

T-408-92

Sentencia No. T-408/92

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDICINA HOMEOPATICA/ACTO ADMINISTRATIVO/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/COMPETENCIA

El accionante habría podido acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para impetrar la nulidad del acto que le impedía continuar en el ejercicio de la medicina homeopática y solicitar que, como consecuencia de ello, se le restableciera en su derecho.

Mal podría caber la acción de tutela cuando la actuación administrativa se produce en desarrollo de la responsabilidad confiada a las autoridades en cuanto a la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, si de lo que se trata es de garantizar en el caso concreto que quien pretende ejercitar en determinado ramo lo haga con el respectivo título de idoneidad cuando lo exige la ley, o de preservar el interés colectivo representado en aspectos tales como la salud, la seguridad, la moralidad o el orden público.

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO/DERECHO AL TRABAJO

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

EJERCICIO DE PROFESION-Título de idoneidad

Los títulos de idoneidad, son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades. Si bien la ley puede establecer títulos de idoneidad y las autoridades

están obligadas a exigirlos, no les está permitido imponer a los particulares requisitos adicionales para el ejercicio de su actividad. A la inversa, la carencia de título o la falta de los documentos que acrediten legalmente la idoneidad para ejercer una profesión, facultan y aún obligan a la autoridad a impedir ese ejercicio para hacer cierta la prevalencia del interés general.

Sala Tercera de Revisión

Ref.: Proceso T-606

Acción de Tutela instaurada por:

PEDRO JOSE MONSALVE LEON

Magistrado Ponente: Doctor

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada mediante Acta de la Sala de Revisión No. 3, en Santafé de Bogotá, D.C., a los ocho (8) días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

Procede la Corte a revisar las sentencias que en el asunto de la referencia fueron proferidas por los Juzgados Cuarenta y Uno (41) Penal Municipal y Veinte (20) Penal del Circuito de Medellín, con fechas doce (12) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991) y veintidos (22) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992), respectivamente.

I. INFORMACION PRELIMINAR

PEDRO JOSE MONSALVE LEON, invocando el derecho previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, ejerció acción de tutela contra el Instituto Metropolitano de Salud METROSALUD División de Atención al Medio Ambiente, Sección Control de Medicamentos, de la ciudad de Medellín.

En su escrito expresó el demandante que el veintidos (22) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991), mediante acto expedido por la dependencia mencionada, cuya copia obra en el expediente, se le prohibió “practicar” cualquier acto reservado al ejercicio de las profesiones de la salud (medicina, farmacia y otras), así como “la práctica de cualquier otro

acto que por medio de cualquier terapéutica se dedique a tratar enfermedades”, conminándolo con una sanción de multa equivalente a cien mil pesos (\$100.000=).

Alegó en su favor que, según las disposiciones vigentes, el ejercicio de la medicina homeopática ya ha sido reconocido, siempre que se acrediten las pruebas de idoneidad señaladas en la misma ley y que, por tanto, mediante el acto en referencia se hizo una interpretación restrictiva de dichas normas.

El demandante señaló como vulnerados, en forma genérica, sus “derechos y garantías sociales” y particularmente su derecho de defensa, en cuanto el acto de METROSALUD, según el mismo texto, no era susceptible de recurso alguno por la vía gubernativa.

Invocó, además, como aplicables al caso las Leyes 35 de 1929, 14 de 1963 y 9 de 1979, y los decretos 986 de 1932, 605 de 1963 y 1950 de 1964.

En escrito separado, dirigido al Juez de Reparto, el peticionario solicitó: “Que se suspenda la sanción establecida en la diligencia conminatoria 4-090 expedida por el Instituto Metropolitano de Salud -METROSALUD-, mientras no se dé curso al derecho de tutela de conformidad, con la Constitución Nacional de conformidad (sic) con el artículo 86 de la misma y la ley que la reglamente”.

II. DECISION DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante providencia calendada el doce (12) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991), el Juez Cuarenta y uno Penal Municipal de Medellín resolvió negar la tutela con base en los siguientes argumentos:

- A juicio de ese Despacho, la disposición primordial para resolver el interrogante acerca de si el accionante podía o no ejercer la medicina era la Ley 14 de 1962, en especial sus artículos 2, 3, 6, y 8. En aplicación de esos preceptos y teniendo en cuenta los documentos aportados por el solicitante, el Juez concluyó que MONSALVE LEON obtuvo su título de Médico Homeópata de una entidad no reconocida por el Estado; que el aludido título carece de validez en cuanto no ha sido refrendado por el Ministerio de Educación Nacional; que el nombre del accionante no aparece inscrito ante las autoridades sanitarias.

Expresa, por tanto, no comprender lo que reclama el accionante, pues las normas que él

mismo alega en su favor, le exigen el cumplimiento de unos requisitos mínimos para el ejercicio de la medicina, y que éste no cumple.

Concluye que existe mérito para negar la tutela reclamada, pues el acto emanado de la Sección de Control de Medicamentos, División de Atención al Medio Ambiente, del Instituto Metropolitano de Salud -METROSALUD- se ajusta a la ley y no pone en peligro derecho alguno.

III. DECISION DE LA SEGUNDA INSTANCIA Y SUS FUNDAMENTOS

Impugnada la sentencia en mención, el Juzgado Veinte (20) Penal del Circuito de Medellín resolvió confirmarla, con apoyo en las siguientes consideraciones:

- Desde el momento de entrar en vigencia la Ley 14 de 1962, para ejercer la profesión de la medicina se requiere título de universidad reconocida en Colombia, cualquiera sea la especialidad escogida.
- La ley mencionada reguló íntegramente lo concerniente al ejercicio de la medicina, la cirugía y las demás ramas afines, sin que exista motivo alguno para estimar que la homeopatía pueda tener una reglamentación diferente.
- La misma ley, si bien respetó los derechos adquiridos de los médicos licenciados o permitidos, así como también de los homeópatas en esas mismas circunstancias, exigió, para reconocer tales derechos, que en el momento de su entrada en vigencia, ya tuvieran su título, licencia o permiso concedido con base en las leyes 35 de 1929 o 67 de 1953, o, cuando menos, que hubiesen presentado ya sus solicitudes de reconocimiento.
- Según lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 153 de 1887: "Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene.
- En el presente caso el actor no ha demostrado que al principiarse la vigencia de la Ley 14 de 1962 hubiese poseído el título, licencia o permiso que se requería, según las leyes anteriores (Ley 35 de 1929 y Ley 67 de 1953) o hubiese presentado la solicitud correspondiente.
- El hecho invocado por el solicitante en su escrito de impugnación, en el sentido de haber firmado un acuerdo de amnistía en julio de 1983, afirmando allí que se dedicaría la medicina

homeopática, no significa que ello allane o derribe toda la normatividad jurídica vigente, pues si el actor ingresaba a la civilidad, lo hacía con todas sus cargas y beneficios pues, de lo contrario, “los demás ciudadanos de bien se verían discriminados, vulnerándose, este sí, un derecho fundamental cual es la igualdad ante la ley, lo que en otras palabras equivaldría a decir que ser guerrillero crea beneficio y privilegio frente a las demás personas del conglomerado social”.

- El fallo de primera instancia fue proferido dentro del tiempo oportuno. Asunto diferente es el de la notificación, pues el actor compareció a conocer su contenido varios días después de dictado el mismo, tal vez impedido por la parálisis de la administración de justicia en ese lapso, situación de la cual se dejó constancia secretarial y que no puede cargarse como falta o mora del funcionario competente.

- El procedimiento policivo aplicado preventivamente al caso por -METROSALUD-, mediante el cual se conminó a PEDRO JOSE MONSALVE LEON para que se abstuviera de ejercer la medicina fue justo, por cuanto él no demostró, ante la funcionaria de Salud que lo visitó, los requisitos legales para desempeñarse como médico homeópata.

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES INVOCADAS

El solicitante invocó en su favor los artículos 13, 16, 25, 26 y 27 de la Carta, pues, en su sentir, con el acto del Instituto Metropolitano de Salud -METROSALUD- de Medellín, le han sido conculcados sus derechos al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y a la libre escogencia de profesión, a la investigación, a la igualdad real y efectiva.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corporación es competente para revisar las sentencias antes relacionadas de conformidad con lo previsto en los artículos 86, inciso 2, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991.

2. Improcedencia de la acción de tutela

Para la Corte es evidente que la privación arbitraria del normal ejercicio de su profesión

implica para la persona afectada un flagrante desconocimiento del derecho fundamental del trabajo, uno de los primordiales dentro de la estructura constitucional vigente, tal como la Corporación ha venido destacándolo en recientes fallos 1

En principio, allí aparece la acción de tutela como valioso instrumento jurídico enderezado a la certidumbre de los principios y preceptos constitucionales en materia de derechos.

Pese a ello, se hace menester una revisión acerca de la viabilidad de su aplicación según las características del caso y en relación con el entendimiento de la preceptiva constitucional en punto del ejercicio de las profesiones.

Reitera la Corte que esta acción tiene como una de sus características básicas la de ser mecanismo subsidiario de defensa por cuanto, desde una perspectiva general, es improcedente instaurarla cuando el afectado disponga de otros medios judiciales para la aplicación del derecho en cuestión.

Un primer examen muestra que, en el caso del que ahora se ocupa la Corte, el accionante habría podido acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para impetrar la nulidad del acto que le impedía continuar en el ejercicio de la medicina homeopática y solicitar que, como consecuencia de ello, se le restableciera en su derecho.

Asimismo, el demandante podía haber solicitado a la misma jurisdicción que suspendiera provisionalmente los efectos de dicho acto administrativo, pretensión ésta que en el evento de prosperar le habría permitido proseguir en el ejercicio de su actividad profesional, desde luego sobre la base de que se reunieran los presupuestos consagrados en las correspondientes disposiciones legales.

Ahora bien, tanto el artículo 86 de la Constitución Política como el 8º del decreto 2591 de 1991 han previsto la posibilidad de que, aún existiendo vías judiciales para la defensa del derecho atacado o sometido a amenaza, se intente la acción de tutela como mecanismo transitorio, a fin de evitar un perjuicio irremediable. Este ha sido definido por el artículo 6º del mencionado decreto como “el que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante indemnización”.

La prohibición arbitraria del normal ejercicio de una profesión puede revestir el carácter de

perjuicio irremediable si, consideradas las circunstancias concretas, únicamente fuera factible resarcir el daño causado mediante una indemnización. Lo irreparable del perjuicio podría llegar a poner en peligro la subsistencia misma del individuo y de su familia, desbordando el límite del derecho inicialmente quebrantado, esto es, el derecho a trabajar. Negar la tutela en situaciones como las descritas representaría desconocer flagrantemente los fines constitucionales del Estado y hacer inútil la institución plasmada en el artículo 86 de la Carta.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo,, que no toda orden administrativa encaminada a impedir que una persona desempeñe actividades propias de una profesión representa privación arbitraria del derecho al trabajo y, por tanto, no siempre que alguien alegue perjuicio irremediable por tal motivo existe fundamento jurídico para que el juez conceda la tutela y decrete la reanudación de las actividades laborales o profesionales en suspenso.

En efecto, mal podría caber la acción de tutela cuando la actuación administrativa se produce en desarrollo de la responsabilidad confiada a las autoridades en cuanto a la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones (artículo 26 de la Constitución Política), si de lo que se trata es de garantizar en el caso concreto que quien pretende ejercitar en determinado ramo lo haga con el respectivo título de idoneidad cuando lo exige la ley, o de preservar el interés colectivo representado en aspectos tales como la salud, la seguridad, la moralidad o el orden público.

En Colombia, tal como lo establece la disposición constitucional citada, toda persona es libre de escoger profesión u oficio e inclusive, si la ley no ha exigido formación académica para la ocupación seleccionada en virtud de esa libertad, la norma hoy vigente las favorece a todas, como regla general, con el libre ejercicio, a menos que su índole propia implique en sí mismo un riesgo para la sociedad.

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

Por lo que concierne al ámbito de regulación propio de la ley, la importancia y necesidad de ésta se derivan no solamente del artículo 26 sino de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución y de su mismo Preámbulo, en cuanto resulta ser el instrumento jurídico adecuado al establecimiento de condiciones mínimas indispensables para que el derecho de cada individuo a escoger y ejercer una profesión no afecte a la comunidad, la cual podría verse gravemente lesionada si a todos fuera factible la práctica de actividades en materia tan delicada como la atención de la salud humana sin la previa preparación académica y científica.

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

En ese orden de ideas, la tarea de las autoridades competentes en cuanto a la inspección y vigilancia sobre el ejercicio de las profesiones (la medicina en el caso que nos ocupa), complemento imprescindible de las previsiones legales, viene a representar el práctico desarrollo de los fines contemplados en los artículos 1o., 2o., 6o, 13, 16, 49, 78, 79, 80, 81, 82 y 95 de la Constitución, para mencionar apenas algunos.

En lo concerniente a esta tarea, la norma del artículo 26 alude genéricamente a las autoridades competentes, pues el señalamiento de los criterios con arreglo a los cuales se definan esas autoridades y sus atribuciones en casos concretos depende de la ley y los reglamentos en el orden nacional y de las ordenanzas, acuerdos y decretos en los niveles departamental, distrital y municipal, según los respectivos ámbitos de competencia normativa. Así, la función de velar por el interés general en el campo de la salud, al cual se refiere este proceso -dentro de las reglas y exigencias señaladas por la ley- pueden ser del Ministerio de Salud, las seccionales de salud o los alcaldes municipales en ejercicio de sus atribuciones de policía administrativa, en forma directa o por conducto de las dependencias correspondientes.

En cuanto se refiere específicamente a los títulos de idoneidad, ellos son indispensables para

acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades. Como lo expresó la Corte Suprema de Justicia desde 19692 “obtenido un título académico, conforme a la ley, salvo las limitaciones que ella fije, el beneficiario adquiere un derecho perfecto y una vocación definida al ejercicio profesional respectivo, sin que las autoridades administrativas gocen de competencia alguna para establecer restricciones por su cuenta, señalando campos o ramas que no son de libre aplicación para todos sino sólo para aquellos a quienes ellas aprueben y califiquen”.

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

A la inversa, la carencia de título o la falta de los documentos que acrediten legalmente la idoneidad para ejercer una profesión, facultan y aún obligan a la autoridad a impedir ese ejercicio para hacer cierta la prevalencia del interés general.

Así las cosas, retornando a la definición sobre si procedía la acción de tutela en el caso de MONSALVE LEON, se infiere del análisis efectuado que el peticionario, según ya se explicó, contaba con otros medios judiciales para su defensa y, por otra parte, no podía alegar perjuicio irremediable, ya que si se tiene en cuenta la definición legal -artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991- el interesado podía solicitar y eventualmente obtener no solo una indemnización por los perjuicios ocasionados si el acto administrativo de METROSALUD fuere anulado, sino, además, el restablecimiento del derecho, que aquí consistiría en la posibilidad de continuar ejerciendo la profesión.

Pero, además de eso, no era viable para el juez de conocimiento otorgar el amparo solicitado, toda vez que la autoridad competente, en este caso METROSALUD, no impedía a MONSALVE el ejercicio de la medicina homeopática por arbitraria decisión suya, sino por haber constatado, en el curso de visita administrativa sobre la cual obra prueba en el expediente, que el accionante aspiraba a proseguir practicando esa profesión sin acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley vigente.

Así pues, desde el punto de vista constitucional, el acto en mención no conculcaba el derecho

del actor al trabajo ni su libertad de escoger profesión u oficio (artículos 25 y 26 de la Constitución), razón por la cual no tenía cabida la tutela como lo expresaron con razón, tanto el Juez Cuarenta y Uno Penal Municipal, como el Veinte Penal del Circuito de Medellín.

La Corte confirmará esas providencias, por las razones que se dejan consignadas, lo cual no significa que al hacerlo afirme la validez del acto administrativo correspondiente cuya legalidad presume, quedando al tribunal respectivo la decisión sobre ella, en la esfera de su competencia.

V. DECISION

La Corte Constitucional, en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Segundo. Por la Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

1 Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia N° T-08, mayo 18 de 1992.
Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

2 C.S.J. Sentencia de Noviembre 18 de 1969, Gaceta Judicial CXXXVII, No.2338.