

T-906-14

NOTA DE RELATORIA: De conformidad con el Auto del 10 de julio de 2015 proferido por el doctor Jorge Iván Palacio Palacio, se deja la siguiente constancia: “que el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio no participó en las sentencias T-903, T-904, T-905 y T-906 de 2014, dictadas el 26 de noviembre de 2014

Sentencia T-906/14

DERECHO AL TRABAJO Y LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Caso en que se niega licencia en salud ocupacional por cuanto se adelantaron estudios en institución no formal

La disponibilidad implica que el Estado debe proporcionar servicios especializados que permitan a sus ciudadanos identificar las oportunidades de empleo que se ajusten a sus necesidades y capacidades. La accesibilidad se explica tres dimensiones: la primera referente a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades y de trato; la segunda que atañe a la erradicación de barreras físicas y sociales, que cobra gran importancia cuando se trata de personas en situación de discapacidad; y la tercera sobre el derecho a obtener información sobre las oportunidades de empleo. Por último, los elementos de aceptabilidad y calidad, se vinculan con aquellas exigencias dirigidas a reclamar condiciones justas y seguras de empleo, acorde con las realidades sociales y culturales del trabajador, que permitan el desarrollo de un servicio digno.

DERECHO FUNDAMENTAL A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido

Se trata básicamente del reconocimiento de la potestad individual de toda persona para elegir la actividad profesional o no de la cual derivará su sustento. Al respecto, esta Corporación ha señalado que: [l]a libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26) es un derecho fundamental reconocido a toda persona. Este involucra tanto la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley.

EXIGENCIA DE TITULOS DE IDONEIDAD

Sin importar si se trata de un oficio o una profesión, el Estado se reserva la atribución de exigir títulos de idoneidad, con el propósito de asegurar que el ejercicio de las distintas

acciones propias de una labor cumplan con los requerimientos de cada especialidad y con las medidas de seguridad correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de tener que cumplir con una etapa de formación académica no sólo frente las profesiones, sino también respecto de aquellos oficios que involucran un grave riesgo social o en los que está involucrado el interés general.

EDUCACION-Derecho y servicio público con función social

EDUCACION FORMAL, NO FORMAL E INFORMAL

La educación por ley admite tres modalidades, a saber: formal, no formal e informal. En la primera se encuentra la educación preescolar, básica, media y superior. En la segunda, actualmente llamada educación para el trabajo y el desarrollo humano, se halla la formación académica y de ocupaciones no sometida a grados o niveles, cuya obtención puede ser reconocida para la culminación de ciclos propedéuticos de formación superior. Y, finalmente, en la tercera, se ubican las fuentes cotidianas de conocimiento no impartidas en instituciones de educación propiamente dichas.

SALUD OCUPACIONAL-Requisitos para obtener la licencia

Para que una persona natural pueda recibir la licencia para ejercer en el campo de la salud ocupacional, debe acreditar un título, ya sea de técnico, tecnólogo o profesional en esa área, ofrecido por instituciones de educación superior que hacen parte de la denominada educación formal.

DERECHO A LA IGUALDAD Y AL TRABAJO-No vulneración por cuanto el actor no cuenta con los requisitos para que le sea otorgada la licencia en salud ocupacional, pues no posee un título de educación superior

Referencia: Expediente T-4444882

Acción de tutela instaurada por el señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo contra la Secretaría de Salud de Boyacá

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veintiséis (26) de noviembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sogamoso, dentro de la acción de amparo constitucional presentada por el señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo contra Secretaría de Salud de Boyacá.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1.1.1. El 20 de noviembre de 2011, el señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo obtuvo certificado de aptitud ocupacional, como técnico en salud ocupacional del Instituto Politécnico Agroindustrial de Acacias Meta, por haber cursado los estudios pertinentes con una duración de 1340 horas.

1.1.2. El Instituto Politécnico Agroindustrial es un plantel de educación para el trabajo y el desarrollo humano, en virtud de lo previsto en la Ley 1064 de 2006, categorizado antes de su entrada vigencia como un instituto de educación no formal, reconocido por las secretarías de educación del Departamento del Meta y de Villavicencio[1].

1.1.3. Afirma el accionante que laboró aproximadamente durante un año en distintas empresas del sector petrolero. No obstante, en diciembre de 2012, para suscribir un nuevo contrato, le pidieron presentar una licencia en salud ocupacional, la cual no le había sido exigida antes.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en lo anterior, el señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo instauró acción de tutela en contra de la Secretaría de Salud de Boyacá, con el propósito de obtener la protección de sus derechos al trabajo y a la igualdad, mediante la orden de expedir a su favor la licencia en salud ocupacional.

En términos generales, considera que al no expedirse la licencia no puede desempeñarse en el oficio que escogió y del cual deriva su sustento, en perjuicio del derecho al trabajo; mientras que, en cuanto a la igualdad, estima que se encuentra en la misma situación de los estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, a quienes si se les expide dicha licencia.

1.3. Contestación de la demanda

En respuesta del 3 de marzo de 2014, la Secretaría de Salud de Boyacá informó que es la entidad encargada de expedir la licencia en salud ocupacional, en virtud de lo previsto en el artículo 1º de la Resolución No. 4502 de 2012.

No obstante, en lo que respecta a la solicitud del accionante, explicó que el señor Lagos Figueredo no cumple con los requisitos para obtener dicha licencia, ya que el título de técnico en salud ocupacional que avala el ejercicio del citado oficio debe ser obtenido en una institución de educación superior, y no -como él lo pretende- en un instituto de "educación no formal".

1.4. Pruebas aportadas al proceso

Como pruebas relevantes constan en el expediente los siguientes documentos:

- Certificado de aptitud expedido el 20 de noviembre de 2011 a favor del señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo, como técnico en salud ocupacional otorgado por el Instituto Politécnico Agroindustrial de Acacias, Meta.
- Respuesta negativa del 25 de noviembre de 2013 a la solicitud realizada por el actor, dirigida a la obtención de una licencia en Salud Ocupacional por parte de la Secretaría de Salud de Boyacá.
- Copia de la Resolución No. 4502 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social.

- Oficio del Instituto Politécnico Agroindustrial, en el cual le informa al accionante que no expide ningún tipo de licencia, y que al tenor de la citada Resolución No. 4502 de 2012, ese documento sólo puede expedirse a quienes hayan obtenido títulos en institutos de educación superior.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia del 11 de marzo de 2014, el Juez Primero Laboral del Circuito de Sogamoso amparó los derechos invocados por el accionante y ordenó a la Secretaría de Salud de Boyacá estudiar la solicitud de otorgamiento de la licencia con fundamento en la Resolución No. 2318 de 1996[3]. Para el efecto, la citada autoridad judicial explicó que cuando el accionante adquirió el certificado de salud ocupacional se encontraba vigente la Resolución en mención, en la cual los requisitos para la obtención de la licencia eran más flexibles, pues se requería que el título de técnico fuese obtenido en una institución acreditada por el ICFES. En consecuencia, se configuró una vulneración al debido proceso por aplicársele una norma posterior a la obtención de su título.

En oficio remitido al juzgado de instancia con fecha 21 de marzo de 2014, la Secretaría de Salud de Boyacá informó que en cumplimiento del fallo de tutela, se procedió a estudiar los requisitos de la Resolución No. 2318 de 1996, en la cual se exige que:

“Podrán obtener la Licencia de Salud Ocupacional las personas naturales calificadas en esta área, cuando reúnan alguno de los siguientes requisitos:

(...) d. Técnico en Salud Ocupacional o una de sus áreas, con título obtenido en una institución debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES.”

Como consecuencia de la norma en cita, se reiteró que en el asunto bajo examen no es procedente otorgar la licencia solicitada, pues en el certificado de estudios aportado por el accionante, no consta que el Instituto Politécnico Agroindustrial esté aprobado por el ICFES.

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la

referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 6 de agosto de 2014 proferido por la Sala de Selección Número Ocho.

3.2. Actuaciones en sede de revisión

3.2.1. Pruebas decretadas

En Auto del 22 de septiembre de 2014, el despacho del Magistrado Sustanciador dispuso oficiar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, con el fin de que informara si en virtud de lo previsto en el artículo 2º literal d) de la Resolución No. 2318 de 1996, el Instituto Politécnico Agroindustrial de Acacias, entidad donde cursó sus estudios el accionante, fue debidamente aprobado por dicha entidad.

En la misma providencia, se ofició al Ministerio de Salud y Protección Social para que informara qué motivó el cambio en los requisitos para la expedición de la licencia en salud ocupacional entre las Resoluciones de los años 1996 y 2012, específicamente en lo que respecta al tipo de instituciones en las cuales puede obtenerse el título de técnico en salud ocupacional.

3.2.2. Respuesta del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior -ICFES-

El 30 de septiembre de 2014, la asesora jurídica del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior -ICFES-, informó que luego de la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional y de dicha entidad, se estableció que entre las funciones del citado Ministerio se encuentran aquellas relacionadas con el fomento de la educación superior que antes estaban asignadas al Instituto.

De esta manera, señaló que la inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior está en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, mientras que el ICFES se dedica exclusivamente a la evaluación del sistema educativo colombiano. Por ello, concluyó que el instituto no es el encargado de dar respuesta al requerimiento realizado por esta Corporación.

3.2.3. Respuesta del Ministerio de Salud y Protección social

En comunicación del 10 de octubre de 2014, el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social señaló que el cambio de los requisitos para la expedición de la licencia en salud ocupacional, específicamente en lo que respecta al tipo de instituciones en las cuales puede obtenerse el título de técnico en salud ocupacional, se explica en que la Resolución No. 2318 de 1996 fue expedida en virtud del artículo 87 de la Ley 9 de 1979 y del artículo 16 del Decreto 614 de 1984, normas que establecen en cabeza del Ministerio de Salud el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y determinación de los requisitos mínimos para quienes ejerzan su actividad profesional en el área de la salud ocupacional[4].

En tal Resolución se impuso como requisito que las instituciones en las cuales podía obtenerse el título en salud ocupacional debían estar acreditadas por el ICFES, pues el artículo 29 de la Ley 30 de 1992, les otorga autonomía a las instituciones de educación superior para crear y desarrollar los programas académicos previa notificación al citado instituto[5].

En seguida expone que el artículo 23 de la Ley 1562 de 2012 introdujo un cambio normativo, en el sentido de establecer que los títulos en salud ocupacional deben ser obtenidos en instituciones reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. Por esta razón, se expidió la Resolución No. 4502 de 2012, en la que se sigue la lógica actual de que le corresponde al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado a las instituciones de educación superior, como se dispone en la Ley 1188 de 2008 y en el Decreto 1295 de 2010.

3.2.4. Escritos allegados por el accionante

En oficios del 8 y 16 de octubre de 2014, el accionante insiste en que se revise la presente acción de tutela, por cuanto estima que el amparo del juez de instancia fue insuficiente, ya que no tuvo en cuenta la protección otorgada por la Ley 1064 de 2006 a la educación para el trabajo y el desarrollo humano, la cual consagra como principio rector la no discriminación de dicha modalidad de educación y de las instituciones que la imparten.

3.3. Problema jurídico

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y

de la decisión adoptada en la respectiva instancia judicial, esta Corporación debe determinar si se vulnera el derecho al trabajo y la igualdad del señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo, como consecuencia de la decisión de la Secretaría de Salud de Boyacá de no expedir a su nombre la licencia en salud ocupacional, teniendo en cuenta que cursó sus estudios en un instituto de educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes educación no formal).

Con el fin de resolver este problema jurídico, la Sala inicialmente (i) se pronunciará sobre el derecho al trabajo y la libertad de oficio; luego de lo cual hará (ii) una breve referencia al derecho a la educación y a la estructura del servicio educativo en Colombia; para concluir con (iii) un examen de los requisitos previstos para obtener la licencia en salud ocupacional. Con sujeción a los temas expuestos, (iv) la Sala entrará a analizar el caso concreto.

3.4. Derecho al trabajo y libertad de oficio

3.4.1. La Constitución Política, en el artículo 25, consagra al trabajo como un derecho y una obligación social que goza de protección especial por parte del Estado y debe garantizarse en condiciones dignas y justas[6]. Adicionalmente, el artículo 53 del Texto Superior, consagra los siguientes principios mínimos fundamentales a tener en cuenta para regular el derecho al trabajo:

- (i) Igualdad de oportunidades para los trabajadores.
- (ii) Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
- (iii) Estabilidad en el empleo.
- (iv) Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.
- (v) Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.
- (vi) Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.
- (viii) Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; y

(ix) Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

En lo que respecta al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho al trabajo está consagrado en el artículo 6º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como el conjunto de prerrogativas que le otorgan a toda persona la posibilidad de ganarse la vida y de escoger libremente a qué dedicarse. Por su naturaleza eminente-mente subjetiva, involucra a cargo del Estado el deber de adoptar medidas para garantizarlo, entre las que se destacan aquellas dirigidas a promover la orientación y formación técnico profesional y la creación de normas para el desarrollo económico, social y cultural[7].

En la Observación General No. 18, el Comité DESC señaló que el ejercicio de la actividad laboral debe contar con elementos esenciales propios de los derechos sociales, lo que incluye la obligación de asegurar su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

La disponibilidad implica que el Estado debe proporcionar servicios especializados que permitan a sus ciudadanos identificar las oportunidades de empleo que se ajusten a sus necesidades y capacidades. La accesibilidad se explica tres dimensiones: la primera referente a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades y de trato; la segunda que atañe a la erradicación de barreras físicas y sociales, que cobra gran importancia cuando se trata de personas en situación de discapacidad; y la tercera sobre el derecho a obtener información sobre las oportunidades de empleo. Por último, los elementos de aceptabilidad y calidad, se vinculan con aquellas exigencias dirigidas a reclamar condiciones justas y seguras de empleo, acorde con las realidades sociales y culturales del trabajador, que permitan el desarrollo de un servicio digno.

3.4.2. Como una garantía que va más allá de la regulación sobre la prestación de servicios, el artículo 26 de la Constitución Política consagra el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio[8]. Se trata básicamente del reconocimiento de la potestad individual de toda persona para elegir la actividad profesional o no de la cual derivará su sustento. Al respecto, esta Corporación ha señalado que: “[l]a libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26) es un derecho fundamental reconocido a toda persona. Este involucra tanto la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las

establecidas en la Constitución y en la ley.”[9].

De esta manera, sin coacciones ni presiones, el régimen constitucional le permite a toda persona escoger la actividad lícita, profesional o no, a la que habrá de dedicarse teniendo en cuenta su vocación, capacidades, tendencias y perspectivas, con el fin de que pueda cumplir el rol que desea en sociedad, al tiempo que obtiene lo necesario para su sostenimiento y para realizarse como individuo.

Sin embargo, como se deriva de lo previsto en el citado artículo 26 del Texto Superior, el ejercicio de este derecho admite las limitaciones que prevea el legislador, dirigidas a garantizar la aptitud e idoneidad de quienes ejercen una profesión o un oficio.

La lógica que subyace a la posibilidad de consagrar limitaciones, se encuentra en que existen ciertas actividades que trascienden a la individualidad de cada sujeto e implican una exposición de la sociedad frente a posibles riesgos. De ahí que, sin importar si se trata de un oficio o una profesión, el Estado se reserva la atribución de exigir títulos de idoneidad, con el propósito de asegurar que el ejercicio de las distintas acciones propias de una labor cumplan con los requerimientos de cada especialidad y con las medidas de seguridad correspondientes.

Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de tener que cumplir con una etapa de formación académica no sólo frente las profesiones, sino también respecto de aquellos oficios que involucran un grave riesgo social o en los que está involucrado el interés general.

Por lo demás, dichas exigencias de formación y de idoneidad, no excluyen la posibilidad de que el Estado cumpla funciones de supervisión, vigilancia e inspección sobre las profesiones y sobre las actividades económicas, sociales o culturales en las que se desarrollan los oficios.

No obstante, sin importar cuál sea el ámbito regulación (idoneidad, formación o control), el legislador se encuentra limitado a las cargas de razonabilidad y proporcionalidad. En cuanto a la primera, su ámbito de acción se guía por el criterio de necesidad[10], buscando proteger a la comunidad de los riesgos que conlleva la práctica de determinada actividad; mientras que, en lo atañe a la segunda, se excluye toda restricción que pueda afectar el núcleo del citado derecho imponiendo limitaciones absurdas e innecesarias.

3.4.3. En suma, más allá de la protección que brinda el derecho al trabajo, reconocido en la Constitución Política y en los instrumentos de derecho internacional, se consagra como derecho de toda persona la libertad de escoger profesión u oficio, como el medio para materializar una prerrogativa de vida, vinculado con la posibilidad de elegir una ocupación según sus preferencias o capacidades. Esta garantía fundamental no exime a los ciudadanos de cumplir con las exigencias y los requisitos de idoneidad que el legislador establezca para el desarrollo de dicha actividad, en busca de proteger a la sociedad y de realizar fines de interés general, de acuerdo con las cargas que emanan de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

3.5. Derecho a la educación y estructura del servicio educativo en Colombia

3.5.1. Por mandato constitucional, la educación en Colombia es tanto un derecho como un servicio público, cuyo propósito es permitir el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (CP art. 67). En cuanto a su característica como derecho, se enfoca en la formación de las personas en búsqueda del fortalecimiento de sus capacidades y su realización como individuo y miembro de la sociedad. En lo que respecta a su condición de servicio público, se orienta a exigir del Estado la obligación de proporcionarlo de forma eficiente y continua, en el sentido de cumplir con los principios de “universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable”[11].

3.5.2. El derecho a la educación fue desarrollado en la Observación General No. 13 del Comité DESC, en la cual se destacó cuatro características que lo identifican, a saber: (i) la disponibilidad, que alude a que se garantice la educación en la cantidad suficiente según las necesidades básicas de la población, previa carga de asegurar la dotación necesaria para preservar su eficiente funcionamiento; (ii) la accesibilidad, que implica la eliminación de barreras que generen discriminación, con la disposición de medidas que permitan el acceso material y económico a centros de enseñanza y materiales de apoyo; (iii) la aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación y a su idoneidad frente a las exigencias de la sociedad; y por último (iv) la adaptabilidad, que significa la posibilidad de que la educación se amolde a las necesidades de cada comunidad y cada alumno.

3.5.3. El servicio público de educación está regulado por la Ley 115 de 1994, la cual

desarrolló el precepto constitucional contenido en el artículo 67 del Texto superior, el cual establece que: “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. Con este propósito, en la ley en cita se define la estructura del referido servicio público y se establece la existencia de tres modalidades de educación: formal, no formal e informal.

3.5.3.1. La educación formal se define como aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, con una secuencia regular de ciclos lectivos, y sujeta a unas pautas de tipo curricular que culminan con la obtención de grados y títulos. Esta educación tiene inicialmente tres niveles: (i) el preescolar que consta mínimo de un grado para niños menores de seis años, encaminado a fortalecer su desarrollo integral; (ii) la educación básica que comprende nueve grados, cinco de primaria y cuatro de secundaria, cuyo propósito es enseñar las áreas básicas del conocimiento y de la actividad humana; y finalmente, (iii) la educación media, compuesta por dos grados, con el fin de brindar herramientas que permitan la comprensión de ideas y valores universales, así como la preparación para la educación superior y la vida laboral.

Una vez concluidos los tres niveles previamente expuestos se encuentra la educación superior, cuya regulación está consagrada en la Ley 30 de 1992 y es aquella que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de forma integral y busca la formación profesional y académica de los alumnos. Esta educación se imparte en universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas.

Según la Ley 30 de 1992, son instituciones técnicas profesionales “aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel”[12]. Por su parte, la ley en cita define a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas como “aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización”[13]. Finalmente, las universidades son “las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que

acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional”[14]. Por ende, la educación formal en el nivel superior sólo se puede ofertar en las anteriores instituciones y son ellas las que pueden otorgar títulos para sus programas, ya sea de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas.

3.5.3.2. Según la Ley 115 de 1994, el segundo tipo de educación es el conocido como “educación no formal”, término que fue reemplazado por la Ley 1064 de 2006 con el título de “educación para el trabajo y el desarrollo humano”. Esta modalidad tiene como propósito actualizar, complementar, suplir conocimientos y formar a los alumnos en aspectos académicos y laborales, sin estar sujeta al sistema de niveles y grados que se le exige a la educación formal.

La citada Ley 1064 de 2006 establece que los programas ofrecidos en esta categoría de educación culminarán con un certificado de aptitud ocupacional, el cual podrá ser objeto de reconocimiento para la formación de ciclos propedéuticos por las instituciones de educación superior y tendrán igual tratamiento que los programas técnicos y tecnológicos.

De esta manera, se entiende que un ciclo propedéutico corresponde a una “fase de la educación que le permite al estudiante desarrollarse en su formación profesional siguiendo sus intereses y capacidades”[15], a través de ciclos en los que el estudiante puede adquirir varios títulos como técnico o tecnólogo, que continuados finalizan en un título profesional.

3.5.3.3. Finalmente, la Ley 115 de 1994 contempla la educación informal, la cual es definida como el conocimiento libre y espontáneo que se adquiere a través de personas, entidades, medios de comunicación, tradiciones o costumbres.

3.5.4. En conclusión, en términos constitucionales, es claro que la educación es un derecho encaminado al fortalecimiento de las capacidades individuales, al tiempo que se define como un servicio público vigilado y proporcionado por el Estado. La educación por ley admite tres modalidades, a saber: formal, no formal e informal. En la primera se encuentra la educación preescolar, básica, media y superior. En la segunda, actualmente llamada educación para el trabajo y el desarrollo humano, se halla la formación académica y de

ocupaciones no sometida a grados o niveles, cuya obtención puede ser reconocida para la culminación de ciclos propedéuticos de formación superior. Y, finalmente, en la tercera, se ubican las fuentes cotidianas de conocimiento no impartidas en instituciones de educación propiamente dichas.

3.6. Requisitos para obtener la licencia en salud ocupacional

3.6.1. La salud ocupacional es una disciplina que en términos generales se encarga de prevenir afectaciones a la salud psíquica y física, así como de mantener el bienestar de los trabajadores, en virtud de las condiciones propias de su labor. Quienes ejerzan este oficio, por virtud de la ley, deben acreditar conocimientos para garantizar su idoneidad.

En virtud de las normas en mención, el Ministerio de Salud expidió la Resolución No. 2318 de 1996, la cual, en el artículo 2, establece los requisitos que deben cumplir las personas naturales para que puedan obtener la licencia en salud ocupacional, en los siguientes términos:

“Podrán obtener la Licencia de Salud Ocupacional las personas naturales calificadas en esta área, cuando reúnan alguno de los siguientes requisitos:

- a. Profesional Universitario con especialización en Salud Ocupacional, con título obtenido en una institución universitaria debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES.
- b. Profesional Universitario en un área de Salud Ocupacional, con título obtenido en una institución Universitaria debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES.
- c. Tecnólogo en Salud Ocupacional o una de sus áreas, con título obtenido en una institución debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES.
- d. Técnico en Salud Ocupacional o una de sus áreas, con título obtenido en una institución debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES.”

Con posterioridad, se expidió la Ley 1562 de 2012[17], en cuyo artículo 23, nuevamente, se establece que el Ministerio de Salud reglamentará el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las licencias de salud ocupacional. Con sujeción a este nuevo mandato, se expide la Resolución No. 4502 de 2012, en la que se disponen los siguientes requisitos para la obtención de la citada licencia:

“Artículo 2o. Requisitos. El otorgamiento y renovación de las licencias de salud ocupacional a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que oferten a nivel nacional, servicios de seguridad y salud en el trabajo, estará sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Personas naturales:

1. Fotocopia de los títulos o diplomas debidamente legalizados que demuestren el nivel académico otorgado por una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquiera de las siguientes modalidades de formación académica:

a) Profesional Universitario con posgrado en un área de salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.

b) Profesional Universitario en un área de salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.

c) Tecnólogo en salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.

d) Técnico en salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.”

3.6.2. Por consiguiente, en criterio de la Corte, como se observa de las normas previamente transcritas, no cabe duda que bajo cualquiera de los dos regímenes anteriormente mencionados, para que una persona natural pueda recibir la licencia para ejercer en el campo de la salud ocupacional, debe acreditar un título, ya sea de técnico, tecnólogo o

profesional en esa área, ofrecido por instituciones de educación superior que hacen parte de la denominada educación formal.

El único cambio evidenciado entre las dos resoluciones en cita, como se puso de presente en el acápite de pruebas, es el de la entidad que debía o debe vigilar a la institución que otorga el título, cambio que tiene fundamento en la reestructuración del ICFES que trasladó tal función al Ministerio de Educación Nacional.

En conclusión, tanto antes como después de la Resolución emitida en el año 2012, el requisito esencial para el ejercicio del oficio de salud ocupacional sigue siendo el de obtener un título, el cual sólo se ofrece en los programas de educación formal y a través de las instituciones de educación superior previstas para el efecto, tal y como se dispone en el artículo 24 de la Ley 30 de 1992, en los siguientes términos:

“Artículo 24. El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.

El otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel de conformidad con la presente ley.”[18]

3.7. Caso concreto

3.7.1. El 20 de noviembre de 2011, el señor Jhonnatan Lagos Figueredo obtuvo un certificado de aptitud ocupacional como “técnico en salud ocupacional”, por haber cursado 1340 horas en el Instituto de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, Politécnico Agroindustrial en Acacias (Meta). Desde la obtención de dicho certificado y durante una anualidad, el citado señor laboró en el sector petrolero en el campo de la salud ocupacional, hasta finales del año 2012, cuando para suscribir un nuevo contrato le exigieron la presentación de la licencia en salud ocupacional expedida por la respectiva Secretaría de Salud.

En consecuencia, procedió a solicitar la expedición de dicha licencia ante la Secretaría de Salud de Boyacá, la cual negó tal trámite bajo el argumento de que, según la Resolución No.

4502 de 2012 del Ministerio de Salud, es requisito para la obtención de la mencionada licencia contar con un título en salud ocupacional otorgado por una institución de educación superior.

El juez de instancia decidió conceder el amparo y ordenó a la Secretaría de Salud de Boyacá estudiar el caso del señor Lagos Figueredo a la luz de la Resolución No. 2318 de 1996, la cual establecía los requisitos para acceder a la licencia en el momento en que el actor adquirió su certificado de aptitud ocupacional. En este orden de ideas, en criterio de la citada autoridad judicial, se configuró una vulneración al debido proceso por aplicársele al accionante una norma posterior a la obtención de su título. A pesar de lo anterior, la Secretaria de Salud no otorgó la licencia reclamada, pues evidenció que no existía prueba de que el Instituto Politécnico Agroindustrial hubiese aprobado por el ICFES, como requisito exigible antes de la entrada en vigencia de la Resolución No. 4502 de 2012.

3.7.2. A diferencia de lo expuesto por el juez de instancia y teniendo en cuenta los elementos de prueba que se aportaron al expediente, es claro que el debate propuesto no se concreta en determinar cuál es la Resolución a aplicar (2318 de 1996 o 4502 de 2012), sino, por el contrario, en examinar si una persona que obtuvo un certificado de aptitud ocupacional otorgado por un Instituto de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (antes educación no formal), cumple con los requisitos para la expedición de la licencia en salud ocupacional, necesaria para laborar en ese campo.

La protección que invoca el actor se justifica en el amparo de sus derechos al trabajo y a la igualdad. El primero, porque considera que al no expedirse la licencia no puede desempeñarse en el oficio que escogió y del cual deriva su sustento. Y, el segundo, porque afirma que se encuentra en la misma situación de los estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, a quienes si se les expide dicha licencia.

3.7.3. En cuanto al primer derecho invocado, no observa la Corte que el actor acredite que existe una vulneración puntual de su derecho al trabajo, pues su alegación se limita a exponer que existen dificultades para ser vinculado en el mismo rol que desempeñaba en una empresa petrolera, por la falta de la licencia en salud ocupacional. Por ello, el conflicto propuesto se relaciona de forma directa con la libertad de escoger profesión u oficio, como garantía constitucional que le permite a toda persona natural la facultad de elegir una

ocupación a la cual dedicarse como forma de derivar su sustento a lo largo de la vida.

Para el caso específico de la salud ocupacional, a través de la Ley 9 de 1979, se otorgó la facultad al Ministerio de Salud para que regulara los requisitos que debían cumplir quienes ejercieran en dicho campo. Entre ellos se dispuso la obtención de una licencia en salud ocupacional, cuya expedición se sometió al cumplimiento de las exigencias consagradas en la Resolución No. 2318 de 1996, posteriormente modificada por la Resolución No. 4502 de 2012.

Ambas resoluciones exigen que para la expedición de la citada licencia, las personas naturales deben contar con títulos profesionales, técnicos o tecnólogos en salud ocupacional o en áreas afines, otorgados por instituciones de educación superior, en el año 1996 aprobadas por el ICFES y en el 2012 por el Ministerio de Educación Nacional.

Como se indicó en las consideraciones generales de esta providencia, dicha categoría de títulos solo se emiten por la denominada educación formal, ya que la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano se limita a la expedición de certificados de aptitud ocupacional, cuyo objetivo es actualizar, complementar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos y laborales a los alumnos, sin que esté sujeta al sistema de niveles y grados que se le exige a la primera.

De donde resulta que, teniendo en cuenta que el programa cursado por el accionante no otorga un título de educación superior, sino, como ya se indicó, un certificado de aptitud ocupacional, esta Sala concluye que no cumple con los requisitos exigidos para la expedición de la licencia en salud ocupacional que reclama, bajo ninguna de las dos resoluciones, pues en ambas se requiere la obtención de un título, propio de las instituciones de educación superior.

No se trata de una exigencia irrazonable o desproporcionada, pues la salud ocupacional es una disciplina que encarna un importante riesgo social, referente al rol de prevenir afectaciones a la salud psíquica y física, así como a mantener el bienestar de los trabajadores, en virtud de las condiciones propias de su labor.

3.7.4. Por otra parte, en lo que respecta a la protección del derecho a la igualdad invocada por el peticionario en relación con los estudiantes del SENA, es necesario mencionar que la

citada entidad es un establecimiento público de orden nacional creado para formar a los trabajadores de todas las actividades económicas y contribuir al desarrollo económico y social del país, fortaleciendo los procesos de formación profesional. Entre sus funciones se encuentra la de adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional (numeral 6, artículo 4, de la Ley 119 de 1994). Adicionalmente, en el Decreto 359 de 2000, por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias del Sistema de Formación Profesional Integral que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se hace referencia a que en virtud de la Ley 119 de 1994, éste se encuentra expresamente facultado para adelantar programas de educación formal superior.

En este sentido, si el SENA tiene la posibilidad de ofrecer programas de educación superior, es claro que puede emitir los títulos correspondientes a dichos programas, lo que implica que, en el caso de la salud ocupacional, quienes los obtengan pueden acceder a la respectiva licencia. Por lo anterior, es innegable que la situación planteada difiere de quienes se capacitan en un Instituto de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, lo que conduce a la imposibilidad de formular un juicio de igualdad.

3.7.5. En suma, esta Sala de Revisión concluye que el señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo no cuenta con los requisitos para que le sea otorgada la licencia en salud ocupacional, pues no posee un título de educación superior, requisito establecido por la autoridad facultada legalmente para reglamentar la materia, como lo es el Ministerio de Salud. Sin embargo, como se deriva de lo previsto en la Ley 1064 de 2006, el accionante podrá -aprovechando lo ya cursado- adelantar un programa en una institución de educación superior, donde le permitan continuar un ciclo propedéutico y obtener el respectivo título.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 11 de marzo de 2014 proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sogamoso y, en su lugar, DENEGAR el amparo de los derechos

fundamentales al trabajo y a la igualdad del señor Jhonnatan Leonardo Lagos Figueredo.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] El artículo 1º de la ley en cita dispone que: “Reemplácese la denominación de Educación no formal contenida en la Ley General de Educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 por la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.”

[2] En el aparte pertinente, la mencionada Resolución establece que: “Artículo 2o. Requisitos. El otorgamiento y renovación de las licencias de salud ocupacional a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que oferten a nivel nacional, servicios de seguridad y salud en el trabajo, estará sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos: // a) Personas naturales: // 1. Fotocopia de los títulos o diplomas debidamente legalizados que demuestren el nivel académico otorgado por una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquiera de las siguientes modalidades de formación académica: // a) Profesional Universitario con posgrado en un área de salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional. // b) Profesional Universitario en un área de salud ocupacional, con título obtenido en una

institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.

c) Tecnólogo en salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional. // d) Técnico en salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional. (...)."

[3] Sobre el particular, el artículo 2 de la Resolución en cita señala que: "Podrán obtener la Licencia de Salud Ocupacional las personas naturales calificadas en esta área, cuando reúnan alguno de los siguientes requisitos: // a. Profesional Universitario con especialización en Salud Ocupacional, con título obtenido en una institución universitaria debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES. // b. Profesional Universitario en un área de Salud Ocupacional, con título obtenido en una institución Universitaria debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES. // c. Tecnólogo en Salud Ocupacional o una de sus áreas, con título obtenido en una institución debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES. // d. Técnico en Salud Ocupacional o una de sus áreas, con título obtenido en una institución debidamente aprobada por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES."

d) Supervisar los programas de Salud Ocupacional que desarrollen las entidades del nivel nacional, lo mismo que los de los Servicios Seccionales de Salud; // e) Ejercer la vigilancia técnica en materia de Salud Ocupacional, conforme al procedimiento que se establece en este Decreto."

[5] La disposición en mención consagra que: "La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos: a. Darse y modificar sus estatutos; // b. Designar sus autoridades académicas y administrativas; // c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos; // d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión; // e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos; // f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, // y g. Arbitrar y

aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.
// Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y c) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.”

[6] “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

[7] El artículo 6º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. // 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

[8] “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. // Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”

[9] Sentencia T-498 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[10] Sentencia C-505 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[11] Sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[12] Artículo 17.

[13] Artículo 18.

[14] Artículo 19.

[15] www.mineducacion.gov.co

[16] “Por el cual se determinan las bases para la organización y administración de salud ocupacional”

[17] “Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional”.

[18] Subrayado por fuera del texto original.