

Sentencia C-492/96

DERECHO DE ASOCIACION-Vulneración por exigencia de asociarse

Una de las formas de violar el derecho consiste precisamente en exigir la asociación para tener acceso al ejercicio de determinado derecho fundamental o para alcanzar beneficios que normalmente debería obtener sin necesidad de asociarse.

EJERCICIO DE PROFESION-Constitución de colegios

La propia Constitución autoriza, en lo relativo al ejercicio de las profesiones, que, por decisión de los propios profesionales, se puedan constituir asociaciones denominadas colegios y organizarse mediante ellos, siempre que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, con lo cual se quiere significar que no se trata de círculos cerrados o exclusivos a los que únicamente puedan acceder determinadas clases de personas.

COLEGIO DE PROFESIONALES-Objeto

Los colegios de profesionales no responden simplemente a una necesidad asociativa entre sus integrantes para alcanzar fines individuales de cada uno de ellos, sino que se proyectan hacia el entorno social, si se tiene en cuenta que su primordial objeto radica en establecer formas de autocontrol, de preservación y de aquilatamiento de la preparación, la idoneidad, la ética y la eficiencia de quienes, en el campo de la actividad respectiva, habrán de ejercer su profesión.

COLEGIO DE PROFESIONALES-Requisitos de afiliados

No es extraño que tales asociaciones exijan requisitos a sus afiliados, en el campo de la formación académica, de la experiencia y del prestigio, ni que vigilen de cerca la conducta que ellos observan en el ejercicio profesional, su rendimiento, la calidad de sus servicios y su creciente capacitación, así como las sanas prácticas de competencia, pues de lo que se trata es de brindar garantías a la sociedad y fortaleza al desarrollo de la profesión. Si bien toda persona es libre de escoger profesión u oficio, la ley está autorizada para exigir títulos de idoneidad -uno de los cuales puede ser precisamente, además del académico, el que

proviene del aval otorgado al individuo por una asociación profesional legalmente reconocida- y que, adicionalmente, las autoridades competentes están en la obligación de inspeccionar y vigilar dicho ejercicio.

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Límites

La libertad de ejercer profesión u oficio no es absoluta y, por el contrario, el ordenamiento jurídico plasma respecto de ella importantes restricciones, en guarda del interés colectivo.

ASOCIACION DE PROFESIONALES-Calidad de los servicios

Cuando el Estado, mediante la ley, busca asegurar la calidad de los servicios profesionales, dando crédito a quien demuestra, a través de la asociación a la cual pertenece, una mayor experiencia y una adecuada preparación, en virtud de las exigencias internas de sus propios colegas, que así lo garantizan, no está castigando al no asociado -quien puede ejercer su actividad en campos respecto de los cuales no se exija el mencionado aval-, ni obligando a las personas a asociarse. Que éstas, por su cuenta, concluyan en los mayores beneficios que habrá de proporcionarles la asociación, es algo diferente.

SERVICIO PROFESIONAL-Exigencia de pertenecer a asociaciones/COLEGIO DE PROFESIONALES-Asignación de funciones públicas

El Estado, en lo que se refiere a los servicios que él mismo demanda de quienes ejercen una cierta profesión, está en libertad de establecer mecanismos orientados a garantizar el mayor nivel de quienes habrán de prestárselos, uno de los cuales puede consistir en la exigencia de pertenecer a asociaciones calificadas y reconocidas en la materia, y ello encuentra respaldo en el precepto constitucional que autoriza a la ley para asignar funciones públicas a los colegios de profesionales. Tampoco se vulnera el derecho de igualdad al prever este tipo de normas, ya que no se trata de consagrar preferencias o discriminaciones injustificadas, sino de otorgar reconocimiento a factores objetivos que permitan obtener mayor certidumbre sobre los antecedentes profesionales y el grado de preparación de quienes están vinculados a instituciones que así lo garantizan. La diferenciación que pueda resultar de ello es justificada y razonable, y corresponde a las finalidades del efectivo control sobre la calidad de los servicios profesionales.

AVALUO DE INMUEBLES EN MATERIA TRIBUTARIA/LONJA DE PROPIEDAD RAIZ-Afiliación del avaluador/AVALUO DE INMUEBLES EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

La Corte no encuentra que, en una materia como los avalúos de bienes para efectos tributarios o para los diversos fines que cumplen las entidades públicas en actuaciones administrativas, resulten violados los derechos de ejercicio profesional, de igualdad o de asociación de quienes no pertenecen a lonjas de propiedad raíz, por el hecho de que se exija la afiliación del avaluador a una lonja, su registro en ella o el respaldo de la misma, para prestar al Estado sus servicios. Se busca aprovechar, en beneficio del interés público, la experiencia y el reconocido prestigio de las lonjas como índice demostrativo de la aptitud del avaluador. El Estado se reserva el derecho de confiar ciertas funciones públicas a colegios o asociaciones de profesionales.

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION-Naturaleza/PARTICULARES-Ejercicio de funciones públicas

Una de las formas de descentralización es la denominada “por colaboración”, que vincula a los particulares al servicio público, en búsqueda de la eficiencia, la celeridad y la economía - también principios que inspiran la actividad de la administración- y como una manera de asegurar la participación de aquéllos en la vida de la comunidad. Esa participación no puede estar exenta de requisitos ni de cautelas acerca de la idoneidad de quienes, siendo particulares, cumplan ciertas funciones públicas. La vinculación de los particulares a una función antes confiada tan sólo a la entidad pública implica la eliminación de trámites innecesarios.

Referencia: Expediente D-1279

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79 (parcial) de la Ley 223 de 1995 y 27 (parcial) del Decreto 2150 de 1995.

Actor: Dolfus Romero Celis

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintiséis (26) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES. INTERVENCIONES. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Han sido acusados ante la Corte los artículos 79 (parcial) de la Ley 223 de 1995 y 27 (parcial) del Decreto 2150 de 1995, que dicen textualmente (se subraya lo demandado):

“LEY 223 DE 1995

(Diciembre 20)

Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 79.- Valor de enajenación de los bienes raíces. Adiciónase el estatuto tributario con el siguiente artículo:

ARTICULO 90-1.- Valor de enajenación de los bienes raíces. Cuando el administrador de impuestos y aduanas nacionales establezca que el valor de enajenación de los bienes raíces que aparece en las respectivas escrituras, es inferior en más de un cincuenta por ciento (50%) al valor comercial del correspondiente predio en el momento de enajenación, podrá tomar como valor comercial de enajenación y para todos los demás fines del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor comercial determinado en la forma prevista en este artículo, menos el 50% de margen de error.

Para la determinación del valor comercial de los inmuebles, los administradores de impuestos y aduanas nacionales deberán utilizar estadísticas, avalúos, índices y otras informaciones disponibles sobre el valor de la propiedad raíz en la respectiva localidad, suministradas por dependencias del Estado o por entidades privadas especializadas u ordenar un avalúo del predio, con cargo al presupuesto de la DIAN.

El avalúo debe ser efectuado por las oficinas de catastro, por el Instituto Agustín Codazzi o por las lonjas de propiedad raíz o sus afiliados. En caso de que existan varias fuentes de información, se tomará el promedio de los valores disponibles.

Cuando el contribuyente considere que el valor comercial fijado por la administración tributaria no corresponde al de su predio, podrá pedir que a su costa, dicho valor comercial se establezca por la lonja de propiedad raíz, el Instituto Agustín Codazzi o los catastros municipales, en los municipios donde no operen las lonjas. Dentro del proceso de determinación y discusión del impuesto, la administración tributaria podrá aceptar el avalúo pericial aportado por el contribuyente o solicitar otro avalúo a un perito diferente.

En caso de que haya diferencia entre los dos avalúos, se tomará para efectos fiscales el promedio simple de los dos.

PARAGRAFO.- Formación y actualización de catastros. El artículo 5º de la Ley 14 de 1983 y el artículo 74 de la Ley 75 de 1986, quedarán así:

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

PARAGRAFO 2.- El avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) de su valor comercial.

Establécese un período de transición de cuatro (4) años (1996 - 1997 - 1998 y 1999) para dar cumplimiento total a la presente norma.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Aquéllos municipios que a 31 de diciembre de 1995 cumplan el período de siete (7) años, que no hayan terminado la formación o actualización catastral, tendrán un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 1996 para terminarla”.

“DECRETO NUMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

(...)

ARTICULO 27.- Avalúo de bienes inmuebles. Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.

PARAGRAFO.- Si la entidad pública escoge la opción privada, corresponderá a la Lonja determinar, en cada caso, la persona natural o jurídica que adelante el avalúo de bienes inmuebles”.

Considera el actor que las transcritas normas vulneran los artículos 2, 13, 25, 26, 38, 53, 150, numeral 10, y 336 de la Constitución Política.

Según expone, la existencia de las normas acusadas impide a las personas que no estén inscritas en la Lonja de Propiedad Raíz gozar de las mismas oportunidades otorgadas a las que sí lo están, creando también una preferencia en favor de los particulares dedicados a la actividad comercial, porque ese es el propósito de las lonjas, pues su objeto está constituido por los negocios sobre la propiedad inmobiliaria, “si se tiene en cuenta que a raíz de la vigencia del artículo 27 del Decreto Ley 2150 de 1995 y del artículo 79 de la Ley 223 del mismo año, para que una entidad de Derecho Público pueda contar con la cooperación de un perito evaluador éste debe escogerse por la Lonja y para que la Lonja lo seleccione necesita

inscribirse en ella, pagando sumas crecidas por concepto de afiliación y de sostenimiento de la entidad”.

Así -dice-, se consagra un trato que discrimina entre quienes se afilien a la Lonja de Propiedad Raíz o se registren en ella y quienes no lo hagan, porque sólo a los primeros se les da la oportunidad de actuar o ejercer su actividad en los avalúos de inmuebles que realizan las entidades públicas.

A juicio del demandante, con las normas acusadas se vulnera también el derecho a la libre asociación, pues las personas dedicadas a esa actividad se ven forzadas a inscribirse únicamente a la Lonja de Propiedad Raíz y no pueden organizarse en asociaciones diferentes o ingresar a otras ya existentes, “como la Sociedad Colombiana de Avaluadores, la Cámara de Propiedad Raíz y la Lonja de Avaluadores de Colombia”.

Afirma que, en la práctica, se establece un monopolio, consistente en que se le asigna a una sola entidad de Derecho Privado la posibilidad de escoger los peritos avaluadores que se requieran para el avalúo de inmuebles, designación que sin duda representa un ingreso económico para dichas entidades y particularmente para sus afiliados.

Respecto de los apartes demandados del artículo 27 del Decreto Ley 2150 de 1995, anota adicionalmente que éste fue expedido con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 mediante el cual se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de su promulgación, expidiera normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

En criterio del accionante, los apartes demandados del artículo en cuestión, incluido el párrafo, nada tienen que ver con la supresión o reforma de procedimientos o trámites preexistentes porque lo que hicieron fue crear nuevos procedimientos y establecer más requisitos para el avalúo de bienes inmuebles que deben realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, apartándose por completo de las facultades otorgadas.

Dentro del término de fijación en lista, los ciudadanos ALVARO NAMEN VARGAS, DORIS

PINZON AMADO y JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, actuando a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y del Ministerio de Hacienda, respectivamente, presentaron sendos escritos enderezados a sustentar la de los artículos impugnados.

El primero de los nombrados señala que la expresión “Lonja de Propiedad Raíz” es “sustantivo genérico o apelativo a todas las lonjas de propiedad raíz o de las entidades gremiales o asociaciones que tengan la misma naturaleza y cualidades, sin que pueda entenderse que lo hace en referencia particular a una sola de éstas, por cuanto entre unas y otras no existe distinción hecha por la ley”.

Las disposiciones objeto de proceso -afirma- no son discriminatorias y su fin primordial consiste en controlar y preservar los dineros del erario. Considera que, si tales previsiones excluyen a algunos evaluadores de tal actividad, lo hacen con justa razón, pero afirma que ellas mismas les dan oportunidad de ajustarse a sus exigencias, porque simplemente se pueden inscribir en las lonjas, manteniendo la igualdad del artículo 13 de la Carta.

Precisan que, aunque las disposiciones acusadas reconocen que la inscripción de las personas que pueden actuar como evaluadoras ante las entidades públicas sólo puede surtir en las lonjas de propiedad raíz, no es menos cierto que en el texto de las mismas nunca se exige como presupuesto para la inscripción afiliarse o convertirse en socio de la respectiva lonja, luego, desde este punto de vista, no encuentra que exista base para concluir en la inconstitucionalidad de los apartes bajo estudio, pues ellos sólo se concretan a exigir la inscripción de la calidad de evaluador ante una asociación gremial a la que la ley le asignó la función de llevar dicho registro.

Afirman que la exigencia de ser socio de la lonja como presupuesto previo para ser inscrito como evaluador no puede ser aplicado actualmente frente al registro de evaluadores ante entidades públicas, por cuanto el Decreto Ley 2150 de 1995 reconoce el derecho a ser inscrito como tal a cualquier persona natural o jurídica, sin que se deba acreditar circunstancia distinta a la idoneidad para el desempeño de la función.

No encuentran fundamento a la afirmación hecha por el demandante en el sentido de que la ley discrimina entre afiliados y no afiliados a las lonjas de propiedad raíz, pues lo que exige es que quienes deseen actuar como evaluadores ante entidades públicas se inscriban como

tales en el registro que a partir de ahora debe llevar ese organismo.

Tampoco aceptan que la ley exija la afiliación a las lonjas para efectos de obtener la inscripción en el registro de evaluadores, razón por la cual no es dable pretender un beneficio económico a favor de un específico sector, dado que esta afirmación no se ajusta a la realidad.

En cuanto al supuesto exceso de facultades alegado por el actor, dicen que el Gobierno estaba facultado para modificar los procedimientos existentes con el objeto de agilizar y hacer más eficiente el servicio prestado por la administración. En materia de avalúos -afirman- no existía norma que determinara el procedimiento que se debía observar para contratar al experto evaluador, razón por la cual la Administración se vió obligada a “adoptar los previstos en disposiciones aplicables a la Administración de Justicia o a dictar regulaciones internas que facilitaran el proceso de selección. Dado que no existía norma, pero sí procedimientos de selección de los evaluadores en las entidades públicas, lo que se hizo fue modificar los trámites existentes, unificando criterios para toda la Administración. A la luz de la disposición que otorgó las facultades extraordinarias esto es totalmente válido, puesto que se logró el objetivo pretendido por la ley, cual era el de simplificar y unificar los procedimientos adelantados en las entidades, garantizando ante todo la transparencia en la actuación adelantada por la Administración”.

El apoderado del Ministerio de Hacienda manifiesta, además, sobre la presunta vulneración de la libertad de ejercer una profesión, que ésta siempre se ha entendido sujeta a unos límites, los cuales son precisamente fijados por el legislador. Considera que el artículo 26 de la Carta es lo suficientemente claro en admitir la intervención del Congreso con el propósito de exigir títulos de idoneidad y, adicionalmente, establecer los debidos controles en las mismas.

Expresa que en las normas existe una finalidad cual es la de determinar lo más firmemente posible el valor de los bienes sujetos a avalúo con las consecuencias fiscales que ello tiene.

Según informe secretarial, MARIA DEL ROSARIO VALDERRUTHEN BUENO, apoderada de la Federación Colombiana de Lonjas y Asociaciones Inmobiliarias -FEDELONJAS-, presentó, fuera de término, un escrito orientado a la defensa de la normatividad puesta en tela de juicio.

El Procurador General de la Nación (E), LUIS EDUARDO MONTOYA MEDINA, emitió el concepto de rigor el 24 de mayo de 1996, solicitando a la Corte que declare exequibles, en lo acusado, las normas demandadas.

A su juicio, no se vulnera el derecho a la igualdad, pues el legislador materializa el principio constitucional conocido como la descentralización por colaboración, entregándole a una entidad privada de notoria eficacia y trayectoria en el ramo de la actividad avaluadora el adelantamiento de un registro tan necesario para el interés social, en tanto se trata de preservar los intereses patrimoniales del Estado.

En cuanto a la actividad monopólica, opina que las disposiciones demandadas únicamente se concretan a establecer un registro que puede o no tener un valor determinado y, en dado caso, sería el de los costos operativos para la realización de la inscripción, sin que de allí se deriven beneficios económicos excluyentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Carta Política.

2. El derecho de asociación y el ejercicio de las profesiones. Importancia de los colegios de profesionales.

El actor estima que las disposiciones cuya inexequibilidad solicita desconocen el derecho de asociación, toda vez que su aplicación representa la práctica exclusión de los peritos avaluadores no afiliados a las lonjas de propiedad raíz, del ejercicio lícito de su profesión.

Ello implica, de acuerdo con el argumento central de la demanda, que las personas dedicadas a esa actividad se ven forzadas a inscribirse únicamente en las enunciadas asociaciones y no en otras -también existentes en el país, como la Sociedad Colombiana de Avaluadores, la Cámara de Propiedad Raíz y la Lonja de Avaluadores de Colombia- para poder actuar en calidad de peritos en el avalúo de bienes raíces con miras a la determinación del valor comercial relevante en materia tributaria (artículo 79 de la Ley 223 de 1995) y también para efectuar los avalúos de inmuebles a que haya lugar en actuaciones

administrativas (artículo 27 del Decreto 2150 de 1995).

La Corte ha insistido en que el derecho de asociación tiene un doble aspecto -positivo y negativo-, ya que a nadie se puede prohibir o impedir que se asocie, pero ningún individuo puede ser forzado u obligado a asociarse.

Una de las formas de violar el derecho consiste precisamente en exigir la asociación para tener acceso al ejercicio de determinado derecho fundamental o para alcanzar beneficios que normalmente debería obtener sin necesidad de asociarse.

No obstante, la propia Constitución autoriza, justamente en lo relativo al ejercicio de las profesiones, que, por decisión de los propios profesionales, se puedan constituir asociaciones denominadas colegios y organizarse mediante ellos, siempre que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, con lo cual se quiere significar que no se trata de círculos cerrados o exclusivos a los que únicamente puedan acceder determinadas clases de personas (artículo 26 C.P.)

Los colegios de profesionales, considera la Corte, no responden simplemente a una necesidad asociativa entre sus integrantes para alcanzar fines individuales de cada uno de ellos, sino que se proyectan hacia el entorno social, si se tiene en cuenta que su primordial objeto radica en establecer formas de autocontrol, de preservación y de aquilatamiento de la preparación, la idoneidad, la ética y la eficiencia de quienes, en el campo de la actividad respectiva, habrán de ejercer su profesión.

No es extraño, entonces, que tales asociaciones exijan requisitos a sus afiliados, en el campo de la formación académica, de la experiencia y del prestigio, ni que vigilen de cerca la conducta que ellos observan en el ejercicio profesional, su rendimiento, la calidad de sus servicios y su creciente capacitación, así como las sanas prácticas de competencia, pues de lo que se trata es de brindar garantías a la sociedad y fortaleza al desarrollo de la profesión.

La misma norma constitucional señala que la ley podrá asignar a los colegios de profesionales funciones públicas y establecer los debidos controles.

Un análisis sistemático de las reglas constitucionales referentes al ejercicio de las profesiones permite concluir que, si bien toda persona es libre de escoger profesión u oficio, la ley está

autorizada para exigir títulos de idoneidad -uno de los cuales puede ser precisamente, además del académico, el que proviene del aval otorgado al individuo por una asociación profesional legalmente reconocida- y que, adicionalmente, las autoridades competentes están en la obligación de inspeccionar y vigilar dicho ejercicio.

Ya al respecto ha señalado la Corte:

“En Colombia, tal como lo establece la disposición constitucional citada, toda persona es libre de escoger profesión u oficio e inclusive, si la ley no ha exigido formación académica para la ocupación seleccionada en virtud de esa libertad, la norma hoy vigente las favorece a todas, como regla general, con el libre ejercicio, a menos que su índole propia implique en sí mismo un riesgo para la sociedad.

Ese principio de libertad, que se conjuga con el derecho al trabajo (artículo 25 de la Constitución), no se concibe como absoluto, al igual que sucede con todas las libertades y derechos reconocidos en la Carta Política. De su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas.

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

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

Así pues, la libertad de ejercer profesión u oficio no es absoluta y, por el contrario, el

ordenamiento jurídico plasma respecto de ella importantes restricciones, en guarda del interés colectivo.

Ahora bien, en lo que respecta a las asociaciones de profesionales, la posibilidad de fundarlas o de adherir a ellas es libre, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 38 de la Constitución y, según las directrices jurisprudenciales, el Estado no puede establecer sanciones para quien, según su autónomo criterio, decida no asociarse, lo cual, sin embargo, no se opone a la exigencia que pueda hacer la ley -por cuanto se refiere a la idoneidad del ejercicio profesional- de obtener el respaldo de colegios o asociaciones de profesionales en el ramo para asumir determinadas responsabilidades concretas que puedan repercutir a nivel social.

De ese modo, cuando el Estado, mediante la ley, busca asegurar la calidad de los servicios profesionales, dando crédito a quien demuestra, a través de la asociación a la cual pertenece, una mayor experiencia y una adecuada preparación, en virtud de las exigencias internas de sus propios colegas, que así lo garantizan, no está castigando al no asociado -quien puede ejercer su actividad en campos respecto de los cuales no se exija el mencionado aval-, ni obligando a las personas a asociarse. Que éstas, por su cuenta, concluyan en los mayores beneficios que habrá de proporcionarles la asociación, es algo diferente.

De otra parte, el Estado, en lo que se refiere a los servicios que él mismo demanda de quienes ejercen una cierta profesión, está en libertad de establecer mecanismos orientados a garantizar el mayor nivel de quienes habrán de prestárselos, uno de los cuales puede consistir en la exigencia de pertenecer a asociaciones calificadas y reconocidas en la materia, y ello encuentra respaldo en el ya citado precepto constitucional que autoriza a la ley para asignar funciones públicas a los colegios de profesionales.

La diferenciación que pueda resultar de ello es justificada y razonable, y corresponde a las finalidades del efectivo control sobre la calidad de los servicios profesionales.

Así las cosas, la Corte no encuentra que, en una materia tan delicada como los avalúos de bienes para efectos tributarios o para los diversos fines que cumplen las entidades públicas en actuaciones administrativas, resulten violados los derechos de ejercicio profesional, de igualdad o de asociación de quienes no pertenecen a lonjas de propiedad raíz, por el hecho de que se exija para tales fines, como lo hacen las normas acusadas, la afiliación del

avaluador a una lonja, su registro en ella o el respaldo de la misma, para prestar al Estado sus servicios.

Se busca con tales preceptos aprovechar, en beneficio del interés público, la experiencia y el reconocido prestigio de las lonjas como índice demostrativo de la aptitud del avaluador.

Debe tenerse en cuenta que no se prohíbe a los evaluadores no asociados a las lonjas ejercer su profesión -lo que sería abiertamente inconstitucional-, pues ellos se encuentran en libertad de prestar sus servicios a entidades y personas distintas de las estatales. Acontece sí que el Estado se reserva el derecho, como lo autoriza la Constitución, de confiar ciertas funciones públicas a colegios o asociaciones de profesionales.

Tal actitud es compatible con la previsión consagrada en el artículo 123 de la Carta, a cuyo tenor la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Pero, además, el artículo 209 de la Constitución, específicamente aplicable a la función administrativa, declara que ella está al servicio de los intereses generales y se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Una de las formas de descentralización es la denominada “por colaboración”, que vincula a los particulares al servicio público, en búsqueda de la eficiencia, la celeridad y la economía -también principios que inspiran la actividad de la administración- y como una manera de asegurar la participación de aquéllos en la vida de la comunidad. Esa participación -desde luego- no puede estar exenta de requisitos ni de cautelas acerca de la idoneidad de quienes, siendo particulares, cumplan ciertas funciones públicas.

Es precisamente esa modalidad de descongestión de la única entidad pública que efectuaba avalúos de inmuebles, según las reglas legales anteriores a las demandadas, la que avala la constitucionalidad del artículo 27 del Decreto 2150 de 1995, desde el punto de vista del posible exceso en el uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 190 de 1995, ya que, como resulta natural, la vinculación de los particulares a una función antes confiada tan sólo a la aludida entidad pública implica la eliminación de trámites innecesarios, como lo exige la norma habilitante.

Ahora bien, no puede hablarse de que los artículos acusados hayan consagrado un monopolio, ya que la referencia normativa a “las lonjas de propiedad raíz” no puede entenderse hecha con nombre propio a las actualmente existentes sino al género de asociaciones profesionales de esa índole y con el mismo objeto, de suerte que los peritos avaluadores hoy no afiliados a las lonjas actuales tienen plena libertad de constituir, si quieren, otras, en ejercicio de la libertad de competencia garantizada en el artículo 333 de la Constitución.

A juicio de la Corte, las expresiones legales que aluden a las “lonjas de propiedad raíz” deben entenderse en sentido genérico, no referente de manera exclusiva a personas jurídicas ya existentes que hayan adoptado ese nombre, y, por tanto, cobijan, en materia de avalúos a las asociaciones y colegios que agrupen a profesionales dedicados a ese ramo.

Una interpretación restringida daría razón al demandante, por cuanto implicaría, allí sí, la violación del derecho a la igualdad, la vulneración de la libertad de ejercer profesión u oficio y el establecimiento de un monopolio inaceptable a la luz de la Constitución.

Los apartes acusados serán declarados exequibles.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Decláranse EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 79 de la Ley 223 de 1995:

-Del inciso tercero, las palabras “o por las lonjas de propiedad raíz o sus afiliados”.

-Del inciso cuarto, las frases “por la lonja de propiedad raíz” y “donde no operen las lonjas”.

Segundo.- Decláranse EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 27 del Decreto 2150 de

1995:

“...que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.

PARAGRAFO.- Si la entidad pública escoge la opción privada, corresponderá a la Lonja determinar, en cada caso, la persona natural o jurídica que adelante el avalúo de bienes inmuebles”.

Tercero.- La exequibilidad de los transcritos apartes normativos se declara sólo en el entendido de que, para los efectos que en tales disposiciones se contemplan, las expresiones “lonjas de propiedad raíz” están referidas a todas las asociaciones y colegios que agrupen a profesionales en finca raíz, peritazgo y avalúo de inmuebles.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General