

Sentencia No. T-554/95

DERECHO AL TRABAJO-Naturaleza

El trabajo debe ser reconocido como un atributo de la personalidad jurídica; un derecho inherente al ser humano, que lo dignifica en la medida en que a través de él la persona y la sociedad en la que ella se desenvuelve logran su perfeccionamiento. Sin el ejercicio de ese derecho el individuo no podría existir dignamente, pues es con el trabajo que se proporciona los medios indispensables para su congrua subsistencia. Pero la mera consagración normativa no es suficiente para que el ser humano obtenga las condiciones dignas de existencia que merece; es necesario que el Estado permita que el trabajo se concrete en el desarrollo de una actividad productiva, y es por ello que la Constitución, no sólo garantiza la libertad de escoger una profesión, arte u oficio, sino que permite su libre ejercicio, salvo en aquellos casos en los que se requiera de unos especiales conocimientos o exista un riesgo social. Cuando se precisa de una formación académica, el ejercicio está limitado por la exigencia de un título de idoneidad.

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Naturaleza

Las profesiones están sujetas a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes, y la Carta, establece que a través de las leyes el Congreso tiene, entre otras, la función de “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que consagra la Constitución.” En uso de esa facultad, la ley puede establecer requisitos adicionales al título académico, como, por ejemplo, exigir para el ejercicio de una profesión la matrícula o tarjeta profesional. En tal evento, el legislador debe proporcionar los medios y mecanismos administrativos para su obtención, a fin de garantizar al profesional con título académico su derecho al trabajo; de lo contrario, la norma estaría limitando un derecho más allá de lo que la Constitución permite.

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Límite temporal para solicitar tarjeta profesional/DERECHO AL TRABAJO-Límite temporal para solicitar tarjeta profesional

El límite de tiempo para solicitar la tarjeta profesional de los administradores de empresas

resulta contrario a las disposiciones constitucionales, en la medida en que de él depende el ejercicio de un derecho para cuyo goce la Constitución no ha establecido término de caducidad; por el contrario, la Constitución Política garantiza el trabajo a todas las personas en condiciones dignas y justas; se condiciona el ejercicio de un arte, profesión u oficio, a la obtención de un título académico cuando para cumplir con esa actividad se requiera de un conocimiento especial; si bien esta misma norma permite a la ley establecer condiciones adicionales, también lo es que ellas no pueden hacer nugatorio el derecho reconocido por la Constitución. La Corte no desconoce que el peticionario incumplió con el trámite administrativo impuesto por la ley, y que ello eventualmente ameritaría una sanción. Sin embargo, ésta no fue consagrada legalmente de manera previa, por lo que jurídicamente no existe, y no puede ser reemplazada por la negación indefinida de la tarjeta que habilita para el ejercicio normal de la profesión. En consecuencia, el Consejo demandado en procura de la defensa de los derechos fundamentales del actor, y debido al carácter prevalente de la Constitución, debió inaplicar las disposiciones antes señaladas.

ACCION DE TUTELA-Carácter prevalente/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia e inmediatez

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Ineficacia para expedición de tarjeta profesional

El juez contencioso entraría a analizar la conformidad del acto con la ley bajo la cual fue expedido. Si encuentra que se ajusta a sus premisas no decretará la nulidad y, por tanto, el acto tendrá vigencia y producirá los efectos correspondientes. Si lo contrario, declarará su nulidad y ordenará el restablecimiento del derecho al actor. Sin embargo, la actividad del juez administrativo no debe reducirse a ese mero análisis; como autoridad de la República y, en aras del carácter prevalente de la Constitución, debe entrar a estudiar la constitucionalidad de la norma legal bajo la cual se expidió el acto administrativo demandado; si advierte que de su aplicación se sigue el desconocimiento de un derecho fundamental, el juez puede concluir que la ley invocada para proferir el acto acusado es contraria al Estatuto Superior, y decretar la nulidad del referido acto. Aún en esa hipótesis la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta inadecuada para satisfacer las justas pretensiones del actor, porque éste no alega un daño imputable a la administración y resarcible a través del pago de una indemnización, y porque la nulidad del acto que le niega el trámite de su tarjeta profesional, deja desprotegido su derecho a ejercer la profesión, para

cuyo desempeño obtuvo el título de idoneidad. El peticionario no puede obtener por la vía ordinaria la protección que puede y debe otorgar el juez constitucional, al derecho fundamental que se le está desconociendo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineficacia para expedición de tarjeta profesional

Esta acción es de carácter público, y lo que se persigue a través de ella es la protección del ordenamiento. En esta medida, la sentencia de constitucionalidad sólo se ocupa de declarar si una norma se ajusta o no al Estatuto Superior. En caso de que la contrarie, la Corte se encargará de declararla inexistente, sin entrar a analizar si de su aplicación se deriva el quebrantamiento de los derechos fundamentales de quien las demanda, para ordenar así el restablecimiento de los mismos; por lo tanto, la decisión adoptada por la citada Corporación, tiene efectos generales y no particulares. Lo que persigue el demandante, es que se le proteja su derecho personal, particular y subjetivo, a ejercer la profesión que eligió libremente, por lo que no se lograría satisfacer su pretensión.

DEMANDA DE TUTELA-Procedencia para expedición de tarjeta profesional/INAPLICACION DE LEY-Término para expedición de tarjeta profesional

El demandante sólo cuenta con la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos al trabajo y al libre ejercicio de su profesión, pues los otros medios que consagra nuestro ordenamiento jurídico carecen de eficacia para lograr el propósito perseguido. La Corte no entra a hacer un examen de la constitucionalidad de los artículos de la Ley, por cuanto no ha sido demandada su inexistencia; sólo se limita a afirmar que, de acuerdo con el análisis hecho en esta providencia, y para el caso particular, su aplicación conduce a un claro desconocimiento de preceptos constitucionales vigentes. En tal virtud, y en consideración a la obligación del juez constitucional de hacer prevalecer el Estatuto Superior, se ordenará al Consejo Profesional, inaplicar para el trámite de la Matrícula Profesional del demandante, las disposiciones anotadas.

Ref.: Expediente No. T-74.963

Acción de Tutela contra el Consejo profesional de Administración de Empresas, por la presunta violación de los derechos al trabajo y al libre ejercicio de una profesión.

Peticionario: Dagoberth Mejía Nieto

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala de Familia-.

Temas:

Carácter prevalente e informal de la acción de tutela.

Inaplicación de la ley en el caso concreto.

Magistrado Ponente:

Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Santafé de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz -Magistrado Ponente-,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

procede a dictar sentencia de revisión de la decisión de instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala de Familia-, en el proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

1.- Hechos.

El señor Dagoberth Mejía Nieto acudió, en fecha que no consta en el expediente, al Consejo Profesional de Administración de Empresas, ente adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con el propósito de que se le expidiera su tarjeta profesional como Administrador

de Empresas, pues la Universidad Externado de Colombia le otorgó el título correspondiente el día 13 de junio de 1975.

Pese a que desde entonces ha ejercido ininterrumpidamente su profesión y a que reúne los requisitos para la obtención de la matrícula profesional, el citado Consejo, a través del oficio del 17 de marzo de 1995, respondió negativamente aduciendo que, según el artículo 12 de la Ley 60 de 1981 en concordancia con el artículo 10.º de la ley 13 de 1989, el término para solicitar el referido documento venció el 11 de enero de 1992 y, por lo tanto, las personas que se encuentren en la situación del peticionario “deben esperar a que el Congreso de la República expida una nueva ley, que permita otorgarles la Matrícula y Tarjeta Profesional respectiva.”

El artículo 10.º de la Ley 13 de 1989 dispone: “modifíquese el artículo 12 de la Ley 60 de 1981, en virtud del cual se estableció un término de dos años para la expedición de la Matrícula y Tarjeta Profesional de los Administradores de Empresas, en el sentido de ampliarlo a tres años más, improrrogables, contados a partir de la vigencia de esta última.”

A su turno, el mencionado artículo 12 de la Ley 60 de 1981, por la cual se reconoce la profesión de Administración de Empresas y se dictan normas que regulan su ejercicio, es del siguiente tenor:

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

Para el petente es claro que el incumplimiento de una norma amerita la imposición de una sanción, pero ella debe ser “concreta en el tiempo y en el espacio”; si bien él desconoció las disposiciones citadas, “como están las cosas se le está imponiendo una pena perpetua a él y a su familia, y la ley no le da opciones de pronta solución.”

Ante la imposibilidad de obtener su tarjeta profesional, el actor acudió al Defensor del Pueblo quien, a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, ofició al Director Ejecutivo del Consejo Profesional de Administración de Empresas, funcionario que en escrito del 27 de abril de 1995 expresó: “si el señor Dagoberth Mejía Nieto se graduó antes del 29

de mayo de 1986, debe interponer recurso de tutela ante la autoridad competente para que, en caso de que ésta falle positivamente a sus pretensiones, el Consejo pueda -con base en la decisión adoptada- darle curso a la solicitud que presente el señor Mejía Nieto, una vez haya reunido los requisitos establecidos para la expedición de la Matrícula y Tarjeta Profesionales."

Por lo anteriormente expuesto, el peticionario asegura que la tutela es el único medio eficaz del que dispone para lograr el restablecimiento de sus derechos a la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo.

2.- Pretensiones.

A través de la Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, el señor Dagoberth Mejía Nieto solicita que se ordene al Consejo Profesional demandado, expedirle la tarjeta profesional como administrador de empresas.

3.- Fallo que se revisa.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de SantaFé de Bogotá -Sala de Familia- resolvió, a través de la sentencia del 23 de junio de 1995, negar la acción de tutela instaurada, con base en las siguientes consideraciones:

El Consejo Profesional de Administración de Empresas, demandado en el caso bajo examen, es de carácter oficial, por lo que sus decisiones o resoluciones pueden ser controvertidas mediante las acciones administrativas, medios de los que dispone el peticionario para la defensa de sus derechos.

De conformidad con lo anterior, y ante la existencia de esas vías alternas, el peticionario debió invocar la protección como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable -artículo 8 del Decreto 2591 de 1991-, pero como no lo hizo, el Tribunal no puede conceder el amparo solicitado.

Además, el juez de tutela no está facultado, con el pretexto de restablecer los derechos fundamentales desconocidos por la acción u omisión de una entidad oficial, para derogar una ley vigente, como es el caso de la ley 60 de 1981 y demás normas que la reglamentan y complementan, ni para declarar la nulidad o revocar un acto administrativo "que debe

proferir el Consejo Profesional de Administración de Empresas adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico."

Por último, sostiene el Tribunal que el término perentorio de dos años que establece la Ley 60 de 1981 para solicitar la tarjeta como administrador de empresas ante el Consejo Profesional, constituye un claro desconocimiento de los derechos a la escogencia de profesión u oficio, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad, por lo que "desde ya se percibe una inconstitucionalidad de fondo, con lo cual el interesado también cuenta (con acción), ante la H. Corte Constitucional, en los términos del artículo 241 de la Constitución Nacional de 1991."

4.- Solicitud de Revisión.

Con base en el derecho consagrado en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 y dentro de la oportunidad señalada, el Defensor del Pueblo insistió en la revisión de la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

En su criterio, la decisión del juez de primera instancia es errada en la medida en que:

1.- No especifica cuáles son las acciones de que dispone el peticionario para la defensa de sus derechos, ni contra qué actos del Consejo Profesional proceden.

Además de indicar de manera abstracta que existen otros medios de protección, tampoco hace un análisis de su eficacia, tal como lo indica el artículo 6-1 del Decreto 2591 de 1991, y como reiteradamente lo ha sostenido la Corte Constitucional.

Si en gracia de discusión se admitiera que las acciones a que se refiere el juez de primera instancia son las de nulidad -artículo 84 del C.C.A-, y restablecimiento del derecho -artículo 85 ibídem-, ninguna de las dos sería procedente en la medida en que el señor Mejía Nieto no está controvirtiendo ni la aplicación que de las leyes hizo el Consejo Profesional demandado, ni la validez de los actos administrativos que con base en esas normas pudo emitir dicho ente. "Aquí su responsabilidad se cuestiona por la inobservancia de sus deberes como servidores públicos, concretados en la omisión para brindarle al accionante una salida legal a su conflicto profesional."

2.- Ante la inexistencia de otro medio judicial, mal puede el Tribunal afirmar que la tutela

debió invocarse como mecanismo transitorio pues, bajo estas circunstancias, la acción presentada se convierte en el instrumento único y preferente con el que cuenta el peticionario para la defensa de sus derechos fundamentales.

3.- No es cierto que se haya solicitado la derogación de la Ley 60 de 1981, ni de las normas que la reglamentan y complementan, lo que demanda el peticionario es la protección de sus derechos fundamentales, para cuyo fin el Tribunal debió ordenar la inaplicación de las citadas disposiciones, tal como lo establece el artículo 29-6 del Decreto 2591 de 1991.

“...en cuanto a que la acción de tutela no es el sendero idóneo o adecuado para ‘invocar la nulidad o la revocatoria de un acto administrativo, cual es el que debe proferir el Consejo Profesional de Administración de Empresas adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico’, ya se acreditó nuestra posición frente al otro medio de defensa judicial. Sólo restaría agregar que el Tribunal hace alusión a actos administrativos aun por proferirse, situación que coloca al accionante en una incertidumbre mayor.”

4.- “Remitir al aquí accionante a que haga uso del artículo 241 C.N., no constituye de manera directa un medio de defensa judicial adecuado para buscar la protección de sus derechos fundamentales. Carece la acción de inconstitucionalidad de la inmediatez que le es propia a la acción de tutela, y sus efectos son generales.”.

Consideraciones de la Corte.

1.- La competencia.

De conformidad con los artículos 86 y 241 de la Carta Fundamental, la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido en el trámite de este proceso. Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas pronunciarse sobre la sentencia de instancia, en virtud de la selección y reparto hechos por la Sala de Selección Número Ocho, a través del auto del 23 de agosto de 1995.

2.- El derecho al trabajo y al libre ejercicio de la profesión.

En el Preámbulo del Estatuto Superior y en su artículo 1o, el derecho al trabajo se consagra como principio fundante de nuestro Estado Social de Derecho, y objetivo primordial de la organización política. Se eleva a la categoría de derecho fundamental que goza de especial

protección del Estado, según lo indica el artículo 25 ibídém, carácter que ha sido avalado por esta Corporación, entre otras, en las Sentencias T-03 de 1992, T-225 de 1992, T-475 de 1992, T-483 de 1993 y T-402 de 1994.

Al ubicársele dentro de este tipo de derechos, el trabajo debe ser reconocido como un atributo de la personalidad jurídica; un derecho inherente al ser humano, que lo dignifica en la medida en que a través de él la persona y la sociedad en la que ella se desenvuelve logran su perfeccionamiento. Sin el ejercicio de ese derecho el individuo no podría existir dignamente, pues es con el trabajo que se proporciona los medios indispensables para su congrua subsistencia.

Pero la mera consagración normativa no es suficiente para que el ser humano obtenga las condiciones dignas de existencia que merece; es necesario que el Estado permita que el trabajo se concrete en el desarrollo de una actividad productiva, y es por ello que la Constitución, en su artículo 26, no sólo garantiza la libertad de escoger una profesión, arte u oficio, sino que permite su libre ejercicio, salvo en aquellos casos en los que se requiera de unos especiales conocimientos o exista un riesgo social. Cuando se precisa de una formación académica, el ejercicio está limitado por la exigencia de un título de idoneidad.

Las profesiones están sujetas a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes, y el artículo 150-8 Superior, establece que a través de las leyes el Congreso tiene, entre otras, la función de “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que consagra la Constitución.”

En uso de esa facultad, la ley puede establecer requisitos adicionales al título académico - inciso final del artículo 26 Superior-, como, por ejemplo, exigir para el ejercicio de una profesión la matrícula o tarjeta profesional.

En tal evento, el legislador debe proporcionar los medios y mecanismos administrativos para su obtención, a fin de garantizar al profesional con título académico su derecho al trabajo; de lo contrario, la norma estaría limitando un derecho más allá de lo que la Constitución permite.

3.- La Ley 60 de 1981 en concordancia con la Ley 13 de 1989 y las cargas irredimibles.-

La ley 60 de 1981, por medio de la cual se reconoce la Profesión de Administrador de Empresas, establece como requisito para su ejercicio, no sólo el título universitario otorgado por institución de educación superior aprobada por el Gobierno Nacional, sino también la matrícula profesional. La expedición de este documento compete al Consejo Profesional de Administración de Empresas, quien colabora con el Gobierno no sólo para determinar las normas que van a regir esa profesión, sino para vigilar su ejercicio.

Para la obtención de la matrícula se exige:

- Que el diploma haya sido refrendado y registrado por la universidad respectiva, autenticado por la autoridad competente, y legalizado e inscrito en el Ministerio de Educación Nacional.
- Que el profesional haya solicitado la tarjeta -artículo 12 de la Ley 60 de 1981-, dentro de los dos años siguientes a la instalación del Consejo.

Por medio del artículo 10. de la Ley 13 de 1989, este plazo se extendió a tres años contados a partir de su vigencia -11 de enero de 1989-; por lo tanto, el término para solicitar la tarjeta profesional de los administradores de empresas que hubieran obtenido el título antes de esta fecha, venció el 11 de enero de 1992.

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

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

La desprotección en que se dejó al señor Mejía se hace más evidente cuando, ante sus insistentes peticiones, el Director Ejecutivo del órgano demandado le responde que “debe esperar a que el Congreso de la República expida una nueva ley, que permita otorgarle la Matrícula y Tarjeta Profesional respectiva”.

Sobre esta clase de situaciones, la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse, y anotó:

“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 sí 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.”

(Sentencia T-106 del 11 de marzo de 1993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)

Ahora bien: si al Consejo demandado se le han asignado funciones públicas de vigilancia y control sobre el ejercicio profesional, debe actuar teniendo en cuenta que las autoridades de la República se han instituído, entre otras cosas, para la defensa de los derechos de los asociados. En tal virtud, el ente citado debió inaplicar los artículos 12 de la Ley 60 de 1981 y 10. de la Ley 13 de 1989 en el trámite de la solicitud del señor Mejía Nieto para, así, garantizarle su derecho al trabajo, siempre que reúna los demás requisitos.

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

La Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, dispondrá que, tanto el Consejo Profesional de Administración de Empresas como los jueces de la

República, deberán aplicar la doctrina constitucional sostenida en esta providencia, teniendo en cuenta los parámetros esbozados en la sentencia C-083 de 1995.

4.- El carácter prevalente de la acción de tutela.

Los artículos 86 inciso 3o. y 6o. del Decreto 2591 de 1991 le imprimen un carácter subsidiario a la tutela, en la medida en que establecen que sólo será procedente cuando no exista otro medio alternativo de defensa de los derechos fundamentales cuya protección se invoca, salvo que lo pretendido sea evitar un perjuicio irremediable.

Pero no puede pretenderse que la mera consagración de esas vías alternas de defensa en nuestro ordenamiento jurídico sea suficiente para que se deniegue el amparo solicitado, pues es obligación del juez constitucional analizar, en el caso concreto y de acuerdo con las circunstancias específicas del mismo, si esa otra acción tiene la eficacia e inmediatez propias de este mecanismo de protección -artículo 6-1 del Decreto 2591-. De lo contrario, ese funcionario estaría sacrificando el contenido material de un derecho fundamental cuya protección le ha sido especialmente encomendada por el Estatuto Superior. Si llega a la conclusión de que ese medio alterno no tiene las características anotadas, la tutela se convierte en el medio prevalente de protección.

Así lo expresó la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas en Sentencia T-100 del 9 de marzo de 1994:

“Sin embargo, parece razonable exigir que el otro medio de defensa judicial para la protección del derecho violado o amenazado, sea al menos tan eficaz para la defensa del derecho como lo es la tutela; en caso contrario, la acción de tutela pierde su carácter de procedimiento subsidiario y se convierte en vía procesal preferente, pues no sólo el juez de tutela, sino toda la Rama Judicial y el Estado, tienen como fin esencial de su actuación y razón de su existencia: “... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...” (artículo 2 de la Carta). Al respecto, dijo la Corte en la Sentencia T-495/92 - 12 de agosto, Magistrado Ponente, Dr. Ciro Angarita Barón-: “En diversas sentencias de esta Corte (cfr. entre otras, T-414/92), se ha insistido en que el juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el otro mecanismo de defensa judicial que es

aplicable al caso es igual o más eficaz que la tutela. Sólo si la respuesta es afirmativa, podrá rechazar la tutela argumentando esa causal de improcedencia. De otro modo y con miras a hacer prevalecer el derecho sustancial y los derechos inalienables de la persona humana, deberá conceder la tutela. De no hacerlo, estaría violando el derecho fundamental a la protección inmediata de los derechos fundamentales'."

El Tribunal se limitó a indicar de manera genérica que el peticionario tiene otros caminos para el logro de sus pretensiones, sin proceder al análisis indicado, lo que condujo a la desprotección del derecho porque, como se verá más adelante, el actor no cuenta con otro medio judicial de defensa.

La Corte procede, entonces, a hacer un breve análisis de las acciones con las que, a juicio del a quo, cuenta el señor Mejía Nieto para impugnar la omisión en la que incurrió el Consejo Profesional demandado.

- . Acción de Nulidad y restablecimiento del derecho.

El Consejo Profesional de Administración de Empresas, ente de carácter oficial adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, se negó a tramitar la solicitud del señor Mejía Nieto para la obtención de su tarjeta profesional. Con ello el citado organismo produjo un acto administrativo subjetivo frente al cual, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, procedería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esta acción, consagrada en el artículo 85 del C.C.A, tiene como fin desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos particulares. En virtud de su aceptación, el juez contencioso entraría a analizar la conformidad del acto con la ley bajo la cual fue expedido. Si encuentra que se ajusta a sus premisas no decretará la nulidad y, por tanto, el acto tendrá vigencia y producirá los efectos correspondientes. Si lo contrario, declarará su nulidad y ordenará el restablecimiento del derecho al actor.

Sin embargo, la actividad del juez administrativo no debe reducirse a ese mero análisis; como autoridad de la República y, en aras del carácter prevalente de la Constitución, debe entrar a estudiar la constitucionalidad de la norma legal bajo la cual se expidió el acto

administrativo demandado; si advierte que de su aplicación se sigue el desconocimiento de un derecho fundamental, el juez puede concluir que la ley invocada para proferir el acto acusado es contraria al Estatuto Superior, y decretar la nulidad del referido acto.

Sin embargo, aún en esa hipótesis la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta inadecuada para satisfacer las justas pretensiones del actor, porque éste no alega un daño imputable a la administración y resarcible a través del pago de una indemnización, y porque la nulidad del acto que le niega el trámite de su tarjeta profesional, deja desprotegido su derecho a ejercer la profesión, para cuyo desempeño obtuvo el título de idoneidad. El fallo del juez contencioso no afecta la vigencia de las Leyes 60 de 1981 y 13 de 1989, ni puede ordenar al Consejo Profesional que las inaplique. Por tanto, es claro que el peticionario no puede obtener por la vía ordinaria la protección que puede y debe otorgar el juez constitucional, al derecho fundamental que se le está desconociendo.

Bajo esta consideración, el señor Mejía Nieto no dispone de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para la satisfacción de su pretensión.

- . La acción de inconstitucionalidad.

Esta acción, consagrada en el artículo 241 de la Carta, cuyo estudio compete a la Corte Constitucional, es de carácter público, y lo que se persigue a través de ella es la protección del ordenamiento. En esta medida, la sentencia de constitucionalidad sólo se ocupa de declarar si una norma se ajusta o no al Estatuto Superior. En caso de que la contrarie, la Corte se encargará de declararla inexistente, sin entrar a analizar si de su aplicación se deriva el quebrantamiento de los derechos fundamentales de quien las demanda, para ordenar así el restablecimiento de los mismos; por lo tanto, la decisión adoptada por la citada Corporación, tiene efectos generales y no particulares.

Lo que persigue el señor Mejía Nieto, es que se le proteja su derecho personal, particular y subjetivo, a ejercer la profesión que eligió libremente, por lo que no se lograría satisfacer su pretensión a través de la acción aquí analizada.

Bajo estas consideraciones, concluye la Corte que el demandante sólo cuenta con la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos al trabajo y al libre ejercicio de su profesión, pues los otros medios que consagra nuestro ordenamiento jurídico carecen de

eficacia para lograr el propósito perseguido.

En tal virtud y, en consideración a la tarea encomendada a las autoridades de la República - artículo 2 del Estatuto Superior-, la Corte procederá a revocar la decisión adoptada por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y, en su lugar, concederá definitivamente el amparo solicitado, ordenando al Consejo Profesional inaplicar las Leyes 60 de 1981 y 13 de 1989, en el trámite de la solicitud elevada por el señor Mejía Nieto.

5.- La informalidad de la acción de tutela.

La Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá se negó a amparar transitoriamente los derechos fundamentales conculcados al actor, a pesar de reconocer que éste viene sufriendo un perjuicio irremediable, porque en el texto de la demanda no aparece expresamente solicitada la tutela como mecanismo transitorio.

Tal rigorismo desconoce el carácter informal que el Constituyente le otorgó a la acción de tutela; minimiza el alcance de lo estipulado por el artículo 20. de la Carta Política sobre la función para la cual fueron instituídas las autoridades de la República, y contraría de paso la regla general contenida en el artículo 228 del Estatuto Superior.

A propósito, la Sala Tercera de Revisión de Tutelas de esta Corporación, en Sentencia T-501 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, sostuvo:

La instauración de las acciones de tutela no puede dar lugar al rigor formalista de los procesos ordinarios ni se puede convertir su admisibilidad y trámite en ocasión para definir si se cumplen o no presupuestos procesales o fórmulas sacramentales, ya que con ella no se busca establecer una “litis” sino acudir a la protección oportuna de la autoridad judicial cuando un derecho fundamental es lesionado u objeto de amenaza.”

En tal virtud, si el juez observa que el peticionario tiene un derecho que le ha sido vulnerado o amenazado, y que la única medida con la que cuenta para su protección es la acción de tutela, tiene que proceder al amparo inmediato y definitivo del derecho del actor, sin consideración a aspectos puramente formales -artículo 86 de la Carta-.

Bajo estos parámetros y teniendo en cuenta que el juez de primera instancia afirma que,

evidentemente, el término perentorio que establece la Ley 60 de 1981 constituye un claro desconocimiento de los derechos al escogimiento de profesión u oficio y al trabajo, la Sala de Familia debió proceder a conceder el amparo del derecho.

6.- La inaplicación de la ley en el caso concreto.

La Corte no entra a hacer un examen de la constitucionalidad de los artículos 12 de la Ley 60 de 1981 y 10. de la Ley 13 de 1989, por cuanto no ha sido demandada su inexequibilidad; sólo se limita a afirmar que, de acuerdo con el análisis hecho en esta providencia, y para el caso particular, su aplicación conduce a un claro desconocimiento de preceptos constitucionales vigentes, específicamente de los consagrados en los artículos 25 y 26.

En tal virtud, y en consideración a la obligación del juez constitucional de hacer prevalecer el Estatuto Superior -artículo 4o-, se ordenará al Consejo Profesional de Administración de Empresas, inaplicar para el trámite de la Matrícula Profesional del Señor Dagoberth Mejía Nieto, las disposiciones anotadas.

7.- Decisión

En virtud de las consideraciones expuestas, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Revocar la sentencia del 23 de junio de 1995 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala de Familia y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión del señor Dagoberth Mejía Nieto.

Segundo.- Ordenar al Consejo Profesional de Administración de Empresas inaplicar, para el trámite de la solicitud del señor Dagoberth Mejía Nieto, el artículo 12 de La Ley 60 de 1981 y su reglamentario, artículo 10. de la Ley 13 de 1989, de conformidad con lo ordenado en esta providencia.

Tercero. Disponer que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, en todos aquellos casos similares al presente por sus hechos y circunstancias, la doctrina constitucional sostenida en esta providencia deberá ser aplicada, tanto por el Consejo

Profesional de Administración de Empresas, como por los jueces de la República, según lo decidido en la Sentencia C-083 de 1995.

Cuarto. Comunicar la presente providencia a la Sala de Familia del Tribunal del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General