

Sentencia C-697/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Labor interpretativa del contenido/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Fallo inhibitorio por falta de formulación de cargos

UNIDAD NORMATIVA-Aplicación

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO/LIBERTAD DE EMPRESA

Los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar dominados por los principios de igualdad y de libertad. La igualdad se garantiza cuando todas las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie. El principio pro libertate o de promoción de la libertad, se asegura garantizando el derecho de todas las personas a escoger profesión u oficio y promoviendo las condiciones para el ejercicio pleno y equitativo de la autonomía en el mercado laboral. Por lo tanto, la ley debe limitarse, en principio, a garantizar la libertad de las personas para escoger y ejercer la actividad económica de su elección y a sancionar cualquier restricción o limitación arbitraria de esta libertad.

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia en actividades que impliquen riesgo social/**LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO**-Título de idoneidad

El artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades.

TITULO DE IDONEIDAD-Agente de viajes y turismo

TITULO DE IDONEIDAD Y TARJETA PROFESIONAL-Excepción a principios de libertad e igualdad

La exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados.

MERCADO LABORAL-Ejercicio de actividad comercial que no implica riesgo social

El mercado de trabajo tampoco puede ser restringido con el objeto de beneficiar o premiar a un grupo de profesionales o a los correspondientes centros de educación superior. Es ciertamente meritorio que una persona decida capacitarse para prestar un servicio más idóneo. Sin embargo, esto no es razón suficiente para excluir del mercado de trabajo a quienes, si bien no han recibido dicha formación, se encuentran suficientemente capacitados para emprender una actividad comercial sin representar un riesgo social.

LIBERTAD DE EMPRESA/AGENTE DE VIAJES-Límites y controles legales a la gestión empresarial

La actividad del agente de viajes puede tener un impacto nocivo sobre bienes colectivos como el medio ambiente o el patrimonio cultural o, sobre derechos individuales, como el derecho a la recreación, a la salud, a la seguridad y a la propiedad de los usuarios del servicio. No obstante, para prevenir dichos riesgos, las leyes generales del comercio así como las disposiciones que regulan el mercado turístico, han dispuesto una serie de límites y controles a las actividades de los operadores turísticos y, en particular, a los agentes de viaje y turismo. Estos controles constituyen, fundamentalmente, límites a la gestión empresarial de las agencias de viaje, pero no establecen barreras o limitaciones particulares o específicas de entrada al mercado de trabajo o al principio de libre empresa.

EJERCICIO DE ACTIVIDAD MERCANTIL/AGENCIA DE VIAJES-Riesgo social

El estudio del radio de acción de las agencias de viaje y de las disposiciones que regulan esta actividad mercantil, permite afirmar que los riesgos que aparece son similares a los que surgen de cualquier otra actividad comercial o industrial, y que los mismos pueden evitarse mediante el ejercicio de las funciones de regulación, control y vigilancia del Estado.

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por limitar la libertad y el acceso al mercado laboral

El requisito estudiado además de ser innecesario para evitar el riesgo social de la actividad que realizan los agentes de viajes, vulnera el principio de igualdad, al limitar la libertad y el acceso al mercado laboral de personas que se encuentran igualmente capacitadas que aquellas autorizadas por la ley para emprender una empresa comercial como la estudiada.

AUSENCIA DE TECNICA LEGISLATIVA-Falta de definición del sujeto y contenido de la obligación

Las normas demandadas no definen con claridad ni el sujeto sobre quien recae la obligación ni el contenido concreto de la misma, delegando, probablemente por ausencia de técnica legislativa, en la autoridad administrativa la definición de dichos extremos.

ACCESO A MERCADO DE TRABAJO/TITULO DE IDONEIDAD-Reserva legal/LIBERTAD ECONOMICA

Es el legislador quien debe establecer, con extrema claridad, qué tipo de tareas está sometida a la acreditación de requisitos de idoneidad y qué tipo de requisitos pueden ser exigidos. El mercado de trabajo y, en general, el ejercicio de la libertad económica, sólo pueden ser objeto de limitaciones sustanciales por parte del legislador, cuando ello resulte indispensable y proporcionado para proteger los derechos de los demás o bienes e intereses constitucionales particularmente relevantes, y siempre que la referida intervención precise sus fines y alcances y defina los límites de la libertad económica.

Referencia: expediente D-2662

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 32 de 1990 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Agente de Viajes"

Actor: Carmen Trujillo Sarmiento

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUNOZ

Santafé de Bogotá, D.C., junio catorce (14) de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana CARMEN TRUJILLO SARMIENTO demandó la Ley 32 de 1990 *"por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Agente de Viajes"*.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

Si bien la demandante impugnó integralmente la Ley 32 de 1990, cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial N° 39224 del 8 de marzo de 1990, lo que en realidad cuestiona es la exigencia legal de un título académico en el área de turismo para ejercer la actividad de agente de viajes. Puesto que el análisis de constitucionalidad que se realizará en el aparte de las consideraciones y fundamentos exige la transcripción de los distintos artículos de la Ley 32 de 1990 - sobre los cuales se pronunciará de fondo la Corte - que hacen referencia al requisito impugnado por la actora, no se transcribirá en este lugar el texto del articulado de la ley demandada.

III. LA DEMANDA

En criterio de la demandante, la ley acusada viola los artículos 13, 25, 26 y 333 de la Constitución Política en cuanto limita injustificadamente el ejercicio de la profesión de agente de viajes y turismo al exigir, a quienes deseen establecer una agencia de viajes, que el gerente de la empresa tenga un título profesional expedido por una facultad o escuela superior, en programas cuyos planes de estudio formen profesionalmente a los estudiantes en el ramo del turismo.

Sostiene que todas las personas tienen derecho a escoger y ejercer libremente una profesión u oficio y que el Estado no puede establecer limitaciones injustificadas a este derecho. Señala que los agentes de viajes y turismo, por la naturaleza de la actividad que desarrollan, ostentan la calidad de comerciantes, oficio para el cual no se requiere una formación académica específica. En consecuencia, considera que no sólo quien ha obtenido un título profesional relacionado con la actividad turística está en capacidad de dirigir una agencia de viajes, pues en su criterio, otros programas de educación proveen de formación idónea para desempeñar dicha labor.

De otra parte, la actora asegura que la “actividad mercantil agencia de viajes y turismo” no representa un riesgo social comparable al de otras profesiones como la medicina, la ingeniería civil o la aviación, en las cuales sí es necesaria la exigencia de títulos de idoneidad, ya que su ejercicio puede poner en riesgo derechos de terceras personas.

Por último, estima que el exigir como requisito para ejercer una actividad comercial como la “agencia de viajes”, la previa acreditación del “título expedido por entidad reconocida por el ICFES” y la obtención de la tarjeta profesional, viola el artículo 333 de Estatuto Superior por cuanto limita la libertad de empresa y la iniciativa privada.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico.

El apoderado judicial del Ministerio de Desarrollo Económico intervino para defender la constitucionalidad de la ley acusada.

En primer lugar, manifiesta que la industria turística es una actividad económica que, en principio, debe ser libre. No obstante, indica que la Constitución Política faculta al legislador para limitar el alcance de la actividades económicas en defensa del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 334). Señala que la Ley 32 de 1990, que reglamentó el ejercicio de la profesión de agente de viajes y turismo, así como los artículos 84 y 85 de la Ley 300 de 1996 o "Ley General de Turismo" y el Decreto 502 de 1997, a través de los cuales se regularon aspectos concernientes a las agencias de viajes y turismo, son una simple manifestación de la potestad del legislador para delimitar el alcance de la libertad económica en defensa de los bienes antes mencionados.

Por otra parte, el interviniente estima que no es suficiente el deseo de una persona interesada en ejercer la actividad turística, para que pueda ser autorizada a realizarla. Dado que aquella es una actividad relacionada con el interés social, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, resulta apropiado que existan controles y limitaciones a su ejercicio. Finalmente, asegura que la exigencia de ciertos requisitos que acrediten la idoneidad de los agentes de viajes y turismo, no sólo protege los intereses de los prestadores de dicho servicio sino también de los usuarios y, en general, los derechos e intereses de la colectividad.

2. Intervención de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo

El representante legal de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley demandada.

Manifiesta que los requisitos de capacitación así como la exigencia de la matrícula profesional previstos por la Ley 32 de 1990, no vulneran el derecho a acceder a un puesto de trabajo en condiciones de igualdad por cuanto dichas restricciones son de carácter general y abstracto. A su juicio, tales restricciones no son excesivas ni poco razonables, pues resultan necesarias para la idónea gestión de los agentes de viajes, la que involucra un riesgo social. Explica que las actividades propias de éstos profesionales implican una responsabilidad social, pues se relacionan con el manejo de recursos de los usuarios de los servicios turísticos, la distribución del servicio público del transporte aéreo de pasajeros, así como la difusión de la imagen del país.

Por último, asevera que las limitaciones estudiadas no vulneran la libre competencia, porque el Legislador está autorizado para regular el ejercicio de las actividades económicas y profesionales que encierren un alto riesgo para la comunidad. Indica que la exigencia de la tarjeta profesional es plenamente justificada pues lo que la ley pretende es la protección del interés general.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El jefe del Ministerio Público, en concepto recibido el 7 de febrero de 2000, solicita a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva en la demanda. Para fundamentar su solicitud, el Procurador señala que la intención de la actora era la de lograr la declaración de inconstitucionalidad del "requisito de la tarjeta profesional que se exige al Gerente de la Agencia de Viajes, con el fin de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo". En consecuencia, considera que la norma impugnada debió haber sido el parágrafo 2º del artículo 85 de la Ley 300 de 1996 y no la Ley 32 de 1990, pues es aquella norma la que introduce la tarjeta profesional como requisito para obtener la inscripción en el Registro Nacional de Turismo. En este sentido, concluye que la demandante "no determinó con toda claridad, de qué modo la norma acusada se ajustaba a la violación de los preceptos constitucionales invocados; ni siquiera bajo una interpretación sistemática se podría aludir a la relación entre la Ley 32 de 1990 y la inconstitucionalidad que alega la actora."

Respecto al fondo del asunto planteado, el Procurador indica que existe una clara diferencia entre la libertad constitucional para escoger una profesión u oficio y la libertad que conlleva su ejercicio, ya que la potencialidad de daño social que éste represente da lugar a la facultad del legislador para establecer su regulación. Anota que "la existencia de la Ley 32 de 1990 determina que el ejercicio de la profesión de Agente de Viajes y Turismo, puede generar en determinado momento una contingencia dañina para la sociedad y por ende se habilitó al legislador, dentro de un marco legal y razonable, para que limite el ejercicio de esta profesión, o la condicione a la obtención de títulos de idoneidad". En consecuencia, considera que la Ley demandada fue expedida en ejercicio de la competencia que la Carta le asigna al legislador sin que pueda afirmarse que afecte el núcleo esencial de los derechos constitucionales que la demandante considera infringidos.

VI. PRUEBAS

Mediante auto del 8 de marzo de 2000, el Magistrado Sustanciador solicitó al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES y al Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo informar cuáles son los programas académicos que reúnen las condiciones para el ejercicio de la profesión de agente de viajes y turismo, así como señalar los criterios que se utilizan para definir la idoneidad de los planes de estudios para la formación de profesionales en dicha área.

1. La jefe de la oficina jurídica del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, en respuesta del 17 de marzo de 2000, señala que “en el Sistema Nacional de Información SNIES del ICFES, no aparece registrado programa alguno de formación profesional de Agente de Viajes y Turismo”. En este sentido señala que no existen programas del nivel profesional en dicha área. Afirma sin embargo que se encuentran registrados dos programas de formación técnica en esta área. Uno de ellos a nivel técnico profesional desarrollado por el Sena y otro a nivel tecnológico denominado “Tecnología en Administración de Aerolíneas y Agencias de Viaje” dictado por la Corporación de Educación Superior Unitec.

Finalmente indica que los títulos que habilitan para el ejercicio de la profesión de agentes de viaje son exclusivamente los títulos universitarios que respondan a un programa de formación académica, con una orientación preponderantemente técnica y humanística.

Preguntada sobre el fundamento de las restricciones impuestas por la Ley 32 de 1990 al desempeño de la actividad del agente de viajes, la jefe de la oficina jurídica del ICFES anota lo siguiente:

“Las razones que al momento de la expedición de la Ley justificaban negar la posibilidad de ejercer la profesión de agente de viajes y turismo a las personas que no acreditaran un título profesional en ese campo, son de diversa naturaleza, (...). De una parte, una razón científica o de conocimiento, es decir que el legislador partía de la base que el ejercicio de esta actividad requería una formación cualificada, un conocimiento teórico práctico necesario para poder prestar el servicio de gestor de viajes, por la cual se justificaba la profesionalización. (...) también se presentaba una razón práctica producto del momento histórico en el que se expide la ley, pues para esa época no tenía fuerza la globalización y la competencia abierta, y Colombia seguía siendo un mercado cerrado; por esta razón la ley tenía un cariz claramente proteccionista, de proteger el mercado existente, limitando la posibilidad de que la actividad empresarial del agente de viajes pudiera extenderse sin ningún tipo de exigencia académica”.

2. El secretario técnico del Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo, mediante escrito del 17 de marzo de 2000, informa que actualmente se otorga matrícula profesional a “los egresados de programas relacionados con turismo que estén debidamente aprobados por el ICFES”. Asevera que el Consejo estudia dichos programas con el fin de conocer si cuentan con la suficiente intensidad horaria y calidad de contenidos en

cuanto a materias relacionadas con turismo y específicamente con el funcionamiento de las agencias de viajes. En este sentido, señala que se otorgan tres modalidades de matrícula profesional (universitaria, tecnológica y técnica) de acuerdo con los estudios superiores realizados por el solicitante. Finalmente, indica que los programas académicos – técnicos y profesionales - a los cuales se les otorga la referida matrícula son los siguientes:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL CARIBE: Administración de Empresas Turísticas. UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO: Administración de Empresas Turísticas. CORPORACION UNIDAD DE CARRERAS: Administración Turística y hotelera. CORPORACION EDUCATIVA DEL LITORAL: Administración de Empresas Turísticas. CORPORACION DE EDUCACION - IDEE -: Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras. CORPORACION UNIVERSITARIA DE SANTANDER: Administración Turística y Hotelera. CORPORACION UNIVERSITARIA DEL META: Administración Turística y Hotelera. UNIVERSIDAD CATOLICA DE MANIZALES: Administración de Empresas Turísticas. COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA: Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras. UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA: Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA: Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras. ESCUELA DE ADMINISTRACION Y MERCADOTECNIA: Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras. CORPORACION UNIFICADA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR - CUN: Administración Turística. FUNDACION ESCUELA COLOMBIANA DE HOTELERIA Y TURISMO - ECOTET: Administración Turística. CORPORACION UNIVERSAL DE INV. TECNICA - CORUNIVERSITEC -: Administración Turística. CORPORACION REGIONAL DE EDUCACION SUPERIOR - CRES -: Administración Turística. FUNDACION ESCUELA SUPERIOR PROFESIONAL-INPAHU: Administración Turística. CORPORACION DE EDUCACION SUPERIOR - UNITEC -: Administración de Aerolíneas y Agencia de Viajes. FUNDACION UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES: Administración Turística y Hotelera.

3. Por solicitud del magistrado sustanciador, algunas universidades y escuelas de Educación Superior remitieron copia del programa académico de los programas relacionados con el sector del turismo. Entre los planes de estudios recibidos se encuentran los siguientes programas: Tecnológico en Administración turística y Hotelera (Fundación Escuela Superior

Profesional INPAHU), Administración de Empresas Hoteleras y Turísticas (Corporación Universitaria de Santander UDES), Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras (Universidad Externado de Colombia) y Administración Hotelera y de Turismo (Corporación Universal de Investigación y Tecnología CORUNIVERSITEC).

En general, los planes de estudios para obtener dichos títulos, tanto a nivel tecnológico como profesional coinciden en desarrollarse en tres áreas: formación en administración, formación en humanidades y formación específica en el sector del turismo. El contenido de tales programas será referido, en lo pertinente, en los fundamentos y consideraciones de esta providencia.

4. Ante la eventual conformación de unidad normativa entre la Ley demandada y el parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 300 de 1996, el Magistrado Sustanciador invitó a las autoridades públicas y entidades privadas interesadas en el proceso a realizar una nueva intervención. En esta oportunidad, el Ministerio de Desarrollo Económico amplió su primera intervención.

A juicio del interviniente, la exigencia de título académico mencionado, está destinada a proteger a los usuarios del servicio. Afirma que, pese a que la profesión de agentes de viaje no tiene un alto riesgo social, si involucra un importante grado de responsabilidad, por cuanto los usuarios del servicio de las agencias de viaje exponen su vida, su salud y su bienestar físico y mental, y se encuentran en un alto grado de indefensión e impotencia frente a los operadores turísticos.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El Problema Planteado

2. La Ley 32 de 1990 establece las calidades que deben reunir quienes pretendan desempeñarse en el comercio como agentes de viaje. En particular, la precitada ley, señala como requisito necesario para desempeñar la actividad comercial mencionada, acreditar un título

académico en el ramo turístico o, en su defecto, demostrar “la vinculación destacada no menor de cinco (5) años en agencias de viajes y turismo -, agencias mayoristas, en cargos directivos de Presidencia, Gerencia o equivalente”. En ambos casos se requiere obtener la correspondiente matrícula profesional.

A juicio de la actora, la Ley demandada vulnera los artículos 13, 25, 26 y 333 de la Constitución Política, pues, en su criterio, el legislador limitó, sin ninguna justificación, el ejercicio de la actividad de agente de viajes y turismo. Para fundamentar su aserto, afirma que, pese a que la labor de las agencias de viaje no apareja un riesgo social importante, la ley exige, a quienes deseen establecer una empresa de esta naturaleza, que el respectivo gerente tenga un título profesional expedido por una facultad o escuela superior, en programas cuyos planes de estudio formen a los estudiantes en el ramo del turismo. En su criterio, personas que han sido formadas en otras profesiones u oficios están plenamente capacitadas para ejercer responsablemente la actividad comercial que limita la norma demandada y, en consecuencia, esta última vulnera la libertad de empresa, el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y el derecho a escoger profesión u oficio.

A su turno, los intervinientes y la vista fiscal estiman que la imposición de ciertos límites legales para el desempeño de la profesión regulada se encuentra justificada en la alta responsabilidad que apareja su ejercicio. Agregan que el Legislador está autorizado constitucionalmente para reglamentar la materia y establecer restricciones razonables para el adecuado desempeño de profesiones y oficios.

Compete a la Corte definir si la ley que exige un título académico en el ramo del turismo a quien pretende ejercer la actividad de agente de viajes, vulnera el derecho de acceso a un puesto de trabajo en condiciones de igualdad (C.P. art. 13 y 25), la libertad para escoger profesión u oficio (C.P. art. 26) y la libertad económica (C.P. art. 333). Sin embargo, antes de entrar a la cuestión de fondo debatida, resulta importante definir algunos aspectos sobre las disposiciones demandadas y sobre el alcance que puede tener la presente decisión.

Solicitud del Procurador y Unidad Normativa

3. Como fue advertido por el Procurador General de la Nación y por algunos intervinientes, la demanda que dio origen al proceso que se estudia, carece de técnica jurídica en cuanto a la definición de las normas demandadas y a la formulación del concepto de la violación.

De una parte la actora impugna, integralmente, la Ley 32 de 1990 - cuyo texto anexa al final de la demanda -. Sin embargo, al referirse a las disposiciones demandadas, hace alusión permanentemente al párrafo 2° del artículo 85 la Ley 300 de 1996, cuyo contenido transcribe, señalando – equivocadamente - que se trata de una norma que hace parte de la Ley 32 de 1990.

De otra parte, en criterio de la actora, la violación de la Constitución se produce cuando el legislador exige, como requisito para ser agente de viajes, un título de educación técnica o profesional en el área del turismo. Tal requisito se encuentra contenido sólo en algunos de los artículos de la Ley 32 de 1990. No obstante, la demanda se dirige contra la totalidad de la mencionada ley, sin precisar cuáles son las disposiciones concretamente demandadas.

Por lo anterior, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declararse inhibida para proferir una decisión de fondo en el presente caso.

4. Atendiendo a la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad, la Corte ha expresado en ocasiones anteriores que, en cumplimiento de su papel como guardiana de la Constitución, “debe adelantar una labor interpretativa del contenido de la demanda presentada, en forma amplia y flexible, en búsqueda del propósito real que animó al demandante a utilizarla, evitando así, que el ejercicio de un derecho político del ciudadano se vea frustrado en sus resultados con la expedición de un pronunciamiento inhibitorio”¹.

En este sentido, esta Corporación estima que si bien la demanda no señala cargos precisos para cada uno de los artículos de la Ley 32 de 1990, es claro que cuestiona la exigencia legal de un título académico en el área del turismo para poder constituir una agencia de viajes.

Constata la Corte, que la norma que exige el requisito impugnado por la actora, se encuentra contenida en los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 9 y 11 de la Ley 32 de 1990, cuyos apartes relevantes de subrayan a continuación:

"ARTICULO 1°.- El Agente de Viajes es un empresario que ejerce en la economía turística una profesión que comprende prestaciones intelectuales y técnicas lo mismo que actividades industriales, comerciales y de mandato. Para tal efecto se

¹ Sentencia C-209/97, (MP Hernando Herrera Vergara). Ver también las sentencias C-467/93, (MP Carlos Gaviria Díaz) y C-461/95, (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

considera la persona natural graduada en facultades o escuelas de Educación Superior que funcionen legalmente en el país, en programas cuyos planes de estudio formen profesionalmente a los estudiantes en este ramo, según concepto emitido por el ICFES.

(...)

ARTICULO 2°.- *Se reconoce la actividad de Agente de Viajes como una profesión de educación superior cuyo ejercicio en el país queda autorizado y amparado por la presente Ley.*

ARTICULO 3°.- *En el ejercicio de la profesión de Agente de Viajes y Turismo se podrán desarrollar, entre otras, las siguientes actividades:*

a) La prestación de servicios turísticos propios de las agencias de viajes y turismo, de las agencias operadoras, de las agencias mayoristas.

El Presidente, Gerente o cargo directivo similar, de las citadas organizaciones, deberá ser egresado de institutos de educación superior de conformidad con el artículo 30 del Decreto-ley 80 de 1980 o en su defecto, cumplir el requisito exigido en el artículo 4°, literal b) de la presente Ley y en ambos casos, ostentar la correspondiente matrícula profesional;

b) Dirigir y realizar investigaciones tendientes a incrementar la actividad turística en sus diferentes modalidades;

c) Realizar estudios de factibilidad y prestar asesoría a empresas que desarrollen actividades turísticas;

d) Ejercer la docencia y colaborar en la investigación científica de educación superior oficialmente reconocida por el Gobierno.

ARTICULO 4°.- *Para el ejercicio de la profesión de Agente de Viajes y Turismo en el territorio de la República se deberán llenar los siguientes requisitos:*

a) Título profesional expedido por una facultad o escuela superior, de conformidad con lo previsto en los artículos 1° y 9° de la presente Ley.

O bien,

b) La vinculación destacada no menor de cinco (5) años en agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas, en cargos directivos de Presidencia, Gerencia o equivalente;

c) En ambos casos se requiere obtener la correspondiente matrícula profesional;

d) Cumplir a cabalidad las disposiciones legales que rigen la actividad del Agente de Viajes.

(...)

ARTICULO 7°.- Para efectos de la expedición de la matrícula profesional cuando se acredite título profesional, es condición de estricto cumplimiento que el diploma esté legalizado, autenticado y registrado ante la autoridad competente.

(...)

ARTICULO 9°.- Además del título conferido conforme al literal a) del artículo 4°. De la presente Ley, tendrá validez y aceptación legal:

a) Los obtenidos por personas nacionales o extranjeras residentes en el país que acrediten la calidad de Agentes de Viajes y Turismo o su equivalente, expedidos por facultades o escuelas de educación superior de países con los cuales Colombia tenga celebrados Tratados o Convenios de reciprocidad de títulos universitarios, y hayan sido homologados ante las instituciones establecidas por la ley colombiana;

b) Los otorgados a nacionales o extranjeros residentes en el país, como Agentes de Viajes y Turismo profesionales o su equivalente, por facultades o escuelas de reconocida competencia de países con los cuales Colombia no tenga celebrados tratados sobre reconocimiento de títulos universitarios, siempre y cuando cumplan los requisitos y la aprobación correspondiente, emanadas del Gobierno Nacional, y hayan sido igualmente homologados.

Parágrafo. No será válido para el ejercicio de la profesión de Agentes de Viajes y Turismo, los títulos adquiridos por simple correspondiente ni los honoríficos.

(...)

ARTICULO 11º.- Los egresados de las modalidades educativas intermedia profesional, tecnológicas terminal o de especialización tecnológica ejercerán su actividad o profesión en los términos señalados en los artículos 26, 27 y 28 del Decreto extraordinario 80 de 1980 y dentro de la competencia allí establecida. El Consejo Profesional de Agentes de Viajes se encargará de expedir la correspondiente tarjeta que les permitirá ejercer dentro de su campo de acción.

En consecuencia, no resulta admisible la solicitud del Procurador General en virtud de la cual se pide a esta Corporación que se declare inhibida para conocer de la constitucionalidad de los apartes normativos subrayados. No obstante, dicha solicitud resulta procedente respecto de las restantes disposiciones que integran la referida Ley 32, pues contra las mismas no fue formulado cargo alguno.

5. Como puede fácilmente constatarse, existe una clara identidad sustancial entre lo dispuesto en los apartes subrayados de los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 9 y 11 de la Ley 32 de 1990 y el párrafo 2º del artículo 85 de la Ley 300 de 1996. En efecto, mientras los primeros establecen como requisito para “el ejercicio de la profesión de Agente de Viajes y Turismo”, tener un título académico en el área de turismo, el referido párrafo señala que quienes deseen obtener la tarjeta profesional de agente de viajes y turismo a que se refiere la Ley 32 de 1990, “deberán acreditar el título respectivo, expedido por entidades universitarias, tecnológicas o técnicas profesionales reconocidas por el ICFES, o en su defecto demostrar en un plazo no mayor de seis meses, contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, que se encontraban desempeñando los cargos de Presidente, Gerente o cargo directivo similar en una Agencia de Viajes en la fecha de entrada en vigencia de la Ley 32 de 1990”.

La precitada disposición textualmente dispone:

ARTICULO 85. Clasificación de las Agencias de Viajes. Por razón de las funciones que deben cumplir y sin perjuicio de la libertad de empresa las Agencias de Viajes son de tres clases, a saber: Agencias de Viajes y Turismo, Agencia de Viajes Operadoras y Agencias de Viajes Mayoristas.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional determinará las características y funciones de los anteriores tipos de Agencias,

para cuyo ejercicio se requerirá que el establecimiento de comercio se constituya como Agencia de Viajes.

Parágrafo 2º. Para efectos de la obtención de la Tarjeta Profesional de Agente de Viajes y Turismo a que se refiere la Ley 32 de 1990, los solicitantes deberán acreditar el título respectivo, expedido por entidades universitarias, tecnológicas o técnicas profesionales reconocidas por el ICFES, o en su defecto demostrar en un plazo no mayor de seis meses, contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, que se encontraban desempeñando los cargos de Presidente, Gerente o cargo directivo similar en una Agencia de Viajes en la fecha de entrada en vigencia de la Ley 32 de 1990. El solicitante deberá estar ejerciendo las aludidas funciones en el momento de formular la petición.

Dado que la actora no identificó adecuadamente la disposición transcrita, la demanda sólo fue admitida respecto de la Ley 32 de 1990. Sin embargo, si llegare a producirse un fallo de inexequibilidad, para que la decisión judicial no resultare inocua, sería necesario integrar la correspondiente unidad normativa con el parágrafo citado (art. 6 del decreto 2067 de 1991).

Reglamentación legal de las profesiones y oficios (C.P. art. 26)

6. Compete a la Corte definir si el legislador, al establecer la obligación de cursar un programa académico en el ramo del turismo como requisito previo para poder actuar en el comercio como agente de viajes y de turismo, vulneró el derecho a la igualdad de oportunidades en el campo laboral (C.P. arts. 13 y 25), la libertad de escoger y ejercer profesión u oficio (C.P. art. 26) y la libertad de empresa (C.P. art. 333).

Para resolver la cuestión planteada es necesario, previamente, recordar la jurisprudencia de esta Corporación sobre el alcance del artículo 26 de la Carta y, particularmente, sobre los límites que dicha norma le impone al legislador cuando quiera que persiga regular una determinada profesión u oficio.

7. El derecho de todas las personas a escoger profesión u oficio (C.P. art. 26), es consecuencia directa del derecho al trabajo (C.P. art. 25) y al libre desarrollo de la personalidad (C.P. art. 16) y constituye, a su turno, uno de

los fundamentos esenciales del principio constitucional de la libertad de empresa (C.P. art. 333). Ciertamente, la garantía del derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta, es condición necesaria para que las personas puedan realizar su proyecto de vida en el campo laboral y empresarial, y, adicionalmente, para que encuentren la oportunidad de realizar una actividad cuya remuneración les permita satisfacer sus necesidades y las de su familia.

Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar dominados por los principios de igualdad y de libertad. La igualdad se garantiza cuando todas las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie. En consecuencia, la intervención del legislador debe estar principalmente orientada a remover todos los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades y a establecer las condiciones necesarias para que la igualdad pueda ser real y efectiva. De otro lado, el principio *pro libertate* o de promoción de la libertad, se asegura garantizando el derecho de todas las personas a escoger profesión u oficio y promoviendo las condiciones para el ejercicio pleno y equitativo de la autonomía en el mercado laboral. Por lo tanto, la ley debe limitarse, en principio, a garantizar la libertad de las personas para escoger y ejercer la actividad económica de su elección y a sancionar cualquier restricción o limitación arbitraria de esta libertad.

No obstante, el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C.P. art. 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.

En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para

realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas. Adicionalmente, el legislador puede arbitrar mecanismos de vigilancia y control del ejercicio de las profesiones u oficios, cuando persiga defender otros bienes constitucionales o derechos de terceros. Finalmente, en desarrollo de principio constitucional de solidaridad, la ley puede adscribir cargas especiales a algunos profesionales o empresarios, siempre que las mismas resulten razonables y proporcionadas al fin perseguido.

En estos términos se ha manifestado reiteradamente la Corte Constitucional. En efecto, ya desde una de sus primeras decisiones está Corporación indicó:

“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”²

8. En el presente caso, la Corte evalúa la legitimidad constitucional de una norma que impone, como requisito para actuar en el comercio como agente de viajes y turismo, un título académico en el ramo del turismo. Como fue expuesto, habida cuenta de los derechos fundamentales en juego, este tipo de intervención legislativa resultará legítima sólo si tiende a minimizar el riesgo social o a defender derechos de terceras personas que puedan verse

² Sentencia C-606/92 (M.P. Ciro Angarita Barón). En el mismo sentido, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-402/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-226/94 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-619/96 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-034/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-031/99 (MP Alejandro Martínez Caballero);

amenazados por el ejercicio de la actividad reglamentada. Adicionalmente, el requisito impuesto debe ser útil y necesario para lograr el fin perseguido y, finalmente, la condición exigida por el legislador, no puede ser desproporcionada respecto al objetivo que pretende cumplir. En este sentido, la Corte ha indicado:

“El contenido de este derecho (el derecho al trabajo) se concreta entonces en el respeto a las condiciones de igualdad para acceder a un puesto de trabajo, siempre que se cumplan los requisitos de capacitación que exige cada tarea en particular. Así mismo, dichos requisitos deben ser fijados de tal manera que obedezcan a criterios estrictos de equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas, pues una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación violaría el contenido esencial del derecho. Por último, es necesario anotar que, de una parte, los requisitos que condicionen el ejercicio de una profesión u oficio deben ser de carácter general y abstracto, vale decir, para todos y en las mismas condiciones; y de otra, la garantía del principio de igualdad se traduce en el hecho de que al poder público le está vedado, sin justificación razonable acorde al sistema constitucional vigente, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa.

Queda claro entonces que como lo ha manifestado ya esta Corporación³ el alcance de los derechos fundamentales no está dado por su mera definición, sino por la relación que existe entre ellos y el resto de los contenidos de la Carta. Así las cosas, el derecho al trabajo debe interpretarse en estrecha relación con los principios de igualdad, libertad y dignidad humana. Es tarea de esta Corte defender en este sentido su real significado normativo.”⁴

Y, mas adelante, en la misma sentencia, la Corporación señaló:

“Ahora bien, no puede decirse que el legislador tiene absoluta libertad para determinar qué actividad debe ser regulada, y establecer cualquier clase de requisitos o condiciones para su ejercicio. Como se ha dicho antes, el valor normativo del texto

³ Cfr. Sentencia T-406/92, (MP Ciro Angarita Barón).

⁴ Sentencia C-606/92, (MP Ciro Angarita Barón).

constitucional y el contenido esencial del derecho que se estudia, imponen al legislador una serie de límites al ejercicio de sus funciones y al contenido material de los actos que expide.

En este sentido, para que sea legítima la reglamentación del derecho, es necesario que sea clara y objetiva la exigencia de cualificación que impone la protección del interés general. En tal virtud, los títulos de idoneidad y las tarjetas y licencias profesionales destinadas a controlar el ejercicio de la profesión, constituyen una excepción frente a la regla general, excepción que no puede desconocer los principios de la Carta del 91”.⁵

9. En suma, la exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados.

En otras palabras, dado que el establecimiento de barreras para el ejercicio de una profesión puede afectar un conjunto de derechos fundamentales de particular importancia - como el derecho a la libertad individual o el derecho al trabajo -, así como la posibilidad de que una persona acceda al mercado laboral o ejerza una determinada actividad productiva con el fin de satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, el control constitucional de este tipo de medidas debe ser estricto. En consecuencia, el juez debe verificar si, en efecto, la medida restrictiva tiene como finalidad evitar daños sociales o individuales que puedan ocurrir como efecto del ejercicio de la actividad regulada. Adicionalmente, resulta fundamental establecer si la restricción es verdaderamente necesaria, útil y estrictamente proporcionada para alcanzar el objetivo perseguido.

Una reglamentación excesiva o ambigua de una actividad que no comprometa un alto riesgo social o que no amenace derechos de terceros, o la exigencia de un título innecesario o inútil para evitar un eventual riesgo social, apareja una vulneración del “núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y la negación de derechos que le son inherentes.”⁶

Estudio sobre la adecuación de las disposiciones demandadas a los requisitos impuestos por el artículo 26 de la Carta

⁵ Sentencia C-606/92, (MP Ciro Angarita Barón).

⁶ Sentencia C-031/99 (MP Alejandro Martínez Caballero).

10. Las normas demandadas otorgan *status* profesional a la actividad de los agentes de viajes y turismo, estableciendo como requisito para su ejercicio la obtención de la respectiva tarjeta profesional, para lo cual se exige acreditar título académico en el campo del sector turístico. La demandante estima que dicha exigencia es desproporcionada pues, a su juicio, para desempeñar las funciones propias de las agencias de viajes no se requiere formación profesional en el campo del turismo, dado que se trata de una labor de carácter mercantil que puede ser desempeñada por cualquier persona que decida actuar como intermediario comercial. Sin embargo, los intervinientes manifiestan que los títulos de idoneidad exigidos, son fundamentales para que los agentes de viajes cumplan con una gestión idónea, dada la importancia y la responsabilidad social de quienes intervienen en el mercado del turismo.

En las condiciones planteadas, la Corte debe determinar si el ejercicio de la actividad del agente de viajes y turismo aparea un riesgo social importante, o amenaza derechos de terceras personas que deban ser protegidos mediante la exigencia de un título académico en el área del turismo.

11. Para poder identificar los extremos del juicio de constitucionalidad que debe realizar la Corte, resulta necesario, en primera instancia, estudiar la naturaleza, funciones, responsabilidades y riesgos de la operación comercial que realizan las agencias de viaje y turismo.

En principio, puede afirmarse que las agencias de viaje - y, por lo tanto quien desempeña la actividad de agente de viajes -, tiene características y responsabilidades muy similares a las de cualesquiera otra empresa comercial que se desempeñe en el ramo de los servicios. En consecuencia, los principios generales que orientan y regulan la actividad comercial se hacen extensivos a este tipo de empresas así como las normas generales que tienden a la protección del consumidor o usuario del servicio. Sin embargo, resulta relevante señalar algunas características propias de las mencionadas empresas.

El agente de viajes y turismo hace parte de la cadena que articula el mercado turístico. Según el artículo 2º de la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - las empresas del sector, se regirán por los siguientes principios generales: (1) concertación entre los distintos agentes de la economía turística; (2) coordinación de las distintas entidades que integran el sector; (3) descentralización de las responsabilidades entre los distintos

niveles territoriales del Estado; (4) planeación de las actividades turísticas, a través de un Plan Nacional del Turismo que deberá hacer parte del Plan Nacional de Desarrollo; (5) protección del ambiente mediante acciones públicas y privadas concertadas; (6) desarrollo social del turismo para realizar efectivamente el derecho a la recreación de todas las personas; (7) libertad de empresa, en virtud del cual “el turismo es una industria de servicios de libre iniciativa privada, libre acceso y libre competencia”. A este respecto, la norma mencionada indica que los distintos niveles territoriales del Estado deberán preservar el mercado libre, la competencia abierta y leal, así como la libertad de empresa “ dentro de un marco normativo de idoneidad, responsabilidad y relación equilibrada con los usuarios”; (8) protección al consumidor, para lo cual se ordena a las entidades públicas y privadas que desarrollen mecanismos de protección especial para el turista; y (9) fomento de la industria del turismo, por parte de todos los sectores y agentes del mercado turístico.

En consecuencia, según la norma citada, la creación y operación de las agencias de viaje está regida, entre otros, por los principios de libre empresa y libre competencia (C.P. art. 333). Sin embargo, su actividad se encuentra condicionada por los planes de desarrollo turístico definidos en el Plan Nacional de Turismo; debe actuar en coordinación con las restantes empresas del sector; y, se encuentra limitada por las disposiciones legales y reglamentarias y por los acuerdos sectoriales que tiendan a la protección del consumidor y del medio ambiente, entre otros.

En particular, las agencias de viaje son empresas que prestan, fundamentalmente, servicios comerciales de mediación entre el usuario o cliente y otras empresas turísticas, como las empresas transportadoras u hoteleras. En efecto, las funciones típicas de las agencias de viaje son, esencialmente: (1) reservar plazas de transporte; (2) reservar lugares de alojamiento; (3) organizar visitas guiadas a centros o lugares turísticos; (4) prestar asesoría al usuario; (5) representar a otras agencias nacionales o internacionales. Adicionalmente, las agencias de viaje tienen otra serie de funciones complementarias de fomento, información, organización de “paquetes turísticos”, tramitación de documentos - como visas o permisos - , etc. En consecuencia, puede afirmarse que el adecuado funcionamiento de una empresa de esta naturaleza exige algunas destrezas técnicas para identificar adecuadamente la información suministrada por las empresas de transporte y hospedaje, leer itinerarios y expedir los correspondientes boletos. Adicionalmente, la operación comercial resultará más eficiente y rentable si los operadores conocen el mercado turístico y pueden ofrecer a los clientes mayor confianza y mejores alternativas.

A su turno, quienes desempeñan la función de gerentes o directivos de este tipo de agencias, tienen la función de administrar el establecimiento comercial, para lo cual deben reunir las condiciones de capacidad exigidas por el Código de Comercio, así como tener algún tipo de conocimiento financiero y de administración de personal. Sin embargo, el grado de conocimiento dependerá del tipo de empresa, pues si bien puede tratarse de gerenciar sofisticadas agrupaciones multinacionales, nada obsta para que las agencias de viaje sean empresas familiares o microempresas con un mercado limitado.

En las condiciones planteadas, le corresponde a la Corte definir cuál es el riesgo social que apareja la actividad comercial que realizan las agencias de viajes y de turismo, a fin de establecer si el requisito de idoneidad impuesto por las disposiciones estudiadas tiende a disminuir o minimizar dicho riesgo.

12. De lo que ha sido expuesto puede afirmarse que la actividad comercial estudiada tiene riesgos similares a los que puede implicar la realización de otras actividades industriales o comerciales. En primer lugar, resulta claro que las actividades fraudulentas de un agente de viajes pueden implicar daños graves para los derechos a la recreación, la seguridad y al patrimonio de los usuarios del servicio. De otra parte, una gestión inadecuada o realizada sin la debida precaución y cautela podría amenazar los mismos derechos y ocasionar daños a bienes colectivos como el medio ambiente o el patrimonio cultural. Lo anterior puede ocurrir, por ejemplo, como efecto de la venta de boletos aéreos sin la debida reserva o confirmación o la reserva irregular de lugares de hospedaje, o la programación de viajes sin las debidas precauciones sanitarias o de seguridad o los desplazamientos que superen la capacidad de absorción de la población receptora. Resta verificar si la medida estudiada tiende a evitar los riesgos mencionados y si resulta verdaderamente útil, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de dicha finalidad.

13. Como es evidente, la posesión de un título académico en el ramo del turismo no garantiza que el agente de viajes deje de incurrir en conductas ilícitas o fraudulentas. Ciertamente, la mayor o menor idoneidad en esta materia no tiende a evitar que una persona incurra en conductas como la expedición de pasajes, reservaciones o documentos de viaje falsos o adulterados. Para prevenir este tipo de conductas, el legislador ha diseñado normas penales y mecanismos administrativos de control y vigilancia, algunos de los cuales se encuentran especialmente dirigidos a los operadores turísticos.

Así por ejemplo, según los artículos 61 y 62 de la Ley 300 de 1996, el Ministerio de Desarrollo Económico debe crear un Registro Nacional de

Turismo, en el que se deben inscribir todos los prestadores de servicios turísticos que realicen operaciones en Colombia. Dentro de estos, se incluyen las agencias de viajes y turismo. El Registro Nacional de Turismo debe ser renovado anualmente, de tal forma que si la autoridad competente determina que el solicitante de la renovación del registro no cumple con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad, negará la renovación de la inscripción.

Finalidad de las disposiciones estudiadas

14. Se pregunta la Corte si las normas que establecen el título de idoneidad estudiado, tienen la finalidad de evitar los riesgos que apareja la actividad comercial ejercida por los agentes de viajes y turismo.

Como puede verificarse en el expediente legislativo correspondiente, las razones que justificaron la expedición de las normas bajo estudio en nada se relacionan con la necesidad de minimizar un eventual riesgo social o proteger derechos de terceros que pudieran resultar amenazados. Por el contrario, el único aparte en el cual la exposición de motivos de la ley que se estudia se refiere a la necesidad de un título profesional para los agentes de viaje, establece con claridad que su objetivo es el de fomentar la industria del turismo capacitando a los agentes del sector. Al respecto, el mencionado aparte indica:

“Con el incremento del turismo doméstico e internacional, ha surgido la necesidad de preparar unos recursos humanos que con unos conocimientos en la dirección, investigación, prestación y mercadeo de servicios turísticos propios de las agencias de viajes, sirvan de soporte logístico e impulso a esta nueva e importante actividad económica del país.

La Educación superior al detectar el vacío existente en la preparación académica de las personas que con un nivel universitario, puedan desarrollar con eficiencia la profesión de agentes de viajes, ha abierto en varias instituciones educativas (...) programas académicos sobre servicios turísticos y agentes de viajes, que por el número de egresados que vienen presentándose todos los años se requiere de parte del congreso la reglamentación de esta nueva profesión (...).”(Anales del Congreso N° 101 de 1989).

En suma, el Legislador pretendía, a través de la *profesionalización* de la labor de los agentes de viajes, proteger a un grupo de profesionales y lograr mayor eficiencia en el cumplimiento de su papel como mediadores

de servicios turísticos y, de esta manera, hacer más competitiva la industria turística.

No obstante, la Corte ya ha señalado que si bien el Estado puede promover determinadas actividades económicas que le reporten un beneficio al país, lo cierto es que no puede hacerlo excluyendo del mercado laboral a ciertos grupos suficientemente capacitados para realizar las correspondientes labores. En otras palabras, el fomento de una determinada industria no es razón suficiente para restringir el mercado laboral.

Al respecto, en una decisión sobre las normas que exigían una determinada capacitación técnica para ejercer la función secretarial, la Corte afirmó:

“En tales circunstancias, 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. (...)

En este orden de ideas, la capacitación académica para el mejor desempeño de la actividad secretarial es un factor que merece no sólo reconocimiento o que puede originar mejor remuneración sino que es un criterio objetivo, razonable y proporcional de diferenciación para el ejercicio de esa actividad. Sin embargo, como se afirmó en esta sentencia, los conocimientos de una actividad no son los únicos objetivos de la profesionalización de aquella, pues si el entendimiento técnico del oficio no tiene repercusiones sociales que impliquen un riesgo colectivo, su limitación restringe el núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y transgrede derechos como el libre desarrollo de la personalidad y al trabajo. (C.P. art. 16 y 25)”⁷

A este respecto, la Corporación no puede menos que reiterar 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 persona, en congruencia con el principio de la dignidad humana.”⁸ Por tal razón, el Legislador sólo está autorizado para imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés colectivo o los derechos individuales que puedan resultar afectados.

⁷ Sentencia C-031/99 (MP Alejandro Martínez Caballero).

⁸ Sentencia C-606/92 (MP Ciro Angarita Barón).

De otra parte, no sobra advertir que el mercado de trabajo tampoco puede ser restringido con el objeto de beneficiar o premiar a un grupo de profesionales o a los correspondientes centros de educación superior. Es ciertamente meritorio que una persona decida capacitarse para prestar un servicio más idóneo. Sin embargo, esto no es razón suficiente para excluir del mercado de trabajo a quienes, si bien no han recibido dicha formación, se encuentran suficientemente capacitados para emprender una actividad comercial sin representar un riesgo social. A este respecto, refiriéndose a ciertos beneficios laborales concedidos por la ley a los estudiantes de derecho, la Corte indicó:

“De ninguna manera puede admitirse una restricción del derecho a ejercer una determinada profesión u oficio, con el mero propósito de favorecer a un gremio o categoría especial de personas, como no se trate de grupos marginados o tradicionalmente discriminados (C.P. art. 13) (...). En efecto, si bien es cierto que la práctica laboral puede resultar útil para el aprendizaje integral de la carrera (...), también lo es que una norma que tenga como única finalidad fortalecer la enseñanza, no puede extenderse a la esfera laboral para romper la igualdad de oportunidades con que deben contar los ciudadanos para competir en el acceso a un puesto de trabajo.

El aserto anterior se funda no sólo en los principios universales de la igualdad, sino también en una valoración de las circunstancias de pobreza por las que atraviesa el país, que exigen al Estado fortalecer la libre competencia en igualdad de condiciones y le prohíben, decididamente, convertir el mercado laboral en una feria de privilegios y exclusiones arbitrarias. En este sentido se orienta la Constitución, al establecer como fin esencial del Estado facilitar la participación de todas las personas, en igualdad de condiciones, en la vida económica de la Nación (C.P. art. 2 y 13).”⁹

15. No obstante lo anterior, podría afirmarse que, pese a no ser una finalidad explícita en la exposición de motivos de la ley, el requisito de idoneidad estudiado si tiende a exigir una mayor capacitación del profesional con el objetivo de minimizar el riesgo social que apareja la actividad desempeñada por las agencias de viaje. En estas condiciones, resulta fundamental estudiar si el mencionado requisito es verdaderamente necesario y útil para el logro de la citada finalidad.

⁹ Sentencia C-619/96 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

Necesidad y utilidad de la restricción estudiada para alcanzar la finalidad propuesta

16. Se pregunta la Corte si el requisito de idoneidad establecido por las normas demandadas resulta verdaderamente necesario para proteger los derechos individuales y colectivos que pueden resultar afectados a raíz del ejercicio de la actividad comercial propia de las agencias de viajes. En otras palabras, lo que la Corte debe definir es si la medida cuestionada es la menos costosa para los derechos fundamentales de las personas, dentro de las distintas alternativas existentes para el logro del objetivo propuesto.

17. Como quedó expuesto, la actividad del agente de viajes puede tener un impacto nocivo sobre bienes colectivos como el medio ambiente o el patrimonio cultural o, sobre derechos individuales, como el derecho a la recreación, a la salud, a la seguridad y a la propiedad de los usuarios del servicio. No obstante, para prevenir dichos riesgos, las leyes generales del comercio así como las disposiciones que regulan el mercado turístico, han dispuesto una serie de límites y controles a las actividades de los operadores turísticos y, en particular, a los agentes de viaje y turismo. Estos controles constituyen, fundamentalmente, límites a la gestión empresarial de las agencias de viaje, pero no establecen barreras o limitaciones particulares o específicas *de entrada* al mercado de trabajo o al principio de libre empresa. En consecuencia, podría afirmarse que este tipo de controles constituyen medidas menos costosas para los derechos fundamentales que aquellas que exigen un determinado título de idoneidad. Sin embargo, es fundamental definir si, a través de medidas de vigilancia y control como las mencionadas, es posible garantizar los bienes y derechos que pueden resultar afectados por la gestión empresarial de los agentes de viajes y turismo. Si así fuera, la medida estudiada sería innecesaria y, en consecuencia, inconstitucional.

En primer lugar, los agentes de viaje y turismo deben someterse a las reglas sobre capacidad, inhabilidades, prohibiciones y deberes generales de todo comerciante (Código de Comercio o Decreto- Ley 410 de 1971, art. 12 a 19). En este sentido, por ejemplo, sólo podrá ser agente de viajes quien tenga plena capacidad jurídica para contratar y obligarse (C.C. art. 12) y no se encuentre incurso en alguna de las inhabilidades de que tratan los artículos 13, 14 y 15 del Código de Comercio. Adicionalmente, el agente de viajes debe matricularse en el registro mercantil e inscribir todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija tal formalidad (C.C. art. 19). Debe igualmente, llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales y conservar, con arreglo

a la ley, la correspondencia y los restantes documentos relacionados con su negocio (C.C. art. 19). A las Cámaras de Comercio, la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Superintendencia de Sociedades, les corresponde, dentro de su respectivo campo de acción, controlar y vigilar el cumplimiento de los deberes mencionados.

Pero la actividad de los agentes de viaje y turismo no sólo está limitada por las disposiciones que regulan el comercio en general. Dicha labor se encuentra, adicionalmente, condicionada por una serie de disposiciones legales y reglamentarias, así como por acuerdos sectoriales que tienden a la protección de los bienes y derechos, individuales y colectivos que ya fueron mencionados.

En efecto, en aplicación de los principios de concertación y coordinación, los distintos agentes y empresas del sector turístico, han acordado una serie de reglas ordenadas, fundamentalmente, a la promoción del turismo mediante el fomento de la industria turística y la protección de los derechos del usuario. Así por ejemplo, para poder realizar la actividad de mediación que las caracteriza, las agencias de viaje suelen requerir autorización o reconocimiento previo de las empresas de transporte, hotelería, hospedaje y recreación – deportiva, ecológica o cultural -, cuyos servicios se contratan. Dicha autorización se exige, sobre todo, en aquellos casos en los cuales el servicio de transporte, alojamiento o recreación, se paga, por anticipado, a través de la mencionada agencia o cuando la capacidad de la empresa a contratar es limitada y es necesario realizar una muy cuidadosa planeación. En este sentido, por ejemplo, sólo las agencias de viajes y turismo que tengan acuerdos con las distintas líneas aéreas o con las asociaciones de estas compañías - como la IATA -, podrán expedir pasajes aéreos. Sin duda alguna, este tipo de control intrasectorial resulta útil para proteger los derechos del cliente o del usuario, pues la autorización o reconocimiento mencionado sólo será otorgada a quien, en la práctica, se encuentre capacitado para realizar la correspondiente labor. Es por esta razón que las distintas asociaciones realizan periódicamente cursos de capacitación técnica para los distintos agentes del sector.

Finalmente, la Ley 300 de 1996 le asigna al Estado funciones de planeación¹⁰, regulación, control y vigilancia de las actividades realizadas por los operadores del sector turístico. Como se demuestra adelante, la finalidad del legislador al limitar la libertad de los operadores del sector,

¹⁰ La Ley 300 confiere al Ministerio de Desarrollo Económico, la responsabilidad de formular la política del Gobierno en materia turística y ejercer las actividades de planeación, en armonía con los intereses de las regiones y entidades territoriales (art. 12). En consecuencia, El Ministerio, siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 339 de la Constitución Política para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, debe preparar el Plan Sectorial de Turismo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, el cual formará parte del Plan Nacional de Desarrollo, previa aprobación del Conpes (art. 16).

no es otra que la de promover¹¹ y fomentar¹² la economía turística y, al mismo tiempo, proteger los derechos individuales y los bienes colectivos eventualmente comprometidos¹³.

En efecto, la Ley General de Turismo, les impone a las agencias de viaje - al igual que a los restantes operadores turísticos - algunas obligaciones que tienden, fundamentalmente, a la defensa de los bienes y derechos mencionados. En efecto, según el artículo 77 de la Ley 300 de 1996, las agencias de viaje - al igual que los restantes prestadores de servicios turísticos -, deberán (1) inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; (2) acreditar, ante el Ministerio de Desarrollo Económico, las condiciones y requisitos que demuestren la idoneidad y capacidad técnica, operativa, financiera, de procedencia de capital y de seguridad al turista, para efectos de su inscripción en el mencionado Registro; (3) ajustar sus pautas de publicidad a los servicios ofrecidos; (4) suministrar la información que le sea requerida por las autoridades de turismo; (5) dar cumplimiento a las normas sobre conservación del medio ambiente tanto en el desarrollo de proyectos turísticos, como en la prestación de sus servicios; y, finalmente, (6) actualizar anualmente los datos de su inscripción en el Registro Nacional de Turismo. Si el Ministerio encuentra que el operador no cumple con las condiciones técnicas o financieras previamente definidas y que razonablemente resulten necesarias para la adecuada gestión de sus actividades empresariales, podrá negar la renovación de la inscripción.

¹¹ Según la Ley 300 de 1996, el Plan Sectorial de Turismo contendrá elementos para fortalecer la competitividad del sector, de tal forma que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental.

¹² La Ley 300 de 1996 no deja, exclusivamente en manos de los particulares, la promoción y desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano. En efecto, el artículo 29 asigna al Estado la responsabilidad de promover el desarrollo turístico en los mencionados sectores, “para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programa de divulgación de la oferta”. Así mismo, los artículos 37 y 38 indican que el Ministerio de Desarrollo Económico, previa consulta al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, deberá diseñar la política de promoción y mercadeo del país como destino turístico. Según la misma norma, la ejecución de los programas de promoción estarán a cargo de la Entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística y el fomento de la industria podrá ser realizado en el exterior, a través del Ministerio de Comercio exterior o de Proexport. Así mismo, el artículo 69 establece que el Ministerio de Desarrollo debe fomentar la calidad de los servicios turísticos, para lo cual promoverá la creación de Unidades Sectoriales con cada uno de los subsectores turísticos. Estas unidades formarán parte del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.

¹³ Así por ejemplo, el Plan Sectorial de Turismo deberá incluir los aspectos relacionados con el ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano. Igualmente, los planes sectoriales de desarrollo turístico que elaboren los entes territoriales deberán incluir los aspectos relacionados con el ecoturismo coordinados con las Corporaciones Autónomas Regionales y/o de Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, debe promoverse la constitución de comités a nivel nacional y regional para lograr una adecuada coordinación institucional y transectorial que permita promover convenios de cooperación técnica, educativa, financiera y de capacitación, relacionadas con el tema del ecoturismo, etnoturismo y agroturismo. (art. 30 Ley 300 de 1996).

Adicionalmente, el artículo 71 de la Ley 300 de 1996, señala que los prestadores de servicios turísticos - dentro de los cuales se encuentran las agencias de viaje - podrán ser objeto de sanción administrativa cuando incurran en conductas fraudulentas; utilicen publicidad u ofrezcan información engañosa o que induzca a error a los potenciales usuarios; incumplan total o parcialmente los servicios ofrecidos o pactados; vulneren o amenacen los derechos de los turistas; incumplan las obligaciones impuestas por las autoridades de turismo; o, violen las normas que regulan su actividad.¹⁴ Las sanciones administrativas aplicables, podrán ir desde la amonestación escrita hasta la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años a partir de la sanción (art. 72).

De otra parte, la Ley 300 de 1996, al regular integralmente el área del turismo, establece una serie de disposiciones específicas de protección al consumidor, al medio ambiente y al patrimonio cultural de la Nación, que deben ser cumplidas por los agentes de viajes y turismo, so pena de la imposición de las correspondientes sanciones.

En este punto, resulta relevante advertir que la ley hace explícitos los derechos del usuario y establece los mecanismos y procedimientos para hacerlos efectivos en caso de incumplimiento de las empresas del sector. Así, por ejemplo, los artículos 63 y 64 consagran, a cargo del operador turístico, la obligación de respetar los términos ofrecidos y pactados, indicando que el incumplimiento total o parcial de tales obligaciones, le confiere al usuario el derecho a elegir otro servicio de la misma calidad o el reembolso o compensación del precio pactado por el servicio incumplido.

A su turno, el artículo 67 establece que toda queja o denuncia por servicios incumplidos deberá dirigirse ante el Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico. Según dicha norma, recibidos los descargos por parte del operador turístico, el Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico analizará los documentos, oír a las partes si lo

¹⁴ Según el artículo 71 hay lugar a sanción por alguna de las siguientes conductas: Presentar documentación falsa o adulterada al Ministerio de Desarrollo Económico o a las entidades oficiales que la soliciten; utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido; ofrecer información engañosa o dar lugar a error en el público respecto de la modalidad del contrato, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo y sus condiciones o sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas; incumplir los servicios ofrecidos a los turistas; incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo; infringir las normas que regulan la actividad turística; operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la presente ley.

considera prudente y tomará una decisión absolviendo o imponiendo la sanción correspondiente al presunto infractor, en un término no mayor de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación del reclamo. Dicha decisión podrá ser apelada ante el Viceministro de Turismo. Sin embargo, previo el procedimiento mencionado y por solicitud del Turista, las partes podrán conciliar ante la asociación gremial a la cual está afiliado el prestador de servicios turísticos contra quien se reclame.

Para ayudar al turista en sus reclamaciones - así como para cuidar otros bienes y derechos colectivos - la mencionada ley confirió a la Policía de Turismo (art. 71) las labores de vigilancia y control de los atractivos turísticos que, a juicio del Ministerio de Desarrollo Económico y de la Policía Nacional, merezcan una vigilancia especial así como la tarea de orientar a los turistas y canalizar las quejas que se presenten.

Igualmente, la mencionada Ley 300 establece claramente que el Estado debe velar por la protección de los bienes o derechos colectivos que, como el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación, pueden resultar afectados por las actividades del sector. Para ello, establece los alcances y límites de las actividades turísticas que puedan tener un impacto ambiental, social o cultural, indicando que el Estado debe vigilarlas y regularlas de forma tal que produzcan el menor impacto posible¹⁵.

En este sentido, el artículo 27 de la precitada Ley, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, asigna al Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, la obligación de administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por su protección y conservación y reglamentar su uso y funcionamiento. Según dicha disposición, las entidades públicas deberán definir la viabilidad de los proyectos, los servicios que se ofrecerán, las actividades permitidas, la capacidad de carga y las modalidades de operación turística, en aquellos casos en los cuales las actividades

¹⁵ Según el artículo 26 de la Ley 300, el ecoturismo “es aquella forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible. El ecoturismo busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y de los aspectos culturales relacionados con ellos. Por lo tanto, el ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza. El desarrollo de las actividades ecoturísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas”. En igual sentido se pronuncia respecto al denominado agroturismo, Respecto del cual señala “debido a la vulnerabilidad de la comunidad receptora, el Estado velará porque los planes y programas que impulsen este tipo de turismo contemplen el respeto por los valores sociales y culturales de los campesinos.”

ecoturísticas se pretendan desarrollar en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Adicionalmente, la disposición citada indica que “en aquellas áreas naturales de reserva o de manejo especial, distintas al Sistema de Parques que puedan tener utilización turística, el Ministerio del Medio Ambiente definirá, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones, los servicios, las reglas, convenios y concesiones de cada caso, de acuerdo con la conveniencia y compatibilidad de estas áreas”. Con el objetivo de proteger el medio ambiente, el artículo 28 de la Ley mencionada establece que el desarrollo de proyectos ecoturísticos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, deberá sujetarse a los procedimientos de planeación señalados por la ley.

Según el artículo 31 de la misma ley, en caso de infracciones al régimen del Sistema de Parques Nacionales Naturales, o infracciones ambientales en las demás áreas de manejo especial o zonas de reserva, se aplicarán las medidas contempladas en la Ley 99 de 1993, o en las disposiciones que la reformen o sustituyan, sin perjuicio de las sanciones que sean aplicables para los contraventores de la Ley 300.

18. De todo lo expuesto, se deduce con claridad que las disposiciones legales existentes regulan y limitan la actividad turística con el fin de fomentar la industria del turismo y proteger los derechos individuales y colectivos que pueden resultar afectados. La comprensión y cumplimiento de las normas antes mencionadas no parece exigir una especial capacitación profesional o universitaria. Por el contrario, parecería que cualquier persona con capacidad para ejercer actividades comerciales podría dar cumplimiento a tales mandatos.

En otras palabras, el estudio del radio de acción de las agencias de viaje y de las disposiciones que regulan esta actividad mercantil, permite afirmar que los riesgos que aparece son similares a los que surgen de cualquier otra actividad comercial o industrial, y que los mismos pueden evitarse mediante el ejercicio de las funciones de regulación, control y vigilancia del Estado. En efecto, dado que, por lo general, las agencias de viaje prestan un servicio de mediación mercantil, su responsabilidad reside, fundamentalmente, en la adecuada prestación del servicio y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de los acuerdos intrasectoriales sobre protección a los derechos individuales o colectivos que han sido mencionados.

En consecuencia, parecería que la restricción que imponen las disposiciones demandadas no es necesaria ni resulta verdaderamente útil

para proteger los derechos que las medidas generales de vigilancia y control antes mencionadas tienden a garantizar.

19. El aserto anterior se confirma al estudiar los planes de estudio de carreras como administración de empresas turísticas o administración turística y hotelera, enviados a esta Corte por los centros de educación superior consultados. Los mencionados planes de estudio tienen una duración de 10 semestres y comprenden, aproximadamente, 70 asignaturas. Del total de las asignaturas, cerca de un 30% corresponde a materias de humanidades y formación básica, como historia universal o democracia; un 40% a materias de administración, contabilidad, derecho y economía, similares a las que se estudian en carreras como administración de empresas, economía o ingeniería industrial; un 25% a materias relacionadas con el sector turístico y hotelero en general, como manejo de alimentos y bebidas, alojamientos, recreación, protocolo, mesa y bar, sociología del turismo o enología; y un 5% - en el mejor de los casos - a materias directa o indirectamente relacionadas con la operación de una agencia de viajes - como legislación turística, agencias de viajes, ética y diseño de paquetes turísticos.

Los planes de estudio mencionados ciertamente capacitan a los estudiantes para realizar un trabajo más profesional y, probablemente, más exitoso comercialmente. Sin embargo, ninguno de ellos es verdaderamente necesario para que una persona pueda operar en el comercio como agente de viajes sin representar un grave riesgo social. En efecto, el gerente de la empresa puede lograr un mejor funcionamiento si ha estudiado administración o derecho laboral, pero si se trata de una persona diligente, de una empresa familiar o de un economista o administrador, no necesitará cursar dichos estudios para poder realizar una labor adecuada. Para ello bastaría, simplemente, conocer y respetar las disposiciones que regulan el sector, las que, como quedó expuesto, son de fácil comprensión y aplicación.

Adicionalmente, la expedición de boletos o la reserva de alojamiento es una actividad que puede ser realizada por una persona que tenga una capacitación técnica básica y que se someta a las normas y acuerdos intrasectoriales que al respecto han sido mencionados. Para ello, no es necesario que hubiere aprobado materias sobre protocolo, historia universal o manejo, preparación y presentación de alimentos, las que ocupan más de un 80% de los planes de estudio mencionados.

En consecuencia, la Corte encuentra que el título exigido por las leyes demandadas permite formar mejores profesionales y, probablemente, fomentar la industria del turismo. Sin embargo, no impone una exigencia que resulte necesario cumplir para evitar la consumación de daños a

terceros o para minimizar un grave riesgo social. Pero incluso si así fuera, dichas disposiciones excluyen del ejercicio de la actividad comercial estudiada, a personas que por haber cursado carreras como administración de empresas o ingeniería industrial, se encuentran igualmente capacitadas para actuar en el comercio como agentes de viaje.

Lo anterior, permite afirmar que el requisito estudiado además de ser innecesario para evitar el riesgo social de la actividad que realizan los agentes de viajes, vulnera el principio de igualdad, al limitar la libertad y el acceso al mercado laboral de personas que se encuentran igualmente capacitadas que aquellas autorizadas por la ley para emprender una empresa comercial como la estudiada.

No parece entonces que, so pena de generar un grave riesgo social, la actividad analizada sólo pueda ser desarrollada por quien ostenta un título de idoneidad en el área del turismo. Por el contrario, dada la reglamentación sobre protección al consumidor y a bienes colectivos como el medio ambiente, puede afirmarse que cualquier persona con capacidad para obligarse y contratar y, por supuesto, personas capacitadas en otras áreas menos específicas - como la administración de empresas, finanzas, ingeniería industrial o economía - podrían, sin mayor dificultad, conocer las reglas del negocio y realizar, con seriedad y responsabilidad, la mencionada actividad.

En estas circunstancias, la Corte encuentra que la restricción impuesta por las normas estudiadas al ejercicio de la actividad del agente de viajes, no es necesaria para evitar graves repercusiones sociales. La actividad que se regula puede ser desempeñada por personas que no reúnan las condiciones de idoneidad establecidas en las disposiciones estudiadas sin que ello necesariamente apareje la existencia de un grave riesgo social. Por consiguiente, los apartes de las normas demandadas en los que se contiene la exigencia del título académico para poder desempeñarse como agente de viajes serán declarados inexecutable.

Indefinición de las disposiciones cuestionadas

20. Finalmente, constata la Corte que las normas objeto de estudio no definen con claridad cuál es la clase de título que se exige, ni a quien se le solicita.

En efecto, de una parte el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 300 de 1996, al reglamentar lo relacionado con las agencias de viajes, indica que los solicitantes de la Tarjeta Profesional de Agente de Viajes y Turismo a que se refiere la Ley 32 de 1990, deberán acreditar el “título respectivo, expedido por entidades universitarias, tecnológicas o técnicas profesionales reconocidas por el ICFES”.

Según el artículo 1º de la Ley 32 de 1990, el título de idoneidad que se cuestiona, se debe exigir al “empresario” que pretende ejercer, en la economía turística, las actividades propias del agente de viajes. Al tenor de la disposición citada, el título exigido es aquel conferido por una facultad o escuela de educación superior que funcione legalmente en el país, en programas cuyos planes de estudio formen profesionalmente a los estudiantes en este ramo, según concepto emitido por el ICFES. De otra parte, el artículo 3 de la mencionada ley establece que el título debe ser exigido al presidente, gerente o cargo directivo similar, de las agencias de viaje, y que este deberá ser otorgado por una institución de educación superior de conformidad con el artículo 30 del Decreto-ley 80 de 1980. A su turno, el artículo 4º de la precitada ley establece que para el ejercicio de la profesión de agente de viajes y turismo, se deberá acreditar un título profesional expedido por una facultad o escuela superior. Finalmente, el artículo 11 de la ley, indica que los egresados de las modalidades educativas intermedia profesional, tecnológicas terminal o de especialización tecnológica ejercerán su actividad o profesión en los términos señalados en los artículos 26, 27 y 28 del Decreto extraordinario 80 de 1980 y dentro de la competencia allí establecida¹⁶.

La jefe de la oficina jurídica del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, en respuesta a un cuestionario formulado por la Corporación, señala que los títulos que habilitan para el ejercicio de la profesión de agentes de viaje y turismo, según la ley antes mencionada, son exclusivamente los títulos universitarios que respondan a un programa de formación académica con una orientación preponderantemente técnica y humanística. Al respecto, señala que, “en el Sistema Nacional de Información SNIES del ICFES, no aparece registrado programa alguno de formación profesional de Agente de Viajes y Turismo”. En este sentido, sostiene que no existen en el país programas del nivel profesional en dicha área. Afirma sin embargo que se encuentran registrados otros programas de formación técnica en el ramo del turismo.

A su turno, el secretario técnico del Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo, señaló a esta Corte que, actualmente, otorga matrícula profesional a “*los egresados de programas relacionados con turismo que estén debidamente aprobados por el ICFES*”. Señala que el Consejo

¹⁶ El artículo 23 del mencionado Decreto 80 de 1980, señala que la formación intermedia profesional, conduce al título de técnico profesional intermedio en la rama correspondiente y habilita para el ejercicio de la respectiva actividad auxiliar o instrumental. A su turno, los artículos 27 y 28 establecen que la formación tecnológica conducen al título de tecnólogo especializado y otorga los derechos para el ejercicio profesional en la respectiva área de especialización.

estudia los respectivos programas a fin de definir si cuentan con la suficiente intensidad horaria y calidad de contenidos en cuanto a materias relacionadas con turismo y específicamente con el funcionamiento de las agencias de viajes. En este sentido, informa a la Corte que el Consejo otorga tres modalidades de matrícula profesional (universitaria, tecnológica y técnica) de acuerdo con los estudios superiores realizados por el solicitante.

21. La lectura de los artículos mencionados de la Ley 32 de 1990, y de los conceptos inmediatamente referidos, conducen a afirmar que no existe ninguna claridad sobre el sujeto obligado por las disposiciones demandadas o sobre el tipo de obligación que debe ser cumplida. En efecto, de una parte no es posible saber si el título de idoneidad que exigen las disposiciones demandadas debe ser acreditado por el empresario o comerciante que decide establecer una agencia de viajes (art. 1° y 4° de la Ley 32 de 1990) o por el gerente o presidente de la respectiva agencia (art. 3° de la Ley 32 de 1990) o, adicionalmente, por todos los empleados que ocupen cargos directivos (art. 3 de la Ley 32 de 1990) o, en general, por la totalidad de los empleados que trabajen en la agencia de viajes realizando las funciones propias de esta empresa comercial (art. 4 y 11 de la Ley 32 de 1990). Tampoco resulta claro si el título que se exige debe ser expedido por una escuela de educación superior cuyos planes de estudio, según concepto del ICFES formen a profesionales dentro del ramo del turismo, o por un centro de educación, aprobado por el ICFES, en programas relacionados con el turismo, que según criterio del Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo cuenten “con la suficiente intensidad horaria y calidad de contenidos en cuanto a materias relacionadas con turismo y específicamente con el funcionamiento de las agencias de viajes”. Finalmente, nada permite saber cuáles son las tareas que se pueden realizar según el tipo de tarjeta obtenida, todo lo cual será finalmente definido por el Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo.

En suma, las normas demandadas no definen con claridad ni el sujeto sobre quien recae la obligación ni el contenido concreto de la misma, delegando, probablemente por ausencia de técnica legislativa, en la autoridad administrativa la definición de dichos extremos.

21. Los requisitos que limitan el acceso de una persona al mercado de trabajo y que restringen el principio de libertad de empresa, deben ser explícitamente definidos por la ley. En efecto, el propio artículo 26 de la Carta asigna al legislador - y no a la administración - la facultad de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas tareas, cuando ello resulte

estrictamente necesario. En consecuencia, es el legislador quien debe establecer, con extrema claridad, qué tipo de tareas está sometida a la acreditación de requisitos de idoneidad y qué tipo de requisitos pueden ser exigidos.

Adicionalmente, los artículos 150-21, 333 y 334 de la C.P. confieren a la ley la tarea de regular la libertad económica. Las mencionadas disposiciones establecen que toda intervención en esta materia debe precisar sus fines y alcances y definir con claridad los límites a la libertad económica. En consecuencia, mal puede el legislador regular la materia estudiada de manera tal que, en última instancia, quien termine definiendo el contenido y los sujetos de la obligación que se impone para poder actuar en el comercio, resulte siendo un órgano de la administración. El mercado de trabajo y, en general, el ejercicio de la libertad económica, sólo pueden ser objeto de limitaciones sustanciales por parte del legislador, cuando ello resulte indispensable y proporcionado para proteger los derechos de los demás o bienes e intereses constitucionales particularmente relevantes, y siempre que la referida intervención precise sus fines y alcances y defina los límites de la libertad económica.

Las razones anteriores permiten afirmar que las disposiciones demandadas, dado su alto grado de indefinición y generalidad, vulneran lo dispuesto en los artículos 16 y 150-21 de la Constitución.

Unidad normativa

22. Como fue advertido al inicio de esta decisión, el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 300 de 1996, tiene un contenido normativo similar al de las disposiciones que serán declaradas inexecutable. Aún más, el mencionado párrafo se refiere de manera explícita a dichas disposiciones incorporando su contenido normativo. En consecuencia, la Corte debe proceder a integrar la correspondiente unidad normativa y a declarar inexecutable el citado párrafo.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLES** los siguientes apartes y artículos de la Ley 32 de 1990:

a) La expresión "*Para tal efecto se considera la persona natural graduada en facultades o escuelas de Educación Superior que funcionen legalmente en el país, en programas cuyos planes de estudio formen profesionalmente a los estudiantes en este ramo, según concepto emitido por el ICFES*", del artículo 1°.

b) La frase "*de educación superior*" del artículo 2.

c) El inciso segundo del literal a) del artículo 3.

d) Los literales a), b) y c) del artículo 4.

e) Los artículos 7, 9, 11

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el párrafo 2° del artículo 85 de la Ley 300 de 1996.

Tercero.- Declararse inhibida para conocer las restantes disposiciones de la Ley 32 de 1990.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General