

Correo **RECUPERACIONAMBIENTAL@HOTMAIL.COM**

Destino:

Bogotá D.C., 3 de Febrero de
2017

No. de radicación
anterior:

2017-ER-014846



2017-EE-018353

Señor

JULIO CESAR ESPAÑOL SARMIENTO

ADMINISTRADOR AMBIENTAL

JULIO CESAR ESPAÑOL SARMIENTO

CALLE 9 C SUR No. 8 - 85 ESTE

Bogotá D.C

Bogotá D.C

Asunto: Experiencia profesional de Administradores Ambientales

Cordial saludo,

En atención a los radicados 2016-ER-070375 y 2017-ER-014846, esta Oficina Asesora Jurídica se permite dar respuesta como sigue,

OBJETO DE LA CONSULTA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. La profesión Administrador Ambiental fue reglamentada bajo la ley 1124 de 2007 la cual separa esta de las profesiones afines de la ingeniería y reglamenta tanto el objeto de la profesión como los aspecto de control ético relacionado con la tarjeta profesional y la instancia de gestión llámese Consejo profesional de Administración ambiental.

2. En agosto de 2008 el congreso de la republica reglamentó la conformación del Consejo profesional de Administración ambiental, y ocho (8) años después de la reglamentación mencionada, se conformó oficialmente la instancia el 8 de mayo de 2015.

3. Ocho meses después, en los primeros días de marzo del presente año 2016, el Ministerio de Ambiente publicó en su página web la notificación del consejo profesional de administración ambiental informando la disponibilidad y procedimiento para tramitar la tarjeta profesional de Administrador Ambiental con lo cual los profesionales de esta disciplina nos vemos obligados a dicho documento en cumplimiento de lo que manda la ley 1124 para nuestro ejercicio. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2223-procedimiento-y-requisitos-para-la-solicitud-y-entrega-de-la-tarjeta-profesional-cpaa>

CONSULTA

Cuál es el procedimiento y normativa de referencia para cuantificar la experiencia profesional para el sector privado cuando se trata de contratar a los Administradores Ambientales acogidos por la ley 1124 cuya tarjeta/matricula profesional será expedida con fecha posterior a la de graduación como es mi

caso, que obtuve mi título profesional el 6 de diciembre de 2007.

NORMAS Y CONCEPTO

1.- Libertad de escogencia de profesión u oficio.

Sobre el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia esta Oficina Asesora Jurídica se ha pronunciado en múltiples ocasiones, es relevante para el asunto en cuestión lo conceptuado recientemente en el oficio 2016EE150338:

"ARTICULO 26. 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.

Es claro el mandato superior en establecer que en Colombia existe libertad en la escogencia y ejercicio de profesión u oficio; la excepción a esta regla se presenta para las profesiones u oficios cuyo ejercicio presenten un riesgo para la sociedad, caso en el cual la Ley puede exigir títulos de idoneidad y se puede establecer la inspección y vigilancia, junto con la expedición de tarjetas y/o matrículas profesionales. Carreras como el derecho, la ingeniería, la arquitectura, la medicina, la administración de empresa, son ejemplo de este tipo de regulación.

Al respecto dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-606 de 1992:

El derecho a escoger profesión u oficio es una derivación directa del derecho al trabajo. Por ende, el razonamiento expuesto se aplica también al derecho consagrado en el artículo 26 de la Carta. Se trata tanto de un elemento estructural del sistema constitucional, como de un derecho subjetivo que despliega una especial eficacia vinculante frente al poder público. De otra parte, si bien la Constitución garantiza el derecho a escoger profesión u oficio, lo cierto es que tal derecho se vería lesionado si de él no se dedujera el derecho a ejercer la profesión u oficio escogido, en condiciones de libertad e igualdad, dentro de los parámetros de la Constitución. Por eso, la facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad, (artículo 26 CN) dice relación no tanto al derecho a escoger profesión u oficio, como al derecho de ejercer la actividad elegida. Igualmente, la función constitucional de las autoridades competentes para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, lleva a concluir la existencia del derecho a ejercer la profesión u oficio libremente escogida. Ahora bien, los derechos fundamentales y dentro de ellos el derecho a escoger profesión u oficio, cuentan con límites internos y externos. Son límites internos aquellos que señalan las fronteras del derecho como tal y que conforman su propia definición; son límites externos los establecidos expresa o implícitamente por el propio texto constitucional, para defender otros bienes o derechos protegidos expresamente por la Carta. Así, la Constitución establece un límite al derecho consagrado en el artículo 26, al señalar que el legislador

puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones que exijan formación académica, y que las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de tales profesiones. Señala entonces la Carta Fundamental que el ejercicio de determinadas profesiones puede estar limitado mediante ley pero exclusivamente a través de la exigencia de títulos de idoneidad. Esta exigencia se encuentra justificada en lo dispuesto por el artículo 2, último inciso de la Constitución

(...)

Ahora bien, es a través de dichas tarjetas o licencias, como las autoridades competentes pueden inspeccionar o vigilar el ejercicio de determinadas profesiones. En este sentido la posesión de tales documentos puede estar condicionada al cumplimiento de ciertas normas éticas. Dichas normas, en cuanto reglamentan el ejercicio de un derecho fundamental, tienen reserva de ley y deben respetar los principios constitucionales, en particular, los que corresponden al debido proceso. Acorde con todo lo anterior, esta Corte considera que en materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana. En conclusión, la intervención del Estado en el derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman su contenido esencial. La reglamentación de una profesión no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones. Todo trabajo lícito dignifica y enaltece a la persona humana.

(...)

el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, como quiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios.

(...) el Legislador no es totalmente libre para regular las profesiones y oficios, pues no puede imponer adscripciones forzosas a una dedicación ni puede cerrar arbitrariamente el acceso a la profesión u oficio deseado. Esto significa que las limitaciones al ejercicio profesional deben perseguir un objetivo válido constitucionalmente y la restricción debe ser adecuada, necesaria y proporcional para alcanzar tal fin. (...) el control estatal es válido constitucionalmente si busca garantizar una solvencia profesional suficiente para evitar daños importantes a terceros, esto es, si se fundamenta razonablemente en el control de un riesgo social. De otro lado, el Congreso no está autorizado para anular el núcleo esencial del derecho, en consecuencia no puede exigir requisitos que vulneren el principio de igualdad ni restrinjan más

allá de lo estrictamente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan condiciones exageradas o poco razonables para la adquisición del título de idoneidad [Ver, entre otras, las sentencias C-606 de 1992, C-177 de 1993 y C-660 de 1997]. En síntesis, la obligación de exigir autorización para ejercer un oficio depende de la implicación social de aquel, pues la reglamentación excesiva de una actividad puede conducir a la transgresión del núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y a la negación de derechos que le son inherentes.

(...) la Corte Constitucional reitera su tesis en el sentido de afirmar que la hermenéutica del artículo 26 superior sólo autoriza la restricción del ejercicio de una actividad lícita cuando se necesita un conocimiento técnico suficiente para evitar repercusiones sociales graves. Por ende, el requerimiento de mayores conocimientos para desempeñar una labor que no implique riesgo social, no es el único objetivo que el Legislador debe perseguir para profesionalizar una actividad. (Corte Constitucional, sentencia C-031 de 1999)".

1.1. La exigencia de tarjeta profesional para aquellas profesiones que implican un riesgo social. (Concepto 2016EE177340).

"A propósito de la exigencia del artículo 26 Superior de títulos de idoneidad profesional para el ejercicio de aquellas profesiones que implican un riesgo social, a continuación se abordará el concepto de riesgo social, las condiciones exigibles del riesgo social y los tipos de títulos de idoneidad profesional exigidos para las profesiones que implican un riesgo social.

En primera medida, conviene abordar el concepto de riesgo social desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien lo ha definido como un concepto abierto referido a la afectación que produce una profesión u oficio al interés general y los derechos fundamentales de las personas. Veamos:

"El concepto del riesgo social.

11.3. *El riesgo social es un concepto indeterminado que se encuentra en la Constitución Política, de modo que el intérprete de la misma debe llenar de contenido la denotación citada (8). En el desarrollo de esa labor, esta Corporación ha precisado diversos criterios para identificar cuando nos encontramos frente a una profesión u oficio que entraña un riesgo social para la comunidad. Nótese que dicho concepto se aplica tanto para las profesiones como para los oficios. Entonces, las definiciones propuestas en una labor sirven para la otra, máxime si su diferencia solo es de grado.*

(...)

En consecuencia, el riesgo social es un concepto abierto que corresponde a la afectación que produce un oficio al interés general de las personas y los derechos fundamentales. Así mismo, implica un peligro claro y evidente, el cual puede ser disminuido con la adopción de medidas. El legislador debe usar el riesgo social para regular los oficios señalando dicha institución, sin que requiera argumentarlo o demostrarlo de forma expresa en texto de ley. Sin embargo, ello no releva al órgano de representación popular a que en el marco del proceso democrático se hubiese debatido la existencia del riesgo social en el ejercicio de dicha profesión u oficio."

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha señalado que el riesgo

social de las profesiones para la exigencia de títulos de idoneidad debe ser: **i)** de una magnitud que afecte no solamente derechos individuales sino los derechos de la colectividad, **ii)** claro y presentarse por razones irresistibles y **iii)** pasible de control o de disminución con formación académica específica.

*"(...) Pero, además, la Corte ha dicho que con las autorizaciones del Estado para el ejercicio profesional, **no se trata de contrarrestar cualquier tipo de riesgo sino aquel que reúna las siguientes condiciones:***

- i. **debe ser de tal magnitud que pueda afectar el interés de la colectividad, (...)**
- ii. **el riesgo social que se pretende prevenir con la imposición de títulos de idoneidad debe ser claro y presentarse por razones irresistibles**, esto es " cuando su ejercicio excesivo no se concilia con la necesidad de vivir" (9)
- iii. **Debe ser susceptible de control o de disminución con formación académica específica. (...)"** (Negritas y subrayado nuestros)

Igualmente, la Corte ha dejado sentado que los títulos de idoneidad profesional exigidos para ciertas profesiones que implican un riesgo social pueden ser de dos tipos: **i)** títulos que autorizan el ejercicio profesional porque reconocen una formación profesional idónea y **ii)** títulos que limitan el ejercicio profesional posteriormente al reconocimiento profesional dirigidos a demostrar la idoneidad profesional para continuar con su ejercicio.

"Pese a que el artículo 26 de la Constitución evidentemente autoriza al legislador a exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, con las condiciones y características vistas en precedencia, no precisa con claridad si el único momento en que esas autorizaciones deben expedirse es el que confiere la calidad de profesional o si, una vez adquirida esa condición, puede someter su ejercicio a nuevas autorizaciones. Por esa razón, desde el punto de vista temporal, **los títulos de idoneidad profesional pueden ser de dos tipos:**

- i. **los títulos que autorizan el ejercicio profesional.** Estas autorizaciones estatales conceden la calidad de profesional, que consisten en el reconocimiento académico que realiza una institución superior autorizada por el Estado y a nombre de él, por haber adquirido los conocimientos y aptitudes necesarias y suficientes para desempeñar la disciplina. **Estos títulos, entonces, de un lado, reconocen una formación profesional idónea y la superación de los requisitos previstos en la ley y el reglamento educativo y, de otro, autorizan a ejercer la profesión de acuerdo con el régimen jurídico aplicable a su desempeño**, pues materializa las que tan sólo eran expectativas de ejercicio técnico o científico.
- ii. **los títulos que limitan el ejercicio profesional.** Estos **son posteriores al reconocimiento profesional y están dirigidos a comprobar la**

idoneidad del desempeño profesional como requisito fundamental para continuar con su ejercicio. En este último caso, es obvio que el impacto de la restricción del derecho es mucho mayor que en el primero y que, por ello, hacen parte del núcleo esencial del derecho, no solamente porque el Estado ha generado confianza sobre la idoneidad del profesional con el título que confirió, sino también porque el titular del derecho enfocó su vida laboral, económica y social, alrededor de la disciplina que escogió como instrumento de desarrollo personal y familiar (Negrillas y subrayado nuestros)".

2.-Falta de competencia del Ministerio de Educación Nacional frente al ejercicio profesional y la expedición de tarjetas profesionales. Frente al tema esta Oficina ha tenido varios pronunciamientos, a saber:

*"De conformidad con lo preceptuado en el Decreto 5012 de 2009, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y se determina la función de sus dependencias, modificado por el Decreto 854 de 2011, se establece que el Ministerio no es el competente en lo relacionado con la regulación o establecer las condiciones del ejercicio profesional. Además, esta Oficina reitera que "de acuerdo con el inciso primero del artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, la regla general es la libertad de ejercicio profesional, siendo competencia del **legislador** establecer aquellas profesiones u oficios que exijan títulos de idoneidad, dentro de parámetros razonables (Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C606 del 14 de diciembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, entre muchas otras). (...)" (2016EE119765)*

En este orden de ideas, el Ministerio no se encuentra facultado para regular o establecer condiciones o requisitos para el ejercicio de profesión alguna puesto que éste debe ser regulado en norma de rango legal, en virtud del mandato superior establecido en el artículo 26 de la Constitución, por tanto, el MEN no es competente para determinar los requisitos para la expedición de tarjetas profesionales.

Adicionalmente, en el concepto 2016EE100505 se analizó la exclusión del Ministerio de Educación Nacional –MEN de diversos Consejos Profesionales, prevista en el artículo 64 de la 962 de 2005, basado en que **el ámbito competencial de Ministerio de Educación se desenvuelve en la etapa formativa, que hace referencia a los aspectos que, en el marco fijado por la ley, tienen que ver con la estructuración, oferta y desarrollo de los programas académicos, estándares de calidad, hasta el otorgamiento del título por las instituciones legalmente habilitadas para ello:**

*"Mediante la Ley 962 de 2005, el Congreso de Colombia "dictó disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos." **En su artículo 64, hace referencia a la racionalización de la participación del Ministerio de Educación, en juntas y consejos, suprimiendo la participación del Ministerio en los diferentes Consejos Profesionales.***

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), revisó la constitucionalidad del artículo 64, demandado a causa de la exclusión del Ministerio de Educación de los diferentes Consejos. Este organismo ha aceptado que:

*"La modificación en la composición de los Consejos Profesionales, al suprimir la participación en ellos del Ministerio de Educación, no comporta propiamente una afectación de la estructura del Estado, porque los consejos siguen funcionando y cumpliendo con las responsabilidades que les atribuye la ley. La supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos no afecta per se ni su naturaleza jurídica, ni las funciones que deben cumplir, además que **las responsabilidades funcionales del Ministerio en relación con la inspección y vigilancia de las profesiones no se agotaban en el ámbito de los consejos, y que al margen de su participación en éstos, debe seguir cumpliendo con todas aquellas que le corresponden de acuerdo con la ley.**"*

Sobre la vinculación del Ministerio de Educación en la regulación de profesiones u oficios, y sobre la expedición de tarjetas o matriculas profesionales, la precitada Sentencia afirma:

"(E)n materia de profesiones y oficios, el ámbito competencial de Ministerio de Educación se desenvuelve en la etapa formativa, que hace referencia a los aspectos que, en el marco fijado por la ley, tienen que ver con la estructuración, oferta y desarrollo de los programas académicos, estándares de calidad, hasta el otorgamiento del título por las instituciones legalmente habilitadas para ello. En ese contexto, el Ministerio de Educación, en desarrollo de lo previsto en el inciso 5º del artículo 67 de la Constitución Política, ejerce el control y la vigilancia orientados a velar por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Por otra parte, las responsabilidades del Estado en relación con el ejercicio de las profesiones, se desarrollan en un ámbito misional distinto del que es propio del Ministerio de Educación y corresponde a la ley definir la manera como habrán de llevarse a cabo. // (...) una es la responsabilidad del Estado hasta la expedición del título académico y otra la orientada, por un lado, a establecer si, además de ese título, el interesado acredita los requisitos que se hayan establecido para el ejercicio profesional, y, por otro, a cumplir con la inspección y vigilancia que quepa adelantar sobre dicho ejercicio."

(...)".

En conclusión, se informa que este Ministerio no se encuentra facultado para regular o establecer condiciones o requisitos para el ejercicio de profesión alguna puesto que éste debe ser regulado en norma de rango legal, en virtud del mandato superior establecido en el artículo 26 de la Constitución, por tanto, no es competente para determinar los requisitos para la expedición de tarjetas profesionales.

Ahora, teniendo en cuenta que el Consejo Profesional de Administradores Ambientales es el competente frente a la regulación del ejercicio profesional de la Administración Ambiental, de conformidad a la Ley 1124 de 2007, esta Oficina Asesora Jurídica dará traslado de su consulta a esta entidad para que se pronuncie de fondo y dentro del término legal, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Se adjunta el remisorio.

Atentamente,

JAIRO ENRIQUE VALENCIA CHAMORRO

Jefe(E)

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 0

Anexos: 0

Elaboró Cesar Efren Baquero Rozo
Revisó KELLY JOHANA BETANCOURT CASTILLO
Aprobó JAIRO ENRIQUE VALENCIA CHAMORRO

Anexo: