyen también un medio injustificado de limitar el derecho de expresión que ya está restringido por la legislación que puede invocar toda persona, independiente de su condición.

“Es más, la Comisión observa que, contrariamente a la estructura que establecen las leyes de desacato, en una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más expuestas - y no menos expuestas al escrutinio y crítica del público. La necesidad de que exista un debate abierto y amplio, que es crucial para una sociedad democrática, debe abarcar necesariamente a las personas que participan en la formulación o aplicación de la política pública. Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.

“Los artículos 13(2) y (3) reconocen que la zona de intervención legítima del Estado comienza cuando la expresión de una opinión o una idea interfiere directamente con los derechos de los demás o constituye una amenaza directa y evidente para la vida en sociedad. Sin embargo, en la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión es necesariamente más alto debido a la

función crítica del diálogo político en una sociedad democrática. La Convención requiere que este umbral se incremente más aún cuando el Estado impone el poder coactivo del sistema de la justicia penal para restringir la libertad de expresión. En efecto, si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitor que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica....”

Pues bien, los argumentos expuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca de las leyes de desacato son aplicables, mutatis mutandi, a la norma que se analiza, puesto que las instituciones del gremio desempeñan funciones públicas. Las conductas que se sancionan disciplinariamente en el literal h) del artículo 32 son las expresiones ofensivas contra las instituciones y los directivos del gremio. Pero así como ocurre con el Estado, el gremio debe permitir la libertad de expresión de los asociados, favorecer el debate público, propósito que es obstaculizado por la norma bajo análisis, en la medida en que permite sancionar disciplinariamente a aquellos que se pronuncien contra los Consejos, las agremiaciones y sus miembros en una forma que puede ser considerada ofensiva.

Así, pues, el literal h) del artículo 32 es inconstitucional, por cuanto vulnera la libertad de expresión.

Pero, además, llama la atención que, en muchos casos, la infracción de esta norma sería juzgada por el mismo ofendido, es decir, por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería o por los Consejos Seccionales o Regionales, lo cual constituye una evidente vulneración del debido proceso, puesto que en tal evento el ofendido sería juez y parte, en desmedro del principio de imparcialidad.

### 3.4. NORMA ACUSADA

“ARTÍCULO 42. PROHIBICIONES A LOS PROFESIONALES QUE SE DESEMPEÑEN EN CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS O PRIVADOS. Son prohibiciones a los profesionales que se desempeñen en funciones públicas o privadas, las siguientes:

“(...

(se subraya lo demandado)

#### ACTORA

Afirma la actora que esta norma cercena el derecho al libre desarrollo de la personalidad, “puesto que un ingeniero jamás podrá remover injustamente a un colega de su puesto porque se vería expuesto a una sanción ética. Ello es posible y para tal existen las normas que prevén las indemnizaciones cuando se dan despidos injustos.” Además, la norma consagraría cargas excesivas, pues, ¿cómo puede evitar un ingeniero que un colega sea despedido de manera injusta, cuando el despido injustificado está previsto en la misma ley?

#### INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

Con respecto a esta prohibición el interviniente argumenta, en primer lugar, que no vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, “pues el contenido de este derecho no incluye las facultades de ius variandi que tienen los empleadores sobre sus trabajadores.” A continuación, anota: “es cierto que determinadas conductas descritas en la norma son protegidas bajo el ordenamiento jurídico, tales como los reemplazos y las destituciones. Por tanto, estas dos expresiones deben ser retiradas de la ley, pues no puede sancionarse a un profesional por permitir que el empleador haga uso de las facultades que le confiere la ley. No obstante, las demás conductas contempladas en el artículo (sic) son claras, expresas y no atentan contra los principios de legalidad y tipicidad.”

Por lo tanto, solicita que la disposición sea declarada exequible, con excepción de la expresión “destitución y reemplazo”, que debe ser declarada inexecutable.

#### INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA - COPNIA -

Manifiesta que al parecer la demandante “confunde el despido sin justa causa que regula el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, que lleva intrínseca indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable, con lo establecido en el literal c) del artículo 42 de la Ley 842 de 2003, que habla de cometer actos de injusticia por parte de un profesional de la ingeniería en perjuicio de otro.”

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto, la Vista Fiscal manifiesta que lo que la norma acusada tipifica “son las conductas dolosas o culposas en las que se presenta abuso en el ejercicio de las funciones propias e inherentes a su cargo, tales como la potestad disciplinaria, la nominadora. Tales conductas implican extralimitación en el ejercicio de las funciones y al tenor del artículo 6 de la Carta Política hacen responsables a los servidores públicos.” Igualmente, menciona que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto, pues tiene como limitación el orden jurídico y los derechos de los demás.

Concluye, entonces: “en eventos en los que resulten afectados terceros con el comportamiento abusivo desplegado por el profesional, lo deja incurso en falta disciplinaria ante el desconocimiento de una prohibición, extralimitación en el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, sin que con ello se vulnere el debido proceso, pues se insiste, la tipificación de la conducta es diáfana y frente a una situación en particular se hará imperioso el trámite de una actuación disciplinaria, con sujeción y observancia de las formalidades legales a fin de definir la responsabilidad.”

Por eso, afirma que este literal se aviene a la Constitución.

#### EXAMEN DE LA CORTE

1. La pregunta que debe responderse en este punto es la siguiente: ¿vulnera el derecho al debido proceso un tipo disciplinario que incorpora conceptos amplios y no define con precisión las conductas reprobables?
2. La norma analizada indica que le es prohibido a los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares cometer actos de injusticia en perjuicio de sus colegas.

Además, menciona algunas conductas que constituirían actos de injusticia, “tales como destitución, reemplazo, disminución de categoría, aplicación de penas disciplinarias, sin causa demostrada y justa.” La norma tiene por objeto introducir pautas de conducta para la relación que se crea entre los colegas.

Como ya se ha precisado, el principio de tipicidad se aplica de manera más flexible en el derecho disciplinario. Sin embargo, ello no significa que este principio no rija en esta rama del derecho. Por eso, la Corte estima que el precepto bajo análisis no se ajusta a la Constitución, dada la imprecisión con que se describe la conducta sancionable. La norma prohíbe que un conjunto indeterminado de actos sea cometido “en forma injusta.” Sin embargo, la justicia o la injusticia son conceptos absolutamente imprecisos - tanto así que han generado interminables debates filosóficos y éticos - , que no tienen cabida dentro de las normas sancionadoras. Además, la norma no concreta de manera taxativa las conductas reprobables e incluso utiliza la expresión “tales como”, con la cual el funcionario disciplinante queda revestido de la facultad de incluir dentro del listado de conductas todas las que él considere necesarias. Así, pues la completa indeterminación de la norma vulnera el debido proceso y, por consiguiente, será declarada inconstitucional. Lo anterior no obsta para indicar que los fines que persigue la norma son legítimos. Lo que sucede es que el medio utilizado para alcanzarlos es demasiado vago e indeterminado.

### 3.5. OTRAS NORMAS ACUSADAS

“ARTÍCULO 38. PROHIBICIONES A LOS PROFESIONALES RESPECTO DE SUS COLEGAS Y DEMÁS PROFESIONALES. Son prohibiciones a los profesionales, respecto de sus colegas y demás profesionales de la ingeniería:

“e) Proponer servicios con reducción de precios, luego de haber conocido las propuestas de otros profesionales;

“f) Revisar trabajos de otro profesional sin conocimiento y aceptación previa del mismo, a menos que este se haya separado completamente de tal trabajo.”

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 39. DEBERES DE LOS PROFESIONALES PARA CON SUS CLIENTES Y EL PÚBLICO EN GENERAL. Son deberes de los profesionales para con sus clientes y el público en general:

“a) Mantener el secreto y reserva, respecto de toda circunstancia relacionada con el cliente y con los trabajos que para él se realizan, salvo obligación legal de revelarla o requerimiento del Consejo Profesional respectivo;

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 44. DE LAS PROHIBICIONES A LOS PROFESIONALES EN LOS CONCURSOS O LICITACIONES. Son prohibiciones de los profesionales en los concursos o licitaciones:

“a) Los profesionales que hayan actuado como asesores de la parte contratante en un concurso o licitación deberán abstenerse de intervenir directa o indirectamente en las tareas profesionales requeridas para el desarrollo del trabajo que dio lugar al mismo, salvo que su

intervención estuviese establecida en las bases del concurso o licitación.

(se subraya lo demandado)

“ARTÍCULO 45. RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES QUE AFECTAN EL EJERCICIO. Incurrirán en faltas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y por lo tanto se les podrán imponer las sanciones a que se refiere la presente ley:

“(…)

“b) Los profesionales que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas hubiesen intervenido en determinado asunto, no podrán luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión;

(se subraya lo demandado)

## ACTORA

La demandante considera que los dos literales demandados del artículo 38 vulneran el derecho fundamental al trabajo, “ya que limitan injustificadamente el radio de acción de los profesionales...” Acerca de la primera expresa que “hoy en día es común que los concursos o licitaciones públicas se adjudiquen mediante el mecanismo de la subasta, en donde el precio que ofrecen los proponentes es el factor determinante para adjudicar los contratos y el cual desde un comienzo es conocido por todos los proponentes (...) Igualmente, transgrede el artículo 333 superior en la medida en que en un mercado en libre competencia los trabajos se pueden adjudicar con base en el precio más barato, para lo cual los profesionales deben conocer los precios de sus colegas. Es común en la ingeniería que los proponentes de un trabajo sean citados para informarlos acerca de los precios ofrecidos, solicitando la entidad contratante una reducción de los mismos para su posterior adjudicación.”

También afirma que el literal f) vulnera el derecho al trabajo, pues con esta norma “se acaba de un tajo con la interventoría en las obras de ingeniería, la cual tiene como finalidad precisamente revisar los trabajos que realiza el contratista. Este literal f) del artículo 38 es una norma que en absoluto presenta relación alguna con la ética profesional. ¿En qué puede afectar a un profesional que un colega revise los trabajos que haya realizado?”

Sobre el literal a) del artículo 39, la demandante se limita a afirmar que el artículo 74 de la Carta “establece de manera tajante que ‘[e]l secreto profesional es inviolable’, por tanto el Consejo no está facultado para levantarlo.” Por ello, solicita que se declare su inconstitucionalidad.

Acerca del literal a) el artículo 44 plantea que la norma contempla una limitación absurda al derecho al trabajo y, es por lo tanto, vulneratoria de este derecho. Afirma que “es común y lógico que quien participe en la elaboración de una oferta para un concurso o licitación entre posteriormente a ejecutarla, sin que ello sea atentatorio de la ética profesional.”

Asevera que para el literal b) del artículo 45 cabe el mismo comentario: “Es una norma que sin motivo alguno cercena el derecho al trabajo. Es decir que si un ingeniero trabajó para una firma de consultoría, la cual elaboró determinado trabajo para una entidad pública, dicho

ingeniero no podría trabajar en la entidad pública para desarrollar o perfeccionar el trabajo elaborado por la firma consultora.” Además, afirma que el término “parte contraria” es muy vago y que ello genera una vulneración del derecho al trabajo.

#### INTERVENCION DE LA ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA “JULIO GARAVITO”

El interviniente comparte la opinión de la demandante acerca de que el literal a) del artículo 39 vulnera el artículo 74 de la Constitución. Asevera al respecto que “la inviolabilidad del secreto profesional solo podrá ser levantada en circunstancias muy extremas como, por ejemplo, para evitar la comisión de un delito.” Por eso, solicita que se declare la inexecutable de la expresión “o requerimiento del consejo profesional respectivo.”

De otra parte, solicita que se declare la constitucionalidad de los literales a) del artículo 44 y b) del artículo 45. Acerca del primero manifiesta que “no viola precepto constitucional alguno, puesto que simplemente desarrolla la ética y transparencia que debe existir en todo tipo de licitaciones, ya que la conducta está directamente dirigida a que los pliegos de condiciones de las licitaciones se establezcan bajo parámetros objetivos y transparentes que permitan a cualquier contratista participar de la oferta. Además, la misma disposición establece la salvedad si la circunstancia está expresa en las bases del concurso o licitación.” En relación con el segundo manifiesta que la inhabilidad contemplada allí no atenta contra el derecho al trabajo y que no es cierto que el concepto de parte contraria no sea claro en la norma. Agrega que “la disposición es un desarrollo de la ética profesional que no permite que una misma parte intervenga en un mismo asunto defendiendo posiciones contrarias.”

#### INTERVENCIÓN DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA - COPNIA -

En relación con el literal e) del artículo 38 expone el Presidente del COPNIA que el precio no es el único factor determinante para la adjudicación de los contratos, “ya que para que esto suceda se debe cumplir con todos los elementos que estipula la Ley de contratación como lo son la experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera y capacidad técnica que conforman el llamado ‘K’ de contratación; al respecto la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció en sentencia de julio 19 de 2001.” Acerca del literal f) aclara que “no se puede confundir la vigilancia de una obra a través de un contrato de interventoría, con una intromisión indebida entre colegas de la ingeniería.”

Por otro lado, defiende la constitucionalidad del literal a) del artículo 39. Al respecto cita el salvamento de voto a la sentencia C-411 de 1993, suscrito por el magistrado Vladimiro Naranjo Mesa.

En relación con el literal a) del artículo 44 expone que es acertado haber contemplado esta inhabilidad para los que actúen como asesores de la parte contratante en un concurso o licitación, puesto que en esta situación se encuentran en juego el secreto profesional, el derecho de igualdad y otros factores que en un momento determinado podrían poner en desventaja a algunos de los oferentes. Manifiesta que “permitir que un asesor que participó en la elaboración de las condiciones a cumplir por los oferentes participe en la licitación o concurso correspondiente sería algo así como permitirle al legislador cumplir las funciones del Ejecutivo.”

Para terminar, en punto a la acusación contra el literal b) del artículo 45 expresa que no tiene razón la demandante cuando afirma de manera generalizada que un profesional de la ingeniería puede asesorar a dos partes que tiene intereses encontrados y que ello constituye una vulneración del secreto profesional.

## CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Ministerio Público propone que la Corte se inhiba de conocer sobre las acusaciones elevadas contra estas normas, por ineptitud sustantiva de la demanda. Al respecto afirma que la demandante “se limitó a indicar que el literal a) del artículo 39 de la Ley 842 de 2003 vulnera el artículo 74 Superior, sin que para el caso aduzca las razones que motivan su afirmación, esto es, determinar el concepto de violación. Situación similar se presenta con las prohibiciones a que hemos hecho referencia y que están consagradas en los artículos 38, 44 y 45 *ibídem*, pues la demandante se limita a afirmar que ellas vulneran el derecho al trabajo, porque se les impide a los profesionales participar en los procesos de licitación o concurso.”

## EXAMEN DE LA CORTE

1. En relación con las normas demandadas en este aparte, la Corte tendría que responder las siguientes preguntas: ¿Las prohibiciones contempladas en los literales e) y f) del artículo 38 y a) del artículo 44, y la inhabilidad consagrada en el literal b) del artículo 45, constituyen vulneraciones del derecho al trabajo? Y ¿representa una vulneración del derecho-deber del secreto profesional, contemplado en el inciso 2 del artículo 74, la disposición que establece que el secreto y la reserva profesional respecto de todas las circunstancias relacionadas con el cliente y con los trabajos que para él se realizan no operará en los casos en los que la ley imponga la obligación de revelar la información o cuando el Consejo Profesional respectivo la requiera?

2. La Corte comparte el argumento de la Procuraduría acerca de la ineptitud sustantiva de las demandas sobre estas normas. El artículo 2 del decreto 2067 de 1991 establece que las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deben indicar las normas constitucionales que se consideran vulneradas y expresar las razones por las cuales se considera que las normas atacadas incurren en la violación constitucional. Al respecto expresó esta Corporación en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa):

“3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer ‘el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas’ (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues ‘si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas’<sup>32</sup>. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del

contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan<sup>33</sup>. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>34</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional<sup>35</sup>.

Pues bien, al analizar la demanda contra las normas examinadas en este aparte se encuentra que la actora no expuso por qué los preceptos acusados vulneran la Constitución. Tal como lo refiere el concepto del Ministerio Público, la actora se limitó a afirmar que las normas atacadas vulneraban una norma constitucional o un derecho contemplado en la Constitución, sin explicar el contenido de los preceptos constitucionales ni desarrollar los cargos de manera suficiente.

Ante esta situación, la Corte debe inhibirse de pronunciarse sobre las demandas presentadas contra estos artículos, tal como lo declarará en la parte resolutive de esta sentencia. Esta decisión evita que se dicten pronunciamientos de constitucionalidad sin contar con suficientes argumentos para sopesar cuál debe ser la decisión correcta por parte de esta Corporación.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 4, 8 y 24 de la Ley 842 del 2003, por el cargo analizado.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 23 de la Ley 842 del 2003, salvo la primera oración de su párrafo primero, en el entendido de que los profesionales titulados y domiciliados en el exterior en disciplinas relacionadas con la ingeniería y que deseen obtener un permiso temporal para trabajar deberán acudir al COPNIA, siempre y cuando su especialidad no cuente con un consejo profesional propio encargado de esa función. La declaración se restringe al cargo analizado.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE la primera oración del párrafo primero del artículo 23 de la Ley 842 de 2003, que reza: “Los requisitos y el trámite establecidos en este artículo se

aplicarán para todas las ramas de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, aunque tengan reglamentación especial y será otorgado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, exclusivamente.”

Quinto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-649 de 2003, que declaró la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 842 de 2003, en relación con el cargo analizado. De esta declaración se exceptúa el literal n) del artículo 26, el cual será declarado INEXEQUIBLE.

Sexto.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 27 de la Ley 842 del 2003,

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 78 de la Ley 842 del 2003, en el entendido de que la derogación de normas que allí se ordena no comprende las relacionadas con la creación y asignación de funciones a los consejos profesionales existentes para especialidades de la ingeniería y las profesiones afines y auxiliares de esa disciplina.

Octavo.- Declarar INEXEQUIBLE el párrafo del artículo 78 de la Ley 842 del 2003.

Noveno.- Declarar INEXEQUIBLES los literales c) del artículo 31, e) del artículo 32, a), b) y c) del artículo 33, a) del artículo 35, b) del artículo 41, b) del artículo 42 y b) del artículo 43 de la Ley 842 del 2003.

Décimo.- Declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 37 de la Ley 842 del 2003, en el entendido de que, para efectos disciplinarios, al definir si la retribución es justa y adecuada en cada caso la autoridad deberá tener como único parámetro de juicio todas las normas jurídicas vigentes, aplicables a la relación que se examina.

Decimoprimer.- Declarar INEXEQUIBLE el literal d) del artículo 31 de la Ley 842 del 2003.

Decimosegundo.- Declarar EXEQUIBLE el literal d) del artículo 32 de la Ley 842 del 2003, en el entendido de que las conductas descritas no son sancionables cuando se cometan respecto de un colega o socio en un contexto ajeno al ámbito profesional.

Decimotercero.- Declarar INEXEQUIBLE el literal h) del artículo 32 de la Ley 842 del 2003, por el cargo analizado.

Decimocuarto.- Declarar INEXEQUIBLE el literal c) del artículo 42 de la Ley 842 del 2003.

Decimoquinto.- Inhibirse para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los literales e) y f) del artículo 38, literal a) del artículo 39, literal a) del artículo 44 y literal b) del artículo 45 de la Ley 842 de 2003, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores MARCO GERARDO MONROY CABRA y ALVARO TAFUR GALVIS, no firman la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizados por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-570/04

CODIGO DE ETICA DEL PROFESIONAL-Prohibición de ejecutar el lugar de ejercicio de la profesión actos contra la moral y las buenas costumbres (Salvamento parcial de voto)

MORAL SOCIAL EN EL DERECHO DISCIPLINARIO-Aspectos que desconoce la jurisprudencia constitucional/MORAL SOCIAL-Referente jurídico válido (Salvamento parcial de voto)

Tal y como lo manifesté en el salvamento de voto a la Sentencia C-431 de 2004, considero equivocado el tratamiento que dentro del campo del derecho disciplinario ha venido dando la Corte a la moral social, desconociendo implícitamente dos aspectos básicos y relevantes: (i) su valor como referente jurídico válido y, en ese contexto, (ii) su plena identificación en el ámbito del ordenamiento jurídico.

MORAL SOCIAL-Valor medular del ordenamiento y bien jurídico objeto de tutela (Salvamento parcial de voto)

Conforme a la Carta Política de 1991 y a la propia jurisprudencia constitucional, la moral social, entendida como el comportamiento ético que es aceptado por el conjunto de una sociedad dentro de las reglas del verdadero pluralismo democrático y que impone a sus miembros actuar de cierta manera, constituye en realidad un valor medular del ordenamiento y un bien jurídico objeto de tutela, cuyos criterios de interpretación se encuentran claramente definidos, resultando así constitucionalmente admisible, no solo para consolidar situaciones jurídicas concretas, sino también como parámetro evaluativo al que puede acudir el legislador y los operadores jurídicos, específicamente el juez constitucional, cuando se trata de juzgar la exequibilidad de una disposición que propugna por la defensa de un principio de moralidad.

MORAL SOCIAL-Relación con el derecho/MORAL SOCIAL-Carácter de objeto jurídico determinado/MORAL SOCIAL-Reconocimiento e interpretación constitucional en el ámbito de las garantías del debido proceso (Salvamento de voto)

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DISCIPLINARIA RELATIVA A LA MORAL SOCIAL-No es aislado/JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DISCIPLINARIA RELATIVA A LA MORAL SOCIAL-Realización a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico

El juicio de constitucionalidad de las normas que sancionan disciplinariamente los comportamientos contrarios a la moral social no puede ser aislado; esto es, circunscrito únicamente al texto que describe la sanción, como erradamente lo viene asumiendo la Corte. Por el contrario, atendiendo al alcance muy particular que las garantías del debido proceso tienen en el derecho disciplinario y a la connotación del concepto de moral social en este ámbito, el mismo debe llevarse a cabo a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y, muy especialmente, sobre la base del reconocimiento de la moral social o moral pública como la conducta social generalmente aceptada por la comunidad, con la cual se busca garantizar la plena convivencia y el verdadero orden institucional.

Expediente: D-4952.

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra algunas disposiciones de la Ley 842 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el acostumbrado respeto hacia las decisiones proferidas por la Sala Plena, paso a exponer las razones que me llevaron a disentir de la decisión mayoritaria en el proceso de la referencia, haciendo la salvedad que mi discrepancia es parcial, en cuanto solo refiere a la declaratoria de inexecutable del literal e) del artículo 32 de la Ley 842 de 2003, "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".

Como se recuerda, dentro del objetivo perseguido por la Ley 842 de 2003, de adoptar un Código de Ética para las profesiones, la norma en cita buscaba prohibir a todos los profesionales, "Ejecutar en el lugar donde ejerza su profesión, actos contra la moral y las buenas costumbres". Respecto de dicha prohibición, consideró la Corte que la misma resultaba violatoria del derecho fundamental al debido proceso, en cuanto la descripción de la conducta se hizo de forma imprecisa y ambigua, dejando al arbitrio del juzgador la determinación de sus elementos definitorios, es decir, de aquellas situaciones que permiten establecer un comportamiento contrario a la moral social y a las buenas costumbres. Para la Sala, tal imprecisión ignoraba por completo el principio de tipicidad procesal, ya que el mismo exige una descripción previa y detallada de las conductas disciplinadas.

Tal y como lo manifesté en el salvamento de voto a la Sentencia C-431 de 2004, considero equivocado el tratamiento que dentro del campo del derecho disciplinario ha venido dando la Corte a la moral social, desconociendo implícitamente dos aspectos básicos y relevantes: (i) su valor como referente jurídico válido y, en ese contexto, (ii) su plena identificación en el ámbito del ordenamiento jurídico. Según lo aclaré en el precitado salvamento, conforme a la Carta Política de 1991 y a la propia jurisprudencia constitucional, la moral social, entendida como el comportamiento ético que es aceptado por el conjunto de una sociedad dentro de las reglas del verdadero pluralismo democrático y que impone a sus miembros actuar de cierta manera, constituye en realidad un valor medular del ordenamiento y un bien jurídico objeto de tutela, cuyos criterios de interpretación se encuentran claramente definidos, resultando así constitucionalmente admisible, no solo para consolidar situaciones jurídicas concretas, sino también como parámetro evaluativo al que puede acudir el legislador y los operadores jurídicos, específicamente el juez constitucional, cuando se trata de juzgar la executable de una disposición que propugna por la defensa de un principio de moralidad.

El concepto de moral social, su relación con el derecho, su carácter de objeto jurídico determinado y su reconocimiento e interpretación constitucional en el ámbito de las garantías del debido proceso, fue explicado in extenso en el salvamento de voto a la Sentencia C-431 de 2004, a propósito de la declaratoria de inexecutable de una falta disciplinaria similar a la estudiada en este caso, pero aplicable al régimen especial de las Fuerzas Militares.

A las consideraciones expuestas en el referido salvamento me remito en el presente caso, para concluir como en aquella ocasión, que el juicio de constitucionalidad de las normas que sancionan disciplinariamente los comportamientos contrarios a la moral social no puede ser aislado; esto es, circunscrito únicamente al texto que describe la sanción, como erradamente lo viene asumiendo la Corte. Por el contrario, atendiendo al alcance muy particular que las garantías del debido proceso tienen en el derecho disciplinario y a la connotación del

concepto de moral social en este ámbito, el mismo debe llevarse a cabo a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y, muy especialmente, sobre la base del reconocimiento de la moral social o moral pública como la conducta social generalmente aceptada por la comunidad, con la cual se busca garantizar la plena convivencia y el verdadero orden institucional.

Al respecto, manifesté en esa oportunidad lo siguiente:

“1. Aplicación flexible del principio de tipicidad en materia disciplinaria. Predominio de los llamados tipos sancionatorios en blanco o abiertos.

1.1. Si bien es cierto que expresa disposición constitucional las garantías del debido proceso también se proyectan sobre el derecho disciplinario (C.P. art. 29), la jurisprudencia de esta Corporación ha dejado claro que en él se aplican con un menor grado de intensidad al exigido en el área penal, es decir, en forma más flexible<sup>36</sup>, dada las circunstancias especiales y específicas que caracterizan las conductas allí juzgadas, las cuales no coinciden con las valoradas por el derecho punitivo ni tampoco revisten la misma trascendencia e implicaciones jurídicas.

1.2. Las diferencias que en relación con la aplicación del debido proceso surgen en materia penal y disciplinaria, lo ha dicho la Corte, en parte obedecen al hecho de orientar el primero sus sanciones hacia todo el conglomerado social e involucrar la restricción del derecho a la libertad personal; aspectos que no tienen cabida en el régimen disciplinario, pues es sabido que el mismo concentra su atención exclusiva en los servidores públicos -por ser su campo de acción la garantía de efectividad y moralidad de la función estatal-, comprometiendo medidas sancionatorias de menor entidad que en ningún caso afectan o limitan el consabido derecho de libertad, y que además suelen ser más dinámicas y abiertas por la diversidad de comportamientos que atentan contra los propósitos de la función pública.

Conforme lo viene explicado la propia Corporación, “[l]a prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar [la conducta] con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación”<sup>37</sup>.

En este sentido, tanto por la finalidad que persiguen los dos regímenes -penal y disciplinario-, como por la diversidad de bienes e intereses jurídicamente tutelados en uno y otro caso, se justifica el que la jurisprudencia constitucional haya reconocido al debido proceso distinto tratamiento jurídico, haciendo más estricta la aplicación de su régimen de garantías en el campo penal que en el campo administrativo disciplinario.

Entendida de esa manera, ha sido una constante constitucionalmente admitida, que en el régimen disciplinario la tipicidad se regule “por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica

prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria”; con lo cual, la exigencia de predeterminación legal de la falta no aplica de forma exclusiva al precepto contentivo de la misma sino al contexto normativo que la informa.

Sobre el tema, ha precisado la jurisprudencia constitucional:

“La Corte ha reconocido que en derecho sancionatorio de la administración, una de cuyas secciones más relevantes es el derecho disciplinario, la regla general es que los tipos no son autónomos ‘sino que remiten a otras disposiciones en donde está consignada una orden o una prohibición’ ”. (Sentencia C-181 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

1.4. Así las cosas, resulta connatural a esta modalidad del derecho administrativo sancionatorio -el disciplinario-, que el proceso de adecuación típica de las infracciones se cumpla no solo a partir de la valoración aislada de la norma presuntamente infringida, sino como consecuencia de la aplicación e interpretación integral de aquellas disposiciones que de una u otra manera la complementan y adicionan.

Por ello, para efectos de verificar el cumplimiento del principio de tipicidad, no cabe exigir que la norma que prevé la falta incluya por sí misma todos los elementos esenciales del tipo, o lo que es igual, que contenga una descripción completa, a la sazón detallada y pormenorizada de la conducta censurable. Para tales efectos, basta que el operador jurídico, a través del reenvío normativo, pueda definir y completar el alcance de la conducta ilegítima y de su respectiva sanción para entender cumplida la observancia de dicha garantía institucional.

1.5. Sin duda que esta última consideración no fue tomada en cuenta en la sentencia de la que me aparto, pues el análisis hecho en la misma se reduce a los textos contentivos de las faltas declaradas inexequibles y nada más. En este sentido, se omitió por parte de la mayoría de integrantes de la Sala el estudio sistemático de las normas declaradas inexequibles, con el fin de verificar si por la vía de la integración normativa, en realidad existía un vacío conceptual en las conductas evaluadas que no era posible llenar con la aplicación de otras disposiciones legales o de criterios contenidos en el ordenamiento jurídico.

2. La moral social como concepto jurídico determinado y como referente constitucionalmente admisible.

2.1. En relación con la conducta descrita en el numeral 1° del artículo 59 de la Ley 836 de 2003, mediante la cual se calificaba como falta grave “Ejecutar actos contra la moral o las buenas costumbres dentro de cualquier establecimiento militar”, se dijo en la sentencia que ella no establecía en forma clara y precisa “cuáles son aquellos actos ‘inmorales’ que eleva a la categoría de falta disciplinaria” y que, por tanto, la misma no satisfacía la garantía de tipicidad.

2.2. Sobre este particular, considero que aun cuando el precepto en cuestión no describe los actos inmorales que dan lugar a la falta, se desconoce en la evaluación hecha por la mayoría que, conforme a una interpretación sistemática del ordenamiento, la moral social o moral pública, a la que precisamente refiere la norma impugnada, responde a un concepto jurídico

determinado, que tiene para el derecho una especial significación en cuanto bien objeto de tutela y criterio válido para definir situaciones jurídicas concretas.

2.3. De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, la moral social es considerada un valor superior que compromete a toda la comunidad, y como tal, es de interés general. Consiste, según esta Corporación, “en el mantenimiento de una conducta, no ya solamente individual, inmanente, sino colectiva, que se ajuste a ciertos principios éticos y a lo que esa sociedad considera deben ser reglas de conducta que conduzcan a una convivencia armónica, al mutuo respeto entre los asociados y, en última instancia, al logro de la paz tanto a nivel interno como a nivel colectivo”<sup>38</sup>.

La moral social refiere, entonces, al mínimo comportamiento ético común aceptado por el conjunto de una sociedad dentro de las reglas del verdadero pluralismo democrático, que impone a sus miembros actuar de cierta manera. Dicho en otros términos, es la conducta “que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia”<sup>39</sup>. No se opone por definición a ningún tipo de ética particular ni adopta sus postulados individuales, toda vez que representa ese punto de coincidencia en el que convergen la mayoría de proyectos morales. Desde esta perspectiva, contiene la dimensión ética del ser humano que es medular e imprescindible para garantizar la convivencia social en general.

Así entendida, la moral social es connatural a la misma vida en sociedad, en cuanto tiene como único propósito unir a los distintos grupos y a las distintas opciones de pensamiento, buscando su colaboración para que la comunidad acceda a un mayor grado de humanización y haga realidad el postulado de un orden público y social justo. Según lo dijo este Tribunal, “como el orden público es un derecho de todos los asociados -que implica los correlativos deberes-, y la moral social es parte integrante de él, todos los asociados tienen derecho a ser beneficiarios de condiciones de moralidad, en el entorno que rodea sus vidas”<sup>40</sup>.

2.4. A un cuando los contenidos de la moral social están condicionados por la idea que se tenga del hombre en un lugar y en una época determinada, lo cual hace dispendiosa una descripción detallada de los mismos, puede señalarse que en nuestra realidad política, económica, social y cultural, hacen parte de sus estimaciones básicas el valor absoluto de la vida, la libertad como atributo principal de la persona, las exigencias éticas de no discriminación, de la igualdad, de la participación, de la dignidad humana, de la prevalencia del interés general, de la solidaridad, de la responsabilidad y lealtad en el servicio público, del respeto mutuo y de la colaboración, por citar tan solo algunos ejemplos.

2.5. Teniendo en cuenta tales lineamientos, esta Corporación, a través de diferentes pronunciamientos, viene considerado constitucionalmente admisible la incorporación legal de criterios relacionados con la moral social, no solo para consolidar situaciones jurídicas, sino también como referente a los cuales deba acudir el operador jurídico y, concretamente, el juez constitucional al momento de establecer la conformidad con el ordenamiento Superior de aquellas disposiciones que procuran la defensa de un principio de moralidad. En este sentido, sostiene la jurisprudencia que aun cuando la Constitución desecha la adopción de sistemas morales particulares, la misma acoge expresamente la moral social, inicialmente, en su artículo 34 bajo la connotación de un bien jurídico objeto de tutela, luego en artículo 44

como criterio de protección al menor frente a toda forma de violencia moral, y finalmente, en el artículo 209 al consagrarla como un principio medular de la función pública.

A propósito de dichos contenidos normativo, en la Sentencia C-224 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), precisó la Corte que no era posible “negar la relación entre la moral y el derecho”, y mucho menos, “desconocer que las normas jurídicas en algunos casos tienen en cuenta la moral vigente, para deducir consecuencias sobre la validez de un acto jurídico”. En relación con esto último, en el mismo fallo la Corte destacó que la alusión a la moral social en el ordenamiento jurídico no se reducía a los referentes constitucionales, sino que se proyectaba sobre la propia legislación, para lo cual hizo mención de algunas normas del Código Civil con contenido moral, así:

“En la legislación colombiana, la alusión a la moral no se encuentra únicamente en el artículo 13 de la ley 153 de 1887. Está en otras normas del Código Civil, con la denominación de buenas costumbres, o con la referencia expresa o tácita a la moral:

- a) Según el artículo 16, ‘no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres’;
- b) El artículo 1537 se refiere a las condiciones inductivas a hechos ilegales o inmorales;
- c) El artículo 1524 define la causa ilícita como la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público;
- d) El artículo 472 autoriza excluir del inventario que debe hacer el guardador al asumir su cargo, los objetos ‘que fueren conocidamente de ningún valor o utilidad, o que sea necesario destruir con algún fin moral’;
- e) El artículo 627 consagra como causal de remoción de los guardadores la ‘conducta inmoral de que pueda resultar daño a las costumbres del pupilo’;
- f) El artículo 586, ordinal 8o., establece la incapacidad para ser guardadores de ‘los de mala conducta notoria’, pues la ‘mala conducta’ debe valorarse en relación con la moral vigente.”

Respecto a la existencia legítima de referentes morales en el ordenamiento jurídico, se precisó en la Sentencia C-404 de 1998 (Ms.Ps. Carlos Gaviria Díaz y Eduardo Cifuentes Muñoz), lo siguiente:

“A juicio de la Corte, la adecuación del orden jurídico a los mandatos constitucionales no es verdaderamente posible sin atender a las condiciones sociales – dentro de las que ocupa un lugar destacado la moral positiva – en las que pretende operar el ordenamiento. Suponer que no existe ninguna relación jurídicamente relevante entre las convicciones morales imperantes en la comunidad y las disposiciones jurídicas – legales o constitucionales – es incurrir en la falacia teórica que originó una de las más agudas crisis del modelo liberal clásico y que desembocó en el nuevo concepto del constitucionalismo social. Justamente, como respuesta a dicha crisis, nadie en la actualidad exige al juez constitucional que actúe bajo el supuesto del individualismo abstracto y que aparte de su reflexión toda referencia al sistema cultural, social, económico o moral que impera en la comunidad a la cual se dirige. En este sentido, puede afirmarse que el reconocimiento de los principios de moral pública

vigentes en la sociedad, no sólo no perturba sino que enriquece la reflexión judicial. En efecto, tal como será estudiado adelante, indagar por el substrato moral de una determinada norma jurídica puede resultar útil y a veces imprescindible para formular una adecuada motivación judicial.

“La Constitución expresamente señala que los derechos de los demás y el orden jurídico limitan el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En tales condiciones, no puede negarse al legislador la atribución de dictar reglas necesarias a fin de preservar el orden público, uno de cuyos componentes esenciales, fuente legítima de restricciones a la libertad y autonomía de los individuos, es precisamente la moral pública. Así, por ejemplo, el legislador está autorizado para restringir, en nombre de ciertos principios de moralidad pública, la libertad negocial de los individuos o impedir o desestimular la realización pública de ciertos comportamientos que, en virtud de tales principios, se consideran privados.<sup>41</sup>

2.6. A nivel de la jurisprudencia, también la moral social ha sido objeto de reconocimiento como pauta a la cual puede acudir válidamente el legislador y el propio juez constitucional. En relación con esto último, en la Sentencia C-319 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), al referirse el delito de enriquecimiento ilícito reconocido como tal por el artículo 34 Superior, esta Corporación afirmó que “el bien jurídico protegido por esta norma es, ante todo, la moral social, bien jurídico objeto de expresa tutela constitucional”, que el “Constituyente del 91 busco preservar y defender, no sólo a través del precepto constitucional citado, sino de otros varios que se encuentran igualmente consagrados en la Constitución Política”.

Por su parte, en la sentencia T-290 de 1995, la Corte negó una acción de tutela promovida por un homosexual a quien se le había rechazado la solicitud de adopción de una menor abandonada; amparo que fue rechazado, no con base en la condición sexual del actor, sino por razones alusivas al medio socio cultural en que éste se desenvolvía, el cual resultaba contrario al interés superior de la niña desde la perspectiva moral. Sobre este particular se expreso en el fallo:

“Es cierto que el niño tiene derecho a vivir en el seno de una familia, y resulta inobjetable, además, que en un Estado pluralista y protector de la diversidad como es el Estado Colombiano, no existe un único tipo familiar digno de protección, sino que se reconoce igualmente a la familia proveniente de vínculos jurídicos como a aquella formada por lazos naturales o afectivos. Sin embargo, no es menos cierto que los niños tienen derecho a gozar de la asistencia necesaria para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, moral y social, y que a falta de los padres o de las personas legalmente obligadas a dispensarle al menor esta asistencia -como ocurre en este caso con xx- es el Estado el obligado a asumir directamente su cuidado o a confiarlo, mediante la adopción, a personas cuya idoneidad ha de calificar según criterios axiológicos ajustados al orden constitucional. Así se deduce del principio de primacía que la Carta Política dispone en favor de los derechos de los niños (art. 44), y se ha desarrollado legalmente en materia de protección al menor (arts. 3 y 6 del Decreto 2737 de 1989).

‘...La Defensora de Familia que actualmente tiene el caso a su cargo expresa que últimamente “se han realizado seguimientos socio-familiares a la residencia y lugar de trabajo de José Gerardo Córdoba y Fidel Martínez (amigo del primero), en donde (sic) sus

condiciones de vida económica y morales ... no son las mejores para que la menor xx desarrolle sus potencialidades al lado de estos dos señores'. ”

Con este mismo fundamento, y en un asunto relacionado igualmente con la adopción de menores, en la Sentencia T-587 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte sostuvo que “todo sistema de adopciones, tanto en su diseño como en su implementación, deberá respetar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y someterse integralmente a los principios constitucionales que defienden el interés superior del menor (...) En consecuencia, todas las decisiones que se tomen en el curso de un proceso de adopción deben estar plenamente justificadas en la aplicación de normas claras, unívocas, públicas y sometidas a los valores, principios y derechos constitucionales que tienden a garantizar la adecuada formación de los menores y su desarrollo libre y armónico. ”

2.7. Al margen de la propia Carta Política y de la hermenéutica constitucional, el derecho internacional, a través de los tratados públicos de derechos humanos suscritos por Colombia, también reconoce en el concepto de moral social un referente válido de interpretación legal y jurisprudencial, hasta el punto de autorizar que en las legislaciones de los países partes se limiten los derechos fundamentales por razones de moralidad pública. En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, los artículos 12, 18, 19, 21 y 22 admiten que se restrinjan los derechos de libertad de circulación, pensamiento, conciencia, religión, expresión y opinión, y los derechos de reunión y asociación, cuando ello sea imprescindible para proteger la “moral públicas”. Similar es el contenido normativo de los artículos 12, 13, 15, 16 y 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, aprobada en nuestro país a través de la Ley 16 de 1972, los cuales reiteran la autorización legal para limitar derechos fundamentales cuando se trata de proteger la moral social.

2.8. En suma, contrario al sentido de la decisión de la que me aparto, el reconocimiento de la moral social como objeto jurídico protegido y como noción informadora de derecho no admite discusión ninguna. Según lo precisó la Corte en la Sentencia C-814 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), “dentro de un Estado pluralista y democrático, como el que prefigura la Constitución Política, la ley puede acoger conceptos morales para definir situaciones jurídicas, o para limitar derechos de las personas, pero siempre y cuando tales conceptos hagan referencia a la moral social o moral pública”. ”

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Auto 08A de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

2 Salvó el voto el magistrado Eduardo Montealegre Lynett.

3 Gaceta del Congreso N 361 del 2 de agosto de 2001, pp. 23-24.

4 Gaceta del Congreso N° 169 del 19 de mayo de 2002, pp. 4-16.

5 Sentencia C-427/94, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

6 En las sentencias C-406 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-530 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se examinó la forma en que los tipos indeterminados deben ser interpretados.

7 Ver sobre este punto lo expresado en la nota de pie de página N° 10.

8 Ver, por ejemplo, las sentencias C-606 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón) y C-251 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero). Para ver la jurisprudencia de la Corte sobre las leyes de reglamentación de las profesiones, ver, entre otras, las sentencias C-606 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), sobre la profesión de topógrafo; C-197 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), sobre la profesión de técnico electricista; C-226 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), sobre la profesión de bacteriólogo; C-251 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), sobre la optometría; C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), sobre la profesión de ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica y profesiones afines; y C-530 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), sobre la contaduría.

9 En este punto es importante mencionar que en su jurisprudencia la Corte ha brindado un trato diferente a los reglamentos disciplinarios según la calidad del sujeto disciplinado, de tal manera que ha aceptado limitaciones mayores a los derechos de los servidores públicos. Así, como ya se advirtió atrás, en la sentencia C-427 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) se declaró la constitucionalidad de una norma del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación en la que se contemplaba como falta disciplinaria “ejecutar en el lugar de trabajo o en sitio público, cualquier acto contra la moral o las buenas costumbres.” Ver también al respecto las sentencias C-280 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-728 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-252 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-949 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

10 En reiterados pronunciamientos esta Corporación ha resaltado que la órbita de injerencia del derecho disciplinario se circunscribe al comportamiento de los servidores públicos en ejercicio de sus cargos. Por ello se ha expuesto que “El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”. Corte Constitucional. Sentencia C-341-96. M. P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido, se ha indicado que “El Código Disciplinario Único comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos”. Corte Constitucional. Sentencia C-712.01. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

11 “Si bien el libre desarrollo de la personalidad encuentra sus límites en los derechos de los demás y en el ordenamiento jurídico, también exige de la sociedad una manifestación clara de tolerancia y respeto hacia aquellas decisiones que no controvierten dichos límites y son

intrínsecas al individuo. Por esta razón, la represión legítima de una opción personal debe tener lugar exclusivamente frente a circunstancias que generen violaciones reales a los derechos de los demás o al ordenamiento jurídico, y no simplemente frente a vulneraciones hipotéticas o ficticias. Para “que la limitación al libre desarrollo de la personalidad sea legítima, por lo tanto, no arbitraria, se requiere que goce de un fundamento jurídico constitucional. No basta que el derecho de otras personas o la facultad de la autoridad se basen en normas jurídicas válidas sino que en la necesaria ponderación valorativa se respete la jerarquía constitucional del derecho fundamental. En consecuencia simples invocaciones del interés general, de los deberes sociales, o de los derechos ajenos de rango legal, no son suficientes para limitar el alcance de este derecho. “Tampoco estas restricciones pueden llegar a anular totalmente “la posibilidad que tiene la persona de construir autónomamente un modelo de realización personal. De allí el nexo profundo que existe entre el reconocimiento del pluralismo y el libre desarrollo de la personalidad, ya que mediante la protección de la autonomía personal, la Constitución aspira ser un marco en el cual puedan coexistir las mas diversas formas de vida humana”. Corte Constitucional. Sentencia T-124-98. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Ver también las sentencias C-224 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), en la cual se analiza la expresión “buenos ciudadanos” contenida en la ley 403 de 1997, sobre estímulos a los votantes, y la sentencia C-431 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) sobre el reglamento del régimen disciplinario de las Fuerzas Militares.

13 La sentencia trató sobre el artículo 91 de la Ley 633 de 2000, que autorizaba a la DIAN para exigir que todas las páginas web y los sitios de internet de origen colombiano le suministraran información sobre las transacciones económicas que realizaran, en los términos que esa entidad dispusiera.

14 Ver al respecto, entre otras, las sentencias T-438 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-438 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz), C-280 de 1996 (Alejandro Martínez Caballero), y SU-637 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Para la jurisprudencia constitucional es diferente el alcance de los principios que componen el debido proceso en el derecho penal, en comparación con el de los regímenes sancionatorios administrativo o disciplinario, en los cuales el grado de protección es menos intenso.

15 Ver entre otras, las sentencias C-088 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) C-554 de 2001. (MP Clara Inés Vargas Hernández) y C-310 de 1997 (MP Carlos Gaviria Díaz).

16 El principio non bis in idem, al tratarse de concurrencia de juicios penales y disciplinarios, no se considera violado en otros países. Por ejemplo, la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés consagra la posibilidad de imponer dos sanciones por la comisión de un mismo hecho: “le fait pour un agent, d’avoir blessé par balle l’un des voisins de son domicile personnel, à la suite d’une altercation, et d’avoir été condamné à six mois de prison avec sursis pour coups et blessures volontaires avec une arme a constitué un comportement qui a porté d’atteinte à la réputation de son administration et était de nature à justifier la sanction disciplinaire dont il a fait l’objet. « El hecho de un agente, de haber herido por bala a uno de sus vecinos de su residencia personal, después de un altercado, y de haber sido condenado a seis meses de prisión, (...) constituía un comportamiento que tuvo consecuencias en la

reputación de su administración y justificaba la sanción disciplinaria a la que era objeto ». Sentencia de 24 de Junio de 1988, Julio de 1988, Gaceta del Consejo de Estado, Num. 244, p 342. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español de acuerdo al cual la aplicación del principio supone la identidad de sujeto, hecho y fundamento. Ver sentencia de 30 de Enero de 1981 en Trayter, op. cit. p. 197.

17 La sentencia C-244 de 1996 (precitada), ha servido como referente para la resolución de problemas jurídicos análogos en las sentencias T-537 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño). También, en la sentencia T-852 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis) la Corte consideró que no existe una identidad de objeto y causa en el caso de una sentencia penal impuesta a pesar de la absolución disciplinaria del abogado por el Consejo Superior de la Judicatura.

18 En la sentencia C-391 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño), la Corte declara exequible el artículo 25 numeral 10 de la Ley 200 de 1995. Para la Corte, la permisión al mismo tiempo de un proceso contencioso en contra de la elección del servidor público y un proceso disciplinario contra el servidor que se posesionó teniendo conocimiento de existir causales de inhabilidad, no vulnera el principio del non bis in idem, ya que estos son procesos de diferente naturaleza. En sentido semejante, ver la T-562 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis).

19 En las sentencias C-233 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis) y C-371 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño), la Corte desestima cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley 678 de 2002, en la cual se desarrolla el régimen de responsabilidad patrimonial del funcionario público, en lo relacionado con una violación al principio del non bis in ídem. Para la Corte el régimen de la acción de repetición y el régimen disciplinario cumplen distintos objetivos y tienen una naturaleza jurídica diferente.

20 La sentencia C-827 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis) declara exequible el literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, que faculta al Banco de la República para imponer las sanciones administrativas correspondientes a faltas monetarias, crediticias y cambiarias. La Corte no identifica una vulneración del principio no bis in idem en relación con el régimen disciplinario o penal. (Adicionalmente la Corte encuentra que la norma demandada no vulneran el debido proceso). De otra parte, en la sentencia, C-597 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), la Corte declara la exequibilidad del inciso segundo del artículo 660 del Estatuto Tributario, el cual establece que las sanciones que imponga el administrador de impuestos por la conducta descrita, lo serán sin “perjuicio de la aplicación de las sanciones disciplinarias a que haya lugar por parte de la Junta Central de Contadores”. Para la Corte, los procesos disciplinarios y administrativos, no tienen la misma naturaleza, por lo que no hay identidad entre sus objetos y causas.

21 Las sentencias C-661 de 2000 (Álvaro Tafur Galvis) y C-484 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) concluyen que no hay identidad de objeto y de causa entre algunas sanciones fiscales dispuestas en la Ley 42 de 1993 “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, y las eventuales sanciones disciplinarias que se deriven de los mismos comportamientos punibles.

22 La sentencia C-196 de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) declara la exequibilidad del artículo 22 de la Ley 446 de 1998, en el que se fija una sanción de multa, hasta por cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, para los apoderados que en desarrollo de cualquier proceso

judicial actúen en forma temeraria o de mala fe. La sentencia establece que tales medidas correccionales, al estar expresadas en dinero, tratan de un asunto civil en el cual se intenta resarcir el daño causado a las demás partes del proceso y a la dignidad de la justicia, y por lo tanto difieren de las sanciones disciplinarias.

23 En la sentencia C-037 de 1996 (Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte declara la exequibilidad parcial del artículo 58 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, según el cual el juez de instancia puede imponer medidas correccionales a particulares cuando estos falten a las solemnidades características de los actos jurisdiccionales, sin excluir las eventuales sanciones disciplinarias que tales faltas pudieren causar. Para la Corte, las sanciones a los reincidentes son distinguibles en cuanto a su naturaleza jurídica, por lo que no se viola el principio del non bis in idem. La misma sentencia declara inexecutable una norma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que establecía sanciones a funcionarios públicos por el incumplimiento de compromisos legales de carácter diferente a la relación de trabajo con el Estado; Según la Corte, tales comportamientos deben ser analizados y juzgados por jurisdicciones particulares. La razón por la cual la norma en cuestión fue declarada inexecutable no es relevante para el análisis del non bis in idem, ya que en esta ocasión la Corte tuvo consideraciones relacionadas con el derecho del sindicado al juez natural.

24 Sentencia C-088 de 2002 (precitada).

25 En la Sentencia C-259 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara), donde se estudió la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 74 y ss. que reglamentan el proceso disciplinario ético-profesional de la Ley 23 de 1981 “por la cual se dictan normas en materia de Ética Médica”, la Corte considera que los procesos de sanción del cuerpo profesional de los médicos no son excluyentes de los eventuales juicios disciplinarios derivados del mismo comportamiento.

26 Por último, en la sentencia C-728 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) se declara executable un artículo del anterior Código Disciplinario Único en el cual se establecía una sanción disciplinaria al funcionario público que repetidamente incumpliera sus obligaciones laborales, civiles y familiares. La exequibilidad es condicionada a que “la investigación disciplinaria acerca del reiterado e injustificado incumplimiento de las obligaciones del servidor público sólo podrá iniciarse con base en sentencias proferidas por las respectivas jurisdicciones” Para la Corte, no existe vulneración al principio non bis in idem, ya que los juicios en otras jurisdicciones no comparten identidad en la causa y el objeto de la sanción disciplinaria. Adicionalmente, para la Corte el funcionario público tiene deberes adicionales a los de un ciudadano normal, ya que debe observar un comportamiento ejemplar con respecto de todas las normas que rigen el comportamiento social. Por lo tanto, es constitucionalmente aceptable que el legislador disponga sanciones disciplinarias a los funcionarios públicos por la violación repetida de normas que no están directamente relacionadas con el cumplimiento de sus funciones laborales, ya que el comportamiento del funcionario ante la comunidad es por sí mismo un elemento de valoración acerca de su calidad como servidor público.

27 La sentencia C-620 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería) declara executables las sanciones correccionales imponibles por los jueces en el curso del proceso penal, bajo el fundamento

según el cual la sanción correccional, al ser de naturaleza disciplinaria, es una medida diferente en su objeto y finalidad, de las sanciones penales. En el mismo sentido, la sentencia C-092 de 1997.

28 Sentencia C-092 de 1997 (Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz). Para la Corte, la concurrencia entre el arresto por desacato a una tutela y un eventual proceso penal por fraude a resolución judicial no transgrede el principio non bis in idem ya que los dos procedimientos sancionatorios comprenden objetivos y finalidades distinguibles.

29 En la sentencia T-413 de 1992 (Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón) la Corte considera que “el juez disciplinario evalúa el comportamiento del acusado, con relación a normas de carácter ético, contenidas principalmente en el Estatuto de la Abogacía. Por su parte, el juez penal hace la confrontación de la misma conducta, contra tipos penales específicos que tienen un contenido de protección de bienes jurídicamente tutelados en guarda del interés social. Así que tanto la norma aplicable, como el interés que se protege son de naturaleza distinta en cada una de las dos jurisdicciones”.

30 OEA/Ser.L/VII.102, Doc. 6 rev., 16 abril 1999.

31 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la incompatibilidad de las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/ser L/V/II.88, Doc. 9 rev (1995), pp. 210-223, anexo D.

32 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

33 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

34 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

35 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

36 Cfr. las Sentencias C-244 de 1996, C-597 de 1996, C-404 de 2001, C-827 de 2001 y C-181 de 2002, entre otras.

37 Sentencia C-427 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.

38 Sentencia T-620 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

39 Sentencia C-224 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

40 Sentencia T-620 de 1995.

41 Sobre este tema interesa mencionar que la doctrina constitucional alemana ha recalado que, además de los límites que la Constitución le fija expresamente al ejercicio de los derechos fundamentales, éstos también tienen unas barreras éticas inmanentes. Esta tesis se apoya en la tradición del derecho privado acerca de los límites éticos inmanentes en el ejercicio de los derechos, según la cual el ejercicio de un derecho no puede superar la frontera que le trazan las buenas costumbres y la buena fe. Ver, por ejemplo, el comentario al párrafo I del artículo 2 de la Ley Fundamental alemana, contenido en Maunz, Theodor / Dürig, Günter (1990) : Grundgesetz. Kommentar, Tomo I, p. 61, Munich. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte al admitir ciertas restricciones a la libertad en nombre de principios de moralidad positiva o aceptar la intervención del Estado en cuestiones "morales". En este último sentido, por ejemplo, en la sentencia T-321 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), se reconoce la competencia subsidiaria del Estado para intervenir en asuntos morales. En efecto, al tenor de la mencionada decisión, "No puede, pues, trasladársele al Estado una responsabilidad (la de orientar moralmente a los hijos), que sólo subsidiariamente le compete, pues es función que ante todo le incumbe a los padres".