

Sentencia No. T-106/93

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO

El derecho a escoger profesión u oficio no existe ni subsiste por sí solo, sino que conlleva una obligación correlativa por parte del Estado, cual es la de crear los mecanismos y las condiciones que hagan factible el libre ejercicio del derecho, pues de nada valdría tener el derecho si no puede hacerse efectivo su goce y ejercicio. Por ello, el Estado debe desarrollar los medios que hagan realizable su práctica. En el caso específico en que se crea una profesión y a ella se le impone como requisito para su ejercicio obtener un título de idoneidad, el Estado debe ofrecer las garantías y los medios necesarios para que quien termine la profesión de que se trate pueda ejercerla libremente. De nada valdría obtener el título si por falta de una licencia o matrícula que el mismo legislador ha impuesto como condición para su ejercicio no se ejerce la profesión ni se desempeñan las funciones que ella demanda.

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

La acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia

Es condición fundamental para que se pueda estructurar la improcedencia de la acción de tutela sobre la base de la existencia de otro medio de defensa judicial, la idoneidad atribuible al medio de defensa judicial alternativo. Cabe señalar además, que la autoridad judicial al administrar justicia en relación con acciones de tutela, debe buscar la certeza en la realización de los derechos, por encima de consideraciones de índole formal capaces de sacrificar el contenido material de aquellos.

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Finalidad

El peticionario de la tutela persigue la obtención de un mandato para que se reglamente la Ley 28 de 1.989, y así tenga esta cabal cumplimiento, se observa que, en principio, aquél dispone de un medio de defensa judicial de carácter constitucional como es “la acción de cumplimiento”, para lograr su propósito. En el presente la acción de cumplimiento es inoperante para que el accionante pueda obtener la defensa de sus derechos, dado que el legislador no ha reglamentado el artículo 87 de la Constitución Política. Es decir, que para la efectividad y realización de sus derechos el peticionario no cuenta con un medio idóneo de defensa. En el presente caso no se trata propiamente de exigir el cumplimiento de una ley; simplemente la pretensión del accionante se dirige a que se obligue al Gobierno Nacional a que expida la reglamentación de la referida ley, para que la administración le pueda expedir su matrícula profesional, lo cual es algo distinto. Es decir, que realmente el peticionario de la tutela no pide el cumplimiento de la ley en forma directa. Aparece ostensible en los autos la violación del derecho fundamental al trabajo y al ejercicio de la profesión del peticionario como Ingeniero Pesquero, por lo cual debe partirse de esta realidad y de la consideración de que el afectado no dispone de otro medio judicial de defensa para la protección de sus derechos, para acceder a decretar la tutela impetrada, aparte de que uno de los fines esenciales del Estado es “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

INGENIERIA PESQUERA/DECRETO REGLAMENTARIO-Expedición

El hecho de que han transcurrido más de cuatro (4) años sin que el Gobierno Nacional haya expedido el correspondiente decreto reglamentario de la Ley 28 de febrero 10 de 1989, lo cual, en principio, hace suponer que para su cumplimiento dicho reglamento no se ha estimado necesario. No puede quedar supeditado el ejercicio del derecho fundamental al

trabajo del actor a que en un futuro lejano se dicte la reglamentación de una ley que, por si misma, habilita al mencionado Consejo para expedir la matrícula profesional al peticionario. La administración dentro de una discrecionalidad razonable, puede exigir, para los casos de expedición de las licencias de los ingenieros pesqueros, ciertos requisitos que se juzguen indispensables, dentro del contexto normativo antes reseñado, bajo la perspectiva de la observancia del principio de eficacia consagrado en el artículo 209 de la Carta Política que, para el caso, se traduce en asegurar la oportuna expedición de las licencias a los ingenieros pesqueros.

REF: Expediente T- 5502

PETICIONARIO: ALBERTO BETANCOURT MENDIVIL

PROCEDENCIA: Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A:

I. ANTECEDENTES.

En virtud de lo ordenado por el Artículo 31 del Decreto 2591 de 1.991, el proceso llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

Conforme al Artículo 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto ibidem, la Sala de

Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, entra esta Sala de Revisión a dictar la correspondiente sentencia.

A. Hechos de la Demanda.

Los hechos que motivaron la formulación de la presente acción, son los siguientes:

1o.- El 10 de febrero de 1.989, se expidió la Ley 28, por la cual se reconoció la Ingeniería Pesquera como una profesión, quedando sujeta su ejercicio en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, a la posterior reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

2o.- Han transcurrido cuatro (4) años desde la fecha de expedición de la citada ley, y aún no se ha procedido a su reglamentación.

3o.- El peticionario es Ingeniero Pesquero de la Universidad Tecnológica del Magdalena, pero no ha podido ejercer su profesión por cuanto el Consejo Nacional de Ingeniería Pesquera, creado por el artículo 30. de la Ley 28 de 1989, aduciendo falta de reglamentación al respecto, no le ha expedido la matrícula correspondiente, razón por la cual se encuentra desempleado.

4o.- Considera que por la conducta omisiva del Presidente de la República en reglamentar la ley, se le ha vulnerado su derecho fundamental al trabajo.

B. Decisión del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 23 de junio de 1.992, decidió denegar la tutela impetrada, con base en los siguientes argumentos:

1o.- De acuerdo con los hechos contenidos en la demanda, se colige que la acción conducente, en el presente caso, es la acción de cumplimiento y no la acción de tutela, por cuanto la pretensión se dirige a obtener el cumplimiento de una ley por el Ejecutivo.

2o.- El Código Contencioso Administrativo, prevé la acción de la reparación directa, el cual permite dirimir la controversia planteada en autos, toda vez que la conducta omisiva que se le imputa al Gobierno constituye un hecho administrativo y, como tal, ante la presencia de eventuales perjuicios en la mora de darle desarrollo a la Ley 28 de 1989, lo procedente es demandar la responsabilidad estatal con fundamento en dicha acción.

3o.- De acuerdo con el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1.991, que señala como causal de improcedencia de la acción de tutela, la existencia de otros recursos de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, se colige la improcedencia de la acción de tutela entablada, ya que el actor dispone de otros medios aptos para lograr la expedición del correspondiente decreto reglamentario.

C. Impugnación del fallo de primera instancia.

La anterior providencia fue impugnada por el accionante aduciendo, como fundamento para obtener la protección de su derecho fundamental al trabajo que con la omisión de la administración pública se le esta causando un perjuicio irremediable, al perder las oportunidades de trabajo, máxime teniendo en cuenta que es un padre de familia que tiene a su cargo una esposa y un hijo que mantener. Manifiesta además que la acción de tutela al menos transitoriamente, vendría a ponerle fin a la vulneración de su derecho al trabajo, por cuanto de ser acogida, obligaría al Ejecutivo Nacional a reglamentar la Ley 28 de 1.989, como es su deber constitucional.

D. Decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, a través de sentencia del 16 de septiembre de 1.992, confirmó la decisión proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, por las siguientes razones:

1. No se está ante la violación de ningún derecho fundamental ni de manera especial al del trabajo, por cuanto lo que se pretende es la reglamentación de una ley y la expedición de una tarjeta profesional, razón por la cual la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para obtener los fines propuestos por el peticionario. La acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales y por lo tanto no puede

utilizarse para hacer cumplir leyes, decretos, reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior, como así lo dispone el artículo 2o. del Decreto 306 de 1.992.

2. La conducta omisiva que se le atribuye al Ejecutivo por tratarse de la actividad de la administración pública, no es discrecional pues está sujeta a un control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativo, de ahí que se pueda afirmar que no se vulnerado ningún derecho fundamental y que el accionante cuenta con otro medio de defensa. Además, no se está frente a una situación que conlleve un perjuicio con las características de irremediable, por lo cual tampoco es procedente la tutela solicitada.

E. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional.

En primer lugar, el Presidente de la A.N.D.I. respondió a esta Corporación manifestando que el Consejo efectivamente había sesionado el día 6 de abril de 1990, en la ciudad de Santa Marta, con la asistencia de varios de sus miembros. Para respaldar lo anotado, acompañó copia del acta No. 003, en la cual, dentro de los puntos tratados, estaba el relativo al “Estudio y Aprobación de solicitudes de Matrícula y Tarjeta Profesional”, donde se consideró lo siguiente:

“El Secretario Ejecutivo informa que dándole cumplimiento a lo establecido en el Título II, arts. 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Resolución 001 del C.P.I.P., se recibió y se constató la autenticidad de los documentos remitidos por los Ingenieros Pesqueros: (...), a quienes por cumplir con todos los requisitos exigidos por el C.P.I.P., se les puede otorgar la Matrícula Profesional, expedirles la respectiva Tarjeta Profesional.

Los miembros del Consejo deciden otorgar Matrícula Profesional y expedir la Tarjeta Profesional a los Ingenieros Pesqueros anteriormente reseñados en el orden que aparece consignado en la Resolución 003 que se anexa a la presente Acta”.

Por su parte el Ministro de Desarrollo Económico respondió en el sentido de no haber sido convocado, ni él ni ningún otro titular de esa cartera a participar en el Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera.

En la investigación efectuada por ese Despacho se estableció que el proyecto de decreto reglamentario del Consejo, fue redactado por el Ministerio de Agricultura y glosado por la

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio 424 del 26 de enero de 1993 dirigido al Secretario General de ese Ministerio.

Finalmente, el Ministro de Agricultura a través del Jefe de la Oficina Jurídica, dió respuesta a esta Corporación en los siguientes términos:

1. “Según acta número 003 en reunión celebrada por el C.P.I.P., el día 6 de abril de 1990 en la ciudad de Santa Marta, se contó con la participación de los Delegados del Ministro de Educación, de la Asociación Nacional de Industriales “ANDI”, de la Universidad del Magdalena, de igual forma el Delegado de este Despacho (...)"
2. “Mediante oficio número 03927 del 31 de mayo de 1990, emanado de la oficina jurídica, este Ministerio se abstuvo de dar trámite a la solicitud de firma de quince (15) Matrículas Profesionales, y en su lugar recomendando al Presidente del “C.P.I.P.”, el desarrollo de la Ley 28 de 1989, a través de un Decreto Reglamentario (...)"
3. “Por medio del oficio número 0275 del 28 de febrero de 1991, la entonces Ministra de Agricultura doctora MARIA DEL ROSARIO SINTES ULLOA, convocó al “C.P.I.P.” para una reunión el día 15 de marzo de 1991, con el fin de estudiar conjuntamente el proyecto de Decreto Reglamentario, reunión ésta a la que sólo asistieron los Representantes de la Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros “A.C.I.P.”, de la Universidad del Magdalena y Funcionarios de este Ministerio”.
4. “A solicitud de la “A.C.I.P.”, este Ministerio desplazó un funcionario (...), durante los días 26 y 27 de febrero de 1992 a la ciudad de Santa Marta, ocasión en la cual se presentó un proyecto concreto y unificado de Decreto Reglamentario a la Ley 28 de 1989.

Como quiera que se requería el concepto de las entidades integrantes del “C.P.I.P.”, se remitió a los Ministerios de Desarrollo Económico, Educación y ANDI el respectivo proyecto de Decreto (...)"

5. “Una vez surtido el trámite ante las respectivas entidades, en las que se formularon una serie de recomendaciones, fueron atendidas en su integridad por este Despacho, procediéndose finalmente a la remisión del proyecto, con las firmas de los Ministros de Educación y Agricultura, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (...), la cual

a través del oficio número 424 del 26 de enero de este año, recomendó introducir algunos ajustes al proyecto, los que efectivamente fueron tenidos en cuenta por este Despacho; remitiéndose luego el proyecto de Decreto a la Secretaría Jurídica, mediante oficio número 001341 del 12 de febrero de 1993 (...)".

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero, y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1.991.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

A. La Materia Objeto de las Actuaciones.

Del examen del escrito presentado por el señor Alberto Betancourt Mendivil, se deduce que su pretensión está dirigida a obtener por la vía de la acción de tutela, una orden judicial que imponga al Presidente de la República el cumplimiento del deber de reglamentar la Ley 28 de 1.989, para efectos de obtener la expedición de la matrícula de ingeniero pesquero y de esa manera ejercer su actividad profesional, esto es, disfrutar de los derechos al trabajo y a ejercer libremente profesión u oficio que están consagrados en los artículos 25 y 26 de la Constitución Nacional; estima además, que se le causa un perjuicio irremediable al perder las oportunidades de trabajo.

B. El Derecho Constitucional Fundamental al Trabajo.

El derecho al trabajo, concebido como el desempeño libre de actividad personal legítima que entraña la obtención de recursos económicos que sufragan necesidades de la persona y el núcleo familiar y que debe prestarse en condiciones dignas y justas, pertenece a la categoría de los derechos fundamentales y a él se refiere el artículo 25 de la Carta Política.

Característica propia de los derechos fundamentales es que son inherentes al ser humano, a su esencia, a su naturaleza, e inalienables y sin los cuales éste no podría subsistir. Ello sucede con el derecho al trabajo, el cual además de realizar al hombre como tal, significándolo, constituye un medio insustituible para conseguir recursos para su congrua

subsistencia y la de su prole.

Siendo el derecho al trabajo parte integrante de la personalidad humana, es incuestionable, su carácter de derecho fundamental, como lo ha reconocido esta Corte. (Sentencias de tutela números 003 de mayo 11 de 1992; 014 de Mayo 28 de 1992; 407 de Junio 5 de 1992; 441 de Julio 3 de 1992; 446 de Julio 8 de 1992; 451 de Julio 10 de 1992; 457 de Julio 14 de 1992; 462 de Julio 13 de 1992; 475 de Julio 29 de 1992; 499 de Agosto 21 de 1992; 610 de Diciembre 14 de 1992; 615 de Diciembre 18 de 1992 y 008 de Enero 18 de 1993).

C. El Derecho Constitucional Fundamental a escoger profesión u oficio.

La categoría jurídica de la libertad de escoger o elegir libremente la profesión, el arte, la ocupación o el oficio, que consagra el artículo 26 de la Constitución Nacional, emana de la libertad general de actuar y constituye una de las manifestaciones del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Nadie puede imponer a una persona el ejercicio de una ocupación habitual, ni impedirle el desarrollo de la actividad laboral que corresponda a sus conocimientos o a sus dotes.

Sin embargo, en aras del bien común siempre podrá el Estado exigirle la demostración de la suficiencia que tiene para desempeñar las labores propias de la actividad en la cual eligió ocuparse, como es la exigencia de los títulos de idoneidad.

El Constituyente de 1991 distingue entre los oficios que no exigen formación académica y los que sí la demandan. El ejercicio de los primeros es libre, a menos que ellos impliquen un riesgo social. Los segundos quedan sujetos a la exigencia legal de títulos de idoneidad los cuales se refieren no tanto al derecho de ejercer la actividad elegida, sino de cumplir con unos requisitos y exigencias por ella impuestos. De esta forma, para poder garantizar la legitimidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social, se requiere, en ciertos casos, de licencias, matrículas o certificaciones públicas en las cuales se da fe de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido en instituciones aptas para expedirlo.

No obstante, es importante anotar que el derecho mencionado no existe ni subsiste por sí solo, sino que conlleva una obligación correlativa por parte del Estado, cual es la de crear los mecanismos y las condiciones que hagan factible el libre ejercicio del derecho, pues de nada valdría tener el derecho si no puede hacerse efectivo su goce y ejercicio. Por ello, el Estado

debe desarrollar los medios que hagan realizable su práctica.

En el caso específico en que se crea una profesión y a ella se le impone como requisito para su ejercicio obtener un título de idoneidad, el Estado debe ofrecer las garantías y los medios necesarios para que quien termine la profesión de que se trate pueda ejercerla libremente. De nada valdría obtener el título si por falta de una licencia o matrícula que el mismo legislador ha impuesto como condición para su ejercicio no se ejerce la profesión ni se desempeñan las funciones que ella demanda.

D. Naturaleza Subsidiaria de la Acción de Tutela.

Según dispone el inciso 3o del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, entendido éste, según el numeral 1o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1.991, como “aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.

Es condición fundamental para que se pueda estructurar la improcedencia de la acción de tutela sobre la base de la existencia de otro medio de defensa judicial, la idoneidad atribuible

al medio de defensa judicial alternativo. Cabe señalar además, que la autoridad judicial al administrar justicia en relación con acciones de tutela, debe buscar la certeza en la realización de los derechos, por encima de consideraciones de índole formal capaces de sacrificar el contenido material de aquellos.

Sobre el particular ha expresado esta Corte:

"A este respecto debe expresar la Corte, como criterio indispensable para el análisis, que únicamente son aceptables como medios de defensa judicial, para los fines de excluir la acción de tutela, aquellos que resulten aptos para hacer efectivo el derecho, es decir, que no tienen tal carácter los mecanismos que carezcan de conduencia y eficacia jurídica para la real garantía del derecho conculado.

(.....) Considera esta Corporación que cuando el inciso 3o. del Artículo 86 de la Carta Política se refiere a que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial..." como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho" (Sentencia No. 3 del 11 de mayo de 1.992, Sala Tercera de Revisión).

E. Improcedencia de la Acción de Tutela cuando existen otros medios de defensa judicial o cuando se pretende hacer cumplir una ley.

El artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991 señala como causales de improcedencia de la tutela, entre otras, la existencia de "otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable..". Por su parte el artículo 2o del Decreto 306 de 1992, "la acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales, y por lo tanto, no puede ser utilizada para hacer respetar derechos que sólo tienen rango legal, ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior".

F. La acción de cumplimiento como otro medio de defensa judicial (artículo 87 de la

Constitución Nacional).

A propósito del tema de los mecanismos de protección de los derechos, la Subcomisión Tercera, Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente incluyó dentro de dichos mecanismos la denominada “acción de cumplimiento”, encaminada a obligar a la correspondiente autoridad, mediante la intervención de la autoridad judicial, a proceder a la ejecución o cumplimiento de una ley o acto administrativo, cuando así lo solicite cualquier persona.

En la Ponencia para Segundo Debate ante la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, se dijo al respecto:

“La acción de cumplimiento tiene el propósito de combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción de beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo. El particular afectado podría entonces acudir a esta acción para exigir el cumplimiento del deber omitido”. (Gaceta Constitucional No. 57).

Sobre el particular el constituyente Jaime Arias señaló:

“(....) Tenemos que reconocer que el problema legislativo que se ha visto en Colombia no es solamente porque el legislativo no legisle, en todos sus órdenes, sino también que esa ley, esas ordenanzas, esos acuerdos, muchas veces no los ejecutan; entonces lo que queremos establecer aquí es una acción para que una vez la ley ha cumplido con todo su trámite y ha entrado en vigencia a través de su publicación o a través del mecanismo mediante el cual la misma norma prevé cuando entra en vigencia, pues sea puesta en vigencia de verdad, y que las personas por ese interés general que les asiste, tengan un mecanismo a través del cual se puedan hacer efectivas y por eso las hemos denominado acción de ejecución y de cumplimiento”. (Asamblea Nacional Constituyente, sesión de mayo 6 de 1.991).

De estos antecedentes, se evidencia claramente la voluntad de instituir esta acción como instrumento efectivo para hacer cumplir las leyes o los actos administrativos, contando para ello con el concurso de las autoridades judiciales.

En razón de que, en el presente caso, el peticionario de la tutela persigue la obtención de un

mandato para que se reglamente la Ley 28 de 1.989, y así tenga esta cabal cumplimiento, se observa que, en principio, aquel dispone de un medio de defensa judicial de carácter constitucional como es “la acción de cumplimiento”, para lograr su propósito. Más adelante se analizará, si dicho medio de defensa es adecuado o no para la defensa de los derechos que el peticionario alega le han sido desconocidos.

G. Procedencia de la acción de tutela en el presente caso.

Mediante la Ley 28 de 1989, se reconoció la Ingeniería Pesquera como una profesión y se reglamentó su ejercicio; en su artículo 10º se dispuso la creación del Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera de Colombia a quien corresponde, entre otras funciones, la de expedir la matrícula o certificado provisional a los profesionales que llenen los requisitos pertinentes, y en el artículo 3º de la misma Ley, se señala que para poder ejercer la profesión de Ingeniero Pesquero en el territorio de la República de Colombia, se requiere obtener matrícula expedida por el Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera.

La oficina jurídica del Ministerio de Agricultura, mediante oficio 03927 de mayo 31 de 1990, dirigido al Presidente del Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera de Colombia (C.P.I.P), expresó que “existen vacíos normativos en la Ley 28 de 1989 que ameritan reglamentación a efecto de determinar aspectos como los requisitos que se deben acreditar para obtener la tarjeta profesional de Ingeniero Pesquero y su respectiva matrícula; la autoridad competente para firmar las tarjetas profesionales, y en fin, todas aquellas que se estimen pertinentes para desarrollar la ley”.

Con el propósito de impulsar el proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 28 de 1989, el día 15 de marzo de 1991 el Ministerio de Agricultura convocó a una reunión con los miembros del Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera, en la cual se estudió el proyecto que, según las pruebas obtenidas por esta Corte, se encuentra actualmente en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para efectos de su expedición después de un proceso de ajustes y modificaciones en los que intervinieron todos los miembros del citado Consejo.

Con fundamento en lo anterior, se procede a entrar a considerar, si en el presente asunto la acción de tutela es el mecanismo adecuado para obtener la protección de los derechos del peticionario presuntamente vulnerados por la conducta omisiva del Presidente de la

República en reglamentar la Ley 28 de 1989.

A simple vista, aparece que en el caso sub-examine no es procedente la acción de tutela de que trata el artículo 86 de la Constitución Nacional, puesto que de una parte existe otro medio de defensa judicial instituido por el propio constituyente, como es “la acción de cumplimiento” y, de otra parte, la acción de tutela no procede ni puede ser utilizada para hacer cumplir leyes, decretos o reglamentos.

No obstante, la procedencia de la acción de tutela, ha de estudiarse en cada caso, tomando en cuenta las circunstancias concretas de la situación del afectado que alega la vulneración o la amenaza de sus derechos fundamentales y, además, la consideración de que el medio de defensa alternativo de que dispone, sea suficientemente idóneo y real para lograr la adecuada protección de dichos derechos.

Estima esta Sala de Revisión que en el presente la acción de cumplimiento es inoperante para que el accionante pueda obtener la defensa de sus derechos, dado que el legislador no ha reglamentado el artículo 87 de la Constitución Política. Es decir, que para la efectividad y realización de sus derechos el peticionario no cuenta con un medio idóneo de defensa.

Lo anterior, se avala con la sentencia del 10 de diciembre 1992 proferida por esta Corporación con ocasión de las acciones de cumplimiento presentadas directamente a ella y que se radicaron bajo los números 001, 002, 003, 004, 005, 006 y 007, en la cual se concluyó que la acción de cumplimiento es improcedente en la actualidad, por falta de desarrollo legal del artículo 87 de la Constitución Política.

En el presente caso no se trata propiamente de exigir el cumplimiento de una ley; simplemente la pretensión del accionante se dirige a que se obligue al Gobierno Nacional a que expida la reglamentación de la referida ley, para que la administración le pueda expedir su matrícula profesional, lo cual es algo distinto. Es decir, que realmente el peticionario de la tutela no pide el cumplimiento de la ley en forma directa.

No necesariamente la expedición del decreto reglamentario es requisito indispensable para la aplicación o cumplimiento de una ley, pues lo normal es que la ley contenga totalmente las formulaciones o principios generales que permitan su aplicación.

Del contenido normativo de los artículos 1° a 13 de la Ley 28 de 1989, se infiere que ella contiene las regulaciones mínimas necesarias para su aplicación; es así, como dichas normas reconocen a la Ingeniería Pesquera como una profesión, definen la materia propia de la cual se ocupa; establecen la necesidad de matrícula para el ejercicio de esta profesión, los requisitos exigidos para obtenerla y la necesidad de ocupar Ingenieros Pesqueros en el “desarrollo y fomento de la industria pesquera” o en asuntos directamente relacionados con la pesca o explotación de recursos hidrobiológicos”; crean y asignan las funciones del Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera y, finalmente, señalan que el objetivo de la ley expedida en desarrollo de los artículos 17, 32, 39 y 41 de la Constitución Nacional, es la defensa de los intereses de la nación en particular, lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas”.

Llama la atención a esta Sala de Revisión el hecho de que han transcurrido más de cuatro (4) años sin que el Gobierno Nacional haya expedido el correspondiente decreto reglamentario de la Ley 28 de febrero 10 de 1989, lo cual, en principio, hace suponer que para su cumplimiento dicho reglamento no se ha estimado necesario.

No puede quedar supeditado el ejercicio del derecho fundamental al trabajo del actor a que en un futuro lejano se dicte la reglamentación de una ley que, por si misma, habilita al mencionado Consejo para expedir la matrícula profesional al peticionario. La administración dentro de una discrecionalidad razonable, puede exigir, para los casos de expedición de las licencias de los ingenieros pesqueros, ciertos requisitos que se juzguen indispensables, dentro del contexto normativo antes reseñado, bajo la perspectiva de la observancia del principio de eficacia consagrado en el artículo 209 de la Carta Política que, para el caso, se traduce en asegurar la oportuna expedición de las licencias a los ingenieros pesqueros.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E :

PRIMERO: REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá el 16 de septiembre de 1.992, y por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad el día 23 de junio de 1.992, en el sentido de conceder la tutela del derecho al trabajo formulada por el ciudadano ALBERTO BETANCOURT MENDIVIL.

SEGUNDO: ORDENAR al Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera de Colombia (C.P.I.P.) que dentro del término de 48 horas proceda a adelantar los trámites correspondientes y a expedir al señor ALBERTO BETANCOURT MENDIVIL la Matrícula que lo habilite para ejercer su profesión de Ingeniero Pesquero.

TERCERO: DISPONER que de conformidad con el artículo 23 del Decreto 2067 de 1991, en todos aquellos casos similares al presente por sus hechos y circunstancias, la doctrina constitucional enunciada en esta sentencia tendrá el carácter obligatorio.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, y al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad, para que sea notificada a las partes conforme lo dispone el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991. Igualmente, se ordena comunicar dicha decisión a los señores Ministros de Educación Nacional, Desarrollo Económico y Agricultura, en su carácter de miembros principales del Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera.

Notifíquese, Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en Santafé de Bogotá a los once (11) días del mes de Marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

