

Sentencia C-296/12

COMPUTO DE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL A PARTIR DE LA EXPEDICION DE LA MATRICULA DE INGENIERO, PROFESIONES AFINES O AUXILIARES-No vulnera los derechos a la igualdad y trabajo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud para emitir un pronunciamiento de fondo

LIBRE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA IMPOSICION DE LIMITES EN EL EJERCICIO DE PROFESION-Jurisprudencia Constitucional

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido normativo

REGLAMENTACION DEL EJERCICIO DE INGENIERIA-Cómputo de la experiencia profesional

POTESTAD LEGISLATIVA PARA REGULACION DE REQUISITOS DE IDONEIDAD DE PROFESIONES-Contenido normativo

LIBERTAD PARA ESCOGER PROFESION U OFICIO-Se fundamenta en el libre desarrollo de la personalidad y el derecho al trabajo

DERECHO AL TRABAJO-Instrumentos internacionales que lo consagran

LIBRE EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-No es absoluto

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Título de Idoneidad

TITULO DE IDONEIDAD-Jurisprudencia constitucional/TITULO DE IDONEIDAD-Importancia/TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Exigencia por parte del Legislador responde a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares/POTESTAD LEGISLATIVA PARA IMPONER REQUISITOS DE IDONEIDAD-Límites/POTESTAD LEGISLATIVA PARA IMPONER REQUISITOS DE IDONEIDAD-No puede llegar a que se establezcan condiciones poco razonables que terminen por anular el derecho al trabajo/TITULOS PROFESIONALES-Razón de ser responde a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Límites

Es claro que el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. Pero dadas las garantías de igualdad y libertad que protegen este derecho, las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado 'límite de los límites', vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN TITULO DE IDONEIDAD-Premisas a tener en cuenta

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de configuración política del Legislador para determinar los requisitos para obtener el título profesional debe enmarcarse dentro de las siguientes premisas: (i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a

reserva de ley; (ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; (iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; y (iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta.

#### LIMITES A LA FACULTAD DE REGULAR EL EJERCICIO DE PROFESIONES U OFICIOS-Clases

La Constitución Política de 1991 establece tres clases de límites a la facultad de regular el ejercicio de las profesiones y oficios, unos de carácter material, otros de carácter competencial y por último unos de carácter procedimental. En cuanto a los límites materiales, son aquellos que tiene como postulado fundamental que las limitaciones impuestas por el Legislador deben ser razonables y proporcionadas, como se describió anteriormente. En segundo lugar, los límites de carácter competencial, son aquellos que señalan que el legislador no puede trasladar al ejecutivo decisiones que están reservadas al Congreso de la República en virtud del principio democrático, y por último, en cuanto a los límites procedimentales que han sido expresamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional, la sentencia C-191 de 2005 recordó algunos de ellos, entre los que citó los siguientes: “(1) No puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que concede la Constitución al Congreso y al Presidente de la República, únicamente” y que,“(2) No puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública”.

#### ERROR DE TECNICA LEGISLATIVA-Jurisprudencia constitucional

LEGISLADOR-Puede crear una reglamentación específica para determinadas profesiones, así exista una reglamentación general anterior

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia/TITULO DE IDONEIDAD-Reserva de ley/PROFESION U OFICIO-Restricciones materiales, competenciales y procedimentales/CONFIGURACION LEGISLATIVA EN TITULO DE IDONEIDAD-Medidas adoptadas deben ser razonables y proporcionadas

Sobre la exigencia de títulos de idoneidad, la Corte ha reiterado en varias de sus sentencias que dichos requerimientos son indispensables para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social y que impliquen un riesgo social a la comunidad. Del mismo modo se ha establecido que la libertad de configuración del legislador está limitada ya que debe estar sometida a la regulación legislativa y tiene reserva de ley y no se pueden dar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas por la Carta. Por otra parte se han establecido las restricciones materiales, competenciales y procedimentales en el sentido que las medidas adoptadas por el legislador deben ser razonables y proporcionadas, que dichas competencias no pueden ser trasladadas al ejecutivo ya que están reservadas al Congreso de la República y por último la existencia de límites procedimentales que se refieren a que no se puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, que no se puede por su propia iniciativa reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una

misma disciplina, cuando son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública. Por último se tiene que defectos relacionados con la mala técnica legislativa en la regulación de las profesiones u oficios, una modificación que se hace con posterioridad a una reglamentación anterior, o específica de una profesión, así exista una reglamentación general y anterior, pueden convertirse en violaciones de forma o fondo que ameriten la inconstitucionalidad de la regulación.

EJERCICIO DE PROFESION Y RIESGO SOCIAL-Concepto/EXIGENCIA DE TITULO-Debe reducir los riesgos de la actividad/EXIGENCIA DE TITULO-Requisitos que se deben verificar/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR PROFESION U OFICIO-No es una potestad arbitraria/LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Facultad del legislador para exigir título académico/EJERCICIO DE UNA PROFESION U OFICIO-No está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social/FORMACION ACADEMICA PARA PROFESION DETERMINADA-Exigencia es innecesaria y carece de efectos prácticos, si los riesgos que implica el ejercicio de tal profesión no se reducen con dicho requisito

EJERCICIO DE LA INGENIERIA-Evolución normativa

EJERCICIO DE LA INGENIERIA-Regulación teniendo en cuenta el riesgo social

IGUALDAD-Pilar fundamental/DERECHO A LA IGUALDAD-Concepto relacional/TRATO IGUAL A LOS IGUALES Y DESIGUAL A LOS DESIGUALES-Jurisprudencia constitucional/IGUALDAD-Exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales

IGUALDAD-Conlleva a la elaboración de un ejercicio comparativo entre más de un extremo de una relación

IGUALDAD-Elementos subjetivo, objetivo y valorativo

DERECHO A LA IGUALDAD-No supone una paridad mecánica o aritmética, sino que las autoridades pueden en determinadas ocasiones emitir regulaciones que impliquen ciertas diferencias de trato

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO HERRAMIENTA HERMENEUTICA-Alcance

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Subprincipios

La proporcionalidad del medio se determina, mediante una evaluación de su “idoneidad para obtener el fin (constitucionalmente legítimo de acuerdo con el principio de razón suficiente); necesidad, en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados; y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que el fin que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad”.

TEST DE IGUALDAD-Grados de intensidad/TEST DE IGUALDAD-Niveles de intensidad

EXIGENCIA DE MATRICULA PROFESIONAL EN REGLAMENTACION DE INGENIERIA Y FUNCIONES Y REQUISITOS PARA LOS DIFERENTES EMPLEOS PUBLICOS DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES-Enunciados normativos que representan los extremos de la relación comparativa

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA COPNIA-Facultades

LEGISLADOR-No tiene la potestad de regular todas las profesiones, sino solo aquellas que no son de libre ejercicio porque implican riesgo social/LEGISLADOR-Potestad de exigir títulos de idoneidad para profesiones que implican riesgo social

PROFESIONES-Resulta ajustado a la Constitución que existan distinciones en cuanto a los requisitos que cada una de ellas requiera para que la misma sea ejercida de manera legal

TERTIUM COMPARATIONIS-Criterio para determinar si las situaciones o las personas son o no iguales

EJERCICIO DE LA INGENIERIA-Implicaciones

EJERCICIO DE LA INGENIERIA-Exigencia de mayores requisitos se deriva de verificar el grado de idoneidad y experticia respecto de la práctica de la profesión y evitar el ejercicio ilegal

EJERCICIO DE LA INGENIERIA-Mayor exigencia en el cómputo de la experiencia profesional no viola de manera desproporcionada e irrazonable el derecho a la igualdad y derecho al trabajo

PROFESION DE INGENIERO, PROFESIONES AFINES Y AUXILIARES-Actividades que involucran un claro riesgo social

EJERCICIO DE LA INGENIERIA-Exigencia del cómputo de la experiencia profesional a partir de la expedición de la matrícula profesional se justifica razonablemente

Referencia: expediente No. D-8790

Demandantes: René Horacio Torres López y otro.

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá, D.C, dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 superior los ciudadanos René Horacio Torres López y Diego Andrés Cárdenas Briceño, instauraron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12º de la Ley 842 de 2003 “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

El texto del artículo demandado es el siguiente:

“LEY 842 DE 2003

(octubre 9)

Diario Oficial No. 45.340 de 14 de octubre de 2003

Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 12. EXPERIENCIA PROFESIONAL. Para los efectos del ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, la experiencia profesional solo se computará a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente. Todas las matrículas profesionales, certificados de inscripción profesional y certificados de matrícula otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley conservan su validez y se presumen auténticas”.

## III. LA DEMANDA

3.1. Los demandantes manifiestan que el artículo 12º de la Ley 842 de 2005<sup>1</sup>, vulnera el artículo 13 Superior<sup>2</sup>, porque dicha norma podría llegar a diferenciar de manera discriminatoria entre profesiones o carreras, haciendo que para el ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares se contabilice la experiencia profesional solo a partir de la expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, mientras que en las otras profesiones se contabiliza la experiencia profesional desde la terminación de materias.

3.2. Señalan que el derecho a la igualdad se ve vulnerado en este caso porque en el momento de ser evaluada la experiencia profesional de una persona perteneciente a uno de los 535 grupos de profesiones, que tenga como requisito la inscripción al COPNIA, se toma como fecha de inicio de la experiencia laboral la terminación de materias de acuerdo con el artículo 14 del Decreto 2772 de 2005, mientras que para las personas que ejercen la ingeniería, o sus profesiones auxiliares y afines, se está contabilizando la experiencia laboral conforme a lo establecido en el artículo 12 de la ley 842 de 2003, es decir, a partir de la expedición de la matrícula profesional<sup>3</sup>. Para los actores dicho tratamiento pone de relieve

que se está evaluando bajo dos criterios diferentes “una situación que debe tener igual trato”<sup>4</sup>.

3.3. Por otro lado indican que después de revisar la normatividad que reglamenta las diferentes profesiones y oficios, concretamente, lo relativo a la experiencia profesional (Decreto 2772 de 2005, Acuerdo 106 de 2009, Decreto 590 de 1993, Decreto 861 de 2000), se encuentra que las personas que ostentan el título en un área de la ingeniería o de profesiones auxiliares y afines son objeto de un trato distinto no justificado, ya que para proveer los demás cargos se empieza a contabilizar la experiencia profesional desde la terminación de materias y no desde la obtención del título profesional<sup>5</sup>.

3.4. Por último señalan que se está vulnerando el derecho a la igualdad porque “todo profesional debe tener las mismas garantías y su experiencia profesional debe ser evaluada en las mismas condiciones (...)”<sup>6</sup>. Así pues, cuando se está en un concurso de méritos en el cual se requiere certificación de la experiencia profesional, a los ingenieros, profesiones auxiliares y afines, se les está dando un trato diferente puesto que “en el concurso por un mismo cargo, se ponen en competencia profesionales de la ingeniería y profesionales de la economía o arquitectura y se ve que estos dos últimos están en ventaja y castigando en virtud del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 a los ingenieros”<sup>7</sup>.

3.5. Por otra parte, aducen que se está vulnerando con esta norma el derecho al trabajo. Sobre este cargo citan la sentencia C-606 de 19928, en la que se ha definido este derecho como un “elemento estructural del orden político y social que instituye la Constitución colombiana de 1991” y que garantiza, “...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”.

3.6. Del mismo modo indican que en dicha jurisprudencia se dice que, “(...) 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...”. Finalmente explican que en esta misma Sentencia se dice que los requisitos que condiciona el ejercicio de una profesión u oficio deben ser de carácter “general y abstracto” y que al poder público le está vedado, sin justificación razonable acorde con el sistema constitucional vigente “establecer condiciones desiguales para circunstancia iguales y viceversa”.

3.7. Concluyen manifestando que la norma demandada establece un trato diferente no justificado en tanto la experiencia profesional de un ingeniero o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, solo se computa a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional, mientras que otras profesiones como por ejemplo, la medicina y el derecho, las cuales tienen igual o mayor responsabilidad social, la experiencia profesional se cuenta a partir de la terminación de materias conforme al artículo 14 del Decreto 2772 de 2005.

#### IV. PRECISION PRELIMINAR

4.1. Antes de pasar al análisis de fondo de la expresión acusada, es pertinente resaltar que mediante Auto de 14 de octubre de 2011, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda debido a que no se cumplía con las exigencias elementales señaladas en el artículo 2º del

Decreto ley 2067 de 1991.

4.3. En relación con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto en mención, el Magistrado Sustanciador hizo énfasis en que la demanda no cumplía con el tercer requisito exigido en dicha norma; el cual se refiere a “las razones por las cuales dichos textos se consideran violados”, debido a que la construcción argumentativa encaminada a demostrar de manera cierta, clara, específica, pertinente y suficiente la forma en que las normas demandadas vulneran los postulados constitucionales, partía de opiniones del actor.

4.4. Por tanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, se concedieron tres (3) días para que los accionantes procedieran con la corrección de la demanda.

4.5. El día veinticuatro (24) de octubre de 2011, los accionantes encontrándose dentro del término, presentaron escrito de corrección de la demanda, en el que la corrigieron y precisaron. Revisada la corrección de la demanda, el Magistrado Sustanciador mediante Auto de nueve (9) de noviembre de 2011, concluyó que la misma debía admitirse debido a que cumplía con las exigencias señaladas en el artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991.

## V. INTERVENCIONES

### 5.1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

5.1.1. El ciudadano Camilo Escovar Plata, en representación de la Nación- Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita que se declare la exequibilidad del artículo demandado. Comienza por afirmar que “carece de todo fundamento el cargo formulado por el actor en el sentido en que el artículo 12 de la ley 842 de 2003 viola el artículo 13 constitucional, por las siguientes razones: la regulación del ejercicio de las funciones públicas (artículo 150-23 de la Carta Política), y la exigencia de títulos de idoneidad (artículo 26 Constitución Nacional), constituyen potestades privativas del Congreso de la Republica: Corporación que goza de un amplio margen de apreciación y regulación cuando se ocupa de la función pública”<sup>9</sup>.

5.1.2. Igualmente indica que corresponde al Congreso de la República fijar mediante ley las calidades y requisitos para desempeñar cargos públicos, exceptuando los casos en los cuales la Constitución señale expresamente las calidades que deben reunir algunos aspirantes a ciertos cargos del Estado. Con base en lo anterior, explica que como los requisitos exigidos para el ejercicio de la ingeniería no fueron establecidos por el Constituyente, corresponde al Congreso la determinación de los mismos, como en efecto lo hizo en el artículo 12 de la Ley 482 de 2003.

5.1.3. Por otro lado afirma que la norma demandada no es contraria al principio de igualdad, al derecho a desempeñar funciones públicas, ni al derecho al trabajo, puesto que debido a las “delicadas labores y responsabilidades profesionales e institucionales que están llamados a cumplir los ingenieros”, el legislador debe ejercer un control más estricto que el ejercido en relación con otras profesiones<sup>10</sup>.

5.1.4. Del mismo modo dice que el legislador tuvo en cuenta en la promulgación de la norma

demandada los postulados constitucionales y jurisprudenciales sobre el acceso a los cargos públicos, sin establecer unas exigencias “irrazonables o desproporcionadas que impidan ejercer el derecho de acceso a los cargos públicos”<sup>11</sup>.

5.1.5. En igual sentido manifiesta que el legislador en uso de sus facultades para reglamentar los requisitos de determinadas profesiones u oficios, puede válidamente efectuar distinciones en torno al ejercicio de dichas profesiones, siempre y cuando ese tratamiento diferenciado se encuentre justificado objetiva y razonablemente.

5.1.6. Finalmente concluye diciendo que: “en el presente caso no es posible hablar de violación del principio de igualdad, por cuanto la exigencia del artículo 12 de la ley 842 de 2003 no es comparable ni equiparable con el ejercicio abstracto de otras profesiones, igualmente reglamentadas por la ley, es decir, no estamos en presencia de supuestos iguales o análogos, razón por la cual la diferenciación tampoco puede tenerse como irracional o desproporcionada”.

## 5.2. Intervención del ciudadano Carlos Ricardo Castillo Cuartas

5.2.1. El ciudadano señala que el artículo citado afecta sus intereses y experiencia profesional “generando el incumplimiento de requisitos que pueda cumplir al momento de aspirar a un cargo en alguna entidad pública”. Dice que es profesional graduado en Ingeniería Industrial el 14 de noviembre de 1998 y que desde esa fecha ha estado trabajando y ejerciendo labores como profesional en dicha área. Sin embargo, apunta que a pesar de que ha venido trabajando como ingeniero aproximadamente por 13 años, de acuerdo con la ley, solo cuenta con cinco (5) años con anterioridad a la expedición de la ley 842 de 2003, y un año y ocho meses de experiencia a partir de la expedición de la Tarjeta Profesional, “...dado que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería expidió mi tarjeta profesional el 18 de Marzo (sic) de 2010”<sup>12</sup>.

5.2.2. Del mismo modo explica que el Decreto 2772 de 2005 en su artículo 14, modificado por el art. 1º del Decreto Nacional 4776 de 2007, define la experiencia profesional como “...la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional, diferente a la Técnica Profesional y Tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo”. Subraya, sin embargo, que la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) ha venido evaluando la experiencia profesional de todas las personas que se presentan a estos concursos excepto a las que están asociadas a las ingenierías, carreras auxiliares y afines; para lo cual evalúan dicha experiencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003<sup>13</sup>.

5.2.3. Finaliza su intervención diciendo que es evidente la violación al derecho a la igualdad, “...dado que se está dando un trato diferente ante una situación que amerita un trato igual”<sup>14</sup>.

## 5.3. Intervención de los estudiantes Laura Gallo Martínez y otros, miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes

5.3.1. Los ciudadanos Laura Gallo Martínez, Fernando Galeano Granados y Jinú Carvajalino

Guerreo, miembros activos del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, consideran que la norma demandada “aunque suscita un problema constitucional, no vulnera el principio/derecho a la igualdad”<sup>15</sup> y por ende piden la declaratoria de exequibilidad del precepto.

5.3.2. Dicen que el Congreso de la República tiene la competencia de regular el ejercicio de las profesiones que impliquen riesgo social. Para ampliar lo anterior, citan las Sentencias C-239 de 2010 y C-149 de 2009<sup>16</sup> de las que concluyen que “en casos de profesiones que puedan poner en peligro la sociedad, es razonable y legítimo exigir títulos de idoneidad como una herramienta para disminuir el riesgo que el desarrollo de estas profesiones podrían tener en el conglomerado social”<sup>17</sup>.

5.3.3. En relación con el derecho a la igualdad, dicen que los actores están comparando el contenido de dos disposiciones “contenidas en instrumentos jurídicos de diferentes rangos”, como lo son la Ley 842 de 2003, de mayor jerarquía y especialidad que establece específicamente la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, y el Decreto 2772 de 2005, de carácter general, que reglamenta los concursos de mérito para acceder a los empleos públicos. En este caso primaría la ley sobre lo que establece el Decreto.

5.3.4. Por último, consideran que la ley en mención no vulnera el derecho a la igualdad pues “el examen del derecho a la igualdad, requiere iniciar con un tertium comparationis, es decir señalando expresamente los grupos que en comparación reciben un tratamiento diferenciado, a pesar de encontrarse en situaciones de hecho y de derecho similares. No es posible comparar al grupo de los ingenieros y carreras afines con las profesiones que no requieren de matrícula profesional para su ejercicio legal, y que se enmarcarían entonces en la regla general del artículo 14 del Decreto 2772, para quienes la experiencia comienza a contabilizarse desde la culminación del pensum académico”<sup>18</sup>.

5.3.5. Concluyen diciendo que el cargo formulado contra el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 no está llamado a prosperar.

#### 5.4. Intervención del Ministerio del Trabajo

5.4.2. En primer lugar, plantea que para poder analizar el artículo demandado es menester estudiar los artículos 6, 7, 8, 11 y 13 de la misma ley, pues de conformidad con dicha normatividad, y sin tener en cuenta lo regulado por el artículo 12, se concluye que para “poder ejercer legalmente la ingeniería y sus profesiones afines o auxiliares en el territorio nacional debe haberse matriculado en el registro profesional de ingenieros (...) o en el registro profesional respectivo”<sup>19</sup>. Igualmente explica que “es apenas obvio que la experiencia profesional solo se puede adquirir después de cumplir con los citados requisitos”<sup>20</sup>.

5.4.3. Aunado a lo anterior, explica que la Corte Constitucional ha considerado en varias sentencias que el legislador en ejercicio de sus funciones goza de la potestad para limitar el derecho a ejercer un oficio, principalmente cuando se busca proteger a la colectividad contra un riesgo social producido por el ejercicio de una determinada actividad.

5.4.4. Con el fin de ejemplificar el posible riesgo que acarrea el ejercicio de la ingeniería, la

interviniente hace referencia a la construcción como una de las principales actividades desarrolladas por los profesionales en mención. Sobre este punto explica que, “es evidente, sin que requiera de mayores análisis, que la actividad de la construcción genera riesgos de magnitud considerable para la comunidad, ya que cualquier error de diseño, cálculo o cimentación puede producir consecuencia graves e irremediables (...) lo que suele ocasionar pérdidas de vidas humanas, lesiones personales y daños materiales considerables”<sup>21</sup>.

5.4.5. Sobre este tema, cita la Sentencia C-964 de 1999, en la que esta Corporación señala, en torno al ejercicio de una profesión u oficio y al concepto de riesgo social, que el Legislador está facultado para limitar el derecho a ejercer un oficio cuando se trata de la protección de la colectividad contra un “riesgo social” producido por el ejercicio de una determinada actividad. Se indica por parte de la entidad interviniente que el concepto de “riesgo social” no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino según la jurisprudencia citada, al “(...) amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio.(...) Por ende, en primer término, el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales; pero eso no es suficiente; es además necesario que ese riesgo pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica”<sup>22</sup>.

5.4.6. Después de citar dicha sentencia, afirma que el legislador goza de un amplio poder de configuración, que lo faculta para exigir títulos de idoneidad y ciertos requisitos para el ejercicio de una profesión u oficio al tenor del artículo 26 de la Constitución. Por ello, no es contraria a la Constitución la exigencia requerida por el legislador para el caso concreto de la profesión de los ingenieros.

5.4.7. En segundo lugar, en cuanto a la violación del derecho a la igualdad, la interviniente, citando la sentencia T-530 de 1993, manifestó que “el derecho a la igualdad se vulnera cuando se da un trato diferente a aquellas personas que se encuentran en las mismas condiciones. Sin embargo, si el trato diferencial se da entre personas que se encuentran [sic] en condiciones disímiles y ese trato diferencial se justifica desde el punto de vista constitucional, no se vulnera el derecho a la igualdad”<sup>23</sup>.

5.4.8. Concluye diciendo que, “En la disposición acusada, el legislador no realiza ningún trato diferencial, por el contrario, lo que hace es establecer unos requisitos mínimos a partir de los cuales se computará la experiencia profesional en el ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares. Es decir, que se está otorgando el mismo trato para profesiones que se pueden considerar similares”<sup>24</sup>.

## 5.5. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

5.5.1. La ciudadana Sonia Guzmán Muñoz, apoderada del Ministerio de Educación Nacional aduce que, la regla general para el acceso a los cargos públicos consagra que la experiencia profesional se entiende como la adquirida a partir de la culminación del pensum académico, sin la exigencia de títulos de idoneidad, lo que posibilita el inmediato ejercicio profesional. Sin embargo, la Ley 842 de 2003, ley especial que regula lo atinente al ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y auxiliares, agregó un elemento normativo no

contenido en la regla general, cual es la contabilización de la experiencia profesional a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional.

5.5.2. A renglón seguido, la interviniente incluye la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 218 de 2002 Cámara, en el cual se expuso:

“Sin embargo, a pesar de que una profesión se puede ejercer con la mayor libertad posible, existen otras que en la práctica de la misma, pueden conllevar a que pongan en peligro el conglomerado social (...). En consecuencia, el proyecto de ley que modifica la reglamentación de la profesión de ingeniería busca establecer de manera clara el concepto de la ingeniería en cuanto a su ejercicio, al igual que de las profesiones afines y auxiliares, estableciendo los requisitos para su ejercicio legal entre los cuales se encuentra el de la obligación de estar matriculado o inscrito en el registro profesional respectivo. Esto como una manera de certificar la idoneidad del profesional que pretende ejercer la profesión en Colombia, controlando de esta manera su ejercicio como imperativo de seguridad social (...). Sin embargo, consideramos que para establecer una mayor idoneidad respecto de la práctica de las profesiones y para poder evitar el ejercicio ilegal de la profesión, se debe adicionar el proyecto, con la exigencia de que la experiencia profesional se contara a partir de la fecha en que se expida la Matrícula Profesional o el Certificado de Inscripción Profesional, pues de lo contrario se estaría admitiendo el ejercicio profesional de manera ilegal”<sup>25</sup>.

5.5.3. Por otra parte indica que la Ley 842 de 2003, definió el ejercicio ilegal de la ingeniería, incorporó el Código de ética profesional del ingeniero y el correspondiente régimen disciplinario, y elevó a rango legal la forma de contabilizar la experiencia profesional. Lo anterior, se ratifica con base en el contenido de los antecedentes del trámite legislativo de la Ley, del cual se “puede concluir que la voluntad del legislador fue la de revisar la totalidad de la reglamentación existente para la profesión de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares”<sup>26</sup>.

5.5.4. En refuerzo de este planteamiento, se cita un concepto dado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se indicó que las leyes que regulaban el ejercicio de la ingeniería (Ley 94 de 1937 y 64 de 1978), no definieron la experiencia profesional y tampoco la forma de contabilizarla mientras que las normas que reglamentan la vinculación a cargos públicos (Decreto 590 de 1993 y 861 de 2000) sí consagraban a partir de cuándo contabilizar la experiencia profesional.

5.5.5. De lo anterior, concluye que “de acuerdo con la consulta es claro para la sala, que el régimen de contabilización de la experiencia profesional contenido en este artículo<sup>27</sup> es el que la administración venía aplicando para todos los cargos públicos incluidos los de ingeniería hasta antes de entrar en vigencia la ley 842 de 2003. Lo anterior supone que a los servidores públicos vinculados hasta esa fecha, se les contabilizó el requisito de experiencia profesional a partir de la terminación y aprobación del pensum académico respectivo”<sup>28</sup>. Señala que la regla general es que la norma rige hacia el futuro, entonces, la Ley 842 de 2003 cobija a las personas que van a empezar a adquirir experiencia profesional a partir o con posterioridad a la vigencia de la ley, y no a los ingenieros o profesionales afines y auxiliares, que ejercen la profesión antes de la entrada en vigencia de la ley en mención.

5.5.7. Finalmente la entidad interviniente solicita declarar exequible el artículo demandado.

## 5.6. Intervención del Defensor del Pueblo

5.6.1. Fernando Iregüi Camelo, en calidad de Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, presentó intervención extemporánea solicitando se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

5.6.2. Para fundamentar su posición dividió la intervención en dos partes: en primer lugar, se hizo una breve referencia a la forma en la que la Corte Constitucional ha tratado el derecho fundamental a escoger profesión u oficio. En este apartado se citaron las Sentencias C-191 de 2005 y C-964 de 1999 en las cuales se enfatiza que, el derecho a ejercer una profesión o un oficio goza de amplia protección constitucional por encontrarse íntimamente ligado a otros derechos constitucionales, tales como la igualdad, el trabajo y el libre desarrollo de la personalidad. Teniendo en cuenta lo anterior, indica que el legislador está facultado para limitar este derecho únicamente en aquellos casos en donde la actividad desplegada por el profesional pueda generar un riesgo para la colectividad.

5.6.3. Por otra parte anotó que, “la mencionada libertad no solo se remite al ámbito volitivo o puramente subjetivo que expresa la decisión de la persona, sino que también supone el amparo- y consiguiente regulación- del ejercicio de la profesión u oficio elegido. A esto justamente se refiere la competencia del legislador para exigir títulos de idoneidad”<sup>29</sup>.

5.6.4. Aunado a lo anterior, dice en un segundo punto de la intervención que la exigencia de títulos de idoneidad busca reducir los riesgos sociales que implica el ejercicio de cualquier profesión y a la vez, hacer pública la habilitación adquirida para ejercerla y por ende lo que se está exigiendo con esta ley es establecer requisitos de idoneidad para ejercer dicha profesión u oficio.

5.6.5. Reforzando este argumento, cita la Sentencia C-191 de 2005 en la cual se reitera que la competencia del Legislador para la regulación del ejercicio de las profesiones y oficios se encuentra limitada por restricciones de carácter competencial, procedimental y material<sup>30</sup>. Y, “para la Defensoría del Pueblo, en el presente caso la regulación demandada se atiene a los límites impuestos por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por dos razones. En primer lugar, por que se trata de un ejercicio de la libertad de configuración legislativa cuya relevancia constitucional -dado el principio democrático- es fundamental y que se mueve legítimamente en el margen de acción para la elección de medios<sup>31</sup> con que cuenta el Legislador para ejercer su función. En segundo lugar, porque no se afecta la igualdad con la regulación acusada, pues dicho valor al que apunta la Constitución y que se despliega por todo el ordenamiento como uno de sus principios fundamentales, supone más que una simple paridad entre todos y exige por el contrario, dados los fines a los que apunta, la consideración de las condiciones concretas en que se predica la igualdad o su afectación”<sup>32</sup>.

5.6.6. Acto seguido, indica que el legislador al regular el ejercicio de la ingeniería y de sus profesiones afines y auxiliares, no desbordó su competencia ya que en ningún momento estableció privilegios injustificados. Por el contrario, reglamentó de manera íntegra el ejercicio de una profesión que implica un alto riesgo, el cual se debe prevenir y reducir.

Señala que cumplido el requisito de la competencia, debe demostrarse que la disposición acusada no afecta de manera desproporcionada el derecho fundamental a la igualdad, y en este supuesto, no es claro respecto a quiénes consideran los actores que se estaría dando un trato discriminatorio.

5.6.7. A este propósito el interviniente trae a colación la sentencia C-022 de 1996, en la cual esta Corporación estableció que, “hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido solo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad entre quienes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterios? Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc.”

5.6.8. Con relación al caso concreto, considera que en relación con la primera pregunta ¿igualdad entre quienes? la norma en cuestión va dirigida a un grupo especial de personas, a saber, los ingenieros y los profesionales afines o auxiliares de la ingeniería, por lo que no se encuentra que se esté dando un trato injustificado a alguna de las personas pertenecientes a ese grupo. Respecto de la segunda pregunta ¿igualdad en qué? puede decirse que se está haciendo referencia al acceso a cargos públicos y, por eso es razonable que si la convocatoria es para servicios relacionados con la ingeniería, la experiencia profesional le sea computada a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional. Finalmente respecto de la tercera pregunta ¿igualdad con base en qué criterio? el interviniente considera que el criterio del cual se parte es el del mérito académico, dando así cumplimiento al requisito de la idoneidad, el cual apunta al cumplimiento de un fin constitucionalmente legítimo, para así garantizar la reducción de los riesgos que acarrea el ejercicio de la ingeniería y las profesiones afines y auxiliares.

## 5.7. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Los Doctores Francisco Bernate Ochoa, Manuel Restrepo Medina y Andrea Mateus Rugeles, catedráticos de la Facultad de Jurisprudencia, manifiestan que el legislador al establecer las condiciones específicas para el ejercicio de determinadas profesiones ha actuado dentro del marco que el constituyente le ha concedido para la reglamentación de las profesiones y oficios. Por ello, estiman que la demanda no debe prosperar y en consecuencia la norma debe ser declarada exequible<sup>33</sup>.

## 5.8. Intervención del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA)

5.8.1. Mario Andrés Herrera Arévalo, en su calidad de Director Jurídico del COPNIA, presentó intervención pidiendo la declaratoria de constitucionalidad de la norma.

5.8.2. Después de hacer un análisis de los elementos normativos que se desprenden del artículo 26 Superior, el interviniente indica que este artículo protege el libre ejercicio de aquellas profesiones que no exigen formación académica y que no implican riesgo social. Acto seguido, consagra que el ejercicio de las profesiones que sí exigen formación académica y su desempeño implica riesgo social no gozan de tal libertad. En este último supuesto, se desprende del artículo 26 superior, que dichas profesiones solo se pueden ejercer con la

autorización respectiva.

5.8.3. En ese orden de ideas, aduce que “es la propia Constitución la que regula de manera diferente dos supuestos de hecho: las profesiones de libre ejercicio y las profesiones que no son de libre ejercicio, siendo este último evento el que otorga el fundamento a la Reglamentación de la respectiva profesión que define los elementos que permiten su ejercicio legal en el territorio nacional”<sup>34</sup>. De lo anterior, se desprende que la Ingeniería es una profesión cuyo ejercicio no es libre, por el contrario, se encuentra restringido a quienes cumplan los requisitos legales exigidos para su desempeño.

5.8.4. Para comprobar esta hipótesis el interviniente trae a colación las normas que han regulado el tema de la ingeniería (Ley 94 de 1937, Ley 141 de 1961, Ley 64 de 1978), para concluir que “la ley ha restringido –como lo hace actualmente a través de la Ley 842- el ejercicio de la ingeniería sin Matrícula Profesional que es la forma como se autoriza el desempeño de la misma dado que exige formación académica y su ejercicio implica riesgo social (...). La consecuencia lógica de que el ejercicio, sin el cumplimiento de los requisitos sea catalogado como ilegal, es que cualquier práctica así adquirida, no pueda ser válida para ningún efecto legal, pues la ingeniería no es una profesión de libre ejercicio sino que para ello requiere de la autorización estatal”<sup>35</sup>.

5.8.5. Teniendo en cuenta lo anterior afirma que ni la Ley 842 de 2003 es novedosa al reglamentar el tema de la experiencia profesional, ni tampoco, había con anterioridad a la misma un vacío normativo en relación con el cómputo de la experiencia profesional. Por el contrario, “con la expedición de la Ley 842 de 2003, existe una continuidad normativa teleológicamente definida desde el año 1937, ahora vertida exactamente en el artículo 12”<sup>36</sup>.

5.8.6. Finalmente, el interviniente encuentra que hay una aparente incompatibilidad normativa entre las leyes que regulan el ejercicio de la ingeniería (Ley 64 de 1978) y las que regulan los requisitos para acceder a cargos públicos (Decretos 590 de 1993 y 861 de 2000). Al respecto, señaló que la incompatibilidad es aparente pues “los decretos que establecen los requisitos generales para acceder a cargos públicos, regulan la experiencia de las profesiones de libre ejercicio, mientras que las leyes de reglamentación profesional regulan los requisitos para poder ejercer y por lo mismo poder adquirir experiencia de las profesiones cuyo ejercicio no es libre”<sup>37</sup>.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

6.1. El Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional “que se declare inhabilitada para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la disposición contenida en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, por ineptitud sustantiva de la demanda”<sup>38</sup>.

6.2. En relación con el cargo formulado por los demandantes, considera que este no cumple los requisitos establecidos para las demandas de inconstitucionalidad, específicamente con el concepto de violación, una de las exigencias consagradas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

6.3. En este sentido concluye diciendo que el cargo invocado no cumple con los requisitos de

claridad, especificidad y suficiencia, pues no logra demostrar la forma en que la disposición acusada vulnera el artículo 13 superior, circunstancia que hace inepta la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 12 de la Ley 842 de 2003.

6.4. Lo anterior, por cuanto "(...) los actores no muestran y, mucho menos demuestran, que las personas a las que se refiere la norma demandada sean equiparables a las que se refiere el Decreto 2772 de 2005; y que la aparente existencia de un conflicto entre una ley y un decreto reglamentario, que es inferior a ésta en rango y jerarquía, genere per se un caso de relevancia constitucional"<sup>39</sup>.

## VII. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en los términos previstos por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, al dirigirse contra disposiciones que integran una ley.

### 2. Norma demandada

2.1. La demanda de inconstitucionalidad incoada dentro del presente proceso, se dirige contra el artículo 12º de la Ley 842 de 2003, el cual define la experiencia profesional en el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines o auxiliares. Consideran los actores que dicho artículo vulnera los artículos 13 y 25 de la Constitución Política por cuanto las personas que ejercen la ingeniería o alguna de sus profesiones afines o auxiliares, se les contabiliza la experiencia profesional a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, mientras que, los demás profesionales se rigen por lo establecido en el Decreto 2772 de 2005<sup>40</sup>, según el cual, la experiencia profesional es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico.

2.2. En los conceptos rendidos por los intervinientes, tanto el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Defensor del Pueblo, algunos miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes y la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario coinciden en defender la constitucionalidad de la norma demandada, apoyándose en argumentos similares, como se mostró en cada una de las intervenciones. Por su parte el Ministerio Público pide que la Corte se declare inhibida para fallar debido a que no se cumple con los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia que puedan determinar el concepto de violación de la norma en la demanda presentada.

### 3. Cuestiones previas. La demanda es apta para emitir un pronunciamiento de fondo

3.1. Como quedó dicho anteriormente, la Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulado por ineptitud sustantiva de la demanda. Por tanto antes de proceder a realizar el análisis específico de los argumentos de inconstitucionalidad en el asunto de la referencia pasa la Sala a verificar la aptitud sustantiva de la demanda.

3.2. Esta Corporación, de manera reiterada y en concordancia con lo prescrito por el artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 ha sostenido que cuando un ciudadano ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe señalar con precisión: “1. Las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

3.3. En el caso concreto los accionantes citan como norma constitucional violada el artículo 13 (igualdad) y por ende su argumentación y cargos formulados se centran en la violación de este derecho. Para la Sala, el cargo formulado por los accionantes cumple con los requisitos constitucionales antes mencionados. En efecto, los accionantes, (i) identifican y transcriben la norma acusada como inconstitucional, el artículo 12 de la Ley 842 de 2003; (ii) señalan la norma constitucional que resulta vulnerada por la disposición legal impugnada, que para el efecto es el artículo 13 de la Constitución y el artículo 25 sobre el derecho al trabajo; y (iii) presentan las razones por las cuales el texto normativo demandado viola la Constitución.

3.4. Encuentra la Corte, que contrario a lo sostenido por el Procurador General de la Nación, los accionantes exponen los cargos de inconstitucionalidad en debida forma. En efecto, la demanda formula un cargo claro que permite comprender el contenido de la misma y las justificaciones en las que se basa la supuesta inconstitucionalidad de la norma cuando expresa que la vulneración del artículo 13 de la Carta, se produce debido a que la disposición acusada hace que en un concurso de méritos al momento de ser evaluada la experiencia profesional de una persona que tenga como profesión la ingeniería, o una de sus profesiones afines o auxiliares, ésta se le contabilice conforme a lo establecido en el artículo 12 de la ley 842 de 2003, es decir, a partir de la expedición de la matrícula profesional, mientras que todos las demás profesionales que deseen acceder a los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional son evaluadas conforme al artículo 14 del decreto 2772 de 2005, tomando como fecha de inicio de la experiencia laboral, la terminación de materias.

3.5. Asimismo, encuentra la Corte que el cargo es cierto porque de la lectura de la disposición demandada se desprende la posibilidad de que se esté dando un trato diferenciado a los profesionales en la rama de la ingeniería en relación con otras profesiones. Del mismo modo el cargo cumple con el requisito de pertinencia porque plantea un problema de relevancia constitucional, como es la posible vulneración del derecho a la igualdad y a ejercer libremente la profesión u oficio elegido. Por último, se afirma que el cargo es suficiente, porque lo planteado en la demanda genera una mínima duda razonable y relevante sobre la exequibilidad de la norma demandada.

3.6. Teniendo en cuenta lo anterior esta Sala encuentra que la demanda satisface las exigencias mínimas que ha definido esta Corporación en su jurisprudencia para emitir un pronunciamiento de fondo y que por ende se puede realizar un juicio de constitucionalidad de la norma de la demandada.

#### 4. Problema Jurídico y esquema de resolución

4.1. Los accionantes aducen que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 está dando un trato diferente a los grupos de personas que pretenden acceder a cargos públicos y ejercen la ingeniería, profesiones afines y auxiliares, en tanto la experiencia profesional se empieza a computar a partir de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional y no a partir de la terminación de materias, como sí se contabiliza para los demás profesionales que también aspiran a ocupar un cargo público, los cuales se rigen por el Decreto 2772 de 2005. Teniendo en cuenta lo anterior los demandantes señalan que dicha normatividad establece un trato discriminatorio que violaría el artículo 13 de la C.N., principalmente cuando se está en un concurso de méritos en aras de ocupar un cargo público. Lo anterior genera, según los actores, una desventaja para los ingenieros, profesiones afines y auxiliares con relación a los 535 grupos de profesiones que tienen como requisito la inscripción al COPNIA para ejercer su profesión. Esta desventaja que se configura en el momento de ser evaluada la experiencia profesional cuando se está en un concurso de méritos ya que todas las demás profesiones se rigen conforme al artículo 14 del Decreto 2772 de 2005, tomando como fechas de inicio la experiencia profesional, la terminación de materias y no conforme al artículo 12 de la Ley 842 de 2003 que establece que la experiencia profesional para el ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares se computa a partir de la fecha de expedición de “(...)la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional respectivamente (...)”.

4.3. Para los efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Corte analizará en primer lugar (i) lo relacionado con la potestad legislativa para la regulación de los requisitos de idoneidad de las profesiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política y en la jurisprudencia constitucional. En segundo término (ii) estudiará la Corte la normatividad que se ha dado sobre el cómputo de la experiencia laboral en materia de ingeniería, profesiones afines y auxiliares. En este mismo numeral se analizarán los antecedentes legislativos de la Ley 842 de 2003, para verificar las motivaciones que estableció el legislador en la aprobación del artículo demandado. En tercer término (iii) se estudiará si en el caso concreto existe una vulneración del artículo 13 y del artículo 25 de la Constitución por parte de la norma demandada, utilizando para dicho estudio lo que se ha venido analizando en los puntos (i) y (ii) de esta providencia y empleando el test de igualdad implementado por la Corte en casos similares.

5. Libre configuración del Legislador para la imposición de límites en el ejercicio de una determinada profesión u oficio. Reiteración de Jurisprudencia

5.1. La Constitución de 1991 consagró en el artículo 26 el derecho a escoger profesión u oficio. En dicho artículo se establece que, “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

5.2. Teniendo en cuenta lo anterior de acuerdo con la Constitución, la libertad para escoger profesión u oficio constituye la regla general, derecho que se fundamenta en el derecho al

libre desarrollo de la personalidad y el derecho al trabajo consagrado no solo en la misma Constitución, sino también en normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

5.3. La realidad de la sociedad contemporánea ha implicado que el derecho tanto a nivel nacional como internacional, se haya ido articulando en torno a nuevas situaciones y circunstancias que han dado lugar, entre otros, a la protección del derecho al trabajo. La Constitución Política colombiana reconoce explícitamente el derecho al trabajo, al establecer que este “es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”(CP, art. 25). La protección del trabajo no tiene solamente origen constitucional, también las convenciones y los tratados internacionales se han encargado de desarrollar, delimitar y esclarecer el contenido de este derecho, en tanto buscan, en últimas, dotar de garantías el ejercicio del mismo.

5.4. Son numerosos los instrumentos internacionales que hay en torno al derecho al trabajo, su libre ejercicio e igualdad en el mismo. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su artículo 23 consagra que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) en el artículo 7, señala las condiciones en que debe desarrollarse este derecho. Al respecto dijo que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (...).

5.5. Por último, es pertinente agregar que uno de los propósitos de la OIT es luchar contra la injusticia social, por ende mejorar las condiciones de los trabajadores. En este sentido el convenio 111 de la OIT, en el numeral 2 del artículo 1º define el término discriminación para los efectos de dicho convenio como, “cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados”.

5.6. No obstante lo anterior, el mismo artículo 26 establece que el libre ejercicio de la profesión elegida no es absoluto, y el legislador puede llegar a limitarlo exigiendo “títulos de idoneidad” si se exige determinada formación académica o si implica un riesgo social.

5.7. En cuanto a la exigencia de títulos de idoneidad esta Corporación señaló en la Sentencia C-191 de 2005<sup>41</sup> que la potestad que otorga la Constitución al legislador es la “manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica”<sup>42</sup>. Del mismo modo se dijo en la Sentencia C-377 de 1994 que los títulos de idoneidad “son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades”.<sup>43</sup> En el mismo sentido se dijo en la Sentencia C- 050 de 1997<sup>44</sup> que la exigencia por parte del Legislador de los títulos de idoneidad profesional “responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares”<sup>45</sup>.

5.8. Por otra parte la facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad según la Sentencia C- 191 de 2005<sup>46</sup> restringe no tanto al derecho a escoger profesión u oficio, como al derecho

de ejercer la actividad elegida. No obstante lo anterior, la facultad que tiene el legislador para imponer ciertos requisitos de idoneidad no puede llegar a que se establezcan condiciones poco razonables que terminen por anular el derecho al trabajo consagrado en el artículo 26 Superior ya que como se estableció en la Sentencia C-050 de 1997, “la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares”.

5.9. En el mismo sentido se estableció en la Sentencia C-606 de 1992 que, “Es claro que el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. Pero dadas las garantías de igualdad y libertad que protegen este derecho, las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado ‘límite de los límites’, vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia.”<sup>47</sup>

5.10. En cuanto a las limitaciones que debe tener en cuenta el legislador, en la misma sentencia C-964 de 1999<sup>48</sup> se estableció que, “(...) la jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de configuración política del Legislador para determinar los requisitos para obtener el título profesional debe enmarcarse dentro de las siguientes premisas: (i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley; (ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; (iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; y (iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta.”<sup>49</sup>

5.11. Por otra parte se debe subrayar que la Constitución Política de 1991 establece tres clases de límites a la facultad de regular el ejercicio de las profesiones y oficios, unos de carácter material, otros de carácter competencial y por último unos de carácter procedimental. En cuanto a los límites materiales, son aquellos que tiene como postulado fundamental que las limitaciones impuestas por el Legislador deben ser razonables y proporcionadas, como se describió anteriormente<sup>50</sup>. En segundo lugar, los límites de carácter competencial, son aquellos que señalan que el legislador no puede trasladar al ejecutivo decisiones que están reservadas al Congreso de la República en virtud del principio democrático<sup>51</sup>, y por último, en cuanto a los límites procedimentales que han sido expresamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional, la sentencia C-191 de 2005 recordó algunos de ellos, entre los que citó los siguientes: “(1) No puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que concede la Constitución al Congreso y al Presidente de la República, únicamente”<sup>52</sup> y que, “(2) No puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública”<sup>53</sup>.

5.12. Una vez realizado este breve recuento sobre los límites impuestos al legislador con relación a la potestad de regular los títulos de idoneidad de profesiones u oficios, debe también mencionarse que en varias oportunidades se ha cuestionado al legislador por la manera en que ha ejercido dicha facultad. Por ejemplo, la Corte ha considerado que los

errores de técnica legislativa, pese a no ser deseables en las disposiciones legales que regulan el ejercicio de las profesiones u oficios, no constituyen en principio, por sí solos, una violación de aquella libertad<sup>54</sup>. Del mismo modo se ha dicho que tampoco se desconoce la libertad del legislador cuando se modifica la legislación en torno al tema con posterioridad a una ley previa sobre el mismo. Sobre el particular en la Sentencia C- 191 de 2005 se dijo que, “el hecho de haber regulado el ejercicio de una profesión u oficio en el pasado no constituye, en principio, un límite al legislador. (...) Para la Corte no es aceptable considerar, por ejemplo, que existe una violación a la igualdad por el factor temporal, debido a que las leyes, en épocas distintas, han regulado de manera diversa una actividad profesional.”<sup>55</sup>

5.13. Por último se estableció en la Sentencia C- 964 de 1999 que el legislador puede crear una reglamentación específica para determinadas profesiones, así exista una reglamentación general y anterior. Sobre el particular estableció la Corte en dicha Sentencia que se puede “crear una reglamentación específica para determinadas ramas, pese a existir una reglamentación, general y anterior. Por ejemplo, puede someter a una rama de profesionales de un mismo campo a un órgano de control mientras que los pertenecientes a otra rama son sometidos a otro órgano de control”<sup>56</sup>.

5.14. En síntesis sobre la exigencia de títulos de idoneidad, la Corte ha reiterado en varias de sus sentencias que dichos requerimientos son indispensables para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social y que impliquen un riesgo social a la comunidad. Del mismo modo se ha establecido que la libertad de configuración del legislador está limitada ya que debe estar sometida a la regulación legislativa y tiene reserva de ley y no se pueden dar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas por la Carta. Por otra parte se han establecido las restricciones materiales, competenciales y procedimentales en el sentido que las medidas adoptadas por el legislador deben ser razonables y proporcionadas, que dichas competencias no pueden ser trasladadas al ejecutivo ya que están reservadas al Congreso de la República y por último la existencia de límites procedimentales que se refieren a que no se puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, que no se puede por su propia iniciativa reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública. Por último se tiene que defectos relacionados con la mala técnica legislativa en la regulación de las profesiones u oficios, una modificación que se hace con posterioridad a una reglamentación anterior, o específica de una profesión, así exista una reglamentación general y anterior, pueden convertirse en violaciones de forma o fondo que ameriten la inconstitucionalidad de la regulación.

5.15. En cuanto al concepto de riesgo social la Corte dispuso en la Sentencia C-964 de 1999 que, “es posible interpretar esa expresión, en forma amplia o restringida. Así, la hermenéutica amplia del concepto riesgo social permite argumentar que todas las actividades tienen una implicación social inevitable, pues es difícil concebir un oficio que no trascienda de la esfera individual”. Por esta razón la Corte Constitucional ha preferido utilizar el sentido de riesgo social de carácter restrictivo y ha establecido que, “(...) el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de

intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio”.

5.16. Del mismo modo se dispuso en la misma Sentencia C-964 de 1999 que el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, “el interés general y los derechos fundamentales”; pero que además pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica. Igualmente se dijo en dicha Sentencia que la exigencia del título debe reducir los riesgos de la actividad, pues de no ser así, “la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria”. Teniendo en cuenta lo anterior se dijo que existen dos requisitos que se deben verificar para exigir los títulos de idoneidad: “(i) cuando se trata de un riesgo de magnitud considerable” y “(ii) cuando dicho riesgo es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica”.

5.17. Por otra parte se estableció en la Sentencia la C-087 de 199857 que la potestad conferida al legislador para regular profesión u oficio no es una potestad arbitraria sino, “(...) una competencia que debe ser ejercida razonablemente en vista de una finalidad que el Constituyente juzga plausible (y aun inaplazable): impedir que el ejercicio torpe de un oficio (arte o profesión), produzca efectos nocivos en la comunidad (...)”. Sobre este punto se dijo que, “(...) el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social. Inevitable pensar, a modo de ejemplos que ilustran casos en que la restricción parece pertinente, en prácticas profesionales como la ingeniería y la medicina. Es claro que un puente mal construido o un edificio torpemente calculado constituyen un riesgo social. Y ni qué decir del tratamiento clínico o quirúrgico de un paciente, por quien carece de conocimientos médicos. El legislador, entonces, no sólo puede sino debe exigir títulos de idoneidad académica a quienes vayan a dedicarse al ejercicio de esas profesiones”.

5.18. Igualmente se dijo que se desprende que la exigencia de formación académica para una profesión determinada, es innecesaria y carece de efectos prácticos, si los riesgos que implica el ejercicio de tal profesión no se reducen con dicho requisito. Siguiendo este principio en la Sentencia C- 964 de 1999 se dijo que, “(...) no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, sólo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica”.

5.19. En conclusión sobre el concepto de “riesgo social”, se puede decir que la reglamentación de una profesión u oficio radica, no en el capricho del legislador, sino, en la protección de la sociedad contra un riesgo derivado del ejercicio de esa profesión en amparo del interés general. Por otro lado se debe hacer énfasis en que el riesgo debe ser “claro”, es decir que pueda afectar “el interés general” y los “derechos fundamentales”. Igualmente el riesgo social se comprueba cuando (i) se trata de un riesgo de magnitud considerable y (ii) cuando dicho riesgo es susceptible de control o disminución a través de una formación académica específica. Finalmente la jurisprudencia estableció que el riesgo social no puede ser utilizado de manera arbitraria ya que tiene como finalidad el ejercicio torpe de un oficio

que pueda producir efectos nocivos a la comunidad.

## 6. Normatividad en torno al ejercicio de la ingeniería, profesiones afines o auxiliares y antecedentes legislativos de la Ley 842 de 2003

Una vez analizados los elementos necesarios para exigir títulos de idoneidad, pasa la Sala a estudiar la normatividad que se ha dado sobre el cómputo de la experiencia laboral en materia de ingeniería, profesiones afines y auxiliares. Así mismo se estudiarán en este acápite los antecedentes legislativos de la Ley 842 de 2003, para establecer las motivaciones que tuvo el legislador en la aprobación del artículo demandado.

### 6.1. Normatividad en torno al ejercicio de la ingeniería, profesiones afines o auxiliares con anterioridad a la expedición de la Ley 842 de 2003

6.1.1. Como se analizó anteriormente, el artículo 26 de la Constitución establece dos supuestos de hecho diferentes. En primer lugar las profesiones que son de libre ejercicio, es decir, que no se encuentran limitadas por la ley, y en segundo término las profesiones que implican riesgo social y que por ende requieren de una formación académica especializada. En este último supuesto se encuentran la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares, las cuales deben someterse a los requisitos que fije el Legislador para que su ejercicio sea legal.

6.1.3. Con posterioridad el artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 1936 dispuso que, “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones”. En atención a dicha disposición constitucional en el artículo primero de la Ley 94 de 193758, “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de ingeniería”, se ordenó a los ingenieros tener la matrícula correspondiente para el desarrollo de una determinada labor y se dijo que, “La dirección, superintendencia e interventoría técnicas de la ingeniería en las obras o empresas nacionales, departamentales y municipales, y el desempeño de cargos públicos cuya función principal requiera conocimientos de ingeniería, serán encomendados a ingenieros que tengan la correspondiente matrícula, de acuerdo con la presente Ley”<sup>59</sup>. Se tiene que anotar que con esta Ley, se empezó a perfilar la exigencia a los ingenieros, de la matrícula profesional para ejercer dicha profesión. Sin embargo, en esta época no se reguló lo concerniente a la experiencia profesional para poder acceder a concursos o cargos del Estado.

6.1.4. Con posterioridad a esta ley se expidió el Decreto Legislativo 1782 de 1954, “por el cual se reglamenta el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura”. En el artículo primero de dicha normatividad se estableció nuevamente la exigencia de la correspondiente matrícula para el ejercicio de la profesión de la ingeniería en obras o empresas públicas, y se dijo que, “La dirección, ejecución, superintendencia e interventoría técnica de ingeniería y arquitectura en las obras o empresas públicas nacionales, departamentales o municipales, y el desempeño de cargos públicos cuya función principal requiere conocimientos de ingeniería o arquitectura en cualquiera de sus ramas, serán encomendados a ingenieros o arquitectos que tengan la correspondiente y adecuada matrícula, de acuerdo con el presente Decreto. (...)”. Del mismo modo se dispuso en el párrafo segundo de la misma norma que, “Las entidades oficiales de cualquier orden solo aceptarán documentos, planos, etc., relacionados con la ingeniería, la arquitectura o cualquiera de sus especialidades o ramas, que vayan

firmados por un ingeniero o arquitecto que posea la matrícula correspondiente”60.

6.1.5. Por otra parte, en el artículo 2° del mismo Decreto Legislativo 1782 de 1954 se dispuso que, “quien reciba el nombramiento de Director, Superintendente o Interventor Técnico de Ingeniería de las obras o empresas públicas nacionales, departamentales o municipales, o de otros cargos públicos cuyas funciones requieren conocimiento de ingeniería, con excepción de los casos previstos en el párrafo del artículo 1° de la Ley 94 de 1937, no podrá tomar posesión del cargo sin presentar al funcionario que debe darla, el certificado en que conste que ha sido matriculado como ingeniero por el Consejo Profesional Nacional o por un Consejo Profesional Seccional de Ingeniería. En la diligencia de posesión se dejará constancia de la presentación del certificado de matrícula y del Consejo Profesional que lo expidió”61.

6.1.6. Posteriormente en el artículo 2° de la Ley 64 de 197862, que derogó el Decreto Legislativo 1782 de 1954 se definió el ejercicio ilegal de la ingeniería, concretando y dándole vigor a la normatividad anterior. En dicho artículo se dijo que, “Salvo lo dispuesto en el inciso 3°63 del artículo anterior, nadie podrá ejercer la Ingeniería o Arquitectura en cualquiera de sus ramas, sin la correspondiente matrícula expedida por un Consejo Profesional Seccional de Ingeniería y Arquitectura y confirmada por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, de acuerdo con el reglamento que sobre el particular dicte el Gobierno. Se presume la autenticidad de la matrícula así expedida”64.

6.1.7. Del mismo modo en el artículo 3° de la misma normatividad se estableció que, “(...) con las excepciones consagradas en el inciso 3° del artículo 1° de esta Ley, para ejercer cualquiera de las profesiones auxiliares de la Arquitectura o de la Ingeniería, se requiere certificado expedido por un Consejo Profesional Seccional de Ingeniería y Arquitectura, confirmado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, de acuerdo con el reglamento que sobre el particular dicte el Gobierno. El Certificado así expedido se presume auténtico”65.

6.1.8. Por otra parte en el artículo 9° de la misma normatividad se dijo que, “(...) Ejerce ilegalmente la profesión de Ingeniero o de Arquitecto y por tanto, incurrirá en las sanciones para la respectiva infracción, la persona que, sin haber llenado los requisitos previstos en esta Ley, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de dichas profesiones, así como la persona que, mediante avisos, propaganda, anuncios profesionales, instalación de oficinas, fijación de placas murales o en cualquiera otras forma, actúe o se anuncie como Ingeniero o Arquitecto sin poseer tal calidad ni reunir los requisitos exigidos en la presente Ley”66.

6.1.9. En el mismo sentido se estableció en el artículo 13 de dicha normatividad que, “Para tomar posesión de cualquier cargo oficial cuyo desempeño demande conocimientos de ingeniería o arquitectura en cualquiera de sus ramas, o implique el ejercicio de una de dichas profesiones, la persona nombrada deberá presentar, ante el funcionario a quien corresponda darle posesión, su matrícula profesional. En el acta de posesión se dejará constancia del número de la matrícula, del Consejo Profesional que la hubiere expedido y de la especialidad del posesionado”67.

6.1.10. Como conclusión sobre este punto se puede afirmar que desde el año 1932 con el Acto Legislativo 01, y con la reglamentación que le sobrevino, la exigencia impuesta por el

Legislador de contar con un título de idoneidad para el ejercicio de la ingeniería, implica que para su ejercicio en el territorio nacional, se debe contar con una autorización de tipo oficial por el riesgo social que implica dicha profesión. Lo anterior significa que, para ejercer de manera legal tal actividad es necesario contar con la matrícula o certificado profesional. Esto plantea implícitamente, la cuestión que se debate con ocasión de la presente acción, y es desde cuándo se comienza a computar la experiencia profesional de las personas que se dedican al ejercicio de la ingeniería, profesiones afines o auxiliares. Sobre esta cuestión se puede establecer preliminarmente que históricamente la normatividad en torno al tema de la profesión de la ingeniería ha establecido que en razón del riesgo social de dicho oficio, el profesional debe tener la matrícula para ejercer legal y libremente la profesión en el territorio nacional.

## 6.2. Antecedentes legislativos de la Ley 842 de 2003

6.2.1. Una vez analizada la normatividad en torno al ejercicio de la ingeniería y profesiones afines o auxiliares pasa la Corte a estudiar los antecedentes legislativos de la Ley 842 de 2003, para verificar cuáles fueron las motivaciones que tuvo el legislador en la introducción de la norma demandada. En primer término hay que tener en cuenta la “Exposición de Motivos” del proyecto 44 de 2001 Senado y 218 2002 Cámara. En dicha Exposición el Senador José Jaime Nicholls, resalta la importancia de este proyecto y explica que, “El proyecto de ley que se presenta en este texto en siete títulos con sus respectivos capítulos, establece los requisitos mínimos que se deben cumplir para ejercer una profesión, que por las implicaciones que desarrolla su eventual mal ejercicio, conlleva un riesgo social del cual se debe preservar a los ciudadanos, con la vigilancia e inspección que el Estado debe ejercer sobre los individuos que han optado por el ejercicio profesional de dichas actividades, sin que se infrinja el núcleo esencial del derecho al trabajo (...)”<sup>68</sup>.

6.2.2. Por otra parte se dice en la misma Exposición de Motivos que, “En la mayoría de las legislaciones modernas, las profesiones cuyo ejercicio implica un riesgo social, son vigiladas, inspeccionadas y controladas por el Estado”. Del mismo modo, se hizo un repaso histórico de la legislación que se ha establecido con anterioridad a la Ley 842 de 2003<sup>69</sup> entre las que se encuentran, entre otras, el ya referido Acto Legislativo número 1 de 1936, la Constitución de 1991, y las reglamentaciones que se expidieron para la profesión de la ingeniería, las cuales no han producido los efectos que se buscaban con las mismas.

6.2.3. Igualmente se debe tener en cuenta que en la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 44 de 2001 en el Senado, que se encuentra transcrito en la Gaceta del Congreso No 433 de 31 de agosto de 2001, el Senador Mauricio Jaramillo Martínez señaló que “la ingeniería y sus profesiones auxiliares han sido reglamentadas en Colombia desde la expedición de la Ley 94 de 1937 y que esta normatividad se ha venido modificando, de manera general, hasta la expedición de la Ley 64 de 1978, y en forma adicional para algunas de sus ramas o especialidades en forma particular”.

6.2.4. En dicho debate se establece en el artículo 6º del texto propuesto con relación al ejercicio ilegal de la profesión, lo siguiente: “Para poder ejercer legalmente la Ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares en el Territorio Nacional, en las ramas o especialidades regidas por la presente ley, se requiere estar matriculado o inscrito en el

Registro Profesional respectivo, que seguirá llevando el Copnia, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento adoptado para tal fin”70. Esta misma regulación se conserva en la Ponencia para segundo debate en el Senado.

6.2.5. De otro lado en la ponencia71 para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Número 218 de 2002 Cámara, 044 de 2001 Senado, se dejó plasmado que:“(...) a pesar de que una profesión se puede ejercer con la mayor libertad posible, existen otras que en la práctica de la misma, pueden conllevar a que pongan en peligro el conglomerado social. En el caso de algunas profesiones como la medicina, la abogacía, bacteriología, odontología, y en este caso la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares que conllevan algún compromiso de mayor cuidado en el ejercicio de la misma, porque su desempeño repercute directamente en la sociedad. (...)”.

6.2.6. Acto seguido, los Representantes a la Cámara72 citan el artículo 2° del proyecto de ley, en el cual se consagran algunas de las actividades de la profesión de ingeniería73, para posteriormente afirmar que, “estas actividades que, por su misma naturaleza, implican un riesgo, hacen necesario que se regule de manera estricta la profesión de ingeniería y sus afines, o que se modifique la reglamentación existente”

6.2.7. Del mismo modo en la Exposición de Motivos de dicho debate se dijo que el “(...) proyecto de ley que modifica la reglamentación de la profesión de ingeniería busca establecer de manera clara el concepto de la ingeniería en cuanto a su ejercicio, al igual que de las profesiones afines y auxiliares, estableciendo los requisitos para su ejercicio legal entre los cuales se encuentra el de la obligación de estar matriculado o inscrito en el registro profesional respectivo. Esto como una manera de certificar la idoneidad del profesional que pretende ejercer la profesión en Colombia, controlando de esta manera su ejercicio. (...)”74. Por otro lado, se anotó que dicha normatividad estaba dirigida a, “(...) establecer una mayor idoneidad respecto de la práctica de las profesiones y para poder evitar el ejercicio ilegal de la profesión, se debe adicionar el proyecto mencionado, con la exigencia de que la experiencia profesional se contara a partir de la fecha en que se expida la Matrícula Profesional o el Certificado de Inscripción Profesional”75.

6.2.8. Por otro lado se debe subrayar que en la Ponencia para Primer Debate76 en la Cámara de Representantes al proyecto de Ley número 218 de 2002 Cámara, 044 de 2001 Senado, fue donde se incluyó como uno de los requisitos para ejercer la ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares, el artículo 12 en el que se estableció la reglamentación de la experiencia profesional donde se señaló a partir de qué momento se empieza a contabilizar esta experiencia.

6.2.9. Después, para segundo debate al Proyecto en la Cámara de Ley Número 218 de 200277 se reiteró lo dicho en primer debate, en cuanto a la importancia de incluir la reglamentación de la experiencia profesional para evitar el ejercicio ilegal de la profesión y “establecer una mayor idoneidad respecto de la práctica de las profesiones”78. También, se hizo énfasis en la importancia de reglamentar el ejercicio de la ingeniería por el impacto que su ejercicio representa, el cual “repercute directamente en la sociedad en la seguridad, salubridad y la moralidad públicas como elementos esenciales del orden público”79.

6.2.10. En conclusión, teniendo en cuenta los antecedentes de la ley demandada el legislador

pone de presente que la intención de la Ley 842 de 2003 fue regular la profesión de ingeniería, profesiones afines y auxiliares teniendo en cuenta su riesgo social. De ahí se explica la exigencia de los títulos de idoneidad y el momento en el cual se empieza a contabilizar la experiencia profesional. Igualmente se verifica que de la discusión de la Ley 842 de 2003 se puede inferir que i) las actividades desarrolladas (art. 2 proyecto de ley) por quienes ejercen la ingeniería, profesiones afines y auxiliares generan impacto directo en la sociedad; ii) por lo tanto, por ser ésta una actividad que tiene un alto riesgo social se encuentra entre aquellas profesiones que no son de libre ejercicio y por ende, el Legislador tiene la potestad para regularla; iii) es claro entonces que, para su ejercicio legal se debe contar con la respectiva Matrícula o Certificado Profesional; iv) lo que llevó a concluir al Legislador que es razonable, proporcionado y ajustado al ordenamiento jurídico que la experiencia profesional se contabilice a partir de la expedición de la matrícula o certificado profesional. Teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la regulación referente a la profesión de ingeniería, profesiones afines y auxiliares pasa la Corte a verificar si en el caso concreto se vulneró el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo expuestos por los actores.

#### 7. Caso Concreto. Análisis de la violación del derecho a la igualdad y del derecho al trabajo en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003

7.2. Así, desde sus fallos iniciales, la Corte expresó que la igualdad constituye un concepto relacional<sup>81</sup>, en la medida en que su estudio parte de la determinación de una relación, característica o elemento común entre dos situaciones o normas. Además, desde tempranos fallos, la Sala acogió un concepto de justicia ampliamente difundido, de acuerdo con el cual debe darse un trato igual a lo igual y un trato desigual a situaciones desiguales<sup>82</sup>. Así por ejemplo en la Sentencia C- 094 de 1993 se estableció que, “La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionales de aquéllas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta”.<sup>83</sup>

7.3. Del mismo modo la Corte ha establecido en otras oportunidades, que el principio de igualdad se tiene que concretar ya que la igualdad en sí misma nada significa y por ende se tiene que determinar de qué entes se trata, respeto a qué cosa son iguales y qué criterio valorativo se acoge, es decir que se debe estar en condiciones de responder las preguntas de ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué? e ¿igualdad con qué criterio?<sup>84</sup>, clasificación que ha sido acogida por la Corte desde la Sentencia C-022 de 1996 como elementos subjetivo, objetivo y valorativo de la igualdad.

7.4. En este sentido se debe tener en cuenta que la igualdad debe determinar desde qué punto de vista una situación, persona o grupo es igual a otro. Por ello, en planteamientos recogidos por este Tribunal, el profesor Robert Alexy ha explicado que, dado que ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad por parte del juez<sup>85</sup>.

7.5. Este examen relacional, siguiendo la sentencia C-455 de 2011 la igualdad, “conlleva a la elaboración de un ejercicio comparativo entre más de un extremo de una relación. Por lo tanto, cuando se aduce la desigualdad de determinada normatividad es preciso su contraste con uno o más regímenes jurídicos en lo que tiene que ver, generalmente, con aquellos aspectos que son relevantes desde el punto de vista de la finalidad de la diferenciación.<sup>86</sup> Es decir que, grosso modo, la igualdad constituye un concepto relativo, dado que la diferenciación es predicable de aspectos puntuales susceptibles de confrontación, mas no de las normas o supuestos abstractamente considerados, y comprende además la valoración de ambos preceptos amén del principio de igualdad. Una vez fijados los extremos de la relación, surge la obligación de efectuar un estudio de razonabilidad de la medida en particular, cuyos lineamientos dependen de la naturaleza de la norma en cuestión”<sup>87</sup>.

7.6. Ahora bien, tanto el legislador como la administración tienen un margen de acción para adoptar decisiones políticas que, en alguna medida, pueden afectar la situación de unas personas y privilegiar la de otras en la sociedad, siempre y cuando se establezca una justificación constitucionalmente razonable y proporcionada que determine la diferenciación. Por eso, la igualdad constitucionalmente protegida, de acuerdo con la sentencia C-040 de 1993 no supone una paridad “mecánica o aritmética”, sino que las autoridades pueden en determinadas ocasiones emitir regulaciones que impliquen ciertas diferencias de trato, siempre que esas decisiones estén soportadas en una razón suficiente, es decir, constitucionalmente legítima o admisible<sup>88</sup>.

7.7. Las razones que resultan legítimas para adoptar tratos diferenciales deben procurar, además, restringir en la menor medida posible, tanto el derecho general a la igualdad, como los demás derechos y principios constitucionales que puedan verse involucrados, afectados o intervenidos en la decisión. En tal sentido, las medidas deben ser razonables y proporcionales<sup>89</sup>, juicio de igualdad de origen europeo<sup>90</sup>, que ha constituido una herramienta analítica útil para el desarrollo de dicho derecho en sede constitucional. Por esa razón, la Corte ha expresado que para que un trato diferenciado sea válido a la luz de la Constitución, debe tener un propósito constitucionalmente legítimo, y debe ser proporcional, en el sentido de que no implique afectaciones excesivas a otros propósitos constitucionalmente protegidos.

7.8. La proporcionalidad<sup>91</sup> del medio se determina, entonces, mediante una evaluación de su “idoneidad para obtener el fin (constitucionalmente legítimo de acuerdo con el principio de razón suficiente); necesidad, en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados; y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que el fin que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad”<sup>92</sup>.

7.9. No obstante lo anterior, como se estableció en las sentencias C-093 de 2001 y C-671 de 2001, ante la diversidad de materias sobre las que puede recaer la actuación del Estado, se encontró oportuno incluir en el estudio de la igualdad por parte del juez constitucional, herramientas de interpretación de origen estadounidense, que hacen posible realizar escrutinios sobre el derecho a la igualdad teniendo en consideración diferentes grados de intensidad dependiendo de los sujetos o grupos de personas de que se trata. Este test de

igualdad, como quedó dicho, se caracteriza porque el examen se desarrolla mediante tres niveles de intensidad: suave, intermedio y débil.

7.10. Así las cosas, la Corte ha dispuesto que se aplica un control débil o flexible<sup>93</sup>, “a medidas legislativas referidas a materias económicas, tributarias, de política internacional o aquellas para cuya regulación es competente, por expreso mandato constitucional, el legislador en ejercicio de su amplio margen de configuración normativa. En este caso basta con que el fin buscado y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos, y que el instrumento edificado sea adecuado para la consecución del fin propuesto”<sup>94</sup>.

7.11. De otro lado, se utiliza el juicio intermedio para la evaluación de “medidas legislativas con la virtualidad de afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental o frente a circunstancias en las que se percibe un viso de arbitrariedad reflejado en las posibilidades de acceso a un derecho”.<sup>95</sup> En este análisis, el examen consiste en determinar que el sacrificio de parte de la población resulte proporcional al beneficio esperado por la medida frente al grupo que se pretende promover (medidas afirmativas). En este supuesto, se debe llevar a cabo un examen más riguroso, en el cual se debe tener en cuenta no sólo la conveniencia del medio, sino también su conducencia para la materialización efectiva del fin perseguido con la norma que es objeto de estudio.

7.13. Estos dos tipos de escrutinio han sido utilizados por esta Corporación, aprovechando de este modo los elementos analíticos y objetivos del juicio de proporcionalidad, con el carácter diferencial y de análisis subjetivo del test de igualdad, constituyéndose en un “test mixto de constitucionalidad”.

7.14. En el caso concreto la Corte debe verificar la supuesta violación del principio de igualdad. En consecuencia, siguiendo la sentencia C- 455 de 2011 se debe hacer una comparación “internormativa entre los supuestos de una norma y otra, para la posterior valoración de la medida conforme el test de igualdad, en cualesquiera de sus modalidades, resultado de lo cual se establecerá si la misma es o no una medida razonablemente discriminatoria”<sup>96</sup>.

7.15. En este caso, los enunciados normativos que representan los extremos de la relación comparativa son, el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 – específico a la ingeniería – y el artículo 14 del Decreto 2772 de 2005 – general a las funciones y requisitos para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional – los cuales preceptúan: el primero de ellos, que la experiencia profesional solo se computará a partir de la fecha de expedición de la “Matrícula Profesional o del Certificado de inscripción Profesional” y, el segundo, que la experiencia profesional es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico.

7.16. Con relación a la exigencia de la Matrícula Profesional se tiene que decir que ésta consiste en la certificación oficial dada por el Estado para poder ejercer la profesión de ingeniero. La Ley 842 de 2003 estableció en el artículo 7º los requisitos para obtener la Matrícula profesional e indica que sólo podrán ser matriculados en el Registro Profesional de Ingenieros y obtener su tarjeta de matrícula profesional quienes hayan adquirido el título académico de ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas. Así mismo se estableció que pueden ser matriculados las

personas que hayan adquirido el título académico o cualquiera de sus ramas, otorgados por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios de reciprocidad de títulos siempre y cuando hayan sido homologados<sup>97</sup>. Este Certificado será expedido por el COPNIA (Consejo Profesional Nacional de Ingeniería) que es la entidad encargada de controlar y vigilar la profesión de ingeniería. Del mismo modo se tiene que resaltar que de acuerdo al artículo 9º de la Ley 842 de 2003, la persona interesada en obtener dicha Matrícula deberá presentarse ante el Consejo Profesional Seccional o Regional de ingeniería del domicilio de la Universidad o Institución que otorgó el título para que se le emita la respectiva Matrícula o certificado de inscripción profesional<sup>98</sup>.

7.17. Por otra parte se tiene que decir que la Matrícula Profesional de Ingeniero tiene como finalidad probar la idoneidad para ejercer la profesión para evitar de esta manera un riesgo social para la comunidad en el ejercicio de la profesión de Ingeniero o actividades afines y auxiliares. La Matrícula o el certificado es la manera que tiene cualquier persona que ejerza dicha profesión para probar su capacidad y su experticia profesional y técnica ya que comprueba que le ha sido otorgado oficialmente el título académico de ingeniero o de una profesión afín o auxiliar por una institución de Educación Superior oficialmente reconocidas en Colombia o en el exterior.

7.18. Una vez explicado brevemente la razón de ser de la Matrícula Profesional procede la Sala a analizar el contenido de la norma demandada y de esta manera examinar si le asiste o no razón a los accionantes al considerar que se está violando el principio de la igualdad teniendo en cuenta los extremos de la comparación, que en este caso se trata del posible tratamiento desigual para contabilizar la experiencia profesional en dos normas legales, y la justificación o no de la medida diferenciadora. Para realizar dicho estudio se tendrá en cuenta los elementos del juicio de igualdad analizados anteriormente, el concepto de riesgo social y la potestad de exigir títulos de idoneidad por parte del Legislador.

7.19. El primer extremo de la comparación es el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 demandado por los actores, el cual establece que "(...) Para los efectos del ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, la experiencia profesional solo se computará a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente. Todas las matrículas profesionales, certificados de inscripción profesional y certificados de matrícula otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley conservan su validez y se presumen auténticas".

7.20. Como se puede apreciar el contenido de la norma demandada, que opera como primer extremo de la comparación, se refiere a que para el ejercicio de la profesión de ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, la experiencia profesional se empezará a contar solamente a partir de la expedición de la matrícula profesional o el certificado de inscripción profesional. Es decir que el computo de la experiencia solo se puede verificar a partir de la fecha de la expedición de la Matrícula o el certificado de inscripción profesional y no se puede probar con otro documento o certificación.

7.21. Por otra parte y en cuanto el segundo extremo de la comparación,, los demandantes ponen de manifiesto que dicha regulación y exigencia de la Matrícula profesional para

comprobar la experiencia profesional violaría el principio de igualdad es el artículo 14 del Decreto 2772 de 2005, modificado por el artículo 1 del Decreto 4476 de 2007, que establece que, “Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio. Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente. (...)Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo”<sup>99</sup>.

7.22. De las disposiciones citadas, se evidencia que es posible establecer una relación comparativa entre los dos extremos normativos ya que se encuentra un elemento común susceptible de confrontación, como es el cómputo de la experiencia profesional. Así pues, las formulaciones bajo consideración hacen referencia al momento en el cual se entiende que la experiencia profesional se empieza a contar a los diferentes profesionales, situación que puede, según lo planteado por los actores, ubicar en desventaja a quienes ejerzan la ingeniería, profesiones afines o auxiliares respecto a las demás profesiones que tengan como requisito la inscripción en el COPNIA.

7.23. Con relación al trato diferenciado, manifiestan los accionantes que de lo dispuesto en los artículos 14 del Decreto 590 de 1993<sup>100</sup> y 15 del Decreto 861 de 2000<sup>101</sup>, se desprende que la experiencia profesional se empieza a contabilizar a partir de la terminación de materias, y por ende, se está aplicando un doble rasero en la evaluación de quienes quieren acceder a un cargo público.

7.24. Como se dijo en párrafos anteriores, los accionantes señalan como argumento central de la demanda, que el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 Superior) se conculca “en el momento de ser evaluada la experiencia profesional de una persona perteneciente a uno de los 535 grupos de profesiones (ver anexo 1) que tenga como requisito la inscripción al COPNIA para ejercer como profesional, en un concurso de méritos, actualmente todas las demás profesiones son evaluadas conforme al artículo 14 del decreto 2772 de 2005, tomando como fecha de inicio de esa experiencia laboral, la terminación de materias y para las personas en el ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se está contabilizando conforme a lo establecido en el artículo 12 de la ley 842 de 2003, es decir a partir de la expedición de la matrícula profesional”<sup>102</sup>. Lo anterior pone de relieve que “se está evaluando bajo dos criterios diferentes una situación que debe tener igual trato”<sup>103</sup>.

7.25. Con base en lo expuesto, es pertinente recordar que el Legislador no tiene la potestad de regular todas las profesiones, sino solo aquellas que no son de libre ejercicio porque implican riesgo social. Por esto, y con base en reiterada jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a los límites que el Legislador puede imponer para el ejercicio de determinadas profesiones, para la Sala resulta ajustado a la Constitución que entre las diferentes profesiones existan distinciones en cuanto a los requisitos que cada una de ellas requiera para que la misma sea ejercida de manera legal.

7.26. En efecto, es palmario que, entre las profesiones reglamentadas por el Legislador y

aquellas que no lo están<sup>104</sup>, por no implicar riesgo social alguno, haya distinciones, incluso para el acceso a cargos públicos. Hay, pues, una regla general, Decreto 2772 de 2005, por la cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional, en la cual se reglamenta el tema de la experiencia profesional, y por otra parte, se encuentra en el ordenamiento jurídico la ley especial, que reglamenta la experiencia profesional específicamente para quienes ejercen la profesión de la ingeniería, profesiones afines y auxiliares.

7.27. En relación con este caso considera la Sala, que es pertinente traer a colación la reglamentación del ejercicio de la abogacía y el cómputo de la experiencia profesional a partir de la obtención del título profesional para los notarios, actividades que cuentan con unas exigencias específicas que le son propias ya que solo se exigen dichos requerimientos para su ejercicio y no para el de otras profesiones.

7.28. Sobre los requerimientos necesarios para el ejercicio de la profesión de abogacía sostuvo la Corte en la sentencia C-212 de 2007<sup>105</sup>, que la exigencia del título de abogado para poder ejercer la profesión, no vulnera el derecho al trabajo ni el derecho a la igualdad, pues, “la distinción que se genera es razonable y proporcional para con los fines buscados. Estos han sido condensados de manera adecuada en los artículos 1° y 2° del Decreto 196 de 1971: Artículo 1°. La abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia. Artículo 2°. La principal misión del abogado es defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares. También es misión suya asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas”<sup>106</sup>.

7.29. Por otro lado, en el caso concreto del concurso para la carrera notarial, en el párrafo 1° del artículo 4° de la ley 588 de 2000<sup>107</sup>, se señala que la experiencia profesional de los aspirantes a notarios que se presenten al concurso correspondiente, se comienza a contar a partir de la obtención del título profesional.

7.30. Volviendo al caso concreto, para establecer si la exigencia de mayores requisitos con relación a otras profesiones y oficios en el cómputo de la experiencia profesional de los ingenieros, profesiones afines y auxiliares la Corte debe establecer un criterio o tertium comparationis, el cual se debe construir con base en la finalidad que persigue la normatividad objeto de análisis y la cual debe, necesariamente, ajustarse a la Constitución en el sentido que la diferenciación tenga una explicación idónea, suficiente, proporcional que lleve a establecer que la medida es razonable.

7.31. Como se ha venido diciendo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que en principio se debe dar igual trato a las personas que se encuentren en similar situación, pero que se puede dar un trato desigual o diferente siempre y cuando se encuentre una explicación razonable para realizar la diferenciación.

7.32. Empero el criterio para realizar la equiparación o la diferenciación resultará vacío si no se determina desde qué punto de vista una situación, persona o grupo es igual a otro, es decir sino se responde preliminarmente a las preguntas de la igualdad entre quiénes y la igualdad en qué. Por ello, en planteamientos recogidos por este Tribunal de la doctrina

alemana<sup>108</sup>, se ha explicado que, dado que ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad por parte del juez - criterio valorativo- .

7.33. Como en el caso concreto no se trata de sujetos de especial protección constitucional en donde se admita una mayor o menor intensidad en el juicio de igualdad, se utilizará el test de proporcionalidad para establecer de manera objetiva si los requisitos para computar la experiencia profesional de los ingenieros, profesiones afines y auxiliares es desigual respecto a las demás profesiones y oficios generales que tienen que inscribirse en el COPNIA, y si en este caso no existe una razón suficiente no existe una razón suficiente para justificar dicha medida.

7.34. En consecuencia, un juicio sobre la eventual violación al derecho a la igualdad, o sobre la mejor forma de aplicar este principio no parte entonces de presupuestos idénticos, ni tampoco de situaciones por completo diferentes, sino que se efectúa en relación con igualdades y desigualdades parciales, a partir de propiedades relevantes desde el punto de vista jurídico-constitucional. Por tanto en los eventos en que concurren tanto igualdades como desigualdades, debe el juez determinar si existen razones suficientes para mantener un trato igual frente a situaciones en alguna medida disímiles, o si existen razones suficientes para establecer un trato distinto entre situaciones con algún grado de similitud. Siguiendo lo señalado en la sentencia C-221 de 2011, “Esto exige que el escrutinio judicial identifique, como presupuesto lógico de todo juicio de igualdad, los sujetos entre los cuales se predica el tratamiento presuntamente desigual y el parámetro que los hace comparables entre sí”.

7.35. Por otra parte se tiene que hacer hincapié en que la carrera administrativa como postulado estructural de la función pública, se materializa mediante el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos; “es decir, mediante la posibilidad de que todo ciudadano pueda postularse para un cargo público, y que su ingreso depende exclusivamente del mérito”<sup>109</sup>. La Corte Constitucional en la sentencia C-1079 de 2002 se pronunció acerca del concurso de méritos y recordó lo siguiente: “La carrera y el sistema de concurso de méritos constituyen (...) un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios”.

7.36. Por tal motivo la regulación de la experiencia profesional, en tanto es uno de los requisitos para acceder a cargos públicos, debe plantear exigencias enfocadas a dotar de garantías a los aspirantes y a la colectividad: a los primeros en cuanto a la igualdad en el ingreso, y a los segundos, en tanto confían en que los sujetos que aspiran acceder al cargo público ofertado, tengan la calidad e idoneidad para desempeñarse en el mismo, y de esta manera disminuir los posibles riesgos sociales que acarrea desempeñar dicha labor. En esa medida, el margen de configuración del legislador presenta una barrera especial que se genera por la naturaleza misma de la materia que se debate, la igualdad de los participantes en un concurso de méritos por una parte y la protección a la comunidad y la prevención del riesgo social.

7.37. Como se analizó en el punto 6.1. de esta providencia, desde 1932 profesión de ingeniería en Colombia ha sido reglamentada por el Legislador y se ha ordenado a los ingenieros desde la Ley 94 de 1937 tener la matrícula correspondiente para el desarrollo de su labor. La exigencia de la matrícula se estableció nuevamente como requerimiento en el Decreto Legislativo 1782 de 1954 y en el artículo 2º de la Ley 64 de 1978, que dispuso que “(...) nadie podrá ejercer la Ingeniería o la Arquitectura en cualquiera de sus ramas, sin la correspondiente matrícula expedida por un Consejo Profesional Seccional de Ingeniería”. Es decir que la exigencia de unos requisitos rigurosos relacionados con la obtención de un título de idoneidad a través de la matrícula no es novedosa y tiene una explicación constitucionalmente legítima y por ende es idónea, ya que la diferenciación de los requisitos para obtener la experiencia profesional se deriva de la potestad que tiene el legislador de exigir títulos de idoneidad para profesiones que implican riesgo social que establece el artículo 26 de la C.P.

7.38. Por otra parte, encuentra la Corte que la medida es necesaria ya que como se evidenció en el análisis de los antecedentes legislativos de la Ley 842 de 2003, referenciados en el punto 6.2. de esta providencia, lo que pretendió el legislador fue proteger a los ciudadanos y la comunidad de un eventual mal ejercicio de la profesión de ingeniero, profesiones afines y auxiliares que impliquen un riesgo social. Las explicaciones del legislador para exigir mayores requisitos se derivan entonces del deber del Estado de ejercer la vigilancia e inspección de actividades y profesiones que pueden configurar un peligro o riesgo social.

7.39. Como se establece en el artículo 2º de la Ley 842 de 2003, las funciones del ejercicio de ingeniero implican actividades tales como los estudios, la planeación, el diseño, el cálculo, la programación, la asesoría, la consultoría, la interventoría, la construcción, el mantenimiento y la administración de construcciones de edificios y viviendas de toda índole<sup>110</sup>. Del mismo modo el ejercicio de dicha actividad permite “la construcción de puentes, presas, muelles, canales, puertos, carreteras, vías urbanas y rurales, aeropuertos, ferrocarriles, teleféricos, acueductos, alcantarillados, riesgos, drenajes y pavimentos; oleoductos, gasoductos, poliductos y en general líneas de conducción y transporte de hidrocarburos; líneas de transmisión eléctrica y en general todas aquellas obras de infraestructura para el servicio de la comunidad”<sup>111</sup>. Por otra parte se puede ejercer en desarrollo de esta actividad labores como “estudios proyectos, diseños y procesos industriales, textiles, electromecánicos, termoeléctricos, energéticos, mecánicos, eléctricos, electrónicos, de computación, de sistemas, teleinformáticos, agroindustriales, agronómicos, agrícolas, agrológicos, de alimentos, agrometeorológicos, ambientales, geofísicos, forestales, químicos, metalúrgicos, mineros, de petróleos, geológicos, geodésicos, geográficos, topográficos e hidrológicos” y actividades como “La planeación del transporte aéreo, terrestre y náutico y en general (...)”<sup>112</sup>.

7.40. Como se puede apreciar, dicha profesión implica una serie de actividades que se consideran como riesgosas y de interés de la comunidad que requieren la vigilancia y la inspección del Estado y la posibilidad de exigencia de títulos de idoneidad como la expedición de la matrícula profesional o el certificado de inscripción profesional, porque de otro modo no se puede sustentar no solo el título profesional sino también la posibilidad de ejercer de manera legal dicha profesión.

7.41. En este sentido la razón de computar la experiencia profesional a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, tiene como finalidad la de evitar o minimizar los riesgos que puede implicar su ejercicio; pues su desempeño repercute directamente en la sociedad, lo que justifica el establecimiento de una normatividad especial, más exigente y rigurosa que la que se establece para otras profesiones y actividades que no implican dicho riesgo.

7.42. Como se viene diciendo, la exigencia de mayores requisitos en el cómputo de la experiencia profesional del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 se deriva de verificar el grado de idoneidad y experticia respecto a la práctica de la profesión y evitar de este modo el ejercicio ilegal de la misma<sup>113</sup>. Del mismo modo el ejercicio de la ingeniería, profesiones afines y auxiliares, a diferencia de los economistas o administradores de empresas, profesiones con base en las cuales los actores ejemplifican el trato desigual, admite diferenciación, ya que las primeras actividades implican un mayor riesgo para la sociedad que se determina por el alto grado de confianza y responsabilidad que se deposita en las personas que llevan a cabo dichas actividades. Además, no puede dejarse de lado el hecho de que, aún los pequeños errores de diseño, cálculo, planeación y mantenimiento pueden producir consecuencias graves e irremediables para los ciudadanos como son pérdidas en vidas humanas, lesiones a la integridad personal y daños materiales considerables.

7.44. Por último, en cuanto a si el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 se puede entender como una medida desproporcionada en sentido estricto, ya que podría violar conjuntamente los derechos a la igualdad y al trabajo contemplados en los artículos 13 y 25 de la Constitución Nacional, encuentra la Corte, que la medida no es irrazonable ni desproporcionada ya que el fin que persigue la norma es menos lesivo de los derechos fundamentales que la afectación de los principios que se consideran en este caso vulnerados. En efecto, como se ha venido explicando, la mayor exigencia del cómputo de la experiencia profesional a los ingenieros y a las profesiones afines y auxiliares se deriva de la necesidad de evitar o disminuir, en la medida de lo posible, los riesgos sociales vinculados con el ejercicio de tales profesiones que como se veía se puede relacionar con la protección de derechos fundamentales de primerísimo orden como la vida, la integridad personal, la seguridad personal y la salud.

7.45. En este caso no se estaría dando una violación al derecho a la igualdad y al trabajo de carácter injustificada, desproporcionada o irrazonable, ya que no se incumple de ningún modo con los aspectos expuestos en la Sentencia C- 191 de 2005 y que se refieren a las limitaciones materiales en la regulación del ejercicio de las profesiones y oficios y la exigencia de títulos de idoneidad. En este caso el legislador no violó las limitaciones materiales, competenciales y procedimentales que se analizaron en el punto 5.11. de esta providencia y que se refieren a la prohibición de que se establezcan exigencias desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas o requisitos innecesarios que limiten el derecho al trabajo.

7.46. Comprueba la Corte que en este caso la mayor exigencia en el cómputo de la experiencia profesional no viola de manera desproporcionada e irrazonable el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo, ya que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 tiene como objetivo la regulación de una actividad que por su alto impacto y riesgo social sobre la colectividad debe ser sujeto a requerimientos especiales como la exigencia del título de

idoneidad y el cómputo de la experticia a partir de este.

7.47. En el mismo sentido no se violaría el artículo 25 de la C.P. sobre el derecho al trabajo porque en este caso no se está limitando la posibilidad de trabajar y acceder al concurso de méritos por parte los ingenieros, profesiones afines y auxiliares, sino que establece una exigencia mayor a los profesionales que se dediquen a dicha la actividad para computar los años de experiencia, exigencia que se establece para todos los profesionales que se dediquen a dicha actividad. Por otra parte se repite que dicha diferenciación tiene una justificación razonable ya que dichas actividades suponen un riesgo social que puede afectar derechos fundamentales de la comunidad y que amerita ser regulada de manera diferenciada en ejercicio de la libre configuración del legislador establecida en el artículo 26 de la C.P.

7.48. De acuerdo con lo anterior se puede decir en primer lugar (i) que la profesión de ingeniero, profesiones afines y auxiliares son todas ellas actividades que involucran un claro riesgo social; en segundo término que (ii) la exigencia de aportar un título académico está destinada a conjurar una serie de amenazas, peligros y riesgos que se ciernen sobre los ciudadanos y que pueden amenazar su vida, integridad personal, seguridad y su salud; en tercer término (iii) que de ninguna manera se trata de discriminar con esta norma a un grupo de profesionales sobre otros, sino que a partir de los mayores requerimientos para el cómputo de la experiencia profesional en actividades relacionadas con la ingeniería, profesiones afines y auxiliares se trata de proteger a la comunidad y la sociedad de eventuales riesgos sociales; en cuarto lugar (iv) que dicha diferenciación cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, ya que el legislador en su potestad de libre configuración en el establecimiento de títulos de idoneidad de actividades que impliquen riesgo social lo que estableció fue la posibilidad de que se valorara en este caso la experticia a partir de la expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, circunstancia que tiene como finalidad evitar riesgos sociales por el ejercicio de esta actividad; por último y en quinto lugar (v) tampoco se comprueba que esta norma viole el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la C.P., porque en este caso no se está restringiendo la posibilidad de trabajar y acceder al concurso de méritos, sino que se establece una diferenciación razonable y justificada que se deriva de la libre configuración del legislador en la exigencia del título de la idoneidad para evitar el riesgo social en el ejercicio de determinadas profesiones que pueden afectar los intereses de la comunidad.

7.49. En conclusión estima la Corte que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 no desconoció el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 superior ni el artículo 25 de la C.P. referente al trabajo, y por ende la norma demandada debe declararse exequible ya que en este caso la mayor exigencia del cómputo de la experiencia profesional a partir de la expedición de la matrícula profesional se justifica razonablemente. En efecto, en este caso la norma demandada tiene una explicación constitucionalmente legítima, es idónea y proporcional ya que trata de prevenir y evitar el riesgo social que conlleva el ejercicio de la ingeniería, profesiones afines y auxiliares. En este caso se admite la diferenciación del cómputo de la experiencia profesional con relación a otras actividades y oficios, ya que la exigencia de la matrícula profesional o el certificado de inscripción profesional tiene una finalidad constitucionalmente legítima que consiste en demostrar que se cuenta con una formación

académica y una experiencia específica para asumir la responsabilidad que implica el ejercicio de estas profesiones que pueden afectar derechos fundamentales de primerísimo orden.

#### VIII. DECISION

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

#### RESUELVE

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 por el cargo propuesto.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El año de la Ley demandada es el 2003.

2 Artículo 13. C.P.: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

3 Folios 6 y 7 de la demanda.

4 Folio 13 de la demanda.

5 Folio 5 de la demanda.

6 Folio 193.

7 Ibíd.

8 M.P. Ciro Angarita Barón.

9Folio 127.

10Se dice en la intervención que, “Debe reseñarse que la regulación establecida en el precepto demandado no resulta materialmente odiosa ni contraria al principio de igualdad o al derecho a desempeñar funciones públicas, o al derecho al trabajo, si se revisan las delicadas tareas y responsabilidades profesionales e institucionales que están llamados a cumplir los ingenieros, que, para el caso colombiano, se enfatizan en la necesidad de dar solución y solventar los distintos factores de riesgo existentes en materia de infraestructura y de aguas, donde las fallas geológicas, topográficas y los derrumbes en puentes y carreteras son el pan de cada día, enfatizadas en la necesidad de generar desarrollo en un país carente de vías transitables y con déficit de maquinaria productiva, falencias que representan un escollo frente a los retos que demanda la apertura económica; circunstancias que se suman a la necesidad de garantizar, con el quehacer ordinario de dicha profesión, otros derechos fundamentales de la población, como, como por ejemplo, el de la vivienda en condiciones dignas, exigen del legislador ejercer un control más estricto sobre la profesión de ingeniero y de algunas profesiones afines, en razón de de (sic) la responsabilidad superior que de suyo les pertenece” (Folio 228).

11 Ibíd.

12 Folio 245 del expediente.

13 Folio 244.

14Folio 245.

15Folio 253.

16 En la Sentencia C- 149 de 2009 se establece que, “... la competencia del Congreso al regular el ejercicio de las profesiones que impliquen riesgo social incluye la posibilidad de expedir las normas sobre (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar la formación académica; generan riesgo social y requieren de un mayor grado de injerencia estatal; y, en general (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios, y correlativamente, las sanciones que cabe imponer” (Folio 253). Dicen los intervinientes que la posición de la Corte ha sido unánime y reiterada al sostener que la posibilidad de exigir títulos de idoneidad de acuerdo a la Sentencia C- 239 de 2010 “no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional [art. 216 de la C.N]”. Además indican que, “En casos de profesiones que puedan poner en

peligro la sociedad es razonable y legítimo exigir títulos de idoneidad como una herramienta para disminuir el riesgo que el desarrollo de estas profesiones podría tener en el conglomerado social” (Folio 253).

17Ibíd.

18Folio 254.

19Folio 267.

20Folios 267-268.

21Folio 268.

22Folios 269-270.

23Folio 274.

24Folio 275.

25Negrillas fuera del texto. Folio 290.

26Folio 291.

28 Folio 291

29Folio 295.

30Folio 299.

31ALEXY, Robert, Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios- Fundación Beneficiaria Et Peritia Iuris, 2004, pp. 34 y ss.

32Folio 302.

33Folio 314.

34 Folio 322.

35Folio 325.

36Folio 326.

37Folio 328-329

38 Negrilla fuera del texto. Folio 337.

39 Folio 337.

40“Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones”.

41 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se demandaba los artículos 5°, 18 y 20 de la Ley 842 de 2003.

42 En la sentencia C-377 de 1994, la Corte resolvió declarar exequibles tres apartes de la Ley 14 de 1962, “Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina y Cirugía” —el literal (a) y los parágrafos 1 y 2 del artículo 2°—. Lo que se debatió en esta sentencia fue lo siguiente: “Sostiene el demandante, trayendo en apoyo de su tesis diversos artículos de la Constitución, que las normas demandadas no pueden prohibir el ejercicio de la medicina a los empíricos, porque al hacerlo violan derechos constitucionales fundamentales del que ejerce la profesión médica sin estar legalmente autorizado, lo mismo que quien decide ser paciente suyo”.

43 Sentencia T-408 de 1992. En este caso la Corte estudió una acción de tutela presentada contra el Instituto Metropolitano de Salud de Medellín (División de Atención al Medio Ambiente, Sección Control de Medicamentos) por una persona a la que se “(...) le prohibió ‘practicar’ cualquier acto reservado al ejercicio de las profesiones de la salud (medicina, farmacia y otras), así como ‘la práctica de cualquier otro acto que por medio de cualquier terapéutica se dedique a tratar enfermedades’, conminándolo con una sanción de multa”, decisión con la cual, a juicio del accionantes se le violaban “sus derechos al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre escogencia de profesión, a la investigación, y a la igualdad real y efectiva”.

44 M.P. Jorge Arango Mejía. La Corte resolvió en esta Sentencia declarar inexecutable el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 2° de la Ley 72 de 1993, por considerar que se viola el principio de igualdad cuando una norma, “(...) sin una clara justificación, permite que personas con preparación inferior a la impartida en las universidades colombianas, puedan, por el simple hecho de exhibir un título expedido por un centro educativo extranjero, ejercer su profesión en nuestro país, en igualdad de condiciones con los profesionales formados en Colombia.”

45 Se dijo en aquella ocasión que, “La disposición faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad, sugiriendo, por el uso del verbo ‘podrá’, que tal potestad es una mera posibilidad y no una obligación. Sin embargo, a juicio de la Corte, la exigencia a los profesionales de sus respectivos títulos académicos de idoneidad, no es una simple facultad sino una verdadera obligación. Porque, dejando de lado la exégesis aislada de la norma, la interpretación sistemática de la Constitución así lo indica. No se concibe cómo la ausencia de la obligación mínima de acreditar la idoneidad profesional con títulos académicos, contribuya a proteger los derechos de la comunidad, si resulta que los usuarios de los servicios, por no ser expertos, están, en la mayoría de los casos, en absoluta imposibilidad de juzgar sobre la real capacidad de los profesionales que los atienden. La razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aun para las profesiones distintas del derecho y las ciencias de la salud”.

46 En dicha sentencia se dijo que: “Para la Corte, que la Constitución permita requerir títulos de idoneidad es la ‘manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica’, a la vez que ‘son indispensables para acreditar la preparación académica y

científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades'. Es por ello que la jurisprudencia ha considerado que 'la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares'".

47 Como se explicaba anteriormente en la Sentencia C-606 de 1992 la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 70 de 1979, 'Por la cual se reglamenta la profesión de topógrafo y se dictan otras disposiciones sobre la materia'. La Corte en este caso dispuso que era viable en este caso exigir como requisito para el ejercicio de esta profesión de la licencia profesional y se estableció que, "(...) claramente la voluntad del legislador de crear como requisito para el ejercicio de la profesión de topografía una licencia profesional (...). Su existencia es indudable a partir de un análisis sistemático de la norma y de los contenidos concretos de los artículos citados, especialmente del artículo décimo transcrito. Se trata pues, a juicio de esta Corporación, de un error de técnica legislativa, subsanable a partir de la interpretación racional de la ley. Error que, salvo que implique una ambigüedad tal que conlleve una violación de la Carta, carece de relevancia constitucional. Así, el artículo segundo y los otros de la ley que se estudian y que hacen referencia a la licencia son constitucionales en lo que se refiere a la existencia de la mencionada licencia."

48 Citada en la sentencia C- 191 de 2005.

49 Sentencia C-964 de 1999. Sin embargo, ya antes la Corte en la sentencia C-606 de 1992, había señalado que la legítima 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".

50 Al respecto, la sentencia C-191 de 2005 señaló lo siguiente: "En cuanto a los límites materiales, además del propósito básico, consistente en que las limitaciones deben ser razonables y proporcionadas, la Corte ha señalado, por ejemplo, los siguientes límites específicos: (1) No puede el legislador expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada; (2) No puede el legislador establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal; (3) También desconoce el legislador la libertad en cuestión, así como la libertad de asociación, cuando se exige a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal; (4) Tampoco puede el legislador excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad". Ver también sentencias: C-570 de 2004, C-373 de 2002 Y C-606 de 1992.

51 Ver por ejemplo, las sentencias C-791 de 2002, C-974 de 2002 y C-734 de 2003.

53 En tal sentido se pronunció la sentencia C-078 de 2003, caso en el que se resolvió declarar fundadas las objeciones presidenciales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 80 del proyecto de Ley número 44 de 2001, Senado, y 218 de 2002, Cámara de Representantes,

“Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”. Posteriormente, en la precitada sentencia C-570 de 2004, caso en el que se estudió la constitucionalidad de varias normas de la Ley 842 de 2003, se consideró que “(...) el legislador no podía derogar de manera indiscriminada todas las leyes enunciadas en el artículo 78, por cuanto varias de ellas habían creado consejos profesionales, que tenían naturaleza pública, razón por la cual su abrogación general requería que la ley hubiese sido de iniciativa gubernamental, puesto que ella estaba modificando la estructura de la administración. Lo anterior no significa que la Ley 842 no pudiera derogar los apartes de las leyes comentadas que no se refirieran a los Consejos Profesionales y a sus funciones.”

54 Así en la Sentencia C-606 de 1992, esta Corporación se pronunció sobre un error de técnica legislativa, subsanable a partir de la interpretación racional de la ley.

55 Sentencia C-191 de 2005.

56 Negrilla fuera del texto. Del mismo modo en la sentencia C-012 de 2000, la Corte Constitucional consideró, con base en el artículo 26 de la Constitución Política, que “(...) no se agota la facultad del legislador por el hecho de que una ley reglamente, en forma general, una profesión, y, otra ley, de manera específica, entre a reglamentar a algunas ramas de esa profesión”; concretamente se consideró que el legislador podía reglamentar el ejercicio de las profesiones de ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica y profesiones afines (Ley 51 de 1986), así existiera una regulación anterior, general a todos los profesionales de la ingeniería.

57 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

58 DIARIO OFICIAL NUMERO 23640, Bogotá, viernes 26 de noviembre de 1937. Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de ingeniería.

59 Negrilla fuera del texto.

60 Negrilla fuera del texto.

61 Negrilla fuera del texto.

62 DIARIO OFICIAL No 35182, viernes 19 de enero de 1979. Por el cual se reglamenta el ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y profesiones auxiliares.

63 Inciso tercero artículo 1° ley 64 de 1978. “La presente reglamentación no se aplicará al ejercicio profesional de Las especialidades de la Ingeniería, la Arquitectura y profesiones auxiliares ya reguladas por medio de las Leyes 20 de 1971, 14 de 1975 y 18 de 1976, así como en virtud de cualesquiera otras disposiciones legales, que al empezar a regir esta Ley, estuvieren vigentes”.

64 Negrillas fuera del texto.

65 Negrillas fuera del texto.

66 Negrillas fuera del texto.

67 Negrilla fuera del texto.

68 GACETA DEL CONGRESO, número 361 de jueves 2 de agosto de 2001. Proyecto de Ley Número 44 de 2001 Senado. Exposición de motivos elaborada por el Senador de la República José Jaime Nicholls.

69 En esta parte se dijo que, “La Ingeniería y sus profesiones auxiliares han sido reglamentadas en nuestra legislación, desde la expedición del Acto Legislativo número 1 de 1936, inicialmente con la Ley 94 de 1937, reglamentación que se ha venido modificando al introducirse algunas reformas, de acuerdo con los nuevos programas o ramas de la ingeniería que han ido apareciendo con los avances de la ciencia y la tecnología (...) La Ley 64 de 1978, expedida con base en normas anteriores de igual rango, en especial de la Ley 94 de 1937, creó el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura (hoy Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares), como el organismo encargado de inspeccionar y vigilar el ejercicio de dichas profesiones, sin establecer su naturaleza jurídica, ni el carácter de sus recursos, conllevando diversas interpretaciones respecto de su funcionamiento; lo que hace necesario que mediante la ley, se aclaren o determinen estos aspectos. Así mismo, la Ley 64 de 1978 estableció las sanciones a los profesionales por la violación del Código de Ética, pero delegó en el Consejo creado establecerlo, para que fuera adoptado mediante resolución por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, circunstancia que debe acoplarse hoy y de manera urgente, a los principios de la nueva Constitución, la cual establece como de exclusiva competencia del legislador ordinario, dicha adopción o expedición, así como la de establecer el procedimiento para su aplicación (...)” (Ibíd., pp. 23 a 24). También se dijo que, “(...) con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, se expidieron algunas reglamentaciones profesionales, en particular para algunas ramas de la ingeniería, como para algunas de sus profesiones auxiliares, sin que hasta la fecha se hayan producido los efectos que con tales reglamentaciones se buscaban, llegando al caso en que ni siquiera se ha instalado los Consejos creados por ellas, perjudicando a los profesionales respectivos, como es el caso de los Ingenieros Pesqueros, a los que la ley les exige estar matriculados y sin embargo, nunca se instaló el Consejo que según ésta, debe otorgarles la Matrícula; circunstancia que se traduce en impedimento legal para su ejercicio profesional, haciéndose imperativo retomar legalmente ese control ajustándolo al reglamento propuesto. Situación análoga ocurre con los ingenieros Agrícolas, Agronómicos y Forestales (...)”.

70 El párrafo de dicha disposición estableció que, “En los casos en que los contratantes del sector público o privado, o cualquier usuario de los servicios de Ingeniería pretendan establecer si un profesional se encuentra legalmente habilitado o no, para ejercer la profesión, podrán sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente artículo, requerir al Copnia la expedición del respectivo certificado de vigencia”. Del mismo modo en el artículo 7º de dicha normatividad se establece los Requisitos para obtener la matrícula y la tarjeta de matrícula profesional. En dicho artículo se dice que, “Sólo podrán ser matriculados en el Registro Profesional de Ingeniería y obtener la Tarjeta de Matrícula Profesional, para poder ejercer la profesión en territorio nacional quienes: a) Hayan adquirido el título de académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior

oficialmente reconocidas de acuerdo con las normas legales vigentes; b) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, situación que debe ser avalada por el Icfes o por el organismo que se determine para tal efecto; c) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia”.

71 GACETA DEL CONGRESO, número 169 de 17 de mayo de 2002. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 218 de 2002 Cámara, 044 de 2001 Senado. Presentada por los Representantes a la Cámara Armando Amaya Álvarez, María Isabel Mejía, Plinio Olano Becerra, Gustavo López Cortés y Claribel Mejía Sierra.

72 GACETA DEL CONGRESO, número 169 de 17 de mayo de 2002.

73ARTÍCULO 2o. EJERCICIO DE LA INGENIERÍA. Para los efectos de la presente ley, se entiende como ejercicio de la ingeniería, el desempeño de actividades tales como: a) Los estudios, la planeación, el diseño, el cálculo, la programación, la asesoría, la consultoría, la interventoría, la construcción, el mantenimiento y la administración de construcciones de edificios y viviendas de toda índole, de puentes, presas, muelles, canales, puertos, carreteras, vías urbanas y rurales, aeropuertos, ferrocarriles, teleféricos, acueductos, alcantarillados, riesgos, drenajes y pavimentos; oleoductos, gasoductos, poliductos y en general líneas de conducción y transporte de hidrocarburos; líneas de transmisión eléctrica y en general todas aquellas obras de infraestructura para el servicio de la comunidad (...)

74Negrilla fuera del texto.

75Del mismo modo se dijo que, “Se pretende también en este proyecto tratar de adecuar a al jurisprudencia constitucional la reglamentación de las profesiones, haciendo de esta ley un modelo de referencia para las demás reglamentaciones profesionales que debe expedir el Congreso en ejercicio de sus funciones y en desarrollo de los artículos 26 y 150, numeral 8, de la Carta Política”. (Gaceta del Congreso No 361, jueves 2 de agosto de 2001, p. 24).

76Gaceta del Congreso 169 de 17 de mayo de 2002.

77Gaceta del Congreso 228 de 14 de junio de 2002.

78Gaceta del Congreso 228 de 14 de junio de 2002.

79 GACETA DEL CONGRESO, número 228 de 14 de junio de 2002. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 218 de 2002 Cámara, 044 de 2001 Senado. Presentada por los Representantes a la Cámara Armando Amaya Álvarez, María Isabel Mejía, Plinio Olano Becerra, Gustavo López Cortés y Claribel Mejía Sierra. ISSN 0123-9066.

80 Se siguen, en especial, las sentencias T-291 de 2009 y T-340 de 2010.

81 Sentencias T-352 de 1997 y C-090 de 2001.

82 Véase Sentencias C-345 de 1993 y C-058 de 1994, C-094 de 1993 y T-152 de 2007.

83 Véase Sentencias C-094 de 1993 y T-152 de 2007.

84 BOBBIO, Norberto. Igualdad y libertad, Barcelona, Paidós, 1993, pp. 53 - 54

85 ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 381 y ss.

86 Sentencia C-1125 de 2008.

87 En la sentencia C-455 de 2011, la Corte estudió la acción pública instaurada contra un precepto que según el accionante es palmaria la “supuesta contradicción entre el aparte acusado y el contenido del derecho a la igualdad pues, según el actor, la norma plantea un trato discriminatorio injustificado entre los patrulleros y los demás miembros del cuerpo de Policía Nacional pues los primeros, a diferencia de los segundos, para ascender dentro de la estructura policial tienen que acreditar “no haber sido sancionado[s] en los últimos tres (3) años.”

88 Ver por ejemplo las sentencias T-422 de 1992, T-530 de 1993, C-1043 de 2006 y C-075 de 2007.

89 Ver, sobre el principio de proporcionalidad, las sentencias T-015 de 1994, C-022 de 1996, C, T-230 de 1994, C-584 de 1997, C-309 de 1997 y T-916 de 2002.

90 Empleada inauguralmente por el Tribunal Constitucional Alemán y la Corte Europea de Derechos Humanos, según explicó la Corte en sentencias T-422 de 1992, C-026 de 1996 y C-093 de 2001.

91 Cfr. Sentencia C-022 de 1996. Sobre el alcance del principio de proporcionalidad como herramienta hermenéutica, ver también los fallos T-015 de 1994, C-309 de 1997. C-475 de 1997, C-392 de 2002.

92 *Ibíd.*

93 En cuanto a esta hipótesis, el estudio se limita a determinar si la medida adoptada por el legislador es potencialmente adecuada o idónea para alcanzar un fin que no se encuentra prohibido por la Constitución, “Dado que esta modalidad del juicio de igualdad se aplica sobre ámbitos donde el legislador goza de una amplia libertad de configuración política, el grado de intensidad del escrutinio que lleva a cabo el juez constitucional no puede ser de tal magnitud que termine por sustituir la función que le corresponde desarrollar al Congreso como representante de la voluntad popular.” Sentencia C-563 de 1997.

94 Sentencia C 445 de 2011.

95 Sentencia C-227 de 2004.

96 Sentencia C-455 de 2011.

97 El artículo 7º de la Ley 842 de 2003 dispone lo siguiente: “ARTÍCULO 7o. REQUISITOS PARA OBTENER LA MATRÍCULA Y LA TARJETA DE MATRÍCULA PROFESIONAL. Sólo podrán ser matriculados en el Registro Profesional de Ingenieros y obtener tarjeta de matrícula profesional, para poder ejercer la profesión en el territorio nacional, quienes: a) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas, de acuerdo con las normas legales vigentes; b) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, situación que debe ser avalada por el ICFES o por el organismo que se determine para tal efecto; c) Hayan adquirido el título académico de Ingeniero en cualquiera de sus ramas, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia. PARÁGRAFO 1o. Los títulos académicos de postgrado de los profesionales matriculados no serán susceptibles de inscripción en el registro profesional de ingeniería, por lo tanto, cuando se necesite acreditar tal calidad, bastará con la presentación del título de postgrado respectivo, debidamente otorgado por universidad o institución autorizada por el Estado para tal efecto. Si el título de postgrado fue otorgado en el exterior, solo se aceptará debidamente consularizado o apostillado de acuerdo con las normas que rigen la materia. PARÁGRAFO 2o. La información que los profesionales aporten como requisitos de su inscripción en el registro profesional respectivo, solamente podrá ser afiliada por el Copnia para efectos del control y vigilancia del ejercicio profesional correspondiente, excepto cuando sea requerida por las demás autoridades de fiscalización y control para lo de su competencia o cuando medie orden judicial”.

98 El artículo 9º de la Ley 842 de 2003 establece lo siguiente: “Para obtener la matrícula profesional o el certificado de que trata la presente ley, el interesado deberá presentar ante el Consejo Profesional Seccional o Regional de ingeniería del domicilio de la Universidad o Institución que otorgó el título, el original correspondiente con su respectiva acta de grado, fotocopia del documento de identidad y el recibo de consignación de los derechos que para el efecto fije el Copnia. Verificados los requisitos, el Seccional o Regional correspondiente, otorgará la matrícula o el certificado, según el caso, el cual deberá ser confirmado por el Consejo Nacional de Ingeniería en la sesión ordinaria siguiente a su recibo, ordenando la expedición del documento respectivo”.

99 Negrillas fuera del texto.

100 “Artículo 14º.- De la experiencia. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridos o desarrollados mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio. Para los efectos del presente Decreto, la experiencia se clasifica en profesional, específica, relacionada y general: a) Experiencia profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación universitaria, profesional o especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad.

102 Folio 6-7.

103 Folio 13.

104 Consultar, entre otras, las Sentencias C-002 de 1993; C-190 de 1996; C-049 de 1996; C-617 de 1996; C-619 de 1996; C-034 de 1997; C-744 de 1998; C-507 de 2001; C-098 de 2003; C-293 de 2006; C-034 de 1997.

105 En ejercicio de la acción pública, se solicitó ante la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso 2º del artículo 56 del Decreto 196 de 1971 “Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”. Según la demandante, al exigir la disposición acusada que el abogado interesado en “gestionar una demanda deb[a] recibir la aceptación de su colega antecesor”, se vulnera el derecho a la igualdad y al trabajo. La Corte consideró que tal disposición no desconocía la libertad de ejercer profesión u oficio, por ende, declaró exequible dicho artículo.

106 Continuando con la Sentencia C- 212 de 2007, se dijo que el Decreto 196 de 1971, por el cual se dicta el Estatuto de Ejercicio de la Abogacía lo referente a la necesidad de inscripción previa para ejercer la profesión.

107 “ARTICULO 4o. Para la calificación de los concursos se valorará especialmente la experiencia de los candidatos (...) PARAGRAFO 1o. Para efectos del presente artículo, se contabilizará la experiencia en el ejercicio de la profesión de Abogado desde la fecha de obtención del respectivo título.”

108 ALEXY, Robert, Op. cit. p. 112

109 Sentencia T- 729 de 2010.

110 Literal a) de la Ley 842 de 2003.

111 Ibíd.

112 En cuanto a las profesiones auxiliares a la ingeniería se estableció en el artículo 3º de la Ley 842 de 2003 que, “Se entiende por Profesiones Auxiliares de la Ingeniería, aquellas actividades que se ejercen en nivel medio, como auxiliares de los ingenieros, amparadas por un título académico en las modalidades educativas de formación técnica y tecnológica profesional, conferido por instituciones de educación superior legalmente autorizadas, tales como: Técnicos y tecnólogos en obras civiles, técnicos y tecnólogos laboratoristas, técnicos y tecnólogos constructores, técnicos y tecnólogos en topografía, técnicos y tecnólogos en minas, técnicos y tecnólogos delineantes en ingeniería, técnicos y tecnólogos en sistemas o en computación, analistas de sistemas y programadores, técnicos y tecnólogos en alimentos, técnicos y tecnólogos industriales, técnicos y tecnólogos hidráulicos y sanitarios, técnicos y tecnólogos teleinformáticos, técnicos y tecnólogos agroindustriales y los maestros de obras de construcción en sus diversas modalidades, que demuestren una experiencia de más de diez (10) años en actividades de la construcción, mediante certificaciones expedidas por ingenieros y/o arquitectos debidamente matriculados y, excepcionalmente, por las autoridades de obras públicas y/o de planeación, municipales”.

113 Ver numeral 6.2.7. de esta providencia en donde se explica la Exposición de Motivos del Primer Debate de la Cámara.