

Sentencia C-816-09

Referencia: expediente D-7746

Demandante: Jorge Ramiro Barrera Forero

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 (parcial) y su parágrafo 2, de la Ley 1164 de 2007, "por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud"

Dra. MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009).

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Ramiro Barrera Forero, demandó el artículo 18 (parcial) y su parágrafo 2, de la Ley 1164 de 2007, "por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud", por considerar que la norma acusada vulnera los artículos 13, 25, 26, 27, 29 y 53 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

LEY 1164 DE 2007

(Octubre 3)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud

(...)

ARTÍCULO 18. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES Y OCUPACIONES DEL ÁREA DE LA SALUD. Las profesiones y ocupaciones del área de la salud se entienden reguladas a partir de la presente ley, por tanto, el ejercicio de las mismas

requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditar una de las siguientes condiciones académicas:

a) Título otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida, para el personal en salud con formación en educación superior (técnico, tecnólogo, profesional, especialización, magíster, doctorado), en los términos señalados en la Ley 30 de 1992, o la norma que la modifique adicione o sustituya;

b) Certificado otorgado por una institución de educación no formal, legalmente reconocida, para el personal auxiliar en el área de la salud, en los términos establecidos en la Ley 115 de 1994 y sus reglamentarios;

c) Convalidación en el caso de títulos o certificados obtenidos en el extranjero de acuerdo a las normas vigentes. Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos.

PARÁGRAFO 2°. Quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un período de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado.” (Se subraya lo demandado)

III. LA DEMANDA

Pretende el actor que se declare la inexecutable de los apartes subrayados del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, por considerar que constituyen una seria amenaza a los derechos fundamentales contenidos en los artículos 13 (derecho a la igualdad), 25 (derecho al trabajo), 26 (libertad de escoger profesión u oficio), 27 (libertad de enseñanza y aprendizaje), 29 (debido proceso) y 53-5 (derechos laborales adquiridos), de la Constitución Política.

El ciudadano estima que los apartes demandados del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007 y el párrafo 2 del mismo artículo, exigen de manera indiscriminada un nuevo requisito para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud, consistente en contar con el título de especialización, magíster o doctorado, que genera tres consecuencias negativas: (i) el establecimiento de competencias propias para especialidades y sub-especialidades del área de la salud; (ii) la determinación arbitraria de un plazo de tres (3) años a las profesiones generales para obtener dichos títulos, como requisito para continuar ejerciendo su profesión; y (iii) la adopción de un nuevo requisito sin contar con un diagnóstico claro sobre las condiciones reales y materiales que determinan la ejecución de la ley, ni su impacto a nivel social o gremial.

A continuación, el actor fundamenta la inconstitucionalidad de los apartes demandados del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007 y de su párrafo 2°, en las siguientes

consideraciones:

1) La violación del derecho fundamental a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución. Sustenta su tesis en que la exigencia a los profesionales de la salud de un título de posgrado para continuar ejerciendo su profesión, que no es exigido a otras profesiones, en los siguientes términos:

“(…) no se entiende la intención del Estado de exigir indiscriminada e injustificadamente un título de post-grado (especialización, magister, doctorado) para desarrollar las actividades propias de la profesión. La especialización busca un perfeccionamiento en la misma profesión que se ha venido ejerciendo, pero el título de especialista o la falta de este ni impiden que un profesional ejerza libremente labores generales propias de la profesión escogida, o a un profesional general desarrollar actividades especializadas, dentro del libre ejercicio de su profesión.

Exigir a un profesional de la salud el título de posgrado para continuar ejerciendo su profesión constituye un trato discriminatorio frente a las demás profesiones liberales que no son sometidas a la exigencia de requisitos distintos a la obtención y reconocimiento por parte del Estado de un título profesional que certifique su idoneidad para el ejercicio de la misma, constituyéndose la violación del Derecho Fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de nuestra Constitución Política.”

2) El desconocimiento del derecho al trabajo y la vulneración del derecho a ejercer libremente la profesión, previstos en los artículos 25 y 26 de la Carta, lo fundamenta en que la exigencia del título de especialista para el profesional general y el “concepto de existencia de competencias propias de especialidades”, dada la complejidad del ser humano y la estrecha interrelación de todos los órganos y sistemas, plantea serios dilemas y conflictos que incidirían directamente en la atención oportuna y eficiente del paciente. Estima que la determinación de las actividades que por su alto nivel de complejidad y requerimiento de tecnología exijan una formación profesional especializada debe ser producto de la auto-regulación en el ejercicio de tales actividades puesto que ninguna entidad de atención en salud facilitaría sus instalaciones, personal o equipos para que un profesional general pueda realizarlas. Considera que “exigir como requisito para desempeñar la profesión un título de post-grado, o el mero concepto de las competencias propias de especialidades estaría condenando a la desaparición la medicina general como profesión o se estaría convirtiendo a los médicos generales en simples clasificadores de pacientes sin competencia para atenderlos, condenados a estar sentados detrás de un escritorio derivando su atención a los especialistas de cada área.”

Sostiene apoyado en la reproducción de extensos apartes de las sentencias C-606 de 1992, C-756 de 2008 y C-1063 de 2008, que el legislador no puede en “su noble afán de garantizar una mayor calidad en la atención en salud”, limitar el derecho fundamental al trabajo.

3) El desconocimiento de la libertad de enseñanza y aprendizaje consagrado en el artículo 27 de la Carta, lo soporta en la circunstancia de que la obtención de un título de posgrado constituye “una onerosísima carga”, puesto que este tipo de programas son de muy limitado acceso, altísimo costo económico y dedicación exclusiva, razón por la cual,

la mayoría de profesionales de la salud se ven “obligados a enriquecer su conocimiento y experticia profesional mediante procesos de auto-formación, el estudio constante, la revisión de la literatura, la asistencia a conferencias y congresos, logrando en muchos casos ser igual de competentes y diestros en determinadas actividades especializadas que los especialistas titulados. Este proceso de formación y enriquecimiento académico pretende ser desconocido por el Estado declarándolo inútil e inválido al reservar excluyentemente a quienes cuentan con un título profesional la competencia del ejercicio de actividades especializadas en salud.”

4) La vulneración del artículo 29 constitucional la sustenta con el argumento de que exigir el título de posgrado como requisito para ejercer la profesión, menoscaba la presunción de inocencia y genera un riesgo legal desmedido para el ejercicio de la medicina general. Al respecto afirma el demandante:

“(…) dado el alto riesgo de demanda que generaría la aparente incompetencia del profesional general para atender casos para los que cuente con la competencia profesional; así, a priori se tipificaría impericia o imprudencia cuando realiza una actuación en salud sin contar con un título de especialista así se cuente con los conocimientos y destrezas para realizarlo, se viola el Derecho Fundamental al debido proceso, ya que la presunción de inocencia quedaría menoscabada generando dudas sobre la competencia del profesional, así la actuación del profesional se ciña a las normas éticas y profesionales; su actuar sería culposo per se lo que viola el Derecho Fundamental al debido proceso y a la presunción de inocencia.”

5) Finalmente, considera la demanda que se desconocen con la norma, los derechos laborales adquiridos (art. 53 de la Carta), puesto que el artículo 18 de la misma Ley 1164 de 2007 reconoce que existe un número no determinado de profesionales generales en salud ejerciendo como especialistas sin contar con el título respectivo, y el hecho de que esta actividad se haya venido ejerciendo con la protección del Estado, constituye por sí solo el reconocimiento a un derecho laboral adquirido.

Razón por la cual, “la exigencia de nuevos requisitos, como sería el título de postgrado, para continuar desempeñando la profesión viola el artículo 53 de nuestra Constitución Política, dado que amenaza la dignidad del profesional, la libertad y los derechos adquiridos y garantizados por el Estado para el ejercicio de su profesión. Debería, por lo tanto, interpretarse y aplicarse en el sentido positivo del parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, entendiéndose que el Estado brinda una valiosa oportunidad para los profesionales generales que no contamos con el título de especialista pero realizamos actividades especializadas, cuando fija un plazo de 3 años a tales profesionales de la salud quienes están ejerciendo actividades especializadas para validar su conocimiento y experiencia ante una institución de educación superior legalmente reconocida y así obtener el título de especialista; pero esta no es la lectura que le están dando las autoridades nacionales como el Ministerio de la Protección Social y las Secretarías Seccionales de Salud; no puede entenderse bajo ningún punto de vista que el no cumplimiento de este requisito priva al profesional de continuar ejerciendo su profesión desconociendo el tiempo, esfuerzo y dinero que este profesional ha invertido en su capacitación y perfeccionamiento de sus competencias y coartando el ejercicio de

los Derechos Fundamentales invocados, cuya protección el Estado debe garantizar.”

IV. INTERVENCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

La Supersalud mediante apoderado debidamente constituido, se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada y solicita a la Corte declararse inhibida para proferir fallo de fondo, por no contener una proposición jurídica real y existente, derivada de la normatividad atacada, sino una deducida por el actor; por contener argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan; y por no ser pertinente puesto que se propone “dentro de un análisis subjetivo de conveniencia particular, a partir de una valoración parcial de sus efectos, sin hacer reparos de los efectos positivos, que la misma tiene, para mejorar la prestación de los servicios de salud (...).”

En caso de no prosperar la solicitud de inhibición, se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad formulada por el demandante, de acuerdo con los siguientes fundamentos jurídicos:

1) La prestación del servicio de salud conlleva un riesgo social alto, que no puede ponderarse con el libre desarrollo del ejercicio de la profesión, más aún cuando, la misma Constitución y la ley, ordenan que dicho servicio debe ser prestado respetando los principios de eficacia, oportunidad, integralidad, e idoneidad, entre otros. En consecuencia, no pueden el Legislador, el Gobierno Nacional ni la comunidad permitir que particulares que no acrediten los conocimientos académicos, científicos y la actualización de los mismos, tengan la posibilidad de prestar servicios de salud en todos sus órdenes, poniendo en riesgo la salud e incluso la vida de los usuarios, con la consecuente responsabilidad que la deficiente prestación del servicio de salud le genera al Estado.

2) En la Sentencia C-756 de 2008, la Corte no objetó la intención del legislador de procurar la mejor formación, capacitación e idoneidad de los profesionales de la salud, máxime cuando este propósito redundaba en el mejoramiento del servicio y en la calidad de la atención de la población.

3) El Legislador, en el artículo 22 de la Ley 1164 de 2007 dispuso que ninguna persona podrá realizar actividades de atención en salud o ejercer competencias para las cuales no está autorizada, sin los requisitos previstos en esta ley, y que en caso de incumplimiento de lo plasmado en la misma, se entenderá que el ejercicio de la profesión es ilegal.

4) El accionante no sustenta la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 13, 27, 29 y 53 de la Carta.

V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

El Ministerio de la Protección Social a través de apoderado solicitó la exequibilidad de los apartes demandados, de conformidad con el concepto técnico emitido por la Dirección General de Análisis y Políticas de Recursos Humanos de la entidad, cuyas principales conclusiones se presentan a continuación:

1) El actor al no tener en cuenta la integralidad del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, llega a unas conclusiones que no tienen fundamento alguno en el contexto de la norma. No resulta viable, como lo interpreta el demandante, deducir del texto de la disposición la obtención de un título de posgrado como requisito para ejercer las profesiones de la salud, y en consecuencia, tampoco vulnera el derecho al trabajo y al ejercicio de las profesiones de dicha área.

2) El párrafo 2 del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, señala un término de tres (3) años a los profesionales que estén ejerciendo especialidades y subespecialidades y a las personas que ejerzan en una ocupación del área de la salud, sin haber obtenido el título correspondiente, para acreditar la competencia académica respectiva por parte de una institución reconocida por el Estado, en desarrollo de los principios generales que rigen la formación y el desempeño del talento humano del área de la salud, entre los que se destacan la calidad y la ética, los cuales son objeto de vigilancia y control por parte del Estado.

3) El hecho de que el artículo 39 de la Ley 1164 de 2007 no haya derogado de forma expresa ninguna disposición, puede interpretarse como el reconocimiento de la vigencia de los desarrollos normativos, en particular los relacionados con la regulación de profesiones y especialidades del área de la salud como medicina, odontología, enfermería, bacteriología, optometría, y anestesiología, entre otras.

4) El término que prevé la Ley 1164 de 2007 para la acreditación de idoneidad de los profesionales que ejercen especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud, desarrolla el mandato previsto en la Ley 30 de 1992 en el sentido de garantizar un recurso profesional adecuado que preste a la comunidad un servicio de calidad. En este sentido la Ley 1164 de 2007 se constituye en un instrumento de políticas públicas para garantizar la calidad e idoneidad en la atención en salud.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación mediante concepto No. 4813, radicado en esta Corporación el 16 de julio del presente año, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones “especialización, magíster, doctorado”, contenidas en el artículo 18 (parcial) y su párrafo 2, de la Ley 1164 de 2007, por cuando adolece de vicios sustanciales de conformidad con los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. Subsidiariamente, en la eventualidad de que la Corte desestime su petición, pide la declaratoria de exequibilidad de dichas expresiones.

Para el Ministerio Público de la simple lectura del texto completo del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, numeral 1, literal a), se entiende que el legislador contempló la exigencia del requisito para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud, con el objeto de demostrar las condiciones académicas, como es la del “título otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida para el personal en salud con formación en educación superior”. Es decir, se limita a solicitar el título obtenido a aquellos profesionales que han adelantado programas de formación superior, y de ninguna manera a pedir la acreditación de un requisito nuevo, como lo señala el accionante.

Observa también que la norma relaciona, entre otros, los títulos de los programas académicos, técnico, tecnólogo, profesional, especialista, magíster, y doctorado, bajo los términos de la Ley 30 de 1992, disposición mediante la cual se organiza el servicio de la Educación Superior, hoy vigente.

Considera la Vista Fiscal que la posibilidad de exigir un título de idoneidad para el ejercicio de una profesión u oficio, es una medida constitucional válida, cuando está de por medio el riesgo social que tendría el desarrollo de una actividad ejercida por personas no capacitadas, al poner en peligro derechos constitucionales como la salud y la vida, lo serían en este caso, conforme lo ha señalado la jurisprudencia:

“Por ende, en primer término, el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales; pero eso no es suficiente; es además necesario que ese riesgo pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica. En efecto, no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, sólo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica.

“(…) es razonable sostener que si el Legislador está obligado a exigir títulos de idoneidad también goza de un margen importante de discrecionalidad para fijar los requisitos necesarios para obtener la autorización estatal para el ejercicio de una profesión. Sin embargo, esto no quiere decir que el Legislador es absolutamente libre para establecer las condiciones para lograr el título de idoneidad, pues el Congreso no puede imponer condiciones exageradas, o poco razonables, que anulen los derechos a ejercer una profesión y al trabajo.”¹

Esta exigencia, a juicio el Ministerio Público, es natural y obvia, pues se refiere a los títulos como formas de acreditación para las profesiones y ocupaciones del área de la salud, razón por la cual considera que el demandante hizo una lectura que no corresponde al contenido de la norma, y las afirmaciones que hace en el líbello de la demanda por violación de la Constitución no están demostradas. En ese sentido, considera procedente solicitar a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de fondo acerca de la demanda, por adolecer de vicios sustanciales de conformidad con los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad previstos en el Decreto 2067 de 1991 y en la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la

Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problema jurídico

Tanto la Superintendencia de Salud como el Ministerio Público solicitan a la Corte en sus intervenciones inhibirse de un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustancial de la demanda.

La Superintendencia de Salud sostiene que la demanda no cumple con los requisitos de especificidad, certeza y pertinencia, puesto que no contiene una proposición jurídica real y existente, derivada de la normatividad atacada, sino una deducida por el actor y además presenta argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Considera también que la demanda no es pertinente, por cuanto se propone dentro de un análisis subjetivo de conveniencia particular, a partir de una valoración parcial de sus efectos, sin hacer reparos de los efectos positivos, que la misma tiene, para mejorar la prestación de los servicios de salud.

El Ministerio Público en el mismo sentido solicita a la Corporación declararse inhibida para conocer de la demanda debido a la falta de claridad y suficiencia en la formulación de las razones de inconstitucionalidad. Considera que no es posible inferir de las expresiones demandadas el sentido expresado por el actor, consistente en que se está ante la exigencia de un nuevo requisito para continuar en el ejercicio de las profesiones y ocupaciones en el área de la salud que vulnera el derecho a la igualdad.

Además, resalta las fallas en la argumentación del demandante cuando se alega la violación del principio de igualdad, a la luz de la jurisprudencia constitucional, en el sentido de que el actor no indicó en forma concreta y clara las consecuencias del tratamiento diferenciado establecido en la norma, ni las razones por las cuales estima que es injustificado y discriminatorio, es decir, no enunció los supuestos susceptibles de comparación, ni determinó a partir de ellos cuáles han recibido injustificadamente un trato divergente, mereciendo uno igual.

Finalmente, el ministerio de la Protección Social, a través de la Dirección General de Análisis y Políticas de Recursos Humanos, emitió un concepto técnico en el que afirma que el demandante “no tuvo en cuenta la integralidad del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007 y por eso llega a unas conclusiones que no tienen asidero ni en la interpretación literal del mismo, ni en el contexto de la norma.” En consecuencia, para la Dirección es claro que el texto de la norma demandada no establece la obtención de un título de posgrado como requisito para ejercer las profesiones de la salud, como lo interpreta el demandante, máxime cuando la Ley 14 de 1962 sigue vigente, puesto que no fue derogada por la Ley 1164 de 2007, y define con claridad que podrán ejercer la medicina y la cirugía “quienes hayan adquirido título de médico y cirujano expedido por alguna de las Facultades o escuelas Universitarias reconocidas por el Estado y que funcionen o hayan funcionando legalmente en el país.”

Corresponde a la Corte averiguar, en primer lugar, si como lo sostienen los intervinientes y el Ministerio Público, los supuestos jurídicos en que se apoya la demanda no derivan de la

norma acusada sino que provienen de la interpretación subjetiva del demandante. En caso de que correspondan a un texto deducido por el actor, la Sala deberá inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda. Si por el contrario, realmente existen cargos constitucionales respecto de las expresiones acusadas, procederá a abordar el siguiente problema jurídico: determinar si el literal a) del artículo 1 de la Ley 1164 de 2007 y su parágrafo 2° al exigir, el primero, el título de especialización, magíster o doctorado, y el segundo un término de tres años para acreditarlos, vulneran los derechos fundamentales contenidos en los artículos 13 (igualdad), 25 (trabajo), 26 (libertad de escoger profesión u oficio), 27 (libertad de enseñanza y aprendizaje), 29 (debido proceso) y 53 (derechos laborales adquiridos), de la Constitución Política.

3. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

Dado el carácter popular que la Constitución le atribuye a la acción pública de inexecutable, la demanda debe ser analizada a la luz del principio pro actione. Sin embargo, en ella deben concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que se adelanta.

El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2 prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) la determinación de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales; (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado, y ; (v) la razón por la cual la Corte es competente. No obstante, no es suficiente el cumplimiento formal de esos requisitos. Además de las exigencias formales, es importante determinar el objeto de la demanda, la razón por la cual la Corte es competente para conocer de ella, y el concepto de la violación.

El concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas -lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-; (iii) y se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones -según amplia y reiterada jurisprudencia de la Corte- deben ser razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En la Sentencia C-1052 de 2012 la Corte precisó al alcance de cada uno de estos conceptos.

Que los cargos sean claros, significa que deben ser suficientemente inteligibles por quien tiene a cargo la solución de la demanda. La jurisprudencia ha precisado este concepto en los siguientes términos: “[l]a claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”³, no lo excusa del

deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.”

Respecto a la certeza de los cargos, la Corte ha dicho: “las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”⁴ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.⁵ Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.”⁶

La exigencia de especificidad busca que los cargos sean precisos, es decir, no pequen de vaguedad o excesiva abstracción. Para la Corte, “[e]l juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.”⁷

Que los cargos sean pertinentes significa que los mismos deben presentar una oposición constitucional entre el texto de las disposiciones constitucionales y las legales demandas. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales⁸ y doctrinarias⁹, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”¹⁰; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia¹¹, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹² a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, que los cargos sean suficientes implica que deben consignar los argumentos necesarios para hacer surgir en el juez la duda mínima acerca de la inexecutable de la norma acusada. Así, la Corte ha dicho que un cargo es suficiente cuando presenta “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y

éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

En caso de que los argumentos de la demanda no cumplan con los requisitos mínimos que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido y reiterado para que existan verdaderos cargos de inconstitucionalidad, la Corte debe abstenerse de producir un pronunciamiento de fondo y proceder a emitir un fallo inhibitorio.

3.1. Los cargos formulados por el demandante no cumplen con los requisitos de certeza y pertinencia.

A pesar de que el actor sólo impugnó algunas expresiones contenidas en el literal a) del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007 (las que aparecen subrayadas) y el párrafo 2, de un análisis integral y sistemático de ese enunciado normativo, la Sala concluye que la norma acusada¹³ se limita a exigir la acreditación de un requisito o condición académica para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones de la salud: título otorgado por una institución de educación superior (técnico, tecnólogo, profesional, especialización, magíster, doctorado, en los términos señalados en la Ley 30 de 1992 o la norma que la modifique, adicione o sustituya); certificado expedido por una institución de educación no formal, legalmente reconocida, para el personal auxiliar en el área de la salud; o convalidación en el caso de los títulos obtenidos en el extranjero de acuerdo a las normas vigentes (si existen convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en éstos);¹⁴ y no como lo sostiene el demandante, a requerir un título de postgrado en todos los eventos como condición para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones de la salud.

En efecto, la Ley 30 de 1992, en su artículo 7 prevé como campos de acción de la educación superior “el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía”, los cuales son desarrollados por los programas de pregrado y de postgrado ofrecidos por las instituciones de Educación Superior (instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y las universidades (arts. 8 y 16). Respecto de los programas de pregrado señala que son los que preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos.

Como programas de postgrado contempla las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los post-doctorados (art. 10). Define los programas de especialización como

aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias (art. 11)¹⁵; y precisa en torno los programas de maestría, doctorado y post-doctorado que son los que tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad (art. 12).¹⁶

Así las cosas, se desprende claramente que la norma demandada parcialmente no está consagrando la exigencia de un título de especialización a todas las profesiones y ocupaciones del área de la salud para poder ejercer en este campo, como lo afirma el actor, sino la exigencia de acreditar la condición académica que corresponda de acuerdo a las labores o actividades realmente desempeñadas en el área de la salud en cada caso concreto. Por ejemplo, si se trata de un tecnólogo en regencia de farmacia, para poder ejercer su profesión deberá acreditar el título de tecnólogo en regencia de farmacia, debidamente expedido por una institución de educación superior, y no un título de especialización, magíster o doctorado, como lo deduce equivocadamente el actor.¹⁷ Si se trata de ejercer como optómetra se requiere que el profesional haya obtenido el respectivo título universitario, otorgado por alguna de las instituciones universitarias reconocidas por el Gobierno Nacional y su tarjeta profesional,¹⁸ sin que pueda entenderse como lo argumenta el actor que además se le está exigiendo uno cualquiera de los títulos adicionales mencionados.

Además para quienes se encuentran ejerciendo competencias propias de especialistas, subespecialistas y ocupaciones del área de la salud, sin el título o certificado correspondiente, la ley les otorga en el parágrafo 2 demandado, por una sola vez y por un término de tres (3) años, la posibilidad de acreditar la condición académica correspondiente. Carece en consecuencia, el cargo que soporta la violación de los artículos constitucionales señalados en la demanda del requisito de certeza exigido por la jurisprudencia constitucional, porque parte de un supuesto que no se deriva de la disposición acusada, sino de uno deducido por el actor.

Tampoco respeta el principio de pertinencia porque la demanda está más dirigida a cuestionar la conveniencia de la aplicabilidad de la ley en el caso particular de los médicos generales, que a una verdadera confrontación con la Constitución. Así lo confirman las aseveraciones del demandante en el sentido de que exigir un título de post-gradó “como nuevo requisito para desempeñar la profesión, o el mero concepto de las competencias propias de especialidades convierte a los médicos generales en simples clasificadores de pacientes sin competencia para atenderlos, condenados a estar sentados detrás de un escritorio derivando su atención a los especialistas de cada área”; o que el artículo 18 de la Ley 1164 de 2007 debería entenderse “en el sentido de que el Estado brinda una valiosa oportunidad para los profesionales generales que no contamos con el título de especialista pero realizamos actividades especializadas” para validar su conocimiento y experiencia. De manera que el demandante, no sólo se está apartando injustificadamente del verdadero alcance y contenido de la norma cuestionada, sino que además está derivando consecuencias que no se pueden predicar directamente de ella.

3.2. El cargo de igualdad no cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la

Corte.

El cargo por violación del principio de igualdad no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para efectuar un pronunciamiento de fondo.

La Corte ha señalado que cuando se atribuye a una norma la posible violación del principio de igualdad, no es suficiente una argumentación que se limite a afirmar que la disposición acusada establece un trato discriminatorio contrario al artículo 13 de la Carta, puesto que también se requiere que el demandante indique en forma concreta y clara (i) las consecuencias del tratamiento diferenciado establecido en la norma y (ii) las razones por las cuales estima que éste es injustificado y discriminatorio. Es decir, resulta necesario en estos casos enunciar los supuestos susceptibles de comparación, y a partir de ellos determinar cuáles han recibido injustificadamente un trato divergente, mereciendo uno igual.¹⁹

El accionante afirma de manera general que las expresiones acusadas exigen un nuevo requisito para continuar en el ejercicio de las profesiones y ocupaciones en el área de la salud (especialización, magíster y doctorado), que no es exigible a otras profesiones y oficios liberales y que por ello se vulnera el derecho a la igualdad, sin especificar cuáles son esas dichas profesiones, ni las consecuencias del tratamiento diferenciado previsto en la norma, como tampoco las razones por las cuales lo considera injustificado y discriminatorio.

Es evidente en el presente caso que el actor no satisfizo las exigencias en la formulación del cargo por violación del principio de igualdad, razón por la cual la Corte queda impedida para adelantar un juicio en esta materia sobre las expresiones acusadas.

Por las razones expuestas, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda contra el artículo 18 (parcial) y su parágrafo 2° de la Ley 1164 de 2007.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA, para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados contra las expresiones “especialización, magíster, doctorado”, contenidas en el artículo 18 (parcial) y su parágrafo 2°, de la Ley 1164 de 2007, “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente con permiso.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-964 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

2 Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-918 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C- 332 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C- 569 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-1200 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil); C-1087 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); Auto 122 de 2008 (MP. Jaime Araújo Rentería).

3 Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 (MP. José Gregorio Hernández). Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

4 Sentencia C-504 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

5 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se inhibe en esta oportunidad de proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se pueden predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-1516 de 2000 (MP. Cristina Pardo Schlesinger) y C-1552 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

6 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

7 *Ibíd.*

8 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz). La Corte declaró exequible en esta oportunidad el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

10 Cfr. *Ibíd.* Sentencia C-447 de 1997.

11 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

12 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-1044 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), C-201 de 2001 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

13 Este artículo originalmente establecía dos (2) requisitos para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud: (i) estar acreditado académicamente de acuerdo a lo indicado en el numeral 1, y (ii) estar certificado mediante la inscripción en el Registro Único Nacional (numeral 2). El segundo de los requisitos, fue declarado inexecutable por la Corte en Sentencia C-756 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

14 Los requisitos para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud, entre los que se encuentran la exigencia de títulos universitarios e incluso tarjetas profesionales en algunos casos, ha sido regulado por el legislador con anterioridad a la vigencia de la Ley 1164 de 2007, entre otros, en los siguientes casos: anestesiología (arts. 2 y 4 de la Ley 006 de 1991, fueron declarados executables mediante Sentencia C-280 de 1995 en materia de requisitos para ejercer la profesión); bacteriología (art. 2 de la Ley 036 de 1993); enfermería (arts. 14 y 15 de la Ley 266 de 1996); fisioterapia (art. 4 de la Ley 528 de 1999); fonoaudiología (art. 5 de la Ley 376 de 1997); medicina y cirugía (art. 2 de la Ley 14 de 1962); nutrición y dietética (art. 2 de la Ley 073 de 1979); odontología (art. 2 de la Ley 010 de 1962); optometría (art. 3 de la Ley 372 de 1997), sus literales a), b), c) y d) fueron declarados executables por la Sentencia C-251 de 1998; químico farmacéutico (art. 5 de la Ley 212 de 1995); radiología (arts. 4 y 5 de la Ley 657 de 2001); terapia ocupacional (art. 35 de la Ley 949 de 2005), psicología (Ley 1090 de 2006 (art. 6 de la Ley 1090 de 1996).

15 El artículo 11 de la Ley 30 de 1992 precisa que “las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar a la persona de los instrumentos básicos que la habilitan como investigador en un área específica de las ciencias o de las tecnologías o que le permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades y de las artes.”

16 El artículo 23 de la Ley 30 de 1992 señala que “los programas de doctorado se concentran en la formación de investigadores a nivel avanzado tomando como base la disposición, capacidad y conocimientos adquiridos por la persona en los niveles anteriores de formación.”

17 De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 485 de 1998 para el ejercicio profesional, el tecnólogo en regencia de farmacia deberá estar registrado en el Consejo Nacional de

Tecnólogo en Regencia de Farmacia o en la institución que haga sus veces; y no estar sancionados por la autoridad pública competente.

18 De conformidad con los literales a) y d) del artículo 3 de la Ley 372 de 1997. El encabezamiento y los literales a), b), c) y d) de este artículo fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-251-98 de 1998 (MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), cuyos principales apartes se citan a continuación: "(...) Estima la Corte que es competencia del legislador, cuando ejerce la atribución prevista en el artículo 26 de la Constitución -allí radica su esencia-, contemplar, además de la exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, las vías o modalidades para su obtención, lo que necesariamente significa expresar las características y requisitos de las instituciones educativas que estén facultadas para su expedición, así como también la manera de acreditar la obtención del título y las calidades del centro docente, nacional o extranjero, que lo confirió.//Resulta, pues, adecuado al sentido constitucional de la exigencia de títulos de idoneidad que la Ley haya consagrado, clasificándolas, las formas aceptadas de obtención del título de optómetra; la necesidad de haber sido reconocido por el Gobierno Nacional el establecimiento que lo confiere, cuando se trata de estudios adelantados en el país; el pre-requisito de sujeción a los tratados o convenios sobre homologación o convalidación, para los casos de estudios cumplidos en países con los cuales ellos se han celebrado, y la refrendación de las autoridades colombianas competentes en el país de origen del título; y, por supuesto, la exigencia de que, a falta de tales convenios o tratados de homologación o convalidación de títulos, no solamente se exhiban ante el Ministerio de Educación los certificados en que consten las materias cursadas y aprobadas y el respectivo título, sino que se proceda a la verificación del plan de estudios por el ICFES, antes de convalidarlo u homologarlo.//Son normas que en nada se oponen al ordenamiento constitucional y serán declaradas exequibles."

19 Sentencias C-1031 de 2002 (Rodrigo Escobar Gil); C-1086 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-188 de 2008 (Jaime Araújo Rentería).