

C-660-97

{p}

Expediente NO. D-1724

Sentencia C-660/97

MATRICULA PROFESIONAL-Finalidad

Establecer el requisito de la matrícula profesional tiene como único fin dar fe de la autenticidad de los títulos que se requieren para ejercer ciertas actividades que comprometen el interés social y demostrar que fueron expedidos por instituciones aptas para hacerlo; de esta manera, las autoridades cumplen con la función de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las diferentes carreras técnicas o universitarias, lo cual ha sido encomendado por la Constitución, de conformidad con el desarrollo legal pertinente.

MATRICULA PROFESIONAL-Limitante temporal

Aunque la finalidad del establecimiento de un plazo como el propuesto por las normas acusadas fue la de facilitar a todos los administradores de empresas titulados un período de gracia para que acreditaran el requisito de la inscripción y obtención de la matrícula profesional según la nueva normatividad, el contenido normativo allí adoptado por el legislador, en ejercicio de la función legislativa, produjo unos resultados contrarios a los nuevos mandatos constitucionales. La limitante temporal que se impuso a los profesionales de la administración de empresas ya titulados para cumplir con el requisito de la inscripción y obtención de la matrícula profesional, más allá de regular la obtención de un requisito para el ejercicio de la profesión, restringió su propio ejercicio, afectando el derecho a disfrutar del libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio y del trabajo que debe gozar de especial protección del Estado, toda vez que vencidos los plazos legalmente establecidos, se carecía de "...autorización legal, para el ejercicio de la profesión donde esta es requerida como requisito indispensable para el ingreso al mercado laboral."

ADMINISTRACION DE EMPRESAS-Reglamentación de la profesión

La protección a la sociedad que se pretende con la reglamentación de la profesión de

administración de empresas por su función social, mediante un desempeño idóneo y dentro de una moralidad, para que los intereses de las organizaciones privadas y públicas puedan estar garantizados por los profesionales que los dirijan, como así se estableció en la exposición de motivos de la Ley 60 de 1981, plantea una ponderación de intereses jurídico-constitucionales frente al ejercicio mismo de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo, que en ningún caso puede resolverse minando el núcleo esencial de los mismos.

ADMINISTRACION DE EMPRESAS-Obtención de título

La orden de inscripción y obtención de la matrícula profesional para el ejercicio de la profesión de administrador de empresas no otorga el derecho mismo a ejercerla sino que constituye el reconocimiento al lleno de todos los requisitos impuestos para obtener un título profesional y que asegura que el profesional detenta una formación académica idónea para desempeñar esa actividad. Por lo tanto, sujetar a un término su consecución es procedente siempre y cuando su cumplimiento se apoye en sanciones administrativas que provean a dicho fin y no impidan el ejercicio de los derechos mencionados. De manera que, si al vencerse dicho término se hace imposible ejercer el derecho, ello supone desconocer el proceso formativo profesional científico legalmente adelantado y reconocido, vigilado e inspeccionado por el Estado, a través de las autoridades competentes, lo que conduciría a un claro desconocimiento de los fines mismos del Estado.

PROTECCION DEL INTERES GENERAL POR EJERCICIO DE PROFESIONES-Verificación y validez del título

En aras a la protección del interés general por el ejercicio de las profesiones, el legislador perfectamente puede exigir requisitos, como en este caso la inscripción y obtención de la matrícula profesional para los administradores de empresas, que constituyan, únicamente, la verificación de la existencia de un título y de la validez del mismo; por consiguiente, su exigencia no puede impedir el ejercicio de la profesión, en cuanto constituye un derecho adquirido con arreglo a las leyes civiles y fundamental en su naturaleza, como consecuencia del libre desarrollo de la personalidad y al trabajo, y que gozan de especial protección constitucional.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 12 (parcial) de la Ley 60 de 1981 y el

artículo 1 (parcial) de la Ley 13 de 1989.

Actora: Lina María Cifuentes Cruz.

Magistrado Ponente :

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1.997).

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana Lina María Cifuentes Cruz, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12 (parcial) de la Ley 60 de 1981, “por la cual se reconoce la Profesión de Administración de Empresas y se dictan normas sobre su ejercicio en el país”, y 1o. (parcial) de la Ley 13 de 1989, “por la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 60 de 1981”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto de fecha 11 de julio de 1997, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Efectuados todos los trámites previstos en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 para el proceso de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas conforme a su publicación en el Diario Oficial No.35.889 de fecha 23 de noviembre de 1981 y 38.652 de fecha 12 de enero de 1989, respectivamente, subrayándose los apartes demandados :

“ LEY 60 DE 1981

(NOVIEMBRE 4)

Por la cual se reconoce la Profesión de Administración de Empresas y se dictan normas sobre su ejercicio en el país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 12º.- Concédese plazo de dos (2) años, contados a partir de la instalación del Consejo Profesional de Administración de Empresas para que los Administradores de Empresas, con título universitario cumplan con el requisito de la inscripción y obtención de la matrícula a que se refiere la presente Ley.

LEY 13 DE 1989

(enero 11)

por la cual se modifica el artículo 12 de la ley 60 de 1981.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 60 de 1981, en virtud del cual se estableció un término de dos años para la expedición de la Matrícula y Tarjeta Profesional de los Administradores de Empresas, en el sentido de ampliarlo a tres años más, improrrogables, contados a partir de la vigencia de esta última.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio de la demandante, las disposiciones acusadas violan los artículos 16, 25 y 26 de la Constitución Política, que hacen referencia a los derechos al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad.

Según lo manifiesta, si bien la ley puede imponer condiciones para el ejercicio de una

profesión, no puede limitar a un plazo determinado la posibilidad de ejercerla, a fin de llenar algunos formalismos que con el tiempo afecten permanentemente el desarrollo de una profesión, aunque se haya cumplido con los requisitos de idoneidad exigidos legalmente.

Por ello, considera que tal es la transgresión de las normas cuya constitucionalidad cuestiona, que si un individuo calificado académica y laboralmente para desempeñar actividades de carácter administrativo, por descuido o por fuerza mayor, no logra obtener su tarjeta profesional en el tiempo señalado, debe aceptar el desconocimiento de su formación profesional, comoquiera que se consagra una sanción perpetua a los profesionales titulados que no tramitaron durante ese tiempo su inscripción, impidiéndoles determinar su voluntad hacia el alcance de metas personales, profesionales y familiares.

En consecuencia, la accionante concluye que el legislador debe exigir únicamente los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, garantizando el mayor ámbito de libertad posible en el ejercicio de un profesión u oficio y proyectando el derecho al trabajo bajo postulados de igualdad, justicia y dignidad humana.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Según informe de la Secretaría General de esta Corporación, del 29 de julio de 1997, intervino dentro del término de fijación en lista el apoderado especial del Ministerio de Educación Nacional solicitando a esta Corporación declarar ajustados a la Constitución Política los artículos acusados, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer término, señala que la Ley 60 de 1981 estableció como requisitos para ejercer la profesión de administrador de empresas, la obtención de título profesional otorgado por una institución de educación superior debidamente aprobada por el Gobierno Nacional y la matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional de Administración de Empresas (art. 4), de ahí, que el plazo de dos años, contado a partir de la instalación del Consejo Profesional, para que los administradores de empresas titulados cumplan con esos requisitos (art. 12), en su parecer consagra un período de transición para su cumplimiento.

Por tanto, considera que, no es cierta la afirmación de la accionante en el sentido de que si el egresado no obtiene su título durante ese lapso -prorrogado a tres años por el artículo 1o. la Ley 13 de 1989-, nunca podrá ejercer su profesión, de conformidad con las sanciones por

ejercicio ilegal de la profesión del artículo 10 de la Ley 60 de 1981, ya que, por el contrario, las normas demandadas desarrollan el artículo 26 de la Constitución Política en la medida en que exige unos requisitos para el ejercicio de la profesión, que en nada la contradice, por lo que debe declararse su constitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante Concepto No.1370, del 20 de agosto de 1997, el señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad de los preceptos acusados, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones :

En primer lugar, el jefe del Ministerio Público expresa que los derechos reconocidos en el artículo 26 de la Constitución Política no son de carácter absoluto ni ilimitado, toda vez que las autoridades tienen la facultad para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones; por lo tanto, el legislador se encuentra habilitado por el numeral 8o. del artículo 150 superior, para expedir las leyes que servirán al Estado para controlar su ejercicio, atribución que incluso estaba consagrada en el artículo 39 de la Constitución Nacional de 1.886, bajo la cual se expidieron las normas acusadas; no obstante, indica que el estudio deberá hacerse bajo la nueva Ley Fundamental.

De otro lado, el Procurador señala que las disposiciones cuestionadas se limitan a establecer un período, luego a ampliarlo en forma razonable, dentro del cual deberán inscribirse los administradores de empresas con título universitario para obtener la respectiva matrícula y título profesional, lo que constituye una medida de policía administrativa adoptada por el legislador, con el fin de asegurar un orden en el ejercicio de las profesiones e impedir posibles abusos de las personas que hayan culminado sus estudios y se encuentren amparados por títulos que los acrediten como profesionales, medidas que, en su criterio, no atentan contra el ejercicio al derecho al trabajo, por lo que recomienda declararlas exequibles.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo establecido en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política de

1991, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de disposiciones que forman parte de leyes de la República.

2. La materia a examinar.

El análisis del objeto de la pretensión se circunscribe a determinar la viabilidad constitucional de los límites y restricciones a los cuales fue sometido el derecho constitucional fundamental a la libertad de ejercer la profesión u oficio y al trabajo de los administradores de empresas en las disposiciones acusadas, al establecerse un término para que cumplieran con los requisitos de inscripción y obtención de la matrícula profesional, de manera que no constituya un desconocimiento de los mismos para sus titulares con consecuencias nugatorias para su ejercicio.

3. Derecho fundamental a escoger profesión y oficio. Limitaciones constitucionales a su ejercicio.

Forma parte de la tradición constitucional colombiana la garantía a la libertad a escoger profesión y oficio, reconocida en la Constitución Nacional de 1.886, en su artículo 39, y a partir del nuevo orden constitucional, con la expedición de la Carta Política de 1991, instituida en la forma de un derecho fundamental de aplicación inmediata (C.P., arts. 26 y 85), con protecciones especiales de rango constitucional.

A través del ejercicio de la profesión u oficio se permite tanto el desarrollo de las aptitudes intelectuales y físicas de las personas como la configuración de su personalidad, presupuesto esencial de todo ser humano, instituyéndose en un instrumento adecuado para el desarrollo de éste en el ámbito individual y colectivo, de lo cual se deriva su participación al servicio de la sociedad con el propósito de satisfacer el interés general.

De ahí, que el desempeño de una profesión u oficio constituya una actividad basada en la libre voluntad y sin condicionamiento alguno por parte del Estado, no obstante la sujeción a regulaciones generales que permiten la armónica concurrencia de distintas libertades, en cuanto no implican la existencia de derechos absolutos, y a la exigencia de títulos de idoneidad para la formación académica, cuando con su ejercicio se traslade al ámbito de lo social cierto riesgo, a fin de garantizar seguridad en la comunidad frente al ejercicio de

dichas disciplinas, porque de lo contrario, las ocupaciones, artes u oficios presentan una libertad de ejercicio para los ciudadanos (C.P., art. 26).

Tales limitaciones se refieren a exigencias que garantizan el correcto desempeño de las profesiones que requieren formación académica, con una vigilancia especial permanente a través de controles específicos y con el fin de asegurar una confianza social, que no pueden hacer nugatorio el derecho a escoger profesión u oficio, así como el correlativo derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Al respecto esta Corporación ha expresado lo siguiente :

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

Consecuencia de esa elemental precaución es la facultad conferida por el Constituyente al legislador en el sentido de reconocer las profesiones, exigir títulos de idoneidad, contemplar para ellas una previa formación académica y calificar como de riesgo social las ocupaciones y los oficios que, aún sin requerir esa formación, demanden especiales controles o cuidados habida cuenta de sus peculiares características o del peligro que su desempeño representa.

(...)

En cuanto se refiere específicamente a los títulos de idoneidad, ellos son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades. Como lo expresó la Corte Suprema de Justicia desde 1969 ¹ “obtenido un título académico, conforme a la ley, salvo las limitaciones que ella fije, el beneficiario adquiere un derecho perfecto y una vocación definida al ejercicio profesional respectivo, sin que las autoridades administrativas gocen de competencia alguna para establecer restricciones por su cuenta, señalando campos o ramas que no son de libre aplicación para todos sino sólo para aquellos a quienes ellas aprueben y

califiquen”.

Hoy estos conceptos tienen expresión en los artículos 26 y 84 de la Constitución, en el sentido de que, si bien la ley puede establecer títulos de idoneidad y las autoridades están obligadas a exigirlos, no les está permitido imponer a los particulares requisitos adicionales para el ejercicio de su actividad.

A la inversa, la carencia de título o la falta de los documentos que acrediten legalmente la idoneidad para ejercer una profesión, facultan y aún obligan a la autoridad a impedir ese ejercicio para hacer cierta la prevalencia del interés general.”. (Sentencia T-408 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.).

De esta manera, las restricciones que pueden consagrarse frente al derecho reconocido en el artículo 26 no se relacionan, específicamente, con la facultad de escoger profesión u oficio, sino en lo relativo a su ejercicio y las consecuencias que se derivan del mismo. Ello no representa una innovación de la nueva Carta Política de 1.991, ya que la tendencia constitucional -desde la expedición de la Constitución Política de 1886- ha sido la de regular el ejercicio de las profesiones con el fin de proteger, al mismo tiempo, los derechos de quienes se han preparado académicamente para su legal desenvolvimiento profesional o en su oficio, y los derechos e intereses de todas aquellas personas que los requieren y esperan de ellos una actuación profesional y laboral capacitada.

Bajo la vigencia de la Carta Fundamental de 1886, se expidió la Ley 60 de 1981 que reconoce la profesión de administración de empresas como una carrera de nivel superior universitario y de carácter científico, cuyo ejercicio se encuentra autorizado, regulado y amparado por la misma ; y es con respecto del artículo 12 que se dirige la demanda objeto del presente examen constitucional, en cuanto fija un término para que los administradores de empresa con título universitario cumplan con los requisitos antes señalados, normatividad que fue modificada por el artículo 1o. de la Ley 13 de 1989, que en sentir de la demandante amerita un control constitucional por parte de esta Corporación, como se ejercerá a continuación.

4. La materia sub examine.

La demandante acusa los artículos 12 de la Ley 60 de 1981 y el 1o. de la Ley 13 de 1989, el primero de ellos en la expresión “ concédese un plazo de dos años (...)” contados a partir de

la instalación del Consejo Profesional de Administración de Empresas para que quienes se encuentran ejerciendo la profesión de administrador de empresas con título profesional, procedan a efectuar los trámites tendientes a cumplir con el requisito de la inscripción y obtención de la matrícula profesional, y el segundo, que modificó dicho artículo 12 de la Ley 60 de 1981, en la parte que dice “(...) en el sentido de ampliarlo a tres años más, improrrogables, contados a partir de la vigencia de esta última.”.

En síntesis, el cargo que sustenta la demanda hace referencia a que las disposiciones mencionadas en lo demandado se exceden en la facultad que tiene el legislador para establecer límites al ejercicio de una profesión, con violación a los derechos al trabajo, libertad de escoger profesión u oficio y libre desarrollo de la personalidad (C.P., arts. 16, 25 y 26), ya que con el plazo que allí se establece para cumplir con los requisitos de inscripción y obtención de matrícula, que son puramente formales, se restringe la posibilidad de ejercer la profesión de administrador de empresa una vez vencido el mismo, desconociendo la formación profesional y constituyéndose en una sanción perpetua, aun cuando se cumpla con los requisitos de idoneidad.

Es menester, entonces, hacer alusión al motivo que dio origen a la consagración del plazo objeto de controversia.

En primer término, según se señala en la exposición de motivos de la Ley 60 de 1981, el propósito de someter a discusión y aprobación del legislador dicho proyecto se dirigía a que con fundamento en el artículo 39 de la Constitución Nacional de 1886 esta actividad, como en las demás profesiones, fuera inspeccionada por el Estado “para fines de conveniencia pública y de la garantía de la plenitud de sus fines.”, con sustento en los siguientes argumentos :

“Para el caso específico de la Administración de Empresas, se hace necesario para el desempeño de su función dentro de la Sociedad, que halle [a] una norma que regule, la forma como debe demostrar sus capacidades y moralidad, a fin de que los intereses de las organizaciones, tanto del sector privado como del público, puedan estar garantizados por los profesionales que los dirijan”. 2 (Negrillas tomadas del texto original).

Pues bien, con la anterior finalidad se reconoció la actividad por la Ley 60 de 1981 como “(...) la implementación de los elementos y procesos encaminados a planear, organizar, dirigir y

controlar toda actividad económica organizada para la producción, transformación circulación, administración o custodia de bienes o para la prestación de servicios.” (art. 1o.).

De otro lado, se consagró que para poder ejercer dicha profesión, en el territorio de la República, es necesario reunir dos requisitos, a saber : 1.) título profesional, expedido por una institución de educación superior aprobada por el gobierno nacional, y 2.) matrícula profesional, expedida por el Consejo Profesional de Administración de Empresas (art. 4o.).

Establecer el requisito de la matrícula profesional tiene como único fin dar fe de la autenticidad de los títulos que se requieren para ejercer ciertas actividades que comprometen el interés social y demostrar que fueron expedidos por instituciones aptas para hacerlo; de esta manera, las autoridades cumplen con la función de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las diferentes carreras técnicas o universitarias, lo cual ha sido encomendado por la Constitución, de conformidad con el desarrollo legal pertinente.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1981, se produjeron dos situaciones respecto de los profesionales de la administración de empresas que el legislador percibió y reglamentó así: la primera, para aquellos que culminaban sus estudios bajo el rigor de esa norma y por lo tanto debían reunir los requisitos de inscripción y matrícula y, la segunda, para aquellos administradores de empresas que, con título profesional, carecían de esos requerimientos y debían obtenerlo para el ejercicio de la profesión dentro de esa nueva legalidad.

Son esos últimos los destinatarios del artículo 12 de la Ley 60 de 1981, a los cuales se les confirió un plazo de dos (2) años a partir de la instalación del Consejo Profesional de Administración de Empresas para que cumplieran con el requisito de la inscripción y matrícula, cuerpo constituido como órgano de carácter administrativo por la Ley 60, adscrito al Ministerio de Desarrollo, y que dentro de sus funciones presenta las de expedir la matrícula a los profesionales que llenen los requisitos (art. 8o.).

El mencionado término luego fue ampliado por el artículo 1o. de la Ley 13 de 1989, toda vez que hubo demoras en la organización legal, administrativa, financiera y de infraestructura del Consejo, que incidieron negativamente en el otorgamiento de matrículas profesionales, afectando a un buen número de profesionales que no pudieron regularizar su situación,

circunstancia que motivó la presentación del proyecto de ley No. 146/88 para prorrogarlo en tres (3) años más, a partir de la vigencia de la Ley 80 de 1981, con base en los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos que lo acompañaba, en donde se indicó lo siguiente :

“(…) De lo expuesto se deduce que el antecitado plazo expiró el día 29 de mayo del presente año [1988], expedidas hasta la fecha 3.500 Matrículas, número que resulta aún insuficiente frente al número de Profesionales que según las cifras estadísticas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) se acerca hoy a los 25.000 egresados en todo el país de los cuales ya titulados se encuentran de 13 a 14 mil profesionales aproximadamente.

El plazo expiró el 29 de mayo de 1988, cobijando en su vencimiento un alto número de Profesionales titulados, sin la respectiva Matrícula Profesional y por ende, sin autorización legal, para el ejercicio de la profesión donde ésta es requerida como requisito indispensable para el ingreso al mercado laboral.

El Consejo de Profesional de Administración contempla en este momento de 900 a 1.000 casos de Administradores afectados por dicho vencimiento, que han presentado al Consejo su documentación completa y no ha podido ser tramitada por impedimento de la ley. Faltan aproximadamente 6 mil profesionales que se encuentran en espera también de la respuesta del honorable Congreso.”.3

La situación que fundamentó el trámite de la reforma legislativa mencionada, en el sentido de que muchos administradores ya titulados no pudieron inscribirse y obtener la matrícula profesional -nuevo requisito exigido por la Ley 60 de 1981-, fue objeto de análisis por esta Corporación en la Sentencia T-554 de 1995 (Expediente No. T-74.963), con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz, en la medida en que los preceptos legales que en este momento se demandan, dieron origen a la vulneración de los derechos al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad del señor Dagoberto Mejía Nieto, a quien el Consejo Profesional de Administración le negó la expedición de la matrícula profesional, con base en la extinción del plazo de tres (3) años que contempla la Ley 13 de 1989, situación que en su concepto le imponía una sanción perpetua a él y a su familia, que lo condujo a reclamar mediante la acción de tutela la protección de esos derechos fundamentales.

Como resultado de la revisión de la referida acción, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de esta Corte ordenó tutelar los derechos invocados por el actor e inaplicar al Consejo Profesional de Administradores de Empresas los artículos 12 de la Ley 60 de 1981 y 1o. de la Ley 13 de 1989. Los argumentos que sustentaron tal decisión se citan a continuación :

“Este límite de tiempo resulta contrario a las disposiciones constitucionales, en la medida en que de él depende el ejercicio de un derecho para cuyo goce la Constitución no ha establecido término de caducidad; por el contrario, el artículo 25 ibídem, garantiza el trabajo a todas las personas en condiciones dignas y justas; sólo el artículo 26 Superior condiciona el ejercicio de un arte, profesión u oficio, a la obtención de un título académico cuando para cumplir con esa actividad se requiera de un conocimiento especial; si bien esta misma norma permite a la ley establecer condiciones adicionales, también lo es que ellas no pueden hacer nugatorio el derecho reconocido por la Constitución.

Las Leyes 60 de 1981 y 13 de 1989 no establecen una sanción de tipo administrativo, acorde con el Estatuto Superior, para quienes dejaron de solicitar la tarjeta profesional dentro de la oportunidad señalada; se desprende de ellas que a tales personas simplemente se les debe negar ese documento y, por lo tanto, se les imposibilita de por vida para ejercer plenamente su profesión(...)”

“La Corte no desconoce que el peticionario incumplió con el trámite administrativo impuesto por la ley, y que ello eventualmente ameritaría una sanción. Sin embargo, ésta no fue consagrada legalmente de manera previa, por lo que jurídicamente no existe, y no puede ser reemplazada por la negación indefinida de la tarjeta que habilita para el ejercicio normal de la profesión. En consecuencia, el Consejo demandado en procura de la defensa de los derechos fundamentales del actor, y debido al carácter prevalente de la Constitución, debió inaplicar las disposiciones antes señaladas, como se le ordenará hacerlo en la parte resolutive de esta providencia.

La Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, dispondrá que, tanto el Consejo Profesional de Administración de Empresas como los jueces de la República, deberán aplicar la doctrina constitucional sostenida en esta providencia, teniendo en cuenta los parámetros esbozados en la sentencia C-083 de 1995.(...)”

Las anteriores consideraciones resultan plenamente aplicables para el caso en estudio ; por

tanto, es dable concluir que aunque la finalidad del establecimiento de un plazo como el propuesto por las normas acusadas fue la de facilitar a todos los administradores de empresas titulados un período de gracia para que acreditaran el requisito de la inscripción y obtención de la matrícula profesional según la nueva normatividad (Ley 60 de 1981, art. 12 y Ley 13 de 1989, art. 1o.), el contenido normativo allí adoptado por el legislador, en ejercicio de la función legislativa, produjo unos resultados contrarios a los nuevos mandatos constitucionales.

La limitante temporal que se impuso a los profesionales de la administración de empresas ya titulados para cumplir con el requisito de la inscripción y obtención de la matrícula profesional, más allá de regular la obtención de un requisito para el ejercicio de la profesión, restringió su propio ejercicio, afectando el derecho a disfrutar del libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio y del trabajo que debe gozar de especial protección del Estado (C.P., arts. 16, 26 y 25, respectivamente.), toda vez que vencidos los plazos legalmente establecidos y como se menciona en la exposición de motivos ya referida, se carecía de "...autorización legal, para el ejercicio de la profesión donde esta es requerida como requisito indispensable para el ingreso al mercado laboral."

Tal restricción resulta violatoria del núcleo esencial de los mencionados derechos por cuanto la regulación legislativa los sujeta a limitaciones que lo hacen nugatorios impracticables o "...dificultan irrazonablemente su ejercicio o lo privan de protección.⁴

Además, la protección a la sociedad que se pretende con la reglamentación de la profesión de administración de empresas por su función social, mediante un desempeño idóneo y dentro de una moralidad, para que los intereses de las organizaciones privadas y públicas puedan estar garantizados por los profesionales que los dirijan, como así se estableció en la exposición de motivos de la Ley 60 de 1981, plantea una ponderación de intereses jurídico-constitucionales frente al ejercicio mismo de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo, que en ningún caso puede resolverse minando el núcleo esencial de los mismos.

Ya la Corte ha señalado que "El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones

desproporcionadas a su libre ejercicio.”⁵, lo que en el presente caso se traduce en que la medida adoptada en la regulación contenida en las normas cuestionadas, no es razonable ni proporcional al fin que con ellas se pretende y en cambio niegan el ejercicio y la salvaguarda de derechos de rango constitucional.

Por último, cabe anotar, que la orden de inscripción y obtención de la matrícula profesional para el ejercicio de la profesión de administrador de empresas no otorga el derecho mismo a ejercerla sino que constituye el reconocimiento al lleno de todos los requisitos impuestos para obtener un título profesional y que asegura que el profesional detenta una formación académica idónea para desempeñar esa actividad.

Por lo tanto, sujetar a un término su consecución es procedente siempre y cuando su cumplimiento se apoye en sanciones administrativas que provean a dicho fin y no impidan el ejercicio de los derechos mencionados. De manera que, si al vencerse dicho término se hace imposible ejercer el derecho, ello supone desconocer el proceso formativo profesional científico legalmente adelantado y reconocido, vigilado e inspeccionado por el Estado, a través de las autoridades competentes, lo que conduciría a un claro desconocimiento de los fines mismos del Estado (C.P., art. 2o.).

Cabe agregar que en un asunto similar al que se examina, acerca de la obtención de licencia y ejercicio de la profesión de topógrafo, la Corte Constitucional en ejercicio del control material de constitucionalidad respecto de la Ley 70 de 1979, concluyó lo siguiente:

“(...) El certificado es pues simplemente el reconocimiento de la titularidad del derecho que se adquiere con el lleno de todos los requisitos. En este sentido, la matrícula o certificado, no otorga el derecho sino que lo reconoce. Todo lo cual no obsta para que pueda suspenderse el ejercicio del mismo hasta tanto no se haya confirmado plenamente su titularidad.

Por tanto, el vencimiento del término de un año establecido por la ley no puede implicar la pérdida del derecho, pues estaríamos frente a la vulneración de un derecho adquirido de carácter fundamental, cual es la libertad de escoger profesión u oficio y por conexidad se estaría también violando el derecho fundamental al trabajo. (...)”⁶.

Así las cosas, en aras a la protección del interés general por el ejercicio de las profesiones, el legislador perfectamente puede exigir requisitos, como en este caso la inscripción y

obtención de la matrícula profesional para los administradores de empresas, que constituyan, únicamente, la verificación de la existencia de un título y de la validez del mismo; por consiguiente, su exigencia no puede impedir el ejercicio de la profesión, en cuanto constituye un derecho adquirido con arreglo a las leyes civiles y fundamental en su naturaleza, como consecuencia del libre desarrollo de la personalidad y al trabajo, y que gozan de especial protección constitucional.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará inexecutable no sólo los apartes demandados sino la totalidad del artículo 12 de la Ley 60 de 1981 y del artículo 1o. de la Ley 13 de 1989, por presentar en su contenido una unidad inescindible que no permite un pronunciamiento parcial de inconstitucionalidad.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNADEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-660/97

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Restricciones (Salvamento de voto)

Las normas parcialmente demandadas, interpretadas como lo hace el demandante, restringen de manera desproporcionada el derecho fundamental a ejercer profesión u oficio. No obstante, entendidas simplemente como un plazo de gracia cuyo vencimiento da lugar a la suspensión del derecho mientras su titular obtiene la correspondiente matrícula, no sólo no violan la Constitución sino que promueve principios y valores constitucionales. Este segundo entendimiento permite afirmar que las citadas disposiciones establecen un régimen de transición destinado a asegurar, tanto los derechos de los egresados a no ser sorprendidos con nuevas reglamentaciones, como el interés general representado en el control a los respectivos profesionales. En este sentido se ha pronunciado la Corporación indicando que siempre que se otorgue un plazo razonable para cumplir con el requisito de la matrícula, nada obsta para que quienes no lo hagan durante el mencionado plazo, vean suspendido su derecho a ejercer la profesión hasta tanto no satisfagan la precitada condición.

DERECHO AL EJERCICIO DE PROFESION-Requisito desproporcionado (Salvamento de voto)

La Corte no sólo declaró inexecutable un requisito desproporcionado, sino que, por omitir hacer las distinciones pertinentes, excluyó del ordenamiento la disposición que otorgaba un plazo razonable para ejercer la profesión mientras se tramitaba la respectiva matrícula, así como la base normativa para entender suspendido el derecho al ejercicio profesional hasta tanto se cumpliera con los requisitos de ley. Como quedo expresado, no existen razones constitucionales para haber excluido estas dos disposiciones del ordenamiento jurídico.

ADMINISTRACION DE EMPRESAS-Profesionales graduados sin matrícula profesional (Salvamento de voto)

La declaración de inexecutable pura y simple, origina una seria incertidumbre sobre el status actual de los profesionales graduados con anterioridad a la vigencia de la Ley 60 de 1981 y que no han obtenido la correspondiente matrícula profesional, ¿acaso pueden seguir ejerciendo mientras obtienen el mencionado requisito? o, por el contrario, ¿su derecho esta suspendido mientras gestionan la obtención de la matrícula?. Estos interrogantes y algunos otros, se hubieran evitado si, en desarrollo del principio de conservación del derecho tantas veces prolijado por esta Corporación, la Corte hubiese declarado la executable de las normas demandadas limitando su alcance a la mera suspensión del derecho a ejercer la profesión hasta tanto no se obtuviera la respectiva matrícula, la que podía ser solicitada en cualquier momento, siguiendo el trámite al que deben someterse los nuevos egresados.

Referencia: Expediente D-1729

Actor: Lina Maria Cifuentes Cruz

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 (parcial) de la Ley 60 de 1981 y el artículo 1 (parcial) de la Ley 13 de 1989

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

1. Con todo respeto me aparto de la sentencia de la Corte en lo que respecta a la declaración de inexecutable de las normas parcialmente demandadas. Por las razones que expongo a

continuación, considero que las mencionadas disposiciones han debido ser declaradas exequibles, condicionando su aplicación a una de sus dos posibles interpretaciones y no, como se hizo, excluirlas integralmente del ordenamiento jurídico. A mi juicio con esta decisión se originó un eventual conflicto que hubiera podido evitarse de haber sido adoptada una decisión condicionada.

2. En efecto, las normas demandadas son susceptibles de una doble interpretación. En primer lugar, como lo hace el demandante, las citadas disposiciones pueden ser entendidas como la definición de un plazo de cinco años, vencido el cual resulta improcedente la obtención de la matrícula profesional. Sin embargo, nada obsta para que sean interpretadas como la definición de un plazo de gracia para ejercer la profesión sin la respectiva tarjeta y cuyo vencimiento implica, simplemente, la suspensión de la práctica profesional hasta tanto no se obtenga el citado requisito. En la primera interpretación, el vencimiento del plazo da lugar a la prohibición de ejercer la profesión. En la segunda, el mencionado vencimiento origina la simple suspensión del ejercicio profesional, sujeta al cumplimiento posterior de la condición impuesta por la ley, lo que podría hacerse en cualquier tiempo, siguiendo el procedimiento establecido para los nuevos egresados.

3. Ciertamente, las normas parcialmente demandadas, interpretadas como lo hace el demandante, restringen de manera desproporcionada el derecho fundamental a ejercer profesión u oficio. No obstante, entendidas simplemente como un plazo de gracia cuyo vencimiento da lugar a la suspensión del derecho mientras su titular obtiene la correspondiente matrícula, no sólo no violan la Constitución sino que promueve principios y valores constitucionales. Este segundo entendimiento permite afirmar que las citadas disposiciones establecen un régimen de transición destinado a asegurar, tanto los derechos de los egresados a no ser sorprendidos con nuevas reglamentaciones, como el interés general representado en el control a los respectivos profesionales. En este sentido se ha pronunciado la Corporación indicando que siempre que se otorgue un plazo razonable para cumplir con el requisito de la matrícula, nada obsta para que quienes no lo hagan durante el mencionado plazo, vean suspendido su derecho a ejercer la profesión hasta tanto no satisfagan la precitada condición. Sobre el particular la sentencia C-606 de 192 (M.P. Ciro Angarita Barón) expresó:

“El certificado es pues simplemente el reconocimiento de la titularidad del derecho que se

adquiere con el lleno de todos los requisitos. En este sentido, la matrícula o certificado, no otorga el derecho sino que lo reconoce. Todo lo cual no obsta para que pueda suspenderse el ejercicio del mismo hasta tanto no se haya confirmado plenamente su titularidad”.

4. En el presente caso, la Corte no sólo declaró inexecutable un requisito desproporcionado, sino que, por omitir hacer las distinciones pertinentes, excluyó del ordenamiento la disposición que otorgaba un plazo razonable para ejercer la profesión mientras se tramitaba la respectiva matrícula, así como la base normativa para entender suspendido el derecho al ejercicio profesional hasta tanto se cumpliera con los requisitos de ley. Como quedo expresado, no existen razones constitucionales para haber excluido estas dos disposiciones del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, la declaración de inexecutable pura y simple, origina una seria incertidumbre sobre el status actual de los profesionales graduados con anterioridad a la vigencia de la Ley 60 de 1981 y que no han obtenido la correspondiente matrícula profesional, ¿acaso pueden seguir ejerciendo mientras obtienen el mencionado requisito? o, por el contrario, ¿su derecho esta suspendido mientras gestionan la obtención de la matrícula?. Estos interrogantes y algunos otros, se hubieran evitado si, en desarrollo del principio de conservación del derecho tantas veces prolijado por esta Corporación, la Corte hubiese declarado la executable de las normas demandadas limitando su alcance a la mera suspensión del derecho a ejercer la profesión hasta tanto no se obtuviera la respectiva matrícula, la que podía ser solicitada en cualquier momento, siguiendo el trámite al que deben someterse los nuevos egresados.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 C.S.J. Sentencia de Nov. 18/69. Gaceta Judicial CXXXVII, No. 2338.

2 Historia de las leyes. Legislatura de 1981, Tomo III, H. Senado de la República, págs. 668 y 669.

3 Anales del Congreso, Cámara de Representantes, del día miércoles 14 de septiembre de 1988.

4 Sentencia C-489/95, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia T-426/92, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Sentencia C-606 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.