

Sentencia C-1265/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL/UVR-Sistema de financiación de vivienda

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Garantía constitucional/DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Exigencia títulos de idoneidad por ley/LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Actividad que implica riesgo social/LEGISLADOR-Deber de identificar y reconocer expresamente el riesgo social

La Carta Política asegura a todos el derecho al ejercicio de los oficios y las profesiones, si bien autoriza al legislador para exigir títulos de idoneidad y a las autoridades competentes - que son primordialmente las administrativas- para inspeccionar y vigilar el desempeño de las profesiones, proclamando que “las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio”, salvo aquellos que impliquen un riesgo social. Este último debe ser identificado y reconocido de manera expresa por el legislador, por cuanto la regla general en la materia es la libertad, de donde resulta que los oficios, artes u ocupaciones respecto de los cuales no se haya definido legalmente que implican riesgo social no pueden ser objeto de exigencias administrativas, y menos todavía de prohibición o impedimento.

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Fijación de requisitos por el legislador cuando actividad implique riesgo social

Las exigencias y requisitos para ejercer una determinada actividad profesional o para desempeñarse en un oficio u ocupación que implique riesgo social solamente pueden ser previstas por el legislador, jamás por las autoridades administrativas. Ni siquiera el Presidente de la República, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, puede crear o introducir requisitos que la ley no ha contemplado.

LEGISLADOR-Competencia para establecer registro oficial de peritos evaluadores en crédito hipotecario

Considera la Corte que bien puede la ley, en defensa de los intereses de los usuarios del crédito y de la transparencia de los trámites que deben llevarse a cabo para su concesión, y con el fin de evitar que las instituciones financieras escojan según su particular criterio a los peritos evaluadores, que exista un registro oficial en el que aparezcan quienes pueden ser

escogidos por las partes para establecer el valor de los inmuebles que habrán de ser hipotecados a favor de los prestamistas. El legislador, mediante ese requerimiento, no está impidiendo que se ejerza el oficio u ocupación del evaluador, y por tanto no desconoce la garantía consagrada en el artículo 26 de la Constitución, y, al contrario, está asegurando que todos aquellos a quienes no se pueda desvirtuar que gozan de la aptitud y la preparación suficientes, de la idoneidad profesional, la solvencia moral, la independencia y la responsabilidad necesarias, inscritos que sean en la lista que lleva la Superintendencia de Industria y Comercio, puedan actuar en condición de peritos evaluadores, si son escogidos por acuerdo entre las partes, en las distintas ocasiones en que así se requiera para los fines del crédito hipotecario.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA/SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Reglamentación interna de lista de peritos evaluadores/SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Imposibilidad de exigir nuevos requisitos para inscripción en lista de peritos evaluadores

La Superintendencia de Industria y Comercio, al cumplir su función, debe circunscribirse a reglamentar internamente los aspectos técnicos, operativos y logísticos referentes al establecimiento y actualización de la lista de peritos que la disposición contempla, pero, en cuanto no le es posible, como ente administrativo, prever requisitos o exigencias -que son del resorte de la ley-, no podrá en esa reglamentación exigir a quienes pidan ser inscritos documentos, constancias o trámites diferentes a los que expresamente la ley haya consagrado. Así, le está vedado a la Superintendencia crear nuevas normas en las que se plasmen condiciones, requerimientos o dificultades para ser inscrito en la lista. La inscripción, cumplido lo que la ley expresamente exija a los evaluadores para ejercer su actividad, debe ser automática. No puede negarse la Superintendencia a ella, pues, al tenor del artículo 26 de la Constitución, estamos ante una ocupación respecto de la cual opera el principio general del libre ejercicio.

PERITO AVALUADOR-Ley no califica oficio como de riesgo social/PERITO AVALUADOR-Calidades/PERITO AVALUADOR-Inscripción en lista

La disposición examinada alude a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia moral, independencia y responsabilidad, pero para esta Corte resulta incontrovertible que ellos se

refieren a la forma en que los peritos evaluadores deberán cumplir su tarea, sujetos como están a verificación posterior y a responsabilidad sobre la manera como han actuado, si al hacerlo han transgredido los enunciados postulados, la Constitución o la ley. La Superintendencia no está habilitada por la norma para exigir a quien solicite inscripción como perito evaluador que demuestre mediante documento u otro medio probatorio su idoneidad profesional, su solvencia moral, su independencia o su responsabilidad. Aplicando el principio de la buena fe, plasmado en el artículo 83 de la Constitución Política, en concordancia con el 26 Ibídem, tales condiciones se presumen en un oficio que, no habiendo sido calificado por la ley como de riesgo social, es de libre ejercicio. Y, en consecuencia, para desvirtuar la presunción constitucional, debería el Estado demostrar, previo un debido proceso, que alguna de las indicadas exigencia no se cumple en el caso de un determinado perito.

PERITO AVALUADOR-Requisitos los fija la ley

HONORARIOS DE PERITO AVALUADOR-Limitación según número de metros cuadrados de los inmuebles/SISTEMA DE FINANCIACION DE VIVIENDA-Intervención y control del Estado

Referencia: expedientes acumulados D-2883, D-2885 y D-2889

Acción de inconstitucionalidad ejercida por Diter Raúl Castrillón Oberndorfer, Orlando Ossa Arango, Julio César Perdomo Rubio, Emperatriz Castillo Burbano y Humberto Martínez Aranda contra varios artículos de la Ley 546 de 1999

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política y previos los trámites consagrados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de constitucionalidad iniciado a partir de las demandas instauradas

por los ciudadanos Diter Raúl Castrillón Oberndorfer, Orlando Ossa Arango, Julio César Perdomo Rubio, Emperatriz Castillo Burbano y Humberto Martínez Aranda contra los artículos 1, 3, 17, 19, 20, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43 y 50 de la Ley 546 de 1999.

La Corte se abstendrá de transcribir el texto íntegro de la Ley 546 de 1999, dada su extensión y teniendo en cuenta que las normas de la misma sobre las cuales recae la demanda ya han sido objeto de fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

Sólo el artículo 50, que será abordado por la Corte en este proceso, tiene que ser transcrito. Su texto dice:

(diciembre 23)

por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 50. Avalúos y evaluadores. Sin perjuicio de la competencia que en materia de avalúos corresponde al Instituto Agustín Codazzi y a los catastros municipales y departamentales y distritales autorizados por la ley, los avalúos que se requieran para las operaciones activas y pasivas de que trata la presente ley, serán realizados por personas pertenecientes a una lista cuya integración y actualización corresponderá reglamentar a la Superintendencia de Industria y Comercio, con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia moral, independencia y responsabilidad, en los términos que determine el Gobierno Nacional.

La remuneración de la labor de los evaluadores se hará con base en el número de metros cuadrados de los bienes inmuebles, aplicando una tarifa descendente en proporción a la

extensión, y con un monto máximo establecido en el respectivo reglamento del Gobierno Nacional.

I. LAS DEMANDAS

1) El ciudadano Diter Raúl Castrillón considera que la disposición por él impugnada (artículo 50) viola los artículos 13, 25, 26, 53 y 333 de la Constitución Política.

Centra su ataque en la exigencia, hecha por la norma, de que los avalúos previstos en el precepto legal sean practicados por personas pertenecientes a una lista cuya integración y actualización corresponde reglamentar a la Superintendencia de Industria y Comercio, con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia inicial, independencia y responsabilidad en los términos que contemple el Gobierno Nacional.

Dice que el legislador ha confundido los vocablos “oficio” y “profesión”, y sostiene que en Colombia la actividad de evaluador es lo primero y no lo segundo, por lo cual es imposible hacer listas de personas naturales o jurídicas que cumplan requisitos de idoneidad profesional, siendo un oficio de libre ejercicio puesto que no implica ningún riesgo social.

Asegura que ha sido violado el derecho al trabajo y que se establece una discriminación inadmisibles en contra de numerosas personas que, no obstante contar con talento, conocimiento, vocación, experiencia y ética para rendir un dictamen, no reúnen los requisitos exigidos por la norma demandada.

Señala que, en su criterio, la observancia práctica de una disposición es requisito indispensable para su constitucionalidad. Y la realidad nacional muestra -a su modo de ver- que el oficio de evaluar no exige ninguna formación académica.

En cuanto al párrafo de la norma acusada, manifiesta el accionante:

“Considero que dicho párrafo 2 del art. 50 de la Ley 546 de 1999 al establecer la forma como se van a remunerar a los peritos evaluadores que hagan parte de la lista a que hice alusión anteriormente viola en forma ostensible el derecho a la libre remuneración por haber desempeñado un oficio; restringir el monto de los honorarios al sólo ítem del área que tenga la vivienda, sin tener en cuenta la cantidad y la calidad del trabajo que realice el perito evaluador es violar en forma abierta el art. 53 de la Constitución Nacional cuando dice:

‘IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LOS TRABAJADORES, REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL PROPORCIONAL A LA CANTIDAD Y CALIDAD DE TRABAJO’.

La ley reglamenta el nuevo sistema de financiación de la vivienda en Colombia y me pregunto por qué pretende controlar sólo uno de los costos vinculados a la construcción y negociación de la vivienda? No entiendo por qué sólo a los peritos evaluadores se les restringe su remuneración con la formulación de una tarifa y no legisla respecto a los honorarios de los arquitectos, ingenieros de todas las especialidades, topógrafos, promotores de proyectos, interventores y abogados, que proyectan, construyen, promueven, gerencian y controlan, estudian títulos, para la cual cobran honorarios en forma libre de acuerdo con su trabajo”.

2) Por su parte, los ciudadanos Orlando Ossa Arango y Julio César Perdomo Rubio, quienes actúan en su condición de tales y además como Presidente y Vicepresidente de la “Red Nacional de Damnificados del UPAC-REDEUPAC”, demandan las expresiones “o en unidades de valor real-UVR”, del artículo 1 -parágrafo-; las palabras “2. Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR”, del artículo 17; la frase “o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria”, del artículo 19; los artículos 35, 36 y 37; las oraciones “los abonos a que se refiere el presente artículo solamente se harán para un crédito por persona”, “cuando quiera que una persona tenga crédito individual a largo plazo para más de una vivienda, deberá elegir aquél sobre el cual se hará el ahorro e informarlo a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor” y “si existiera más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos”, integrantes del parágrafo 1 del artículo 40; los numerales 2 y 3 del artículo 41, las palabras “con el de la UVR” del parágrafo 1, y los párrafos 2 (salvo el encabezamiento), 3 y 4 del mismo artículo; el artículo 42, sus párrafos 1 y 2, y las expresiones “si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía”, del parágrafo 3; y el artículo 43, todos de la Ley 546 de 1999.

Según los actores, en las disposiciones acusadas persiste la capitalización de intereses, declarada inexecutable por la Corte Constitucional, hay únicamente exagerado de los

intereses remuneratorios y de las cuotas que pagan los usuarios; se vulnera el derecho de defensa de los mismos al prever la cláusula compromisoria para los créditos hipotecarios; se discrimina, violando el derecho a la igualdad, entre deudores morosos y al día; se permite que las entidades financieras no devuelvan a los deudores hipotecarios lo pagado en exceso en el pasado; se otorga a los abonos el carácter de “reglas” de las instituciones crediticias cuando en realidad ellas deben restituir lo que recibieron sin causa; y el sistema UVR, al basarse en la inflación y al no establecer topes para los intereses, puede terminar en una catástrofe peor que la del extinto UPAC.

3) Los ciudadanos Emperatriz Castillo Burbano y Humberto Martínez Aranda, quienes obran en calidad de tales y también actuando a nombre y en representación de “ANUSIF”, Asociación Nacional de Usuarios del Sistema Financiero y Servicios Públicos”, formulan demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del artículo 3; las expresiones “individual”, “que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR”, “calculada sobre la UVR”, del artículo 17; las palabras “se expresaran en UVR” y “éstas se entenderán expresadas en UVR, por ministerio de la presente Ley”, del artículo 38; el numeral 2 del artículo 41; y el artículo 42, todos de la Ley 546 de 1999.

Las consideraciones de los demandantes son similares a las ya expuestas, que ya fueron objeto del análisis efectuado por esta Corte en los fallos C-955 del 26 de julio y C-1140 del 13 de septiembre de 2000.

II. INTERVENCIONES

Dentro del proceso han intervenido por escrito los ciudadanos William López Leyton, a nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Carlos Eduardo Serna Barbosa, a nombre del Ministerio de Desarrollo Económico; Sergio Luis Chaparro Madiedo, a nombre de la Superintendencia Bancaria; Leonor San Alvarez-Lleras, a nombre de la Asociación Bancaria de Colombia; y Yesmith Mercedes Flechas Gamba, en su propio nombre, quienes han defendido la constitucionalidad de los preceptos demandados.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte:

2. Declarar la CONSTITUCIONALIDAD del artículo 1 de la Ley 546 del 1999, bajo el entendido de que el índice de precios al consumidor debe interpretarse como el tope máximo para el reajuste de la UVR.

3. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 17 de la Ley 546 de 1999, condicionado a que únicamente se beneficien del régimen especial de vivienda a largo plazo, las personas naturales, en la compra de la primera vivienda, que se coloque un límite del valor de las unidades habitacionales que merecen protección especial del Estado y que se desarrollen programas especiales de vivienda para la clase media.

4. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 35 de la Ley 546 de 1999, bajo el entendido de que la solicitud del pacto arbitral no puede ser inducida por la entidad financiera, con el fin de que se garantice la absoluta libertad del deudor en este aspecto, así mismo, la obligación de la entidad financiera de dar a conocer a los deudores por escrito, de manera clara y completa, las implicaciones positivas y negativas que para él conlleva el pacto arbitral y su diferencia con el proceso ante la justicia ordinaria.

Así mismo, de ninguna manera pueden las entidades financieras sujetar la concesión del crédito u obstruir su desembolso o modificar las condiciones contractuales, ante la negativa del deudor de llevar las controversias ante la justicia arbitral. La observancia de estas condiciones que garanticen la informada y libre decisión del deudor debe ser garantizada por el Estado y su inobservancia viciaría de nulidad el pacto arbitral; y con excepción de la expresión 'y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas', contenida en el inciso primero de este artículo, la cual es INCONSTITUCIONAL.

5. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 36 de la Ley 546 de 1999, a excepción de las expresiones: 'y la ejecución de la sentencia' e 'Igualmente, podrán requerir la colaboración de las autoridades, con las mismas atribuciones que corresponden a los jueces de la República, para lo relacionado con la ejecución de las providencias, diligencias de entrega y demás actuaciones que se hagan necesarias para cumplir sus decisiones', contenidas en el inciso segundo de este artículo, las cuales son INCONSTITUCIONALES.

6. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 37 de la Ley 546 de 1999, con excepción de la expresión 'Sin embargo, en el evento en que el deudor se opusiere a la ejecución y resultase vencido, en el mismo laudo se le condenará a pagar la mitad de dichas costas y gastos, a

favor del acreedor. En este caso, el laudo incluirá la liquidación de la respectiva condena', contenida en el inciso primero de este artículo, la cual INCONSTITUCIONAL.

7. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 41 de la Ley 546 de 1999, a excepción de las expresiones: 'Los intereses de mora a que hubiere lugar por concepto de cuotas de amortización no atendidas durante este lapso, serán descontados del valor que al deudor moroso le correspondiere por concepto del abono para la reducción del saldo de su crédito', contenida en el párrafo 2º y 'si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido', contenida en el párrafo 3o., las cuales son INCONSTITUCIONALES. Y con la condición de que se creen los mecanismos para reconocer la reliquidación a las personas que pagaron su crédito entre 1993 y 1999.

8. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 42 de la Ley 546 de 1999, con excepción de las expresiones: 'siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley', 'Cumplido lo anterior', y 'si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriera nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía', contenidas en los incisos primero, segundo y en el párrafo 3o. del artículo 42, respectivamente, las cuales son INCONSTITUCIONALES.

9. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 43 a excepción de la expresión 'tanto para el establecimiento de crédito como...', contenida en el inciso primero de este artículo, que es INCONSTITUCIONAL.

Así mismo, declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la expresión 'La excepción aquí prevista podrá proponerse en cualquier estado del proceso', siempre y cuando se entienda como un mecanismo transitorio excepcional en favor de las dos partes, y únicamente para los procesos que se encuentran en curso al momento de efectuarse la reliquidación y no para procesos que se inicien posteriormente, en los cuales deben observarse la debidas oportunidades procesales.

10. Declarar INCONSTITUCIONAL el artículo 50 de la Ley 546 de 1999".

El Jefe del Ministerio Público funda su concepto en análisis similares a los que ya había efectuado a propósito de procesos anteriores que ya fueron objeto de decisión por esta Corte.

En cuanto el artículo 50 impugnado, el Procurador General formula así su criterio:

(...)

“Señala el demandante que el artículo 50 de la ley vulnera el derecho al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio, la especial protección al trabajo, la igualdad laboral y la libertad de empresa, por cuanto, el oficio de evaluador no está reglamentado legalmente ni exige requisitos especiales, de tal manera que puede ser desempeñado por cualquier persona, sin que se justifique su reglamentación por cuanto su ejercicio no implica un riesgo social.

Al respecto considera este Despacho que asiste razón al demandante por cuanto el artículo 26 Superior, faculta exclusivamente al Legislador para regular las profesiones artes y oficios, señalando a la administración únicamente la facultad para vigilar su ejercicio. En este orden de ideas, el ejecutivo eventualmente puede regular algunos aspectos con el fin de desarrollar la Ley pero, de ninguna manera, tiene competencia para determinar de modo autónomo las limitaciones al ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Es el legislador, quien en atención a las características propias de cada profesión u oficio y a los efectos sociales de su ejercicio, determina en cada caso el marco de regulación, de tal manera que se armonice la libertad con el cumplimiento de la función social que debe cumplir cada uno de ellos y la protección del interés público.

Aun el Legislador, en desarrollo de su facultad de regulación, está limitado por la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad de la norma, por la protección del derecho a la libertad y por la exigencia de justificar cuál era el riesgo social que el ejercicio de una profesión, arte u oficio conlleva. Así, la regulación debe afectar en mínima medida el libre desarrollo de la personalidad, la libre escogencia del campo laboral y la libertad de trabajo.

En el caso particular de los evaluadores, es el legislador quien debe determinar:

-Si implica un riesgo social que justifique su regulación.

-Si el ejercicio de este oficio requiere una formación académica y cuál debe ser ésta.

-Si su desempeño requiere experiencia, señalando cuantitativa y cualitativamente cuál debe ser ésta; y,

-Cómo se determina la solvencia moral de quienes desarrollen las actividades propias del mismo.

Lo anterior sin perjuicio de que no puede desconocerse que la persona que realice un avalúo debe contar con los conocimientos y la experiencia necesaria para que estos peritajes se ajusten a la realidad y cubran los diferentes aspectos que determinan el valor de un inmueble, con el fin de garantizar tanto a los deudores como a las entidades financieras, la seriedad e idoneidad de los avalúos, ya que de estos depende tanto el pago de un precio justo y la ventaja de un peritaje profesional sobre las condiciones estructurales y comerciales del inmueble para el comprador como la solidez de la garantía hipotecaria del acreedor.

Un peritaje deficiente puede afectar tanto el derecho a la vivienda como la inversión de los compradores y la garantía de las entidades financieras. Así, puede eventualmente resultar razonable que en cumplimiento de la función estatal de proteger los bienes de las personas, el Legislador se ocupe de establecer unos requisitos para realizar esta actividad por considerar que ello afectará el interés público o social, pero de ninguna manera, puede diferir esta facultad a la administración.

Con relación al artículo 26 de la Carta, la Corte Constitucional ha señalado que de él se infiere:

'2) Que, en principio aquellas ocupaciones que no exijan formación académica pueden ejercerse libremente, salvo que impliquen un riesgo social'.

Parece claro, no obstante, por la forma en que el artículo está redactado ("la ley podrá"), que no se trata de una potestad arbitraria conferida al Legislador, sino de una competencia que debe ser ejercida razonablemente en vista de una finalidad que el constituyente juzga plausible (y aún inaplazable): impedir que el ejercicio torpe de un oficio (arte o profesión), produzca efectos nocivos en la comunidad". (Corte Constitucional Sentencia C-087 de 1998.

Magistrado Ponente. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

La libertad para escoger profesión y oficio, asociada con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al trabajo, se ve vulnerada con la norma acusada, por cuanto ésta deja en libertad a la administración, al señalar que la Superintendencia de Industria y Comercio debe conformar una lista, en la cual podrán figurar todas las personas que cumplan con los requisitos de experiencia, conocimientos, solvencia moral, independencia y responsabilidad para realizar los peritajes para las operaciones pasivas y activas de que trata la Ley 546 de 1999, de conformidad con los criterios que establezca el Gobierno Nacional.

Si bien podría alegarse que la norma no pretende regular en forma general ese oficio, no puede negarse que este tipo de avalúos ocupa una parte fundamental del trabajo de los evaluadores y que la norma constitucional, que establece al legislador una competencia restringida, quedaría burlada al permitir que el Gobierno bajo la apariencia de estar regulando actividades particulares, que son a la vez esenciales para quienes desempeñan esas artes u oficios no regulados, establezca requisitos para su desempeño.

También podría decirse que la norma no afecta a los peritos sino que, por el contrario, protege esta actividad frente a personas inescrupulosas que ofrecen sus servicios sin contar con la idoneidad técnica y ética que se requiere; sin embargo, la restricción de una libertad por quien no tiene competencia para ello, no puede ampararse en un afán protector. Si bien no existe regulación legal del oficio de evaluador, de hecho, la sociedad genera mecanismos de autoprotección, como son la organización de lonjas, el señalamiento de requisitos para los avalúos por las entidades financieras y el reconocimiento que el desempeño del oficio da a un evaluador, dentro de su gremio y frente a sus potenciales clientes. Si ello no es suficiente para proteger a la sociedad, es el Legislador quien debe determinarlo, a través de la regulación de este oficio”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Cosa juzgada constitucional. Delimitación de la materia sobre la cual se ocupará la Corte en esta providencia

Se pide la declaración de inexecutable de los artículos 1, 3, 17, 19, 20, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43 y 50 de la Ley 546 de 1999.

Al culminar este proceso debe tenerse en cuenta que en relación con los artículos 1, 3, 17, 19, 20, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999 existe fallo definitivo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional (Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000).

Lo propio ha ocurrido con los artículos 35, 36, 37, 43, 44 y 45 del mismo Estatuto, sobre los cuales resolvió la Corte mediante Sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000.

En torno a esas disposiciones no puede haber decisión judicial y, por tanto, se ordenará obedecer lo ya resuelto.

La Constitución Política garantiza a toda persona no solamente el derecho al trabajo, que es simultáneamente una obligación social (art. 25 C.P.), sino la libertad de escoger la actividad lícita en que habrá de desempeñarse -profesión u oficio- (art. 26 C.P.).

A la vez, la Carta Política asegura a todos el derecho al ejercicio de los oficios y las profesiones, si bien autoriza al legislador para exigir títulos de idoneidad y a las autoridades competentes -que son primordialmente las administrativas- para inspeccionar y vigilar el desempeño de las profesiones, proclamando que “las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio” (subraya la Corte), salvo aquellos que impliquen un riesgo social. Este último -considera la Corte- debe ser identificado y reconocido de manera expresa por el legislador, por cuanto la regla general en la materia es la libertad, de donde resulta que los oficios, artes u ocupaciones respecto de los cuales no se haya definido legalmente que implican riesgo social no pueden ser objeto de exigencias administrativas, y menos todavía de prohibición o impedimento.

Obviamente, como lo ha sostenido la Corte, “la libertad de ejercer profesión u oficio no es absoluta y, por el contrario, el ordenamiento jurídico plasma respecto de ella importantes restricciones, en guarda del interés colectivo” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-492 del 26 de septiembre de 1996).

Ha expuesto también la Corte que las exigencias y requisitos para ejercer una determinada actividad profesional o para desempeñarse en un oficio u ocupación que implique riesgo social solamente pueden ser previstas por el legislador, jamás por las autoridades administrativas. Ni siquiera el Presidente de la República, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, puede crear o introducir requisitos que la ley no ha contemplado.

La jurisprudencia ha señalado, pues, que “en Colombia (...) toda persona es libre de escoger profesión u oficio e inclusive, si la ley no ha exigido formación académica para la ocupación seleccionada en virtud de esa libertad, la norma hoy vigente las favorece a todas, como regla general, con el libre ejercicio, a menos que su índole propia implique en sí misma un riesgo para la sociedad”.

“Por lo que concierne al ámbito de regulación propio de la ley -ha añadido la Corte-, la importancia y necesidad de ésta se derivan no solamente del artículo 26 sino de los artículos 1 y 2 de la Constitución y de su mismo Preámbulo, en cuanto resulta ser el instrumento jurídico adecuado al establecimiento de condiciones mínimas para que el derecho de cada individuo a escoger y ejercer una profesión no afecte a la comunidad” (subraya la Corte).

La Corporación advierte, por ello, que es consecuencia de esa elemental precaución “la facultad conferida por el Constituyente al legislador en el sentido de reconocer las profesiones, exigir títulos de idoneidad, contemplar para ellas una previa formación académica y calificar como de riesgo social las ocupaciones y los oficios que, aun sin requerir esa formación, demanden especiales controles o cuidados habida cuenta de sus peculiares características o del peligro que su desempeño representa” (subraya la Corte. Sentencia T-408 de la Sala Tercera de Revisión, proferida el 8 de junio de 1992).

Significa lo anterior que el Ejecutivo y las autoridades administrativas -las superintendencias, por ejemplo, para aludir al caso que nos ocupa- no gozan de autoridad constitucional para crear requisitos, exigencias o trámites con miras al ejercicio de las profesiones, y menos para hacer lo propio respecto del desempeño de los oficios, artes y ocupaciones. Aun en el evento extraordinario de que éstos impliquen riesgo social -lo que el legislador debe calificar expresamente-, sólo la ley podría señalar por vía general las exigencias que serían aplicables a las personas que quisiesen actuar en esos campos.

Desde luego, como también resulta de una consolidada jurisprudencia, si hay una reserva a favor de la competencia del legislador, no pueden las autoridades administrativas tomar para ellas abusivamente tales atribuciones, ni tampoco podría el propio legislador trasladar a ellas autorización o facultad para sustituirlo.

3. La norma examinada

Ahora bien, en la materia tratada por la Ley 546 de 1999, que se refiere a la vivienda, es posible establecer reglas marco sobre la actividad financiera relacionada con ella, según resulta de los artículos 51, 150 -numeral 19- y 189 -numeral 25-, como lo reconoció esta Corte al referirse, en este aspecto, al artículo 50 de esa ley, ahora de nuevo demandado.

El análisis que sobre dicho precepto efectuó la Corte en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000 giró alrededor del cargo genérico de que no se trataba de una “ley marco”.

La Corte encontró ajustado el artículo a los caracteres propios de ese tipo de estatutos y halló, además, que las disposiciones sobre avalúos a los que deben acudir las instituciones financieras para los créditos hipotecarios son de competencia del legislador y mediante ellas no se invadió la órbita propia del Ejecutivo ni el ámbito de otra rama u órgano del poder público.

Allí mismo se advirtió por la Corte que, si bien se declarararía la exequibilidad de la disposición en cuanto al cargo, ello tendría lugar “sin perjuicio del análisis material que pueda asumir la Corte en virtud de demandas específicas”.

Se procede, entonces, al cotejo sustancial entre el artículo 50, objeto de esta acción, y la Carta Política.

La norma demandada dispone que, sin perjuicio de la competencia que en materia de avalúos corresponde al Instituto Agustín Codazzi y a los catastros departamentales, municipales y distritales autorizados por la ley, los avalúos que se requieren para las operaciones activas y pasivas de que trata la Ley 546 de 1999 serán realizados por personas pertenecientes a una lista cuya integración y actualización corresponderá reglamentar a la Superintendencia de Industria y Comercio, con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia moral, independencia y responsabilidad, en los términos que determine el Gobierno Nacional.

Considera la Corte que bien puede la ley, en defensa de los intereses de los usuarios del crédito y de la transparencia de los trámites que deben llevarse a cabo para su concesión, y con el fin de evitar que las instituciones financieras escojan según su particular criterio a los peritos evaluadores, que exista un registro oficial en el que aparezcan quienes pueden ser escogidos por las partes para establecer el valor de los inmuebles que habrán de ser

hipotecados a favor de los prestamistas.

El legislador, mediante ese requerimiento, no está impidiendo que se ejerza el oficio u ocupación del evaluador, y por tanto no desconoce la garantía consagrada en el artículo 26 de la Constitución, y, al contrario, está asegurando que todos aquellos a quienes no se pueda desvirtuar que gozan de la aptitud y la preparación suficientes, de la idoneidad profesional, la solvencia moral, la independencia y la responsabilidad necesarias, inscritos que sean en la lista que lleva la Superintendencia de Industria y Comercio, puedan actuar en condición de peritos evaluadores, si son escogidos por acuerdo entre las partes, en las distintas ocasiones en que así se requiera para los fines del crédito hipotecario.

Pero ha de delimitarse, con arreglo a la Constitución la indicada norma, dejando en claro que la Superintendencia de Industria y Comercio, al cumplir su función, debe circunscribirse a reglamentar internamente los aspectos técnicos, operativos y logísticos referentes al establecimiento y actualización de la lista de peritos que la disposición contempla, pero, en cuanto no le es posible, como ente administrativo, prever requisitos o exigencias -que son del resorte de la ley-, no podrá en esa reglamentación exigir a quienes pidan ser inscritos documentos, constancias o trámites diferentes a los que expresamente la ley haya consagrado.

Así, le está vedado a la Superintendencia crear nuevas normas en las que se plasmen condiciones, requerimientos o dificultades para ser inscrito en la lista. La inscripción, cumplido lo que la ley expresamente exija a los evaluadores para ejercer su actividad, debe ser automática. No puede negarse la Superintendencia a ella, pues, al tenor del artículo 26 de la Constitución, estamos ante una ocupación respecto de la cual opera el principio general del libre ejercicio.

Por otro aspecto, la norma enjuiciada no puede entenderse ni aplicarse en el sentido de que la Superintendencia pueda escoger discrecionalmente o a su acomodo a quienes han de formar parte de la lista de peritos evaluadores. El proceso que conduzca a la inscripción ha de ser abierto y transparente, de modo que quien, cumpliendo los requisitos de ley, pida ser inscrito, lo sea.

Es verdad que la disposición examinada alude a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia moral, independencia y responsabilidad, pero para esta Corte resulta

incontrovertible que ellos se refieren a la forma en que los peritos evaluadores deberán cumplir su tarea, sujetos como están a verificación posterior y a responsabilidad sobre la manera como han actuado, si al hacerlo han transgredido los enunciados postulados, la Constitución o la ley.

Sin embargo, de todo lo dicho se desprende que la Superintendencia no está habilitada por la norma para exigir a quien solicite inscripción como perito evaluador que demuestre mediante documento u otro medio probatorio su idoneidad profesional, su solvencia moral, su independencia o su responsabilidad. Aplicando el principio de la buena fe, plasmado en el artículo 83 de la Constitución Política, en concordancia con el 26 Ibídem, tales condiciones se presumen en un oficio que, no habiendo sido calificado por la ley como de riesgo social, es de libre ejercicio. Y, en consecuencia, para desvirtuar la presunción constitucional, debería el Estado demostrar, previo un debido proceso, que alguna de las indicadas exigencia no se cumple en el caso de un determinado perito.

También es importante resaltar que la reglamentación a cargo de la Superintendencia se refiere a aspectos puramente instrumentales y de ninguna manera equivale a la posibilidad de crear por vía administrativa una especie de “estatuto profesional” de la ocupación a cargo de los peritos evaluadores.

Ahora bien, las expresiones “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, relativas al establecimiento de requisitos para el ejercicio de la nombrada actividad, son inconstitucionales, si se tiene en cuenta, de conformidad con lo atrás manifestado, sólo el legislador podría disponer acerca del tema, quedando al Presidente de la República, por la vía de la potestad reglamentaria (artículo 189, numeral 11, C.P.), la función, a él exclusivamente atribuida, de procurar lo necesario “para la cumplida ejecución de las leyes”.

Como es obvio, a través del reglamento no podría el Presidente añadir requisitos, formalidades o condiciones para el ejercicio de la actividad objeto de regulación.

Finalmente, ha de advertirse que los requisitos de ley aplicables al ejercicio de la actividad evaluadora prevista en el artículo examinado son únicamente los que se refieren directamente a ella, en el marco de la Ley 546 de 1999, y no los previstos para otros servicios prestados por quienes se dedican al mencionado oficio.

Solamente en los términos expuestos será declarado exequible el inciso primero del artículo 50 de la Ley 546 de 1999, salvo las expresiones “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, que se declararán inexecutable.

En cuanto al inciso segundo del mismo precepto, según el cual la remuneración de la labor de los evaluadores se hará con base en el número de metros cuadrados de los bienes inmuebles, aplicando una tarifa descendente en proporción a la extensión, y con un monto máximo establecido en el respectivo reglamento del Gobierno Nacional, entiende la Corte que con él no ha sido vulnerado mandato ni principio alguno de la Constitución Política, y que, a la inversa, se trata de una norma de control orientada a la defensa del interés colectivo y particularmente a la protección de los deudores hipotecarios, que deben pagar los honorarios por avalúo, y además, de la fijación anticipada de claras reglas de juego sobre ese elemento, que sin duda influye de manera importante en los costos de la contratación del crédito y de las operaciones financieras correspondientes.

Esta norma encuentra respaldo en el artículo 333 de la Constitución, que autoriza a la ley para delimitar el alcance de la libertad económica y el ejercicio de las actividades relacionadas con ella cuando así lo exija el interés social, y particularmente en el 334, que ordena al Estado intervenir, por mandato de la ley, en los servicios privados -como en los públicos-, para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Tal atribución se encuentra íntimamente relacionada con la función estatal de intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos y para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

La limitación que se establece para el cobro de honorarios por los peritazgos resulta, además, razonable, en cuanto se relaciona con el número de metros cuadrados de los inmuebles objeto de aquéllos, a la vez que se autoriza al Gobierno para fijar montos máximos, lo que encaja en el artículo 51 de la Constitución, en el cual se obliga al Estado a garantizar a las personas una vivienda digna y sistemas adecuados de financiación a largo plazo para hacer efectivo ese derecho. Si, según la Sentencia C-955 de 2000, todo el sistema de financiación de vivienda está sometido a la intervención y el control del Estado, y no

puede obedecer a las leyes del mercado, para asegurar la vigencia del mencionado canon constitucional, así como la del artículo 335 de la Carta, sobre democratización del crédito, mal podría entenderse que de tales criterios superiores escapara la actividad de avalúo de los inmuebles hipotecados.

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. ESTESE a lo resuelto por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en relación con los artículos 1, 3, 17, 19, 20, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Segundo. ESTESE a lo resuelto por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000, en relación con los artículos 35, 36, 37, 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE, sólo en los términos de la presente Sentencia, el artículo 50 de la Ley 546 de 1999, salvo las expresiones “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, que se declaran INEXEQUIBLES.

La constitucionalidad de esta norma se declara únicamente bajo el entendido de que la Superintendencia de Industria y Comercio, al reglamentar lo concerniente a la integración y actualización de la lista de peritos evaluadores, sólo podrá referirse a la parte operativa y administrativa de la misma; no podrá añadir requisitos o exigencias adicionales a las de la ley para ser inscrito, e inscribirá a todo aquel que, cumpliendo los requisitos legales, así lo solicite.

Bajo cualquiera otra interpretación, la norma demandada se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General