

Expediente OP-129

SENTENCIA C-239/10

(Abril 7; Bogotá D.C.)

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY QUE REGLAMENTA EL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ARCHIVISTICA Y DICTA EL CODIGO DE ETICA Y OTRAS DISPOSICIONES-Infundadas

El Gobierno objetó el proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones", y más específicamente los artículos 3, 4 y 5, invocando para el efecto la violación de los derechos constitucionales a la educación, a la igualdad y al trabajo, encontrando la Corte que respecto de la posible violación del principio de igualdad, no determinó con precisión ni los grupos sociales a comparar, ni la razón por la cual el aparente trato diferenciado que introducen las normas objetadas genera una discriminación constitucionalmente inadmisibles. Tampoco explica el escrito de objeciones las razones puntuales por las cuales se presenta una vulneración del derecho al trabajo, ni cuál de las muchas modalidades en las que se manifiesta este derecho constitucional resulta desconocida por las normas objetadas. Finalmente, no se entiende de qué forma las disposiciones analizadas vulneran el derecho a la educación, en la medida en que, muy por el contrario, formalizan y sistematizan una determinada profesión, de tal manera que aquellos que en ejercicio de su libertad de ejercer profesión u oficio opten por formarse en ella, sepan cuáles serán los requisitos que les serán exigibles para el legítimo desempeño de su actividad. En tal sentido, la Corte entiende que en los artículos 3, 4 y 5, dedicados a definir los requisitos para el ejercicio de la archivística, el legislador no ha desbordado sus competencias constitucionales, pues en ellos simplemente establece los requisitos para el ejercicio de esta actividad lo cual, dadas las características de impacto social y de complejidad que la caracterizan, entra dentro de la órbita de sus competencias expresas, contenidas en el artículo 26 de la Carta. Por lo demás, estos artículos se limitan a regular la pertenencia a la profesión archivística.

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite oportuno

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Procedencia ante insistencia de cámaras/CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Intervención atendiendo insistencia de las cámaras

De conformidad con el artículo 167 de la Constitución, es la insistencia de las cámaras la que activa la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley con objeción presidencial por inconstitucionalidad, precisándose, asimismo que **su actividad se circunscribe, en principio, al estudio y decisión de las objeciones presidenciales tal y como ellas hayan sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Ejecutivo, por lo cual no puede pronunciarse sobre normas no objetadas.**

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN OBJECION PRESIDENCIAL-No insistencia del Congreso/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN OBJECION PRESIDENCIAL-Incumplimiento del requisito de certeza

El Gobierno Nacional en su escrito de objeciones afirma que el párrafo segundo transitorio del proyecto objetado establece una causal de retiro del servicio de los servidores públicos, y por ende se vulnera el principio de unidad de materia, pues se trata de un asunto que debe regularse en norma especial, sobre lo cual el Congreso, al reconsiderar el proyecto objetado, no se pronunció sobre este punto, y esta ausencia de argumentación por parte del Congreso impide a la Corte abordar el estudio de fondo sobre esta objeción, no siéndole posible a la Corte efectuar tal pronunciamiento, por cuanto la objeción además se fundamentó en una lectura errónea del párrafo cuestionado y por lo tanto carece de la certeza suficiente para permitir a esta Corporación un examen sustancial de la acusación consistente en una posible violación del principio de unidad de materia.

REGISTRO UNICO PROFESIONAL DE ARCHIVITAS-Ausencia de inscripción no puede invocarse como casual de retiro de servidores públicos

El párrafo segundo transitorio del proyecto objetado no establece una nueva causal de retiro de los servidores públicos, sino que determina una regla de protección a los servidores públicos que podrían verse afectados con la entrada en vigor de la nueva ley, al disponer que no se podrá invocar la ausencia de inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas como causal de retiro en contra de aquellos servidores que hayan desarrollado actividades archivísticas durante más de cuatro años. Se trata de una regla de protección a un grupo de servidores del estado, que atiende principios constitucionalmente válidos, como el de confianza legítima.

RETIRO DEL SERVICIO DE SERVIDOR PUBLICO-Causales expresas y taxativas

CONGRESO DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE LIMITES AL DERECHO DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Competencia

La competencia del legislador para intervenir en el ejercicio del derecho a escoger profesión u oficio se concreta en la posibilidad de expedir las normas sobre: (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar formación académica, generan riesgo social y requieren un mayor grado de ingerencia estatal; y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer.

ARCHIVISTICA-Regulación por el Congreso no vulnera los derechos a la educación, la igualdad y al trabajo

La Corte entiende que en los artículos dedicados a definir los requisitos para el ejercicio de la archivística (artículos 3, 4 y 5), el legislador no ha desbordado sus competencias constitucionales, pues en ellos simplemente establece los requisitos para el ejercicio de esta actividad lo cual, dadas las características de impacto social y de complejidad que la caracterizan, entra dentro de la órbita de sus competencias expresas, contenidas en el artículo 26 de la Carta. Además estos artículos, en si mismos, no están directamente excluyendo a otros profesionales del ejercicio de actividades archivísticas, pues se limitan a regular la pertenencia a la profesión archivística, por lo que no incurren en la vulneración que el Gobierno les atribuye

Referencia: Expediente: OP-129

Objeciones presidenciales: al Proyecto de Ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones"

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

Con oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 18 de diciembre de 2009, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley 036 de 2007 Cámara, 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones". Este proyecto fue parcialmente objetado por el Gobierno Nacional. Las objeciones fueron parcialmente rechazadas por el Congreso.

1. Normas objetadas.

El proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones", consta de 55 artículos, distribuidos en 10 títulos. Allí define para efectos legales el ejercicio profesional de la archivística, sus campos de acción, los requisitos legales para ejercerla, las consecuencias de su ejercicio ilegal y las funciones del Colegio Colombiano de Archivistas. El proyecto contiene un "código deontológico" o "código de ética" para el ejercicio de la profesión de archivística, que enuncia los deberes y prohibiciones para quienes la ejercen, con su régimen disciplinario, y propone la creación de los Tribunales Nacionales y Regionales Éticos de Archivística.

El gobierno objetó por inconstitucionalidad los artículos 3, 4, y 5 del proyecto, y un artículo transitorio -sin número-, que en el texto que pasó a sanción presidencial está ubicado entre los artículos 53 y 54. El texto de los artículos objetados es el siguiente:

"Artículo 3º: De los profesionales de la archivística: Se entiende por profesionales de la archivística y están amparados por la presente ley, los profesionales técnicos, profesionales tecnólogos y profesionales universitarios que hayan recibido título de formación en programas archivísticos en instituciones de Educación Superior, cuyo título corresponda a los niveles señalados en la Ley 30 de 1992 o en las disposiciones legales vigentes en materia de educación superior.

Artículo 4º: Requisitos para ejercer la profesión de archivista: Para ejercer legalmente la profesión de Archivista en el territorio nacional, se requiere acreditar su formación académica e idoneidad profesional mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de ley, la inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas y haber obtenido la Tarjeta Profesional expedida por el Colegio Colombiano de Archivistas.

Artículo 5º: De la tarjeta profesional: Solo podrán obtener la Tarjeta Profesional de archivista, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano quienes:

Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística otorgado por universidades, o Instituciones de Educación Superior, legalmente reconocidas, conforme a lo establecido en el artículo 3º de la presente ley.

Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística, otorgado por universidades e Instituciones

de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos.

Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística, otorgado por universidades o Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia.

Artículo Transitorio: Quienes estuvieren ejerciendo o hayan ejercido la actividad de la archivística en entidades públicas o privadas, sin tener título profesional de archivística, y fuere certificada su experiencia específica por las instituciones en que se hubieren desempeñado o estuvieren desempeñándose, deberán aprobar un examen de conocimientos en archivística que lo habilita para desempeñarse en este campo y así podrá obtener su inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas y la expedición de la respectiva certificación, de acuerdo con los niveles de que trata la Ley 30 de 1992.

Parágrafo Primero Transitorio: En un término no superior a un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA deberá implementar los procesos necesarios para realizar el examen de conocimientos y certificar las competencias para el desempeño en el campo de la archivística.

Parágrafo Segundo Transitorio: Quienes al entrar en vigencia la presente ley, se encuentren vinculados por entidades públicas y/o privadas, cuando éstas cumplan funciones públicas, desarrollando actividades inherentes al ejercicio de la archivística durante un lapso no menor a cuatro (4) años, no podrán ser desvinculados de sus cargos invocando como única causal para el retiro el no estar inscritos en el Registro Único Profesional de Archivistas."

2. La objeción presidencial.

2.1. En el escrito por medio del cual el Presidente de la República devolvió sin la correspondiente sanción ejecutiva el proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, se invocaron las siguientes razones:

"De sancionarse el proyecto de ley pueden afectarse derechos fundamentales como son el de la educación (Art. 67), el principio de igualdad (Art. 13), y aún el derecho al trabajo (Arts. 25 y 53) como puede ocurrir, por ejemplo, con el caso de quienes se han formado académicamente en otras disciplinas u ocupaciones, como los Historiadores, en los que el componente de la Archivística constituye un elemento importante para su desempeño, siendo así que dichos profesionales podrían también ejercer en el campo o área de la Información Archivística y quedarían por fuera de esa posibilidad afectándoseles en su núcleo central los derechos fundamentales antes señalados, aún respecto de quienes vienen ya ejerciendo en esa área de desempeño.

En consecuencia, para no limitar y desconocer derechos legítimos de quienes vienen formándose a nivel profesional y para aquellos que cuentan con títulos académicos válidamente expedidos en programas e instituciones de educación, que cumplen los requisitos que las normas vigentes han exigido, se propone que en el campo de desempeño que se regula en el proyecto de ley se contemplen aquellas profesiones que como la del historiador pueden tener las competencias e idoneidad para ejercer dicho campo, y aquellas que siendo de la misma área o afines, también vienen egresando y recibiendo títulos académicos de programas de los niveles técnico

profesional y tecnológico, todo con el cumplimiento de los requisitos legales.

Frente a los artículos transitorios este Despacho considera que son violatorios del Derecho a la Igualdad...toda vez que el concepto de educación formal en la Educación Superior, implica el cumplir con unas condiciones de ingreso (artículo 14 Ley 30 de 1992), el cursar y aprobar una etapa formativa y acreditar unas condiciones de grado, que permiten a las instituciones autorizadas y con registro calificado del respectivo programa, efectuar el reconocimiento expreso de idoneidad mediante el título académico. (artículos 10 de la Ley 115 de 1994 y 25 de la Ley 30 de 1992 y Ley 1188 de 2008).

El permitir que se otorguen certificaciones, que sean equivalentes a los títulos de los diferentes niveles de formación de que trata la Ley 30 de 1992, sin que se cursen y aprueben los programas académicos, coloca en una situación de desigualdad a quienes si los cursan y aprueban después de 3, 4 o hasta más años de formación, tanto como en el área de la archivística como en otras áreas de formación que se exigen títulos y no certificaciones...

...Un asunto diferente es que la ley pueda señalar que quienes hayan ejercido la archivística, por un tiempo determinado, puedan como sería lo más apropiado, en el caso del nivel de formación Técnico Profesional que se destaca especialmente por su componente práctico, matricularse en un programa que el SENA y otra institución de Educación Superior tenga en desarrollo, por contar con el registro calificado de que trata la Ley 1188, y en ellos la experiencia adquirida puede ser aceptada para que con el cumplimiento de los demás aspectos indicados en las normas internas de la respectiva institución, se les otorgue válidamente su título académico, sin que se curse la totalidad del currículo del programa académico..."[1]

2.2. El escrito propone unas modificaciones a la redacción de los artículos objetados y, finalmente, agrega un último argumento de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

"De otra parte, cuando el párrafo segundo transitorio establece una causal de retiro del servicio de los servidores públicos se vulnera el principio de Unidad de Materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, pues se trata de un asunto que debe regular en norma especial".[2]

3. La insistencia parcial de las Cámaras.

3.1. Tanto la Cámara de Representantes[3] como el Senado de la República[4] aprobaron el informe sobre las objeciones presidenciales, elaborado por los Senadores y Representantes designados para el efecto, en el que se pidió a las plenarias desestimar parcialmente las objeciones presidenciales.

3.2. En el informe se afirma que la posición del Gobierno -en el sentido de que el proyecto, al no contemplar "a otras disciplinas u ocupaciones como los "historiadores", es violatorio del derecho a la educación, el principio de igualdad y el derecho al trabajo- es "palmariaamente errónea". Consideran los congresistas firmantes que si en la iniciativa se incluyeran a otras profesiones u ocupaciones se "estaría desconociendo el quehacer de los profesionales de la archivística, con título legalmente expedido, en todo lo relacionado con el manejo de los archivos, cuyo campo de acción se desarrolla fundamentalmente en las áreas relacionadas con el conocimiento, organización, recuperación, difusión, preservación de la información, conservación y conformación del patrimonio documental del país".

3.3. El informe incluye extensos apartes de un estudio de la Universidad de La Salle titulado

"Epistemología de la Archivística como saber autónomo e independiente de la historia", en el cual, después de hacer un recuento de la evolución histórica de la disciplina archivística, se afirma que hay hoy en día diferencias sustanciales entre la actividad del historiador y la del archivista. Concluye esta parte del informe:

"Del estudio académico antes referenciado se colige que las de Archivística e Historia son dos profesiones con programas totalmente diferentes, aunque dentro del plan de estudios se incluya por ejemplo en Archivística la materia de historiografía y en historia otra relacionada con Archivística, no determina que su campo de acción sea igual. Ni aún en profesiones más cercanas como la Bibliotecología, no ejercen como Archivistas sino como Bibliotecólogos debidamente reglamentados por la Ley 11 de 1979...Por lo anterior, no son fundadas las razones de inconstitucionalidad en cuanto a la inclusión de los historiadores en la iniciativa materia de estudio..."[5]

3.4. De otra parte, en el informe aprobado por las dos Cámaras se aceptaron las objeciones por inconstitucionalidad contra el artículo transitorio, relacionadas con la violación del derecho a la igualdad, por permitir la expedición de certificaciones equivalentes a los títulos profesionales. Las plenarios acogieron las objeciones del Gobierno Nacional y por lo tanto adoptaron, en este punto, la redacción alternativa propuesta en el escrito de objeciones. El siguiente cuadro muestra la versión original del artículo objetado, y la versión sugerida por el Gobierno y aceptada por las Cámaras:

Versión original objetada por el Gobierno	Redacción sugerida por el Gobierno y aceptada por las Cámaras
<p>Artículo Transitorio: Quienes estuvieren ejerciendo o hayan ejercido la actividad de la archivística en entidades públicas o privadas, sin tener título profesional de archivística, y fuere certificada su experiencia específica por las instituciones en que se hubieren desempeñado o estuvieren desempeñándose, deberán aprobar un examen de conocimientos en archivística que lo habilita para desempeñarse en este campo y así podrá obtener su inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas y la expedición de la respectiva certificación, de acuerdo con los niveles de que trata la Ley 30 de 1992.</p>	<p>Artículo Transitorio. Quienes estuvieren ejerciendo o hayan ejercido la actividad de la archivística en entidades públicas o privadas, sin tener título profesional de archivística, y fuere certificada su experiencia específica por las instituciones en que se hubieren desempeñado o estuvieren desempeñándose, deberán aprobar un examen de conocimientos en archivística que lo habilita para desempeñarse en este campo y así podrá obtener su inscripción en el Registro Único de Archivistas.</p>
<p>Parágrafo Primero Transitorio: En un término no superior a un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la</p>	<p>Parágrafo 1º Transitorio. En un término no superior a un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente</p>

presente ley, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA deberá implementar los procesos necesarios para realizar el examen de conocimientos y certificar las competencias para el desempeño en el campo de la archivística.

Parágrafo Segundo Transitorio: Quienes al entrar en vigencia la presente ley, se encuentren vinculados por entidades públicas y/o privadas, cuando éstas cumplan funciones públicas, desarrollando actividades inherentes al ejercicio de la archivística durante un lapso no menor a cuatro (4) años, no podrán ser desvinculados de sus cargos invocando como única causal para el retiro el no estar inscritos en el Registro Único Profesional de Archivistas.[6]

ley, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá implementar los procesos necesarios para realizar el examen de conocimientos y certificar las competencias para el desempeño en el campo de la archivística.

Parágrafo 2º Transitorio. Quienes al entrar en vigencia la presente ley, se encuentren vinculados por entidades públicas y/o privadas, cuando éstas cumplan funciones públicas, desarrollando actividades inherentes al ejercicio de la archivística durante un lapso no menor a cuatro (4) años, no podrán ser desvinculados de sus cargos, invocando como única causal para el retiro el no estar inscritos en el Registro Único Profesional de Archivistas.

Quienes estuvieren ejerciendo o hayan ejercido la actividad de la archivística en entidades públicas o privadas, sin tener título profesional de archivística, y aspiren a contar con él, podrán ingresar a una institución de Educación Superior autorizada, en donde, con arreglo a su currículo, podrán validar su experiencia, con el lleno de los requisitos de ingreso y de egreso y titulación que en su autonomía tenga establecidos.

Este proceso deberá adelantarse, según la reglamentación que se expida[7].

3.5. El informe no se pronunció sobre la última de las objeciones, relativa a la posible violación del principio de unidad de materia por parte del parágrafo segundo transitorio del proyecto. Según el gobierno, el establecimiento de una causal de retiro del servicio de los servidores públicos, es asunto que debe regularse en norma especial. El texto objetado se mantuvo en el articulado que el Congreso envió a la Corte Constitucional.

El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por las Cámaras en las fechas y con

las mayorías que se precisarán más adelante.

4. Concepto del Procurador General de la Nación[8].

4.1. A la Corte Constitucional sólo le compete en este trámite pronunciarse sobre las razones de inconstitucionalidad alegadas por el Gobierno Nacional y refutadas por el Congreso de la República, lo cual excluye, no sólo las razones de inconveniencia también invocadas por el Gobierno, sino las de inconstitucionalidad aceptadas por el Congreso. Así, ha de circunscribirse el análisis al punto relacionado con la posible inconstitucionalidad derivada de la no inclusión de otras profesiones distintas a la archivística en el ámbito de ejercicio profesional de ésta.

4.2. Compete al legislador definir el campo propio de cada una de las profesiones que se reglamenten y las actividades que en su aplicación concreta pueden emprender las personas tituladas, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución. Esta atribución del legislador no puede ejercerse de manera desproporcionada o en forma tal que afecte la libertad de escoger profesión u oficio, y por tanto "debe colegirse que el Congreso de la República no goza de libertad absoluta para regular las profesiones y oficios, pues las limitaciones al ejercicio profesional deben: 1) perseguir un objetivo válido constitucionalmente; y ii) ser proporcionadas –adecuadas y efectivas- para alcanzarlo".[9]

4.3. Un detenido examen histórico subraya la metodología científica rigurosa que caracteriza hoy la archivística, lo que le da, según la mayoría de los autores revisados, un carácter de ciencia, o, en todo caso, de técnica científica, con su propio sustrato teórico y un conjunto de técnicas y procedimientos que constituyen su práctica. Ciencia o técnica, lo cierto es que tiene un carácter autónomo y específico como disciplina del conocimiento, sin perjuicio de la interdisciplinariedad que hoy caracteriza su ejercicio, como el de tantas otras áreas del saber. Así, "el Congreso Nacional está actuando aquí en estricto cumplimiento de sus obligaciones y facultades constitucionales más aún al pretender reivindicar el carácter científico de la archivística en consonancia con su desarrollo doctrinal en el mundo"[10].

4.4. En consecuencia, deben declararse exequibles los textos objetados por el Presidente de la República, en la medida en que tal objeción es, a su juicio, infundada.

4.5. El Procurador no se pronunció sobre la objeción relacionada con la vulneración del principio de unidad de materia.

5. Trámite en la Corte Constitucional.

Mediante auto del 20 de enero de 2010, el Magistrado Ponente avocó el conocimiento de las objeciones presidenciales al proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones", ordenó la correspondiente fijación en lista para efectos de intervención ciudadana, y decretó la práctica de algunas pruebas, especialmente para que se allegaran al expediente algunas certificaciones y gacetas relacionadas con el trámite de las objeciones presidenciales.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas

objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4° y 241 numeral 8° de la Carta Política.

2. Norma objetada y problema jurídico-constitucional.

2.1 Norma objetada.

2.1.1. Como se explicó atrás (punto 2 de Antecedentes), el Gobierno Nacional objetó los artículos 3, 4, 5 y el artículo transitorio del proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado. Las Cámaras acogieron las observaciones del Gobierno relacionadas con la posible violación del principio de igualdad derivado del artículo transitorio y sus párrafos[11], y aprobaron la redacción propuesta por el Gobierno respecto de ese artículo transitorio, en los términos del cuadro incluido en el punto 3.4 de los antecedentes de este fallo.

Asimismo, las Cámaras acogieron la redacción alternativa propuesta por el Gobierno respecto de los artículos 4 y 5, pero sólo en relación con una objeción por inconveniencia que también se había invocado en el escrito de objeciones. Esas objeciones por inconveniencia aludían al hecho de que, tal y cómo estaba redactada la norma, podía entenderse que su contenido estaba dirigido solamente a los profesionales universitarios y no a los otros dos niveles de formación admitidos en el propio proyecto.[12] En efecto, en la redacción enviada a sanción presidencial se dice que sólo podrán obtener la tarjeta profesional de archivista, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano, quienes "hayan obtenido el Título Profesional de Archivística otorgado por universidades o Instituciones de Educación Superior.." bien en Colombia, bien en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, o bien en países con los cuales Colombia no haya celebrado ese tipo de tratados o convenios, pero en tal caso, siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes. En opinión del Gobierno, esta redacción puede dejar por fuera del ámbito de aplicación de la norma a los técnicos profesionales y tecnólogos, y por eso propuso que se agregara, en el artículo 4 y en los tres numerales del artículo 5°, la expresión "en el correspondiente nivel de formación". Con esta adición, acogida por las Cámaras, se aclara que la posibilidad de ejercer la Archivística no se circunscribe necesariamente a la obtención de un título profesional universitario, sino que es posible, como lo admite el artículo 3° del proyecto, ejercerla en el nivel técnico o de tecnólogo, siempre y cuando se acredite la formación en el respectivo nivel.

Esta modificación, propuesta por el Gobierno para superar la objeción por inconveniencia, y acogida por las Cámaras, no aborda ni supera, sin embargo, la objeción por inconstitucionalidad, consistente en el eventual desconocimiento de los derechos a la igualdad, al trabajo y a la educación al excluir a otras profesiones de la posibilidad de ejercer la Archivística y por lo tanto, la Corte debe dirimir esa discrepancia entre las dos ramas del poder.

2.1.2. En consecuencia, la Corte entiende que la insistencia del Congreso frente a las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad opera sólo respecto de la primera y la tercera de ellas, a saber: la relacionada con la posible vulneración de los derechos constitucionales a la educación, a la igualdad y al trabajo, en la medida en que algunos artículos del proyecto de ley, al exigir requisitos para el ejercicio de la profesión de archivista, podrían estar excluyendo inconstitucionalmente a profesionales de otras disciplinas, quienes también podrían ejercerla; y la relacionada con la posible vulneración del principio de unidad de materia por parte del

parágrafo segundo transitorio. Por lo tanto, el pronunciamiento de la Corte versará sobre las siguientes disposiciones del proyecto de ley:

"Artículo 3°: De los profesionales de la archivística: Se entiende por profesionales de la archivística y están amparados por la presente ley, los profesionales técnicos, profesionales tecnólogos y profesionales universitarios que hayan recibido título de formación en programas archivísticos en Instituciones de Educación Superior, cuyo título corresponda a los niveles señalados en la Ley 30 de 1992 o en las disposiciones legales vigentes en materia de educación superior.

Artículo 4°: Requisitos para ejercer la profesión de archivista: Para ejercer legalmente la profesión de Archivista en el territorio nacional, se requiere acreditar su formación académica e idoneidad del correspondiente nivel de formación, mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de ley, la inscripción en el Registro Unico Profesional de Archivistas y haber obtenido la Tarjeta Profesional expedida por el Colegio Colombiano de Archivistas.

Artículo 5°: De la tarjeta profesional: Solo podrán obtener la Tarjeta Profesional de archivista, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano quienes:

Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística, en el correspondiente nivel de formación otorgado por universidades, o Instituciones de Educación Superior, legalmente reconocidas, conforme a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley.

Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística, en el correspondiente nivel de formación otorgado por universidades e Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos.

Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística, en el correspondiente nivel de formación otorgado por universidades o Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia."

Parágrafo 2° Transitorio: Quienes al entrar en vigencia la presente ley, se encuentren vinculados por entidades públicas y/o privadas, cuando estas cumplan funciones públicas, desarrollando actividades inherentes al ejercicio de la archivística durante un lapso no menor a cuatro (4) años, no podrán ser desvinculados de sus cargos, invocando como única causal para el retiro el no estar inscritos en el Registro Unico Profesional de Archivistas."

2.2. El pronunciamiento de la Corte.

2.2.1. Dice el artículo 167 de la Constitución que ante la objeción presidencial de un proyecto de ley por inconstitucional, la insistencia de las cámaras activará la competencia de la Corte Constitucional para decidir su constitucionalidad.

2.2.2. La Corte entiende que las cámaras no insistieron respecto del artículo transitorio, y de hecho, acogieron la redacción propuesta por el Gobierno. En cambio, sí insistieron explícitamente en relación con los artículos 3, 4 y 5 del proyecto. También debe la Corte pronunciarse sobre el parágrafo segundo transitorio, cuya objeción por violación al principio de unidad de materia no fue analizado por las cámaras, siendo tal texto remitido a la Corte.

2.2.3. El texto de los artículos 4 y 5 del proyecto, transcritos en el punto anterior, y que serán objeto de estudio en el presente fallo junto con el artículo 3, es levemente diferente al texto que se envió a la Presidencia de la República para sanción o eventual objeción. La diferencia radica, como se explicó, en que esos artículos fueron objeto de una objeción de fondo por inconstitucionalidad, que será dirimida en el presente fallo, pero también fueron materia de una puntual objeción por inconveniencia, que fue acogida por las cámaras, lo cual llevó a introducir una modificación consistente en agregar el término "...en el correspondiente nivel de formación..." en varios de sus incisos. Esta modificación, resultado de la aceptación que las cámaras hicieron de la objeción por inconveniencia formulada por el Gobierno, no cambia el texto de los artículos 4 y 5 en los aspectos que motivaron la objeción por inconstitucionalidad, y que fueron materia de la insistencia de las cámaras.

2.2.4 La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente, al conocer de insistencias congresionales frente a objeciones formuladas por el Presidente de la República contra proyectos de ley por razones de inconstitucionalidad, **"que su actividad se circunscribe, en principio, al estudio y decisión de las objeciones presidenciales tal y como ellas hayan sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Ejecutivo, por lo cual no puede pronunciarse sobre normas no objetadas"**[13]. **En este orden de ideas, la Corte se pronunciará en el presente caso sólo sobre los cargos formulados en el escrito de objeciones presidenciales relacionados con la posible violación del derecho a la educación, a la igualdad y al trabajo de personas practicantes de otras profesiones distintas a la archivística, y sobre la posible vulneración del principio de unidad de materia originada en el parágrafo segundo transitorio del proyecto.**

2.3. Problemas jurídico-constitucionales.

2.3.1. El proyecto de ley parcialmente objetado contiene disposiciones -artículos 3, 4 y 5- que definen quienes son profesionales de la archivística y cuáles son los requisitos que deben cumplir para poder ejercer la profesión, entre los cuales se cuenta el de haber obtenido la respectiva tarjeta profesional. ¿Vulneran estas disposiciones los derechos constitucionales a la educación, a la igualdad y al trabajo en la medida en que impiden que profesionales de otras disciplinas, que no cumplan tales requisitos, puedan ejercer la archivística?

2.3.2. El parágrafo segundo transitorio del proyecto de ley dispone que quienes, a la vigencia de la ley, se encontraran vinculados con entidades públicas o entidades privadas que cumplan funciones públicas, desarrollando actividades inherentes al ejercicio de la archivística por cuatro o más años, no podrán ser desvinculados de sus cargos, invocando como única causal para el retiro el no estar inscritos en el Registro Único Profesional de Archivistas. El problema jurídico a resolver es si esta disposición está o no creando una nueva causal de retiro del servicio del servicio público, y en tal caso, si al hacerlo se vulnera o no el principio de unidad de materia.

3. Trámite de la objeción presidencial.

3.1. El proyecto de ley fue recibido en la Presidencia de la República para efectos de sanción presidencial, acompañado de todos sus antecedentes, el 6 de julio de 2009[14]. El escrito de objeciones presidenciales fue recibido en la Presidencia de la Cámara de Representantes el 3 de agosto de 2009[15], esto es, dentro de los 20 días de plazo a los que se refiere el artículo 166 de la Constitución cuando se trata, como en este caso, de un proyecto de más de cincuenta artículos.

3.2. El informe sobre las objeciones presidenciales, en el cual se propuso a las cámaras desestimarlas parcialmente, en los términos explicados en los acápite anteriores, fue publicado en la Gaceta del Congreso 975 del 29 de septiembre de 2009, para el Senado, y en la Gaceta del Congreso 983 del 30 de septiembre de 2009, para la Cámara[16].

3.3. En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes -10 de diciembre de 2009-, se consideró y aprobó en votación nominal el mencionado informe sobre las objeciones, con voto favorable por parte de 85 Representantes a la Cámara, de 148 que se encontraban presentes[17]. Esta votación se había anunciado en la sesión plenaria del día 9 de diciembre de 2009[18]. En el Senado, por su parte, el respectivo anuncio se hizo en la sesión del 17 de noviembre de 2009[19], y la votación del informe sobre las objeciones se hizo el 24 de noviembre de 2009[20], con 53 votos a favor y ningún voto en contra.

3.4. El Gobierno formuló sus objeciones dentro del término constitucionalmente establecido, y las cámaras le dieron a ellas el trámite constitucional y legalmente previsto, reconsiderando el proyecto en los términos y con las mayorías exigidas también por la Carta, con el correcto cumplimiento de los requisitos sobre anuncios y publicaciones. En consecuencia, no se detecta vicio formal alguno.

4. Análisis de las objeciones: violación del derecho a la educación, a la igualdad y al trabajo.

4.1. Las cámaras no aceptaron la objeción del Gobierno Nacional contra los artículos 3, 4 y 5 del proyecto. Estos artículos:

(i) Definen que los profesionales técnicos, los profesionales tecnólogos y los profesionales universitarios que hayan recibido título de formación en programas archivísticos en Instituciones de Educación Superior, serán considerados profesionales de la archivística.

(ii) Establecen los siguientes requisitos para ejercer legalmente la profesión de archivista:

- Acreditar la formación académica e idoneidad del correspondiente nivel de formación;
- Cumplir las demás disposiciones de ley;
- Estar inscrito en el Registro Único Profesional de Archivistas
- Haber obtenido la Tarjeta Profesional expedida por el Colegio Colombiano de Archivistas.

(iii) Establecen las condiciones para obtener la mencionada Tarjeta Profesional de Archivista, que básicamente consisten en haber obtenido el Título Profesional de Archivista, en el correspondiente nivel de formación (técnico, tecnólogo, profesional universitario), otorgado por universidades o instituciones de educación legalmente reconocidas, bien en Colombia, bien en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, o incluso en países con los cuales no se tengan tales acuerdos, pero en este último caso, habrá que homologar o convalidar el título ante las autoridades competentes.

4.2. A juicio del Gobierno, estas disposiciones violan el derecho a la educación, a la igualdad y al trabajo de aquellos profesionales de otras disciplinas, en las cuales el componente de Archivística "constituye un elemento importante para su desempeño". Estima el Gobierno que este tipo de profesionales también podría ejercer en el campo o área de la información archivística, y como, a su juicio, el proyecto los deja por fuera de esa posibilidad, se configura una violación de los mencionados derechos constitucionales. Propone entonces el ejecutivo que en el campo de desempeño regulado en el proyecto, se contemplen ese tipo de profesiones, que

podrían "tener las competencias e idoneidad para ejercer dicho campo". El ejemplo al que recurre insistentemente el escrito de objeciones para ilustrar su argumento es el de los historiadores.

4.3. El Congreso, por su parte, consideró que la posición del gobierno es "palmariamente errónea", y desconoce el quehacer de los profesionales de la archivística. Este quehacer se relaciona con el manejo de los archivos, y "el conocimiento, organización, recuperación, difusión, preservación de la información, conservación y conformación del patrimonio cultural del país". Citando in extenso estudios académicos, las Cámaras llegaron a la conclusión de que son muchas las profesiones, además de la Historia, que requieren y utilizan los archivos, y se nutren de la organización y los métodos de la archivística; pero no por eso los profesionales de aquellas disciplinas pueden ejercer ésta, pues en tal caso "¿Para qué las profesiones?". El hecho de que haya evidentes puntos de encuentro entre distintas profesiones no necesariamente habilita a los practicantes de una a ejercer otra. Con base en estas consideraciones, las cámaras rechazaron esta objeción presidencial.

4.4. La Corte coincide con las Cámaras, por las siguientes razones:

4.4.1. De los artículos objetados no se desprende exclusión o discriminación alguna contra otras profesiones, especialmente la de los historiadores, como lo señala el escrito presidencial. En efecto, tal y como se explicó anteriormente, estos artículos se limitan a definir quienes son profesionales en archivística, exigiendo para tener tal calidad la obtención de un título de formación, no necesariamente profesional; a precisar que para ejercer la profesión de archivista se requiere acreditar ciertos requisitos, uno de los cuales es la obtención de una tarjeta profesional; y a definir las condiciones para obtener dicha tarjeta, que, en virtud de la modificación propuesta por el Gobierno en el escrito de objeciones y acogida por el Congreso, se circunscribe a acreditar el Título de Archivística en el correspondiente nivel de formación (técnico profesional, tecnólogo o profesional universitario).

4.4.2. La facultad que tiene el legislador de imponer condiciones de este tipo para el ejercicio de una profesión, ha sido analizada en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional. A partir de lo establecido en el artículo 26 de la Carta, la Corporación ha establecido que "la jurisprudencia constitucional ha identificado los aspectos de que se ocupa, señalando que en ella: (i) se proclama el derecho fundamental de toda persona a escoger libremente profesión u oficio; (ii) se le asigna al legislador la potestad para exigir títulos de idoneidad; (iii) se le otorga a "las autoridades competentes" la función de inspección y vigilancia sobre el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; (iv) se establece la reserva de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se lleve a cabo la función de inspección y vigilancia sobre las profesiones; (v) se contempla la posibilidad de que las profesiones legalmente reconocidas puedan organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos; y (vi) se faculta al legislador para asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios el ejercicio de funciones públicas y para establecer sobre ellos los debidos controles"[21].

4.4.3. Al estudiar la figura concreta de los títulos de idoneidad, ha sido constante y unánime la posición de la Corte en el sentido de entender que ellos están destinados a probar el hecho de que su dueño cursó unos estudios: "Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional. Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer

pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce..."[22] . Así, la Corte ha reconocido un cierto margen de discrecionalidad al legislador en el ejercicio de la facultad de exigir títulos de idoneidad, y ha reconocido como límite genérico el que las condiciones legalmente impuestas no sean "exageradas o poco razonables", es decir, que anulen el derecho mismo a ejercer una profesión o al trabajo.[23] También ha dicho que "la regla general es la libertad de ejercicio de las profesiones y oficios y que, por tanto, la exigencia de títulos de idoneidad por parte del legislador es una excepción que, como tal, debe aplicarse en forma estricta, con fundamento en la necesidad de proteger el interés de la comunidad o los derechos fundamentales de otras personas, frente al riesgo derivado de dicho ejercicio".[24] Y por tanto ha considerado que no le es dable al legislador exigir títulos de idoneidad en los casos en los que la ausencia de formación académica no genera un riesgo social: "no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, sólo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica".

4.4.4. En reciente pronunciamiento[26], la Corte conoció de un reproche de inconstitucionalidad similar en contra de la exigencia de títulos de idoneidad para los contadores. En dicho fallo, que resolvía un problema jurídico semejante al que ahora se aborda, la corporación dejó sentado lo siguiente, en relación con la posibilidad de que la regulación de la actividad de los contadores excluyera a otras profesiones afines de la realización de ciertas tareas:

"No cabe duda de que con el desarrollo de estas normas constitucionales es posible que se restrinjan ciertas actividades a otros profesionales, en virtud del título profesional exigido que deba acreditarse para el desempeño de las mismas, restricción que de suyo no es discriminatoria siempre que con ella se proteja al conglomerado contra los riesgos sociales que el ejercicio de una profesión, arte, oficio, o función pública por particulares, puede generar.

(...)

Finalmente tampoco resulta contrario a la Carta que el legislador, actuando dentro de su margen de configuración normativa, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, haya establecido determinados requisitos y exija títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas actividades que involucran, como en el caso de los Contadores Públicos, un riesgo social, y de cuyo adecuado desempeño dependen asuntos tan importantes dentro del mundo económico de hoy como la defensa de la competencia y del consumidor, el control de la corrupción, el ejercicio dentro de límites razonables de la intervención estatal en la libertad de empresa y la imposición de cargas en materia tributaria que obedezcan a los principios de eficiencia y progresividad, con la posibilidad de sancionar a quienes no cumplan el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad en la medida de sus posibilidades reales".

4.4.5. En el caso del proyecto objetado por el Gobierno, materia del presente fallo, la Corte encuentra que desde el artículo 1º del mismo se define que el ámbito de aplicación de la actividad archivística el relacionado "con el manejo de los archivos, cuyo campo de acción se desarrolla fundamentalmente en las áreas relacionadas con el conocimiento, organización, recuperación, difusión, preservación de la información, conservación y conformación del

patrimonio documental del país". Se trata sin duda de una actividad de considerable exigencia técnica, con su propio sistema conceptual y sus propios principios organizativos, lo cual queda claro al revisar el artículo 2º del proyecto, según el cual el ejercicio de la archivística comprende "la aplicación de los principios universales de procedencia y de orden natural en la organización tanto de los archivos públicos como privados, bajo el concepto de archivo total, que comprende procesos tales como la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos, en sus distintos soportes...La producción, identificación, organización, clasificación, descripción, selección, valoración, diagnóstico, conservación y custodia de documentos y en general todas las actividades que propenden por el desarrollo de la gestión documental...La planeación, diseño, coordinación, control, administración, evaluación y gerencia técnica de los procesos archivísticos, en sus distintos soportes...La docencia y la investigación científica en el área de archivística, que se complementa de manera interdisciplinaria con otras profesiones y disciplinas afines". El párrafo del mismo artículo agrega que las tareas de reprografía, microfilmación, digitalización, restauración, divulgación, administración e investigación se consideran complementarias de la actividad archivística. Revisado este "campo de acción" del ejercicio de la archivística, es evidente que se trata de una actividad compleja y de un importante nivel de sofisticación técnica.

4.4.6. A la luz de estas consideraciones, y de la jurisprudencia que arriba se sintetizó, la Corte entiende que en los artículos dedicados a definir los requisitos para el ejercicio de la archivística (artículos 3, 4 y 5), el legislador no ha desbordado sus competencias constitucionales, pues en ellos simplemente establece los requisitos para el ejercicio de esta actividad lo cual, dadas las características de impacto social y de complejidad que la caracterizan, entra dentro de la órbita de sus competencias expresas, contenidas en el artículo 26 de la Carta. Por lo demás, estos artículos, en sí mismos, no están directamente excluyendo a otros profesionales del ejercicio de actividades archivísticas. Se limitan a regular la pertenencia a la profesión archivística.

4.4.7. El Gobierno invocó una posible violación del principio de igualdad, pero no determinó con precisión ni los grupos sociales a comparar, ni la razón por la cual el aparente trato diferenciado que introducen las normas objetadas genera una discriminación constitucionalmente inadmisibles. Tampoco explica el escrito de objeciones las razones puntuales por las cuales se presenta una vulneración del derecho al trabajo, ni cuál de las muchas modalidades en las que se manifiesta este derecho constitucional resulta desconocida por las normas objetadas. Finalmente, no se entiende de qué forma las disposiciones analizadas vulneran el derecho a la educación, en la medida en que, muy por el contrario, formalizan y sistematizan una determinada profesión, de tal manera que aquellos que en ejercicio de su libertad de ejercer profesión u oficio opten por formarse en ella, sepan cuáles serán los requisitos que les serán exigibles para el legítimo desempeño de su actividad.

4.4.8. En síntesis, los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones", que a juicio del Gobierno podrían contradecir los derechos constitucionales a la educación, a la igualdad y al trabajo, no incurren en dicha vulneración constitucional. Por un lado, de su contenido mismo no se deriva consecuencia directa alguna sobre la actividad de otras profesiones; y por otro, constituyen cabal ejercicio de una explícita función constitucional, la de exigir títulos de idoneidad, la cual, en este caso, se ha desarrollado dentro de los parámetros jurisprudenciales aquí reiterados, toda vez que se ha hecho de manera proporcionada y procurando disminuir las consecuencias negativas que podrían derivarse del ejercicio antitécnico de dicha actividad.

5. Vulneración del principio de unidad de materia.

5.1. Dice el Gobierno Nacional en su escrito de objeciones que el párrafo segundo transitorio del proyecto objetado establece una causal de retiro del servicio de los servidores públicos, y por ende se vulnera el principio de unidad de materia, pues se trata de un asunto que debe regularse en norma especial. Ese párrafo dice lo siguiente:

"Quienes al entrar en vigencia la presente ley, se encuentren vinculados por entidades públicas y/o privadas, cuando éstas cumplan funciones públicas, desarrollando actividades inherentes al ejercicio de la archivística durante un lapso no menor a cuatro (4) años, no podrán ser desvinculados de sus cargos, invocando como única causal para el retiro el no estar inscritos en el Registro Único Profesional de Archivistas".

El Congreso, al reconsiderar el proyecto objetado, no se pronunció sobre este punto, pero incluyó el párrafo en el texto definitivo del proyecto que se remitió a la Corte Constitucional[27]. La ausencia de argumentación por parte del Congreso impide a la Corte abordar el estudio de fondo sobre esta objeción. En todo caso, no le sería posible a la Corte efectuar tal pronunciamiento, por cuanto la objeción se fundamentó en una lectura errónea del párrafo cuestionado y por lo tanto carece de la certeza suficiente para permitir a esta Corporación un examen sustancial de la acusación consistente en una posible violación del principio de unidad de materia.

5.2. La norma no establece una nueva causal de retiro de los servidores públicos. Por el contrario, lo que determina es una regla de protección a los servidores públicos que podrían verse afectados con la entrada en vigor de la nueva ley, al disponer que no se podrá invocar la ausencia de inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas como causal de retiro en contra de aquellos servidores que hayan desarrollado actividades archivísticas durante más de cuatro años. Justamente se trata de evitar que se invoque esa causal para ese grupo de servidores, a quienes el legislador ha querido blindar, dados sus años de experiencia, del riesgo de un súbito retiro. Se trata de una regla de protección a un grupo de servidores del estado, que atiende principios constitucionalmente válidos, como el de confianza legítima.

5.3. De esta medida de protección no se puede deducir que a los servidores públicos que lleven menos de cuatro años ejerciendo actividades inherentes a la profesión de archivista, sí se les podrá invocar la causal consistente en la no inscripción en el registro, para retirarlos del cargo. Esa es otra regla jurídica distinta, que no necesariamente se desprende del texto del párrafo transitorio. La existencia de esta regla jurídica, contentiva de una nueva causal de retiro, dependerá del régimen aplicable a cada servidor, según la carrera a la que pertenezca, la entidad a la que preste sus servicios o la actividad que desempeñe. Las causales de retiro del servicio público tienen que ser expresas y taxativas, y no pueden deducirse por inferencia o analogía.[28] La norma objetada se limita a precisar, para evitar equívocos e interpretaciones apresuradas, que no se puede invocar la ausencia de inscripción en el Registro de Archivistas para retirar a un cierto grupo de servidores. Pero de ello no se deduce que la hipótesis contraria -llevar menos de cuatro años ejerciendo actividad archivística, y no estar inscrito en el registro- sea una causal autónoma de retiro del servicio. En caso de existir como causal, es evidente que ella no está contenida en el párrafo objetado.

5.4. Al revisar el trámite legislativo se encuentra que este punto fue introducido en el primer debate en el Senado de la República, después del paso del proyecto por la Cámara de Representantes, con una redacción distinta a la que finalmente quedó incorporada en el articulado definitivo. Originalmente, el artículo propuesto para primer debate en el Senado decía

que no podría desvincularse de sus cargos invocando como única causal para el retiro el no estar inscrito en el Registro Único Profesional de Archivistas, a quienes al momento de entrar en vigor la ley hubiesen cumplido cincuenta años, y se encontraran vinculados por entidades públicas o privadas desarrollando funciones inherentes a la profesión de archivista durante un lapso no menor a cinco (5) años. [29] En la Gaceta del Congreso 518, del 12 de agosto de 2008, página 26, en la cual se transcribe el primer debate en Senado, queda claro, de conformidad con la intervención del Senador Ponente, que la intención no era crear una nueva causal de retiro del servicio público, como lo interpreta el Gobierno, sino, por el contrario, precisamente proteger a quienes han ejercido actividad archivística de manera empírica durante un tiempo significativo.

5.5. En la Comisión de Conciliación se le hizo ajuste final al texto del artículo segundo transitorio, eliminando el requisito de los 50 años de edad, y reduciendo a cuatro el número de años que como mínimo debe haber ejercido el servidor la archivística, para quedar cubierto por la protección del artículo. En ninguna de las etapas del proceso legislativo se entendió que esta disposición, que finalmente quedó como párrafo segundo transitorio, estuviese concebida como una nueva causal de retiro para los servidores públicos. En todas las instancias legislativas se percibió como un mecanismo de protección a los archivistas empíricos.

5.6. Al no existir la regla jurídica que el Gobierno creyó ver en el párrafo objetado, a la Corte no le es dable hacer un pronunciamiento de fondo pues el reproche de constitucionalidad no cumple con el requisito de certeza que permita a la Corporación abordar el estudio sustancial del cargo. En consecuencia, la Corte se inhibirá de hacer pronunciamiento en este punto, y el Gobierno habrá de sancionar la ley, sin perjuicio de que en virtud del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, y con el cumplimiento de los requisitos jurisprudencialmente establecidos, pueda la Corte eventualmente revisar el párrafo por otros motivos.

6. Conclusión.

Las consideraciones precedentes conducen a concluir que las objeciones presidenciales formuladas contra los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, son infundadas, al no vulnerar el derecho a la educación, a la igualdad y al trabajo; y respecto de la objeción formulada contra el párrafo segundo transitorio, procede una declaración de inhibición, por falta de certeza en la formulación de la objeción, ya que el gobierno objetó una disposición normativa no contenida en la norma objetada.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar **INFUNDADAS** las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno contra los artículos 3, 4, y 5 del Proyecto de Ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones" y declarar **EXEQUIBLES**, únicamente por los cargos planteados en las objeciones estudiadas en esta sentencia, los referidos artículos.

Segundo.- **INHIBIRSE** de pronunciamiento sobre la objeción presidencial formulada contra el Párrafo Segundo Transitorio del Proyecto de Ley 036 de 2007 Cámara - 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética

y otras disposiciones", por las razones expuestas en el presente fallo.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Fl 87. Expediente O.P. 129

[2] Folio89. Ibidem

[3] F.2. Ibidem

[4] Fl 2. Cuaderno de pruebas

[5] Fl 69. Cuaderno principal

[6]

Fl 135. Expediente OP 129.

[7]

Gaceta del Congreso 1232 del 1 de diciembre de 2009. Fl 3, OP 129.

[8] Concepto 4888 del 15 de enero de 2009

[9] Fl 10. Concepto 4888 del 15 de enero de 2009.

[10] Folio16. Ibidem

[11] Ver Gaceta 1232 del 1º de diciembre de 2009 (Folio 710), Fl 691, Folio 2 de las pruebas remitidas por el Senado

[12] Fl 89. Expediente OP 129.

[13] C-650 de 2003. En el mismo sentido, C-1404 de 2000 y C-482 de 2002.

[14] Folio 137. Expediente O.P. 129

[15] Folio 85. Expediente OP. 129

[16] Folio 3 del cuaderno de pruebas Senado de la República. Folio 4 del cuaderno de pruebas de la Cámara de Representantes. Por designación de los respectivos Presidentes de cada Cámara, correspondió al Representante Alonso Acosta Osío y al Senador Edgar Espíndola Niño la preparación del informe.

[17] Acta 225 de diciembre 10 de 2009.

[18] Folio 3 del cuaderno de pruebas de la Cámara de Representantes. Acta 224 del 9 de diciembre de 2009.

[19] Gaceta del Congreso 1304 de 2009, contentiva del Acta 19 del 17 de noviembre de 2009.

[20] Folio38. Expediente O.P. 129. Acta 20 del 24 de noviembre de 2009.

[21] Sentencia C-149/09. En esta misma sentencia, se afirmó que "La competencia del Congreso en esta materia se concreta en la posibilidad de expedir las normas sobre: (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar formación académica, generan riesgo social y requieren un mayor grado de ingerencia estatal; y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer."

[22] Sentencia C-377/94

[23] Sentencia C-964/99. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-602 /92 y C-191/05

[24] Sentencia C-038/03

[25] Sentencia C-964/99. En sentido similar, la C-399/09, en la que se dijo: "En todo caso, los títulos de idoneidad y las tarjetas y licencias profesionales destinadas a controlar el ejercicio de una profesión por parte del legislador, son elementos de regulación y control, que no pueden desconocer los principios consagrados en la Carta del 91 en lo concerniente a la libertad de profesión u oficio. Una profesión legalmente reconocida en los términos anteriores, será aquella que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales, sea definida como "profesión" por el legislador y se encuentre estructurada o definida en unas disposiciones normativas, - o estatuto -, que determinen su ámbito de aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad."

[26] Sentencia C-861/08

[27] Gaceta del Congreso 1232 del 1 de diciembre de 2009. Folio 710 Expediente O.P. 129.

[28] Inciso 4, Artículo 125 C.P.

[29] Gaceta del Congreso 171 del 23 de abril de 2008. Fl 574 del Expediente O.P. 129.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

