

EXIGENCIA DE MAESTRIA O DOCTORADO AFINES, PARA SER MIEMBRO DE LA COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES-Cosa juzgada constitucional

DERECHO AL TRABAJO-El legislador puede establecer condiciones de ingreso a los cargos públicos sin violar el derecho a la igualdad/ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Regulación legislativa de condiciones y requisitos

Para explicar que el derecho al trabajo (C. Po. art. 25) no es absoluto, sino que el Legislador puede establecer condiciones de ingreso a los cargos públicos sin violar el derecho a la igualdad (C. Po. art. 13), la Sala expresó que el Congreso de la República: "... Puede exigir (i) títulos, (ii) experiencia, (iii) determinadas condiciones, o (iv) haber pasado una prueba o concurso. En algunos eventos el Legislador ha acudido a todos estos tipos de requisitos, en otros, sólo ha empleado alguno de ellos. Cualquiera que sea el método empleado, además de buscar el equilibrio entre los dos principios de la función pública mencionados, la potestad de configuración del Legislador debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de evitar que se establezcan requisitos que vulneren el núcleo esencial del derecho que tienen todos los ciudadanos a participar en la vida política en condiciones de igualdad".

COMISIONADO DE LA COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES-Exigencias legales para ejercer el cargo no son discriminatorias

En cuanto a la constitucionalidad de las exigencias legales para ejercer el cargo de comisionado, la Corte concluyó que estas no son discriminatorias, no otorgan privilegios a personas determinadas, "... sino que es una exigencia razonable que responde a las características y exigencias de un sector altamente tecnificado y en permanente evolución como lo es el sector de las telecomunicaciones. La regulación de un sector tan dinámico desde el punto de vista técnico, requería, a juicio del Legislador, de personas con los conocimientos técnicos necesarios y con habilidades de investigación y actualización que son propias de los grados de maestría y doctorado".

Referencia: expediente D-8082

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 (parcial) de la Ley 1341 de 2009, "Por

la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Henry Tapiero Jiménez

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., trece (13) de octubre de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y del trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Henry Tapiero Jiménez presentó demanda contra el artículo 20 (parcial) de la Ley 1341 de 2009, “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 30 de abril del presente año la demanda fue admitida, el Magistrado Sustanciador resolvió ordenar la fijación en lista de la norma acusada, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de la Protección Social, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Finalmente, invitó a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes,

Sergio Arboleda y de la Sabana, como también a la Corporación De Justicia, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, a la Comisión Colombiana de Juristas, y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que emitieran su opinión sobre la demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas, subrayando las expresiones demandadas:

“LEY 1341 DE 20091

Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

(...)

ARTÍCULO 20. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones tendrá la siguiente composición:

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones quien la presidirá, el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector como su delegado, y tres (3) comisionados de dedicación exclusiva, para períodos de tres (3) años, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Los comisionados serán designados por el Presidente de la República los cuales podrán ser: abogados, ingenieros electrónicos o de telecomunicaciones o economistas. En todo caso, al menos un comisionado deberá ser ingeniero.

Los comisionados deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años, con título de

pregrado y maestría o doctorado afines, y con experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional.

Uno de los comisionados, en forma rotatoria, ejercerá las funciones de Director Ejecutivo de acuerdo con el reglamento interno.

PARÁGRAFO 1o. La Comisión no podrá sesionar sin la presencia del Ministro de Comunicaciones.

PARÁGRAFO 2o. La CRC contará adicionalmente con una Coordinación Ejecutiva. La Dirección Ejecutiva y la Coordinación Ejecutiva, cumplirán sus funciones con el apoyo de grupos internos de trabajo, definidos en su reglamento interno.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones procederá a revisar y a adoptar la estructura y la planta de personal de la Comisión de Regulación de Comunicaciones”.

III. LA DEMANDA

Para el actor, las expresiones demandadas desconocen lo establecido en los artículos 13, 25, 26, 40-7 y 150-23 de la Constitución Política.

Considera el demandante que el Legislador extralimitó la órbita de sus competencias al establecer que sólo aquellos profesionales que puedan acreditar maestría o doctorado afines, pueden ocupar el cargo de comisionado en la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-. En su criterio, el Congreso de la República está imponiendo una limitación injustificada al principio de participación de todos los ciudadanos en el ejercicio de la democracia y los derechos políticos (C. Po. art. 1º).

En cuanto al artículo 13 superior manifiesta: “ ... la norma acusada viola el derecho fundamental a la igualdad de todas las personas, previsto en el artículo 13 de la Constitución, imponiendo un trato discriminatorio de estas por parte de las autoridades y definiendo un derecho para acceder a un cargo público, a un sector exclusivo y minoritario de profesionales que, además de su título de postgrado pueda acreditar una maestría o doctorados afines, como si los demás profesionales mayores de 30 años y con experiencia relacionada de más de ocho años, no tuvieran la misma aptitud para el desempeño óptimo del cargo de

Comisionado de la CRC”².

Añade que el Legislador viola el derecho al trabajo al imponer a los particulares un requisito que restringe el acceso a una de las pocas fuentes de trabajo, como es el ejercicio de un cargo público, más aún cuando los títulos de magíster y doctorado no son de fácil acceso para todos los particulares.

En relación con los artículos 40 y 150-23 de la Carta Política, expresa el demandante: “... considero que en el presente caso, como en otros que ha correspondido analizar a la Honorable Corte Constitucional se ven enfrentados, en concreto, por un lado la libertad de configuración legislativa que el Congreso de la República tiene para regular el ejercicio de las funciones públicas y por otro lado, el derecho fundamental de todas las personas de acceder al desempeño de cargos públicos”.³

Concluye el demandante con los siguientes argumentos: “ ... pretender que el único medio para que la CRC cumpla sus funciones de manera eficaz y eficiente es que los señores comisionados tengan magíster o doctorado, además de su título profesional y experiencia, es una verdadera falacia pues está demostrado que estos funcionarios son del nivel directivo y como tales, les corresponde dirigir y coordinar la entidad y sus dependencias para el cumplimiento de sus funciones y en este sentido expiden la regulación según los proyectos que la misma entidad elabora con base en el estudio y trabajos de sus dependencias y los estudios de asesores y consultores externos como usualmente ocurre”.⁴

IV. INTERVENCIONES

1. Entidades estatales

1. 1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El vocero del Ministerio solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas; en su criterio, el Legislador cuenta con la potestad para determinar la calidad y requisitos necesarios para detentar un cargo público, con miras a proteger el interés general. Explica el interviniente que con el establecimiento de calidades y requisitos para acceder a un cargo no se infringe el derecho a la igualdad, por cuanto las exigencias se dan por la importancia de la gestión pública, la cual requiere garantizar el adecuado desempeño de la

función administrativa.

Tampoco se viola el derecho al trabajo por cuanto este no significa una garantía absoluta, sino que puede ser regulado por el Legislador con miras a mejorar la calidad de los profesionales que desempeñan cargos de alta responsabilidad. Explica que no se desconoce la libertad de escoger profesión u oficio consagrada en el artículo 26 de la Carta, toda vez que la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer un cargo es necesaria para salvaguardar el interés de la comunidad.

1.2. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio interviene para solicitar a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. Luego de transcribir los textos legales que prevén las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la representante concluye que las mismas son de carácter técnico, por lo cual el Legislador consideró indispensable que los comisionados tuvieran una formación académica superior del título de pregrado y contaran con una maestría o doctorado afines.

Explica la interviniente que los requisitos previstos en la disposición demandada no son restrictivos ni discriminatorios, sino que se trata de una exigencia razonable que responde a las características del cargo. Para la representante del Ministerio: "... tratándose del acceso a los cargos públicos, el Legislador debe buscar el equilibrio entre dos principios de la función pública, a saber: (i) El derecho de igualdad de oportunidades que tienen todos los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (CP arts 13 y 40) y; (ii) la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la Administración, mediante mecanismo que permitan seleccionar aquellos trabajadores que, por su mérito y capacidad profesional, resulten los más idóneos para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo".

1.3. Departamento Administrativo de la Función Pública

El representante del Departamento Administrativo solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas, soportando su petición en varias sentencias mediante las cuales la Corporación resolvió sobre asuntos similares.

En su criterio, el Congreso de la República, en ejercicio de las potestades previstas en los

artículos 26 y 150-23 de la Constitución, está facultado para regular las calidades y los requisitos para desempeñar los distintos cargos públicos, con excepción de los casos en los cuales el constituyente haya señalado los atributos que deben reunir los aspirantes.

Para el interviniente: "... el derecho al trabajo, a la igualdad, al acceso al desempeño de funciones públicas no comporta, de manera alguna, que todo ciudadano pueda ser elegido o designado para ejercer un determinado cargo, como parece entenderlo el censor, ya que sólo pueden desempeñarlo aquellos ciudadanos que reúnan las calidades exigidas por la misma Ley, en sentido material, para ejercer el respectivo cargo o función".

1.4. Comisión de Regulación de Comunicaciones

La representante de la Comisión solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. En su criterio, los requisitos establecidos por el Legislador para ejercer el cargo de miembro de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, no desconocen lo establecido en el artículo 13 superior, toda vez que se trata de una medida legislativa conforme con los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Después de transcribir el catálogo de funciones asignadas a la Comisión, la interviniente concluye que se trata de asuntos técnicos especializados que justifican establecer requisitos más exigentes para ocupar el cargo de comisionado.

A partir de la jurisprudencia de la Corte sobre el derecho a la igualdad para ingresar a la función pública, concluye la apoderada de la Comisión que las expresiones demandadas establecen criterios objetivos y razonables aplicables sin distinción a todas las personas que quieran optar por desempeñarse como miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

2. Centros académicos

2.1. Universidad Externado de Colombia

El representante de la Universidad solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas, en cuanto el Congreso de la República cuenta con la atribución de expedir las Leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, y aunque no se trata de una competencia sin límites, en el presente caso los

argumentos expresados por el actor no son suficientes para demostrar que el Legislador viola el derecho a la igualdad o el derecho al trabajo.

Explica el interviniente que la exigencia de requisitos académicos para funcionarios que desempeñen altos cargos en la estructura de la rama ejecutiva del poder público, es válida por cuanto es deber del Estado garantizar la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.

2.2. Universidad Nacional

El representante de la Universidad solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. Como argumento principal menciona la potestad que tiene el Congreso de la República para fijar los requisitos que se deben cumplir para ejercer cargos públicos. Explica que cuando la Carta Política no establece los requisitos para ejercer un cargo público, el Legislador puede válidamente hacerlo.

En cuanto a la norma demandada, el vocero de la Universidad considera que el Legislador actuó dentro de los límites de proporcionalidad para señalar requisitos para desempeñar funciones públicas, teniendo en cuenta las funciones de la Comisión a la cual van a pertenecer. Respecto de la legitimidad de la medida legislativa, considera el interviniente que ella es aceptable ya que para el desempeño de los más altos cargos en la función pública las calidades que se exijan deberán ser superiores.

2.3. Universidad Sergio Arboleda

Luego de transcribir extensamente la sentencia C-149 de 2009, la representante del centro académico concluye solicitando a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas.

Considera que el Legislador actuó dentro de las atribuciones que le confiere el artículo 150-23 de la Constitución Política, porque tratándose de cargos que requieren una formación altamente calificada, con alto nivel de formación y capacidad para la investigación, el requisito de maestría o doctorado es razonable para un mejor desarrollo de la función asignada a la CRC.

2.4. Universidad del Rosario

En su concepto, los requisitos que allí se establecen hacen parte de las atribuciones del Congreso de la República, especialmente de aquellas establecidas en los artículos 26 y 150-23 de la Constitución Política. El artículo 26, por cuanto faculta al Legislador para reglamentar el ejercicio de la profesión u oficio, mientras el 150-23 es la cláusula que confiere la potestad de configuración legislativa en materia de las restricciones impuestas para ingresar a la función pública.

Explica que en el presente caso, exigir títulos significa una garantía para la sociedad, por cuanto para acceder al cargo se debe acreditar idoneidad y capacidades, que por la complejidad del cargo requieren cierto grado de preparación, madurez y conocimientos que no se exigen para todos los cargos de la administración.

3. Ciudadanos y entidades privadas

3.1. Sergio Valdés Beltrán

El ciudadano Valdés Beltrán interviene para solicitar a la Corte que declare inexecutable las expresiones demandadas. Su solicitud la fundamenta en que países como Colombia, donde difícilmente se puede garantizar la educación primaria y en donde la gran mayoría de sus habitantes no llega a la universidad, no se da el fundamento práctico-económico para que se limite el acceso al cargo de comisionado a favor de ciertas personas que por la suerte, los méritos y/o la solvencia económica han podido realizar una maestría y/o doctorado.

Para el interviniente el requisito exigido hace nugatorio el derecho a la igualdad y al trabajo, porque coloca en situación de inferioridad a quienes no han podido acceder a un título de maestría y/o doctorado.

3.2. Asociación de Operadores de Televisión por Suscripción y Satelital de Colombia TVPC

El representante de la Asociación solicita a la Corte que declare executable las expresiones impugnadas. Considera que en este caso el Legislador actuó dentro del ejercicio de sus funciones, especialmente de las previstas en el artículo 150-7 y 150-23 de la Carta Política.

Para el interviniente, los requisitos establecidos procuran mejorar la calidad del servicio prestado por la CRC, son razonables y objetivamente atendibles, siendo los mismos congruentes con la causa que inspira la medida y la finalidad que ella persigue.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Antes de emitir su pronunciamiento, el Jefe del Ministerio Público manifiesta que el ciudadano Luis Enrique Sedano (expediente D-7907)⁵, había demandado anteriormente la misma norma, con fundamento en las razones expuestas en el presente caso. Es decir, fueron instauradas dos demandas contra las mismas expresiones y con argumentos que resultan ser comunes.

Por lo tanto, la Vista Fiscal reitera los argumentos expuestos en el concepto No. 4891 del 26 de enero de 2010, mediante el cual solicitó la declaratoria de exequibilidad de los apartes impugnados.

Luego de explicar la naturaleza jurídica y las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Procurador señala que se trata de un órgano que requiere para su composición profesionales de un alto nivel formativo y de una asentada experiencia. Por lo tanto, la exigencia de títulos para ejercer determinados cargos, hace parte de la libertad de configuración legislativa del Congreso y con las exigencias se busca garantizar el conocimiento e idoneidad en determinadas áreas, como ocurre en el presente caso, donde se pretende garantizar el correcto desempeño de funcionarios con altas responsabilidades.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Cosa Juzgada Constitucional

La Corte constata que mediante la sentencia C-403 de 2010⁶ (Expediente D- 7907), fueron declaradas exequibles las expresiones “y maestría o doctorado afines”, pertenecientes al artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

2.1. El examen de constitucionalidad estuvo basado en el derecho a acceder al ejercicio de funciones públicas (C. Po. art. 40-7), reiterando la Corte que el Legislador, valiéndose de la potestad prevista en el artículo 150-23 de la Constitución, puede establecer requisitos para el ingreso, los cuales tienen como finalidad salvaguardar el interés general, garantizar el cumplimiento de la función administrativa y propender por el logro de los fines esenciales del Estado.

Para explicar que el derecho al trabajo (C. Po. art. 25) no es absoluto, sino que el Legislador puede establecer condiciones de ingreso a los cargos públicos sin violar el derecho a la igualdad (C. Po. art. 13), la Sala expresó que el Congreso de la República: "... Puede exigir (i) títulos, (ii) experiencia, (iii) determinadas condiciones, o (iv) haber pasado una prueba o concurso. En algunos eventos el Legislador ha acudido a todos estos tipos de requisitos, en otros, sólo ha empleado alguno de ellos. Cualquiera que sea el método empleado, además de buscar el equilibrio entre los dos principios de la función pública mencionados, la potestad de configuración del Legislador debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de evitar que se establezcan requisitos que vulneren el núcleo esencial del derecho que tienen todos los ciudadanos a participar en la vida política en condiciones de igualdad".⁷

2.2. En cuanto a la constitucionalidad de las exigencias legales para ejercer el cargo de comisionado, la Corte concluyó que estas no son discriminatorias, no otorgan privilegios a personas determinadas, "... sino que es una exigencia razonable que responde a las características y exigencias de un sector altamente tecnificado y en permanente evolución como lo es el sector de las telecomunicaciones. La regulación de un sector tan dinámico desde el punto de vista técnico, requería, a juicio del Legislador, de personas con los conocimientos técnicos necesarios y con habilidades de investigación y actualización que son propias de los grados de maestría y doctorado".⁸

3. Como lo expresó el Procurador General de la Nación al emitir concepto en el presente caso⁹, el análisis adelantado por la Sala en la sentencia C-403 de 2010, responde a los argumentos expuestos por el ciudadano Henry Tapiero Jiménez, circunstancia que da lugar a la existencia de cosa juzgada constitucional (C. Po. art. 243). Por tanto, la Sala resolverá estarse a lo resuelto en la mencionada providencia.

El cotejo entre el texto de la demanda presentada por el ciudadano Tapiero Jiménez y los

fundamentos expuestos en la sentencia C-403 de 2010, conduce a la Sala a determinar que los argumentos utilizados por el actor en el presente caso fueron adecuadamente atendidos en aquella oportunidad por la Corte al declarar exequibles las expresiones “y maestría o doctorado afines”. Por tanto, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material¹⁰, toda vez que existe comunidad en los textos demandados, en las razones de las demandas y en los fundamentos para decidir.

VII. 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:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-403 de 2010, en relación con las expresiones “y maestría o doctorado afines”, pertenecientes al artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La Ley 1341 de 2009 fue publicada en el Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009.

2 Folio 4 de la demanda.

3 Folio 5 de la demanda.

4 Folios 6 y 7 de la demanda.

5 Esta demanda dio lugar a la sentencia C-403 de 2010.

6 Mediante el numeral cuarto de esta providencia la Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones “y maestría o doctorado afines”.

7 Fundamento jurídico número 5.1. de la sentencia C-403 de 2010.

8 Fundamento jurídico número 5.2.2. de la sentencia C-403 de 2010.

9 Cfr. Concepto del Procurador General de la Nación número 4975 del 25 de mayo de 2010.

10 Cfr. Entre otras las sentencias C-860 de 2006, C-281 de 2007, C-932 de 2007, C-379 de 2008 y C-729 de 2009.