C-606-92

Sentencia No. C-606/92

DERECHO AL TRABAJO-Reglamentación

Las reglamentaciones que se establezcan al derecho al trabajo no pueden en ningún caso desconocer la garantía constitucional que de su dimensión objetiva se desprende. En esta materia la intervención estatal tiene que estar a tal punto legitimada, que con ella se protejan bienes cuya jerarquía constitucional merezca, al menos, igual nivel de protección que el que se ofrece a los derechos fundamentales en su dimensión objetiva, y particularmente al derecho al trabajo, el cual, según lo dispone el artículo primero de la Carta, es principio fundante del Estado.Los requisitos que condicionen el ejercicio de una profesión u oficio deben ser de una parte, de carácter general y abstracto, vale decir, para todos y en las mismas condiciones; y de otra, la garantía del principio de igualdad se traduce en el hecho de que al poder público le está vedado, sin justificación razonable acorde al sistema constitucional vigente, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa. El derecho al trabajo debe interpretarse en estrecha relación con los principios de igualdad, libertad y dignidad humana.

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Título de Idoneidad

Si bien la Constitucion garantiza el derecho a escoger profesión u oficio, lo cierto es que tal derecho se vería lesionado si de él no se dedujera el derecho a ejercer la profesión u oficio escogido, en condiciones de libertad e igualdad, dentro de los parámetros de la Constitución. Por eso, la facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad, dice relación no tanto al derecho a escoger profesión u oficio, como al derecho de ejercer la actividad elegida. Igualmente, la función constitucional de las autoridades competentes para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, lleva a concluir la existencia del derecho a ejercer la profesión u oficio libremente escogida.

DERECHO A ESCOGER OFICIO-Límites

El ejercicio de determinadas profesiones puede estar limitado mediante ley pero exclusivamente a través de la exigencia de títulos de idoneidad. 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. En materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana.

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia

La exigencia de títulos de idoneidad esta limitada en primera instancia a las profesiones u oficios que exijan realmente estudios académicos, así como por los alcances de la tarea a realizar y el interés concreto que se pretende proteger. Dichos títulos deben estar directamente encaminados a certificar la cualificación del sujeto para ejercer la tarea. Así, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requiere para proteger los derechos de otras personas. Cuando la reglamentación del derecho lo somete a requisitos innecesarios, o lo condiciona más allá de lo razonable, o disminuye las garantías necesarias para su protección, se estará frente a una clara violación del contenido esencial del derecho.

DERECHOS ADQUIRIDOS

La Constitución protege y considera como adquiridos los derechos nacidos como consecuencia del cumplimiento de las hipótesis de hecho establecidas por la ley. Se protegen entonces las consecuencias que surgen de la consolidación de una situación jurídica.

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO/DERECHOS FUNDAMENTALES/TRANSITO LEGISLATIVO

Cuando se habla de derechos fundamentales y en particular del derecho a escoger profesion u oficio, el momento en que el derecho debe ser protegido, frente al evento del transito legislativo, coincide con aquel en que se han cumplido las hipótesis fácticas de la ley

anterior, de tal modo que pueda hablarse de una situación jurídica consolidada. El derecho a ejercer una profesion u oficio, que se fundamenta en el derecho al trabajo, se adquiere con el cumplimiento de los requisitos legítimos que establezca la ley. En el caso de quienes no han cumplido aún con los requisitos materiales exigidos por la ley estaremos, no frente a un derecho adquirido, sino frente a una mera expectativa legal, vale decir a un posible derecho futuro o pendiente, cuya protección en el evento de tránsito legislativo cede al interés general que busca tutelar el legislador.

TOPOGRAFO-Licencia/ERROR DE TECNICA LEGISLATIVA

Se infiere claramente la voluntad del legislador de crear como requisito para el ejercicio de la profesion 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.

DERECHOS ADQUIRIDOS-Vulneración

La adquisición plena de un derecho subjetivo público depende de la observancia de los requisitos materiales que la ley exige. El certificado es pues simplemente el reconocimiento de la titularidad del derecho que se adquiere con el lleno de todos los requisitos. En este sentido, la matrícula o certificado, no otorga el derecho sino que lo reconoce. Todo lo cual no obsta para que pueda suspenderse el ejercicio del mismo hasta tanto no se haya confirmado plenamente su titularidad. Por tanto, el vencimiento del término de un año establecido por la ley no puede implicar la pérdida del derecho, pues estaríamos frente a la vulneración de un derecho adquirido de carácter fundamental, cual es la libertad de escoger profesion u oficio y por conexidad se estaría también violando el derecho fundamental al trabajo.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Vulneración/DERECHOS ADQUIRIDOS-Desconocimiento

El reconocimiento oficial se entiende retroactivo y por lo tanto, el título expedido por el SENA no puede ser discriminado, tal y como lo hace el artículo cuarto en comento, al exigir a quienes lo poseen la acreditación de requisitos distintos a los mencionados en el parágrafo 1o del artículo 2o, so pena de vulnerar no sólo el principio de igualdad sino los derechos adquiridos con justo título.

EJERCICIO DE PROFESION-Reglamentación

El estudio de una ley que reglamenta el ejercicio de determinada profesion, a la luz del derecho constitucional debe residir fundamentalmente en las limitaciones que la ley impone al derecho. Se trata pues, especialmente de un cotejo de los límites al derecho, confrontados, de una parte, el especial valor que ella otorga a los derechos fundamentales y en particular al trabajo, y de otra, las posibles justificaciones constitucionales de las limitaciones impuestas. La tarea de esta Corte es, pues, la de estudiar la constitucionalidad, no ya del requisito material exigido, -los cinco años de experiencia profesional-, sino de los medios que según la ley han servido para adquirir dicha experiencia y por lo tanto constituyen única prueba de ella. El propio legislador se encuentra subordinado a los mandatos constitucionales. Por lo tanto, no puede condicionar el ejercicio de un derecho, -y menos del derecho al trabajo que es base estructural del orden constitucional-, hasta el punto de hacerlo impracticable, o establecer requisitos que lo condicionen más allá de lo razonable, o crear condiciones que impliquen, de manera injustificada, el acceso desigual a su ejercicio. En todo caso, los requisitos materiales exigidos y los medios de prueba deben ajustarse a los mandatos de la Carta, y en el análisis de este cargo, encuentra la Corte que hay una clara violación del artículo 13, al discriminar injustificadamente los medios válidos para adquirir y probar la experiencia exigida.

DERECHO DE ASOCIACION-Vulneración

Para acceder al certificado es condición previa que el interesado forme parte de la Asociación Nacional de Topógrafos. Dentro de este contexto, aparece clara una vulneración del derecho de asociación consagrado en la Constitución nacional, por cuanto la garantía constitucional de tal derecho incluye también el respeto a la libertad negativa que consiste en el derecho a no asociarse. El derecho de asociación, entendido como el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos encaminado a fundar o integrar formalmente agrupaciones permanentes con

propósitos concretos, incluye también un aspecto negativo: que nadie pueda ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada. Si no fuere así, no podría hablarse del derecho de asociación en un sentido constitucional, pues es claro que se trata de un derecho de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Regulación legal/RESERVA DE LEY

Cuando la ley autoriza a la Asociación Nacional de Topógrafos para expedir un certificado de "honestidad, pulcritud e idoneidad profesional", está delegando en una entidad privada la facultad de juzgar y sancionar el comportamiento de quienes ejercen la profesion de topógrafos, con base en normas dictadas por la propia Asociación. Si bien es cierto que, tal como se estudiara adelante, la Constitución preve el traslado de algunas funciones públicas a entidades privadas, también lo es que en materia de derechos fundamentales el único órgano competente para establecer limitaciones es el Congreso de la República. La reserva de ley en materia de regulación de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo o el derecho a escoger y ejercer profesion u oficio, constituye una de las primordiales garantías de estos derechos, frente a posibles limitaciones arbitrarias de otros poderes públicos o de particulares. Así, las materias reservadas no pueden ser objeto de transferencia, pues con ello se estaría vulnerando la reserva de ley establecida por la propia Constitución.

COLEGIO DE PROFESIONALES-Límites

Un colegio profesional no puede restringir discrecionalmente el acceso; tampoco puede restringir la participación de sus miembros a esa sola entidad o impedir su afiliación a asociaciones profesionales distintas, ni vetar la participación de cierto tipo de colegiados, que no cumplan con requisitos arbitrariamente exigidos, en los órganos de decisión y ejecución de sus reglamentos. Los colegios profesionales deben responder pues a una filosofía esencialmente democrática. Deben representar globalmente a quienes ejercen determinada profesion y no pueden convertirse simplemente en voceros de una parte especial o determinada de todo un gremio profesional. Es innegable que para garantizar la representación global, debe existir una norma básica que democratice los requisitos exigidos para formar parte de la entidad, así como la conformación de los órganos competentes para tomar decisiones sobre las normas del colegio, y la admisión o suspensión de los miembros.

ASOCIACION DE PROFESIONALES

La Carta reconoce la existencia de las asociaciones de profesionales, pero con un tratamiento distinto al que da a los colegios profesionales. Las asociaciones son personas jurídicas de derecho privado, conformadas por la manifestación de voluntades de sus miembros. Siempre que respeten las bases constitucionales mínimas, pueden diseñar como a bien tengan su estructura y funcionamiento interno. La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de él. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación.

ASOCIACION DE TOPOGRAFOS

Con independencia de la naturaleza corporativa de la Asociación Nacional de Topógrafos, la facultad de determinar la honestidad pulcritud e idoneidad en el ejercicio de una profesion, que tenga como efecto la limitación clara en el ejercicio del derecho fundamental al trabajo y a ejercer una determinada profesion, debe contar con un código, público, positivo, y explícito, en el que se consagren claramente las acciones que son consideradas como causa de una sanción (en este caso la más grave de todas, pues si no se otorga el certificado, tampoco la licencia profesional y se suspende el ejercicio del derecho fundamental al trabajo y todos los que de el se derivan), el procedimiento que ha de aplicarse frente a una determinada conducta y la autoridad competente para juzgar y aplicar la sanción. Es absolutamente claro que en el Estado de derecho no se puede dejar al buen juicio de las personas privadas el determinar conceptos tan amplios como “honestidad”, “pulcritud” e “idoneidad”, y menos aún cuando tal determinación puede tener como efecto la no expedición de una licencia profesional, y por lo tanto la suspensión en el ejercicio del derecho fundamental al trabajo.

DEBIDO PROCESO-Certificado de Antecedentes

Si bien entra dentro de las facultades de la ley exigir un certificado de antecedentes siempre que se trate de regular una actividad que implique algún riesgo o interés social, al hacerlo debe señalar la entidad competente, -entidad que como quedo estudiado debe cumplir con ciertos y determinados requisitos-, así como el debido proceso y las normas públicas que establezcan las conductas sujetas a sanción. Será entonces constitucional la exigencia del

certificado de honestidad, pulcritud e idoneidad, siempre que sea expedido por una autoridad competente, con fundamento en normas públicas aplicables al momento de la comisión de cualquier conducta objeto de sanción, y previo un proceso respetuoso de las normas constitucionales y legales.

TRAMITOMANIA

El requisito de autenticación del certificado aparece también como violatorio del texto constitucional. Esto es así, en primer lugar por la aplicación del principio de buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Carta y que ordena a la administración presumir que el ciudadano actua de buena fe y por lo tanto que los documentos que aporta son legítimos; y en segundo lugar, por el mandato del artículo 333 de la Carta, que establece la necesidad de acabar con trámites innecesarios en virtud del principio de eficiencia en la gestión pública.

POLICIA ADMINISTRATIVA

Las funciones que mediante los literales estudiados se atribuyen al Consejo Profesional de Topografía, son meramente administrativas, se ejercen con fundamento en la función de policía administrativa propias de las autoridades competentes, la cual supone inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Nacional. Cosa distinta es que, con base en dichas atribuciones, las respectivas entidades dicten normas que corresponde expedir al legislador o ejecuten funciones que extralimitan su competencia. En este caso, las dudas no surgen con respecto a la ley que otorga debidamente ciertas atribuciones, sino de la confrontación entre dicha ley y las normas infralegales que se dictan, presuntamente a su amparo. Si este fuera el caso, no es la Corte Constitucional quien tiene competencia para juzgar la legalidad de las normas reglamentarias, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo dispone la propia Constitución.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Protección/CODIGO DE ETICA PROFESIONAL/POTESTAD REGLAMENTARIA

La norma que limita un derecho fundamental, como lo hace por ejemplo un código de ética

profesional, tiene que tener rango de ley, pues estamos en este caso frente a una de las más importantes garantías normativas del sistema de protección a los derechos fundamentales en nuestro país. Las remisiones legales a la potestad reglamentaría del ejecutivo deben entonces encuadrarse dentro de normas claras que respeten no sólo el contenido esencial de los derechos que se regulan, sino todos y cada uno de los contenidos normativos de la Constitución. La potestad reglamentaria constituye pues, un complemento de la ley, necesario para hacerla cumplir eficazmente, pero la delegación legal no se puede traducir en una transferencia inconstitucional de competencias tal que deslegalice la materia reservada. Lo anterior no significa que toda cuestión que se relacione de una u otra manera con la libertad de escoger profesion u oficio deba ser regulada por ley: ello dependerá de si la norma afecta o no el ejercicio de un derecho fundamental. Si bien es legítima la atribución legal al Consejo Nacional de Topografía de imponer las sanciones por violación al código de ética profesional, a juicio de esta Corte dicha función no puede ser debidamente cumplida hasta tanto no exista una norma tributaria del debido proceso, que dé base material para el cumplimiento de tal función.

INTERPRETACION DE LA LEY-Favorabilidad

Se trata de un conflicto entre disposiciones excluyentes entre si, pues mientras una de ellas restringe el ejercicio de un derecho, las otras dos consagran beneficios que amplían la aplicación de tal derecho. Es un mandato constitucional el proteger los derechos fundamentales de las personas. Por esto, el único criterio aceptable en los conflictos de alcance y sentido de una ley, es aquel que beneficie los derechos y libertades de los ciudadanos. La única manera de resolver en términos constitucionales, el conflicto de normas que presenta esta ley, es interpretando la expresión “solo” de los artículos 2 y 9, en favor del derecho fundamental al trabajo de las personas que se encuentran en las circunstancias descritas en el artículo 4. Debe pues entenderse que la expresión que se estudia no es taxativa, y por lo tanto pueden también adquirir licencia profesional las personas que cumplan con los requisitos declarados constitucionales del artículo 4 de la ley demandada.

EJERCICIO DE PROFESION-Matrícula/AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Sanción

El legislador en ejercicio de sus funciones y para proteger al interés general contra el ejercicio ilegítimo de una profesion u oficio, puede establecer que para el ejercicio de

determinadas profesiones es necesaria la matricula profesional, que corresponde simplemente a la constatación pública de que el titulo profesional es legítimo. Dicha matrícula puede condicionar también el ejercicio del derecho al cumplimiento de ciertas normas éticas, acorde a un código debidamente expedido y respetuoso del debido proceso. El titular legítimo de la matrícula, tarjeta, licencia o certificado, podrá ejercer libremente la profesion mientras no infrinja una de las normas éticas, especialmente establecidas para cada profesion. Si se produjera tal violación, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer las sanciones establecidas, y suspender el derecho al ejercicio profesional, por el tiempo que considere necesario de acuerdo a las normas establecidas, o someterlo a las condiciones que el propio código señale. Contra la sanción impuesta deberán proceder los recursos contencioso pertinentes. El derecho a ejercer la profesion se adquiere con el título académico debida y legítimamente expedido. Los requisitos adicionales están dirigidos a acreditar tal condición y por lo tanto no pueden imponer exigencias distintas a las de probar la veracidad del título.

ASOCIACION DE TOPOGRAFOS-Cuerpo Consultivo/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración

La Constitución de una entidad privada como consultora permanente del Gobierno Nacional crea un privilegio, pues aunque la consulta que se adelante no tenga carácter obligatorio si influye en la conformación del juicio de las autoridades competentes para reglamentar las leyes. Eventualmente dicha consulta puede ser remunerada, en cuyo caso se estaría haciendo una especie de contratación de consultoria permanente. De otra parte, aparece una desigualdad clara en la medida en que una asociación determinada se convierta en cuerpo consultivo del gobierno, pues esto contribuye a su buen nombre y puede tener consecuencias patrimoniales para el ejercicio profesional de sus miembros individualmente considerados. Es constitucional el artículo 11 siempre que no se entienda que la Asociación Colombiana de Topógrafos es el único cuerpo consultivo del gobierno nacional para las materias que señala el artículo estudiado, y que en los sucesivos contratos de consultoria se tenga en cuenta el principio de igualdad, para que de acuerdo a los principios de eficiencia y representación, que forman parte de la naturaleza del Estado social de derecho se escoja a aquella asociación profesional que se entienda más idónea para resolver cada una de las materias a consultar.

Ref:Radicación D-044

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2o. (parcial); 4o.; 8o. (parcial); 9o, 10o y 11 de la ley 70 de 1979, “Por la cual se reglamenta la profesión de topógrafo y se dictan otras disposiciones sobre la materia.”

Temas:

-Profesión de topógrafo

-Derecho al trabajo

-Libertad de ejercer profesión y oficio

-Intervención del Estado

-Derechos adquiridos

Actor:

Carlos Almanza Góngora.

Magistrado Sustanciador:

Ciro Angarita Barón.

Sentencia aprobada mediante acta No. en Santafé de Bogotá. D.C., a los catorce (14) días del mes de Diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. Antecedentes.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada tanto en el artículo 214 de Carta de 1886 como el artículo 241-4 y otros de la Constitución vigente, el ciudadano CARLOS ALMANZA GONGORA en nombre y representación de la Asociación Colombiana de Topógrafos -ACOTP- instauró ante la Corte Suprema de Justicia demanda de inexequibilidad en forma parcial, contra los artículos 2o, 8o., 10o y total contra los artículos 4o, 9o y 11 de la ley 70 de 1979, después del primero de junio de 1991.

En virtud de lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 24 transitorio de la Constitución

Nacional, la Corte ordenó la remisión del proceso a la Corte Constitucional, cuya Secretaría General certificó su recepción el 18 de febrero del corriente año, día siguiente al de su instalación formal. De conformidad con el programa de trabajo y reparto, aprobado por la Sala Plena para el mes de marzo, el negocio le fue asignado al Despacho del Magistrado Sustanciador, el 30 de Marzo del año en curso.

Dentro del término establecido por el artículo 6o. del decreto 2067, el ciudadano ALMANZA GONGORA corrigió la demanda en la forma que se le había indicado en el auto de fecha veintiuno (21) de abril del presente año.

En el auto admisorio se ordenó inaplicar la frase del artículo transitorio del decreto 2067 de 1991 que dice ” … sobre la última de ellas antes del 1o. de junio de 1992 “, por estipular un término incompatible con lo establecido por la Constitución Nacional en el artículo 242, numeral 4o. En el mismo auto, se solicitaron algunas pruebas relevantes para el fallo y se ordenó la fijación en lista del negocio para asegurar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 CN. y 7, inciso segundo, del Decreto 2067 de 1991.

Del mismo modo, se surtieron las comunicaciones de rigor sobre la iniciación del proceso, al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, así como el traslado de la demanda al despacho del señor Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió el concepto de rigor.

En la misma forma se comunicó la iniciación del proceso al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Asociación Nacional de Topógrafos y a la Sociedad Colombiana de Topógrafos.

Como se han cumplido los trámites constitucionales y legales, procede la Corporación a decidir.

A. NORMAS ACUSADAS

Las disposiciones impugnadas son las que a continuación se transcriben. Se subraya en ellas lo que es materia de acusación parcial.

” LEY 70 DE 1979″

(diciembre 28)

” Por la cual se reglamenta la profesión de topógrafo y se dictan otras disposiciones sobre la materia”.

EL CONGRESO DE COLOMBIADECRETA:

“….

ARTICULO 2o.- Sólo podrán obtener la Licencia a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, ejercer la profesión de Topógrafo y usar el título respectivo en el territorio de la República.

a. Quiénes hayan obtenido el título profesional de topógrafo y, quiénes a partir de la vigencia de esta ley lo obtengan en instituciones de educación superior oficialmente reconocidas, cuyos pénsum educativo y base académica están de acuerdo a las normas del Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior (ICFES), e igualmente los egresados del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como topógrafos técnicos, previa aprobación de sus pensumes por parte del ICFES.

“……..

ARTICULO 4o. Los Topógrafos que hayan ejercido la profesión por un mínimo de cinco años en entidades públicas o privadas mediante contrato de obligación civil o laboral y sin el lleno de ninguno de los requisitos del artículo segundo, así como los topógrafos técnicos, egresados del Sena, deberán legalizar su situación profesional en el año siguiente a la instalación del Consejo Profesional Nacional de Topografía, cumpliendo los siguientes requisitos:

a. Demostrar la antigüedad como Topógrafo con copias autenticadas y certificadas de sus contratos laborales o civiles, expedidos por los administradores de las Empresas Públicas o privadas donde haya trabajado el topógrafo aspirante a la licencia.

b. Certificación autenticada de que el interesado se ha desempeñado en el ramo de la topografía y que responde a las exigencias de honestidad, pulcritud e idoneidad profesional expedida por la Asociación Nacional de Topógrafos o alguna de sus seccionales.

c. Examen de idoneidad profesional presentado en una institución de Educación Superior que desarrolle el programa de topografía y que éste aprobado por el ICFES, a petición del Consejo

Nacional de Topografía.

d. Resolución motivada por el Consejo Profesional de Topografía, reconociendo su calidad y otorgándole la licencia respectiva.

".....

ARTICULO 8o. El Consejo Profesional Nacional de Topografía, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá y sus funciones principales serán las siguientes:

a. Dictar sus propios reglamentos.

b. Emitir conceptos en lo relacionado a la profesión de topógrafo cuando así se le solicite, para cualquier efecto.

c. Expedir las licencias de topógrafo a todos los profesionales que reunan los requisitos señalados por la presente ley.

d. Cancelar las licencias a los topógrafos que no se ajusten a los requisitos determinados por la presente ley o que falten a la ética profesional.

e. Fijar los derechos de expedición de las licencias profesionales.

g. Velar por el cumplimiento de la presente ley.

h. ....

i. .....

j. .....

ARTICULO 9o. Sólo podrán expedírsele licencia profesional a los profesionales que cumplan con los requisitos enumerados en los artículos 2o. y 3o. de esta ley.

ARTICULO 10o. Quien no tenga la licencia profesional correspondiente otorgada por el Consejo Profesional Nacional de Topografía, conforme a lo establecido por esta ley, no podrá ejercer la profesión de topógrafo, ni desempeñar las funciones establecidas en esta ley, ni hacer uso del título, ni de otras abreviaturas comunmente usadas para denominar la

profesión de topógrafos, en placas, membretes, tarjetas, anuncios, avisos o publicaciones.

"……."…….ARTICULO 11o. Reconózcase a la Sociedad Colombiana de Topógrafos, con personería jurídica No. 3762 de Noviembre 22 de 1963 del Ministerio de Justicia, como cuerpo consultivo del Gobierno Nacional para todo lo relacionado con la profesión de topografía y especialmente con lo atinente a la aplicación de la misma al desarrollo del país. La Sociedad será también cuerpo consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral relacionadas con los profesionales de Topografía.B. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales infringidas.A juicio del actor la ley acusada vulnera los artículos 2, 13, 26, 29, 39, 58, 69, 83 y 84 de la Constitución Nacional.

2. Concepto de la violación.

2.1. Alega el demandante que el artículo 2o de la ley acusada al establecer "Sólo podrán obtener la licencia a que se refiere el artículo 1o, de esta ley" carece de objeto y se hace inaplicable, pues se refiere a una licencia que la misma ley no exige. En efecto, el mencionado artículo 1o. se limita a definir la profesión de topógrafo sin vincular su ejercicio a la expedición de licencia alguna.

Dice el artículo 1o: "La topografía es una profesión destinada a la medición, representación, configuración de accidentes, relieve, y proporciones de extensiones geográficas limitadas."

De esta manera, al establecer los requisitos para la obtención de la licencia en el artículo 2o, el legislador parte de un supuesto falso: regula la expedición de una licencia que la misma ley no exige.

2.2. El actor considera que por las razones mencionadas, al declarar inconstitucional el artículo 2o, debe inaplicarse también el articulo 4o.

Agrega el actor que, en el caso de que fuera exigible la licencia, el artículo acusado desconoce los derechos adquiridos de quienes ejercían con anterioridad la profesión de topógrafo, ya que el no haber cumplido con los requisitos en el término indicado por la ley para acreditar el ejercicio de la topografía, no puede entenderse ni como el desconocimiento ni como la pérdida del derecho a ejercer la profesión.

2.3. De otra parte, cuando el citado artículo 4o. exige, como único medio para obtener y probar la experiencia en el campo de la topografía, aportar copias y certificados de contratos laborales o de servicios, expedidos por empresas públicas o privadas, se viola el artículo 25 de la Carta. Esto es así, porque, según el demandante, se desconocen los derechos que tienen aquellos profesionales que ejercen la topografía de manera independiente o con intereses científicos o de docencia. Con ello, se limita el ejercicio de la profesión, vulnerando también el artículo 26 de la Carta, en lo que respecta a la libertad de oficio o profesión.

2.4 El literal b) del artículo 4o. desconoce abiertamente el postulado de la buena fé, consagrado en el artículo 83 de la Carta vigente, pues exige certificados de honestidad y buena conducta para obtener la licencia de topógrafo. Desconoce, asimismo, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, al otorgar a una sola entidad, Asociación Nacional de Topógrafos, la facultad de expedir dichos certificados.

2.5. El literal c) del artículo 4o. vulnera al artículo 39 de la Constitución de 1886, puesto que exige la presentación de un examen y no la obtención de un título de idoneidad, para ejercer la profesión de topógrafo.

2.6 El artículo 8o. en el literal c), adscribe al Consejo Profesional Nacional de Topografía, la función de "expedir licencia de topógrafo a los profesionales que reunan los requisitos señalados por dicha ley". Según el actor, ese literal desconoce de manera flagrante los derechos adquiridos de quienes venían desempeñando la profesión sin tener un título universitario.

2.7 El mismo artículo en su literal d), al otorgar al Consejo Profesional Nacional de Topografía la facultad de cancelar las licencias a los topógrafos que no cumplan los requisitos señalados en la ley, o que falten a la ética profesional, desconoce el artículo 29 de la Carta vigente, pues no establece el procedimiento que debe agotarse para que dicha Corporación tome tal decisión.

2.8 El artículo 9o. desconoce derechos adquiridos y crea favoritismo al estipular que sólo podrán expedirse licencias a los profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 2 y 3 de la ley que se estudia. Así, se desconoce lo normado por el artículo 4o. de la misma ley y con ello se quebranta el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución vigente.

2.9 El artículo 10o. que establece una serie de requisitos adicionales para el ejercicio de la topografía, infringe el artículo 84 de la Carta, porque ante una profesión reglamentada de manera general, no pueden las autoridades públicas, exigir licencias ni permisos que impidan su pleno ejercicio. Esos requisitos adicionales, según el actor, son un desconocimiento de los títulos de idoneidad debidamente otorgados por las universidades y el Sena.

2.10 El artículo 11o. desconoce el derecho a la igualdad y el de asociación, al otorgarle a una persona privada la función de decidir todo lo concerniente a la profesión de topógrafo. Estos derechos se vulneran, por cuanto la ley no permitió que la agrupación que tuviere el mayor número de afiliados fuera la que representara a los topógrafos.

C. LA INTERVENCION CIUDADANA

De los varios actores a quienes el Magistrado Sustanciador comunicó la iniciación del proceso con miras a que dieran a conocer su concepto sobre la acusación, tan solo concurrieron la Sociedad Colombiana de Topógrafos, por intermedio de su representante legal y de manera extemporánea, el señor Hernando Salcedo Toledo, expresidente de la Sociedad Tolimense de Topógrafos.

Según el representante legal de la Sociedad Colombiana de Topógrafos, es indiscutible que tanto la Constitución anterior como la actual consagran la libertad para escoger profesión u oficio, y la del legislador para exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de estas especialidades académicas. Considera que la ley demandada no hace sino desarrollar ese mandato constitucional para el caso particular de los topógrafos y que, a pesar de algunos errores de técnica legislativa -por ejemplo en el artículo 2-, estos deben subsanarse a través de una adecuada y sistemática interpretación jurídica. Sostiene que la derogatoria de la ley sería permitir que la topografía se ejerciera sin licencia y "sin someterse a un ordenamiento institucional, con reglas precisas de moral y ética profesionales".

Por su parte, el ciudadano Hernando Salcedo Toledo, hace un breve análisis de los artículos de la ley, para concluir que la ley 70 de 1979 está ajustada a la Constitución, en la medida en que la exigencia de licencias para el ejercicio de las profesiones está autorizado por ella.

Sostiene el señor Salcedo, que la ley protege los derechos adquiridos de quienes ejercían la topografía conforme al decreto-ley 1782 de 1954 y que en general no contiene, en parte

alguna, violación a la Carta constitucional.

D. ELEMENTOS PROBATORIOS.

Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes para la decisión del presente asunto, se decretaron las siguientes pruebas:Por Secretaría General se ofició a las Secretarías del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que enviarán con destino al presente proceso, copia auténtica del expediente legislativo y de los antecedentes del proyecto que culminó con la expedición del la que es hoy la ley 79 de 1970 "Por al cual se reglamenta la profesión de topógrafo".Se ofició igualmente, a la Sociedad Colombiana de Topógrafos y a la Asociación Nacional de Topógrafos, para que por conducto de sus representantes legales, enviaran con destino a este proceso copia auténtica de los documentos en los cuales conste su constitución y existencia legal, objeto, afiliados, condiciones, calidades y requisitos exigidos para obtener el carácter de miembro y demás aspectos atinentes a su naturaleza, así como copia del acto de reconocimiento de su personería jurídica.

Así mismo, se solicitó que certificaran sobre:a. Las funciones que cumplen en relación con la reglamentación y/o ejercicio de la profesión de topógrafo;

b. Su vinculación y tipo de relación con el Consejo Profesional Nacional de Topografía.También se ofició al Consejo Nacional de Topografía para que por intermedio de su Director o Representante legal, enviará copia auténtica de los documentos en los cuales conste su constitución y existencia legal, objeto, condiciones, calidades y requisitos exigidos para obtener el carácter de miembro, así como su reglamento. Además se pidió que certificaran sobre:a. Las funciones que cumplen en relación con el ejercicio de la profesión de topógrafo.

b. Su vinculación y tipo de relación con la Sociedad Colombiana de Topógrafos y con la Asociación Nacional de Topógrafos.Por último, se le solicitó a los Directores del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- y del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, enviar copia de las disposiciones normativas que regulan el programa de formación en topografía y que determinan las condiciones para la expedición del título respectivo.Todas están pruebas se encuentran incorporadas en el expediente. Se hará referencia a ellas en el momento oportuno.

E. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR.El señor Procurador General de la Nación, Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, mediante oficio No 050 de Agosto 5 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor.A juicio del Procurador, una de las manifestaciones del derecho al trabajo es el ejercicio de profesión u oficio, que el legislador puede limitar, con el único fin de asegurar el orden jurídico y social, sin que ello implique el desconocimiento del derecho :

" Significa lo anterior, que el legislador debe reglamentar las profesiones y exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de ellas con la finalidad de preservar la sociedad." (Fl.59)

Frente a los cargos concretos del actor en contra de la ley 70 de 1979, estima el Ministerio Público:

– El cargo esgrimido en contra del artículo 2o. no puede ser de recibo ya que si bien es cierto, que el artículo acusado hace mención de la licencia de que trata el artículo 1o. y éste en su texto nada dice sobre ella, no puede entenderse que ello amerite la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada, por las siguientes razones:

De la exposición de motivos de la ley puede desprenderse claramente que la intención del legislador estaba encaminada a reglamentar y exigir, para el ejercicio de la profesión de topógrafo la licencia, la cual sólo se expediría por la autoridad competente una vez se acreditaran ciertos requisitos. Añade el Procurador que basta con hacer una lectura de los antecedentes de la ley para concluir que la falta de concordancia que existe entre el artículo 1o y 2o de la ley no es más que consecuencia del ir y venir del proyecto antes de su aprobación.

Concluye por lo mismo, que existe un error de técnica legislativa que no hace inconstitucional la ley. Al respecto afirma:

"… ese error de técnica legislativa, no puede considerarse de tal magnitud que haga la ley inconstitucional o que permita afirmar que la intención del legislador no era la de establecer la obligación de obtener una licencia como condición indispensable para ejercer la profesión de topógrafo en el territorio colombiano." (Fl 61)

Para el Procurador, la ley acusada contiene disposiciones en las cuales se plasma la voluntad

del legislador de exigir licencia para el ejercicio de la profesión de topógrafo.

" Como se observa, no solamente la ley consagró de manera inequívoca la obligación de obtener licencia para ejercer la profesión de topógrafo, sino que además estableció el organismo competente y los requisitos necesarios para su expedición, así como las sanciones jurídicas que acarrean el ejercicio de ella sin el cumplimiento de dicha exigencia "."..." Concluye este Despacho, que la falta de concordancia en la redacción de los artículos 1o y 2o. de la ley 70 de 1979 por parte del legislador, constituye un simple error de técnica legislativa que es irrelevante para el derecho constitucional, máxime si se tiene en cuenta, que el artículo 10 ibídem subsanó la omisión del artículo 1o., al consagrar expresamente la licencia como requisito indispensable para ejercer legalmente la profesión de topógrafo."(Fl 63)

-Frente a la acusación hecha en contra del artículo 4o, el Procurador observa lo siguiente:No puede desconocerse que el legislador está facultado para reglamentar el ejercicio de las profesiones, trazando un marco general dentro del cual deben desenvolverse quienes desean ejercerla. Sin embargo, cuando el legislador regula por primera vez una profesión, no puede entrar a desconocer los derechos de quienes de manera empírica o con título no cumplen los requisitos exigidos por la ley que se expide.

No obstante lo anterior, no puede hablarse de derechos adquiridos, por cuanto el derecho adquirido para ejercer una profesión u oficio no implica sino una mera expectativa legal para ejercer, con presupuesto en aquél, una profesión.

Frente al término que establece el citado artículo para la obtención de la licencia de topógrafo, estima que es necesario diferenciar, entre quiénes ejercían la profesión de manera empírica o como técnicos sin requisito alguno, de aquellos que habían obtenido por virtud de lo establecido en el artículo 22 Decreto 1782 de 1954, el certificado para el ejercicio de la topografía. El citado artículo facultaba al Consejo Nacional de Ingeniería y Arquitectura para otorgar un certificado a los topógrafos que hubieren aprobado el pénsum de escuelas técnicas aprobadas por el Gobierno Nacional, o que acreditaren por lo menos cinco (5) años de práctica como auxiliares de topografía, previa presentación de un examen en la Universidad Nacional para evaluar que tuvieran los conocimientos necesarios para ejercer la profesión. En el primer caso, vale decir, para quienes ejercían la profesión de

manera empírica, el plazo de un año es totalmente razonado y no contraría ningún derecho protegido por la Constitución. Por el contrario, la ley acusada dá la oportunidad de legalizar su situación, a los topógrafos y ejercer de está manera la profesión. Con este término se protege, igualmente, a quienes se capacitan y cumplen los requisitos para ejercer la profesión de acuerdo con la nueva reglamentación.En el segundo caso, es decir, para quienes cumplían con los requisitos exigidos por el artículo 22 del decreto-ley 1782 de 1954, la situación es diferente, por cuanto no existe una mera expectativa, sino una autorización que permite el ejercicio de la profesión. De esta manera, dice el Procurador, la ley que reglamente determinada profesión no puede desconocer las prerrogativas que, con base en una norma anterior, se habían otorgado a quienes se hallaban ya en ejercicio de la misma. Se estaría violando el derecho al libre ejercicio de la profesión a quienes, cumpliendo con los requisitos exigidos por la ley, les haya precluido el término establecido por ella para regularizar su situación. Concluye el Agente Fiscal que el literal a) del artículo 4o, no presenta motivo alguno de inconstitucionalidad. En efecto, cuando la ley exige que se acrediten pruebas que permitan establecer que realmente se ha ejercido la profesión, se parte de la base de que es necesario comprobar que a la persona a quien se le va a otorgar la licencia, posee los conocimientos indispensables para el ejercicio de la misma.

De lo contrario, afirma el Ministerio Público, el Estado estaría en la obligación de otorgar licencia a cualquier persona que diga ejercer la profesión por un interés científico o docente.- Con los mismos argumentos, sostiene la constitucionalidad de los literales c) del artículo en comento y del artículo 9o, que establece que sólo podrán otorgarse licencia a quienes cumplan los requisitos exigidos por los artículos 2o y 3o de la ley.

– Frente al literal b) del artículo 4o, que exige certificación otorgada por Asociación Nacional de Topógrafos de que el interesado se ha desempeñado en alguna rama de la topografía y lo ha hecho con honestidad, pulcritud e idoneidad profesional, el Procurador solicita que sea declarado inconstitucional por las siguientes razones:

Hecho un análisis de la normatividad que rige a la Asociación Nacional de Topógrafos se concluye que es una persona jurídica de carácter eminentemente privado. El ingreso a ella es voluntario, previo el cumplimiento de determinados requisitos.

Es enfático el Procurador cuando afirma que el carácter de persona privada de la Asociación,

impide que la ley le otorgue la facultad de decidir sobre la situación profesional de todos los particulares.

Así mismo, cuestiona las bases sobre las cuales la Asociación expide el certificado. Presume que lo hace de acuerdo a un código de ética expedido por el mismo organismo. Al respecto afirma:

" Encontramos que ninguna competencia asiste a la asociación para reglamentar los principios éticos que de manera general eran aplicables a las personas que ejercieron la topografía con anterioridad a la ley 70, como empíricos o técnicos. La facultad de dictar normas éticas es una consecuencia de la potestad del legislador de reglamentar el ejercicio de las profesiones." (Fl 17)

– En relación con las funciones que la ley 70 de 1979 atribuye al Consejo Nacional de Topografía, el señor Procurador considera que es inconstitucional la de "darse su propio reglamento", pues ello implica una atribución para reglamentar el ejercicio de la profesión, asunto que sólo puede ser materia de ley estatutaria, dado que se trata del ejercicio de un derecho fundamental.

Las demás funciones otorgadas al Consejo, a través del artículo 8o, son constitucionales, pues son de carácter meramente administrativo, y propias de la función de vigilancia y control que le corresponde, incluyendo la de cancelar licencias a topógrafos que no se ajusten a los requisitos establecidos en la ley o que falten a la ética profesional.

Ahora bien, señala el señor Procurador que el código de ética profesional que aplique el Consejo debe ser debidamente expedido y respetuoso del debido proceso, so pena de violar la Carta Fundamental.

– Concluye afirmando que el nombramiento que se hace a la Sociedad Colombiana de Topógrafos como cuerpo consultivo del Gobierno, no viola la Constitución, por cuanto un cuerpo consultivo carece de todo poder decisorio y, por lo tanto, sus conceptos no obligan. Por esta razón el artículo 11o. de la ley acusada es constitucional.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. COMPETENCIAEn virtud de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso, dado que versa sobre pretendidos vicios de fondo que afectan algunas partes de la ley 70 de 1979.

B. CONSIDERACIONES GENERALES

Antes de analizar los cargos formulados en la demanda, esta Corte estima necesario hacer algunas consideraciones acerca de aspectos que habrán de contribuir a la resolución de la demanda.

1. EL DERECHO AL TRABAJO EN LA CONSTITUCION

Como lo ha venido señalando reiteradamente esta Corte, el derecho al trabajo es elemento estructural del orden político y social que instituye la Constitución colombiana de 1991. Así, en sentencia de 29 de mayo del presente año dijo:

"La Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su "suelo axiológico" se encuentra el valor del trabajo, que según el Preámbulo de la Carta Fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo."1

Queda claro entonces que como lo ha manifestado ya esta Corporación2 el alcance de los derechos fundamentales no está dado por su mera definición, sino por la relación que existe entre ellos y el resto de los contenidos de la Carta. Así las cosas, el derecho al trabajo debe interpretarse en estrecha relación con los principios de igualdad, libertad y dignidad humana. Es tarea de esta Corte defender en este sentido su real significado normativo.

El sistema de protección del derecho que se estudia, exige entonces que las intervenciones del poder público que tiendan a limitar la garantía general de libertad respecto a su ejercicio, así como la garantía de igualdad de todos a un puesto de trabajo, fundadas en el respeto a la dignidad humana, cuenten con una legitimación clara, razonable y explícita.

Por esta razón, no basta ya con que el legislador argumente la necesidad de proteger al interés general para restringir el ejercicio de un derecho. El interés general es un concepto vago e impreciso que requiere de una determinación concreta, probada y razonable. Si esto

no fuera así, quedaría en manos del poder público limitar el alcance de los derechos fundamentales, mediante una reglamentación tal que la regla general de libertad se convierta, de hecho en la excepción.

En el texto constitucional colombiano, el interés general, definido por el legislador se opone al interés particular, salvo cuando este último está protegido por un derecho fundamental. En este caso, como lo dijimos arriba, ha de entenderse que la dimensión objetiva de tales derechos los convierte en parte estructural del sistema jurídico y por lo tanto dejan de ser meros derechos subjetivos para integrar la parte dogmática del complejo concepto de interés general.

En este sentido, la doble relación de subordinación y libertad que tiene el legislador frente al texto constitucional hace que este pueda reglamentar el ejercicio del derecho al trabajo, pero siempre tendiendo a protegerlo y a asegurar el máximo de libertad e igualdad real de los individuos como expresión de su dignidad humana.

2. EL DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO Y LA INTERVENCION DEL ESTADO

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

protegidos expresamente por la Carta.Así, la Constitucion establece un límite al derecho consagrado en el artículo 26, al señalar que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones que exijan formación académica, y que las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de tales profesiones.Señala entonces la Carta Fundamental que el ejercicio de determinadas profesiones puede estar limitado mediante ley pero exclusivamente a través de la exigencia de títulos de idoneidad. Esta exigencia se encuentra justificada en lo dispuesto por el artículo 2, último inciso de la Constitución, en virtud del cual:

"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares".

Así las cosas, 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.En primer lugar en la Constitución vigente las limitaciones a este derecho tienen reserva de ley. Así, el legislador es el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar en cada caso el ejercicio de tareas que exijan formación académica.De otra parte, las normas respecto de las cuales las autoridades competentes vigilarán e inspeccionarán tal ejercicio, deben estar fijadas, bien expresamente por la ley, si se trata de reglamentaciones que toquen directamente con el derecho en cuestión, o bien por delegación legal, cuando se trata de reglamentaciones técnicas o administrativas que no hacen relación directa con el ejercicio del derecho fundamental.En segundo lugar, la exigencia de títulos de idoneidad esta limitada en primera instancia a las profesiones u oficios que exijan realmente estudios académicos, así como por los alcances de la tarea a realizar y el interés concreto que se pretende proteger.Dichos títulos deben estar directamente encaminados a certificar la cualificación del sujeto para ejercer la tarea. Así, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requiere para proteger los derechos de otras personas. Cuando la reglamentación del derecho lo somete a requisitos innecesarios, o lo condiciona más allá de lo razonable, o disminuye las garantías necesarias para su protección, se estará frente a una clara violación del contenido esencial

del derecho.Los títulos de idoneidad, se adquieren entonces, con la formación técnica o intelectual exigida por la ley.

De otra parte, es claro que para poder garantizar la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido, en instituciones aptas para expedirlo. Si esto es así, en virtud de lo dispuesto en el propio artículo 26 de la Carta ningún otro requisito, además de los destinados a probar la veracidad o autenticidad del título, puede ser exigido para la expedición de tarjetas o licencias profesionales.Ahora bien, es a través de dichas tarjetas o licencias, como las autoridades competentes pueden inspeccionar o vigilar el ejercicio de determinadas profesiones. En este sentido la posesión de tales documentos puede estar condicionada al cumplimiento de ciertas normas éticas. Dichas normas, en cuanto reglamentan el ejercicio de un derecho fundamental, tienen reserva de ley y deben respetar los principios constitucionales, en particular, los que corresponden al debido proceso.Acorde con todo lo anterior, esta Corte considera que en materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana.En conclusión, la intervención del Estado en el derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman su contenido esencial. La reglamentación de una profesión no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones. Todo trabajo lícito dignifica y enaltece a la persona humana.Es relevante señalar aquí que la clásica diferenciación entre profesiones y oficios, que se deducía de la redacción del artículo 39 de la Carta de 1886, y que dió lugar a prolífica jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, fue reformulada en la nueva Carta política.

No es este el momento oportuno para estudiar la evolución constitucional en esta materia. No obstante, vale la pena mencionar, que mientras a partir del artículo 39 era posible establecer una diferencia entre profesiones y oficios, con base en las facultades de reglamentación y en las aptitudes necesarias para desarrollar debidamente cada una de

estas actividades; el artículo 26 actual, no sólo por su contenido intrínseco, sino por el contexto constitucional dentro del cual se encuentra inmerso, introduce nuevos criterios de diferenciación y regulación de los oficios y profesiones.

En primer lugar, este artículo reitera la libertad de escoger profesión u oficio. Se desprende de ella el derecho a ejercer la profesión u oficio escogido, dentro del marco de libertad, igualdad y dignidad que establece la Carta, pero con los límites que impone la guarda del interés general.

De otra parte, el artículo 26 mencionado mantiene la diferencia entre profesiones y oficios, pero establece una significativa gradación que bien vale la pena señalar:

A diferencia de lo que puede inferirse del artículo 39 de la Carta de 1886, la Constitución vigente señala que la ley podrá exigir títulos de idoneidad, no sólo para el ejercicio de las profesiones, sino, para el ejercicio de los oficios. Igualmente, cualquier actividad que se clasifique como "profesional", y las ocupaciones, artes y oficios que exijan formación académica o impliquen riesgo social, pueden ser objeto de inspección y vigilancia. Sólo las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica y que no impliquen riesgo social, son de libre ejercicio en el territorio nacional. (CN artículo 26).

La diferencia entre profesión u oficio no radica ya en la mayor o menor formación académica, ni en la necesidad de una especial cualificación técnica, pues la propia Carta señala que cualquier ocupación, arte u oficio puede requerir de dicha formación. De otra parte, queda expresamente consagrada la facultad de exigir títulos de idoneidad, así como de inspeccionar y vigilar tanto las profesiones como los oficios, artes y actividades en general que requieran para su ejercicio formación académica o que impliquen un riesgo social.

Ahora bien, no puede decirse que el legislador tiene absoluta libertad para determinar qué actividad debe ser regulada, y establecer cualquier clase de requisitos o condiciones para su ejercicio. Como se ha dicho antes, el valor normativo del texto constitucional y el contenido esencial del derecho que se estudia, imponen al legislador una serie de límites al ejercicio de sus funciones y al contenido material de los actos que expide.

En este sentido, para que sea legítima la reglamentación del derecho, es necesario que sea clara y objetiva la exigencia de cualificación que impone la protección del interés general. En

tal virtud, los títulos de idoneidad y las tarjetas y licencias profesionales destinadas a controlar el ejercicio de la profesión, constituyen una excepción frente a la regla general, excepción que no puede desconocer los principios de la Carta del 91.En consecuencia, esta Corte advierte que toda regulación de una profesión debe consultar el interés general, legítimamente definido y debidamente probado. De otro modo existiría el grave riesgo de profundizar la desigualdad social mediante la negación del ejercicio del derecho al trabajo.

3. LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN MATERIA DE PROFESION U OFICIOLa teoría clásica de los derechos adquiridos surge fundamentalmente para defender derechos subjetivos de las personas frente a la expedición de nuevas leyes que puedan lesionarlos. Se trata de proteger -en los eventos de tránsito legislativo- el derecho real o personal que ha ingresado al patrimonio del sujeto. Es claro, entonces, que en tal teoría la protección de esos derechos se realiza desde una perspectiva fundamentalmente patrimonial.

Ahora bien, la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos en la practica no se halla exenta de dificultades. Por eso en algunos pronunciamientos doctrinarios ha sido más bien calificada de huidiza, pues no permite en muchos casos conocer el momento exacto en el que se adquiere el derecho, ni cuales son exactamente los derechos que pueden ser protegidos.

Así las cosas, de una parte la dificultad de aplicar esta teoría en la compleja práctica de los derechos y de otra, la necesidad de conjugar los principios de derecho privado le dieron origen con los contenidos axiológicos de la Carta política, hacen que la teoría de los derechos adquiridos deba ser revisada y aplicada de forma coherente con los principios y valores que fundamentan el orden político y las relaciones sociales, en un Estado social de derecho.La adecuación de la teoría de los derechos adquiridos, a la nueva axiología constitucional, amerita algunas reconsideraciones, por cuanto lo que prima ahora no es el interés patrimonial del individuo, -que por supuesto merece también particular atención-, sino otros valores, principios y derechos que, como la solidaridad, el interés general y la dignidad humana, podrían llegar a verse afectados por una defensa a ultranza de los derechos patrimoniales.

En cualquier caso, las conclusiones contrarias que puedan aparecer de la aplicación de uno u otro principio, deben seguir el criterio que exige la nueva Carta constitucional, en virtud del

cual, el conflicto dialéctico que se pueda presentar entre dos bienes o derechos constitucionalmente protegidos, debe resolverse respetando el contenido esencial de cada uno de ellos. Pero cuando ello no fuere posible, se debe dar primacía a aquel bien o derecho protegido, que mejor encarne los valores y principios que conforman el Estado social y democrático de derecho. En este sentido es necesario señalar que los principios de la seguridad jurídica y de la irretroactividad de la ley, que se encuentran en la Constitución colombiana como fundamento de la protección de los derechos adquiridos, no pueden aplicarse con independencia del contexto en el que ellos operan. Por el contrario, dichos principios adquieren su real sentido en función del conjunto sistemático de normas que conforman la Carta, y en particular en cuanto promuevan la defensa de los derechos fundamentales y de los valores superiores del ordenamiento jurídico constitucional.Aplicando este razonamiento al juicio sobre una ley que regule el ejercicio de una profesion, es preciso aclarar si este derecho consagrado en el artículo 26 de la Constitución puede ser protegido mediante la teoría de los derechos adquiridos.En general, los derechos fundamentales constitucionales son derechos extrapatrimoniales. No obstante, algunas de sus proyecciones tienen contenido claramente patrimonial, como es el caso del derecho al trabajo y de la libertad de escoger profesion u oficio. Ahora bien, aunque dicha proyección del derecho a ejercer profesion u oficio bien podría llegar a constituír derecho adquirido, lo cierto es que desde una perspectiva constitucional es preciso formular algunas consideraciones conceptuales de la doctrina clásica. En la Constitución Colombiana de 1991 hay una prioridad ineludible: la defensa de los derechos fundamentales. Así las cosas, no puede entenderse que la frase “los derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles” excluya de la protección contra la retroactividad de las leyes a los derechos fundamentales, en cuanto de una parte, no sea posible determinar el momento exacto en que el derecho ingresa al “patrimonio” del sujeto, y de otra, como se dijo arriba, cuando la mayoría de estos derechos son de carácter extrapatrimonial.En términos de la especial eficacia vinculante que poseen los derechos fundamentales, una interpretación sistemática y teleológica de la Carta, lleva a afirmar que lo que se protege en el transito legislativo, son las situaciones jurídicas concretas o consolidadas, a partir del cumplimiento de los supuestos fácticos de la ley.

En este sentido, la Constitución protege y considera como adquiridos los derechos nacidos como consecuencia del cumplimiento de las hipótesis de hecho establecidas por la ley. Se protegen entonces las consecuencias que surgen de la consolidación de una situación jurídica.

Es pertinente señalar que la sentencia de 7 de octubre de 1977, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, asimila, para efectos del derecho público, las figuras de derechos adquiridos y de situaciones o derechos consolidados.

En efecto en la parte relevante dice la sentencia: "1o. Posteriormente se dictó la Ley 67 de 1935 que, como se transcribe en la consulta, modificó sustancialmente en su artículo 11 la reglamentación de la homeopatía contenida en la Ley 35 de 1929, desde luego que con observancia "a partir de la vigencia" para no lesionar los derechos o situaciones originados en favor de personas al amparo de dicha Ley 35 de 1929, que resultaría contrario al principio de la irretroactividad de los efectos y al artículo 30 de la Constitución Nacional que los reconoce de manera indudable."Por tanto, cuando se habla de derechos fundamentales y en particular del derecho a escoger profesion u oficio, el momento en que el derecho debe ser protegido, frente al evento del transito legislativo, coincide con aquel en que se han cumplido las hipótesis fácticas de la ley anterior, de tal modo que pueda hablarse de una situación jurídica consolidada.

Según lo anterior, el derecho a ejercer una profesion u oficio, que se fundamenta en el derecho al trabajo, base estructural del orden constitucional colombiano, se adquiere con el cumplimiento de los requisitos legítimos que establezca la ley. Así por ejemplo, se adquiere el derecho a ejercer una profesion que requiera de cualificación académica por el solo hecho de adquirir el título que acredite los estudios correspondientes conforme a las disposiciones legales o reglamentarias.

En estas circunstancias, es claro que el núcleo de tal derecho esencial e irreductible, que no puede ser desconocido en ningún caso, es el ejercicio de una actividad, en los términos del artículo 333 de la Carta, como fuente de subsistencia y realización de la persona.

En el caso de quienes no han cumplido aún con los requisitos materiales exigidos por la ley estaremos, no frente a un derecho adquirido, sino frente a una mera expectativa legal, vale decir a un posible derecho futuro o pendiente, cuya protección en el evento de tránsito legislativo cede al interés general que busca tutelar el legislador.

C. CARGOS CONCRETOS DE LA DEMANDA1. ARTICULO SEGUNDO

El demandante señala que el artículo 2 de la ley 70 de 1979, viola los artículos 2, 25 y 26 de la Constitución nacional, comoquiera que establece "que sólo podrán obtener la licencia a que se refiere el artículo 1o de esta Ley…", mientras que en el texto del artículo primero, no aparece referencia alguna a la licencia.

Por esta razón, aduce el actor que el artículo segundo y todos aquellos de la ley que hacen referencia a la licencia, suponen la existencia de un requisito que no está creado por norma jurídica alguna y vulneran el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesion u oficio.Para resolver los problemas que suscita la omisión del artículo primero, debemos aclarar si estamos frente a un mero error de técnica legislativa o por el contrario, a un vacio legal que permita una aplicación inconstitucional de la norma. Se trata, pues de distinguir un primer evento en el que la lectura de la ley deje ver con claridad la voluntad del legislador, en el sentido de crear la licencia profesional para el ejercicio de la topografía, en cuyo caso se trataría de un error de técnica legislativa, que no por ser inexcusable tiene relevancia constitucional. O por el contrario, un segundo evento en el que ciertamente no sea clara dicha voluntad y se esté restringiendo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo, así como la libertad de escoger profesion u oficio a causa de un vacio legal, más no de la existencia de una obligación cierta y concreta cuya imposición tiene, en nuestro derecho constitucional, reserva de ley. (art. 26 CN).1.1 De la lectura del expediente legislativo de la que llegó a ser la ley 70 de 1979, se infiere lo siguiente:

El artículo primero original, presentado para primer debate ante la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes decía textualmente:

"ARTICULO PRIMERO: Para poder ejercer en el territorio de la República de Colombia la profesion de Topógrafo, se requiere obtener licencia otorgada por la jefatura profesional de Topografía, la cual se crea por medio de la presente ley".

Dicho artículo fue modificado en primer debate, en el sentido de limitarse a definir la topografía como profesion universitaria intermedia y señalar sus campos de acción. Pero en el artículo segundo se incluyó la obligación de poseer licencia profesional para todos los efectos de su ejercicio en el territorio de la República.A partir de entonces y a lo largo de los cuatro años que duró su trámite, el proyecto de ley sufrió múltiples modificaciones, pero en ninguna parte del expediente aparece la voluntad del legislador de suprimir la obligación

original de obtener la licencia profesional. Muy por el contrario, como se anotó arriba, la modificación del artículo primero llevó a la mención explícita de la licencia en el artículo segundo.

El error de técnica legislativa aparece en el Pliego de Modificaciones de la subcomisión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en el cual no solo hay una serie de errores de transcripción, sino también aparece la incoherencia entre los citados artículos primero y segundo de la ley. En lo que respecta a tales normas, cabe aclarar que el texto del Pliego de que se habla, es idéntico al finalmente aprobado en la ley 70 de 1979. Por lo demás, las distintas ponencias no hacen alusión alguna a la voluntad de suprimir la licencia, sino que por el contrario, en ella aparece claramente la idea de reglamentar el ejercicio de la profesion mediante dicho requisito.1.2 De la lectura integral del texto de la ley 70 de 1979 son claras varias cosas:En primer lugar hay una notoria incoherencia entre los artículos uno y dos de la mencionada ley, pues mientras éste hace referencia a una licencia que debería estar contenida en el artículo primero, tal norma se limita a definir lo que ha de entenderse por topografía, sin hacer mención a licencia alguna.Ahora bien, a través de todo el texto el legislador señala los requisitos para obtener la licencia (arts 2,3,9), crea a la entidad encargada de otorgarla y cancelarla (arts 7 y 8), y establece los efectos de la misma (art. 5, y 10). Así mismo el artículo 10 dice textualmente:

" Quien no tenga la Licencia profesional correspondiente otorgada por el Consejo Nacional Profesional de la Topografía, conforme a lo establecido por esta Ley, no podrá ejercer la profesion de Topógrafo, ni desempeñar las funciones establecidas en la Ley, ni hacer uso del título, ni de otras abreviaturas comunmente usadas para denominar la profesion de topógrafos, en placas, membretes, tarjetas, anuncios, avisos o publicaciones."

De lo anterior se infiere claramente la voluntad del legislador de crear como requisito para el ejercicio de la profesion de topografía una licencia profesional, cuya constitucionalidad será estudiada

seguidamente. 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.

2. ARTICULO CUARTO

Varios cargos formula el demandante contra el artículo 4 de la ley 70 de 1979.2.1. En primer lugar, señala que el artículo cuarto de la ley 70 de 1979 vulnera el articulo 58 de la Carta, en la medida en que lesiona los derechos adquiridos de quienes ejercían la profesion con anterioridad a la expedición de dicha ley.

Argüye el libelista que la parte inicial del artículo 4 impone a las personas que vienen ejerciendo la profesion, el deber de "legalizar" su ejercicio. Igualmente que del texto de este artículo parece deducirse la perdida definitiva del derecho a ejercer la profesion de topógrafo, si en el término de un año a partir de la instalación del Consejo Profesional Nacional de Topografía, no se acreditan los requisitos que se exigen en dicho artículo cuarto.

Considera que el artículo en cuestión vulnera el artículo 54 de la Constitución que consagra los derechos adquiridos de quienes venían ejerciendo la profesion de Topógrafo con anterioridad a la expedición de la ley.

Las dos cuestiones planteadas se reducen a saber, de una parte, si el concepto "legalizar" implica que el ejercicio de la profesion durante el plazo establecido y mientras se cumplen los requisitos es ciertamente un ejercicio "ilegal"; y de otra parte, si el vencimiento del plazo señalado puede tener como efecto la abolición de los derechos adquiridos con base en leyes anteriores.

De otra parte, cabe anotar que ante el fenómeno de transición de leyes, el establecimiento de un plazo prudencial no hace otra cosa que disminuir los efectos traumáticos que genera el cambio normativo, y en este caso concreto, intenta proteger a quienes venían ejerciendo la profesion, estableciendo un tiempo suficiente para acreditar los requisitos exigidos en la misma ley. Se trata entonces, simplemente de una cautela de transitoriedad que, de alguna manera, intenta proteger derechos en vías de adquisición frente a la nueva legislación.

Distinto es el caso del segundo cargo. En el se alega la vulneración de los derechos adquiridos a ejercer la profesion de topógrafo mediante leyes preexistentes, dado que el vencimiento del plazo podría conllevar a la pérdida del derecho. Es importante entonces distinguir el evento en el que el plazo señalado establezca, como lo dijimos arriba, un período de gracia para que quienes vienen ejerciendo la profesion, acrediten los requisitos necesarios para la expedición de la licencia y el hecho, -bien distinto- de que una vez vencido el plazo quienes al momento de la expedición de la ley tengan derechos adquiridos los pierdan, si no han acreditado determinadas exigencias.

Por tanto, es tarea previa al análisis del cargo determinar quienes son las personas que se encuentran bajo los supuestos del artículo 4 estudiado y si hay violación de los derechos adquiridos o de algún otro precepto de la carta constitucional.

El decreto 1782 de Junio de 1954 reglamentaba el ejercicio de la ingeniería y de la arquitectura, y en su artículo 22 señalaba que:

"Para ejercer la profesion de topógrafo en cualquiera de sus ramas…los interesados deberán proveerse de un certificado expedido por el Consejo Profesional Seccional de Ingeniería y Arquitectura, para lo cual deberán presentar ante dicho Consejo, el certificado de haber cursado y aprobado integralmente el pensum de escuelas técnicas para esta enseñanza, cuyo plan de estudios haya merecido la aprobación del Gobierno Nacional.

"También podrán obtener dicho certificado, para poder ejercer las mismas profesiones, las personas que, sin haber hecho los estudios precitados, hayan tenido una práctica de cinco (5) años por lo menos, como auxiliares de topografía o como oficiales de primera clase, y que demuestren por exámenes presentados en la Universidad Nacional que tienen los conocimientos necesarios para ejercer las profesiones

Estos exámenes causaran derechos que fijará el Consejo Directivo de la Universidad, a cuyas rentas deben ingresar."

Lo primero que debemos aclarar es si el literal d) del artículo segundo, que señala que podrán adquirir la licencia profesional para el ejercicio de la topografía, los topógrafos "que posean matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura con arreglo al Decreto-Ley 1782 de 1954" se refiere a quienes obtuvieron el

certificado de que habla el Artículo 22 citado.

A juicio de esta Corporación por “matricula profesional” debe entenderse el certificado a que hace relación el artículo 22, pues este era un medio de prueba para acreditar la matrícula.

Quienes contaban entonces con dicho certificado o matrícula no requieren acreditar los requisitos de este artículo para legalizar el ejercicio de la profesion, pues se encuentran bajo el supuesto del literal d) del artículo segundo. Por tanto, tienen derecho a obtener licencia los topógrafos nacionales o extranjeros que posean matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura con arreglo al decreto ley 1782 de 1954.

En el caso de quienes aun no se encontraban en posesión del certificado de que habla el artículo 22 del decreto-ley 1782, pero que ya habían cumplido con los requisitos exigidos por dicho decreto para obtenerlo, estaban simplemente a la espera del trámite administrativo correspondiente, considera esta Corte que se ha configurado el derecho adquirido de ejercer la profesion de topógrafo y por lo tanto no puede ser vulnerado con leyes posteriores.

Esto es así por cuanto la adquisición plena de un derecho subjetivo público como el que aquí se trata, depende de la observancia de los requisitos materiales que la ley exige. El certificado es pues simplemente el reconocimiento de la titularidad del derecho que se adquiere con el lleno de todos los requisitos. En este sentido, la matrícula o certificado, no otorga el derecho sino que lo reconoce. Todo lo cual no obsta para que pueda suspenderse el ejercicio del mismo hasta tanto no se haya confirmado plenamente su titularidad.

Por tanto, el vencimiento del término de un año establecido por la ley no puede implicar la pérdida del derecho, pues estaríamos frente a la vulneración de un derecho adquirido de carácter fundamental, cual es la libertad de escoger profesion u oficio y por conexidad se estaría también violando el derecho fundamental al trabajo.

Lo anterior significa que quienes habían cumplido los requisitos que exigía el decreto-ley 1782 de 1954, pero que al momento de la aplicación de esta ley no les había sido otorgado aún el certificado o matrícula, no pierden el derecho con el vencimiento del plazo ni a ellos debe exigirse el cumplimiento de los requisitos adicionales que trae el artículo cuarto.

Otro es el caso de quienes no cumplían al momento de la expedición de la ley con los requisitos materiales que requería la normatividad anterior para la adquisición del derecho a ejercer la profesion de topógrafo. En este caso nos encontramos frente a una mera expectativa legal, frente a un posible derecho en gestación. Respecto de quienes se encontraban en esta situación no es posible hablar de violación de derechos adquiridos, pues mal puede imputarse a una norma el efecto de la privación de un derecho que aún no existe.

A juicio de la Corte, el término de un año es un tiempo prudencial para que quien tiene la mera expectativa legal, pueda regularizar su situación y adquirir el derecho a ejercer la profesion de topógrafo. Pero en nada riñe con la Carta, que al vencimiento de dicho término expiren las condiciones favorables para que quienes no se encuentran en la posesión de un título que se requiere para el ejercicio de una profesion, -que por mandato del legislador se convierte en una profesion titulada-, puedan con el lleno de otros requisitos acceder al derecho del ejercicio de dicha profesion. No cabe en este caso, hablar de violación de derechos adquiridos, sino simplemente de un cambio de régimen jurídico dentro del ámbito de libertad que compete al legislador.

Ahora bien, el artículo que se estudia establece que los topógrafos técnicos egresados del Servicio nacional de Aprendizaje (SENA) deben, para legalizar el ejercicio de la profesion, acreditar en el término de un año, a partir de la instalación del Consejo Nacional Profesional de Topografía, los requisitos que se mencionan en los literales a) y d) del mismo artículo.

La Corte procede a estudiar si con tal disposición se vulneran los derechos adquiridos o algún otro precepto constitucional.

El programa técnico de Topografía en el SENA, según consta en las pruebas allegadas a este proceso, se creó mediante acuerdo No. 66 de 1972, del Consejo Directivo Nacional del SENA.

Para entonces este centro de capacitación tenía atribución del Gobierno Nacional para aprobar sus propios programas, y en tal virtud, el Certificado de Aptitud Profesional expedido, habilitaba a su titular para la obtención del certificado de que habla el artículo 22 del decreto-ley 1782 de 1954.

En este sentido, los topógrafos técnicos egresados del SENA durante la vigencia y aplicación del mencionado decreto-ley, tienen derecho a obtener el certificado para ejercer la profesion de topógrafo, sin la exigencia de requisitos distintos a los señalados en el mismo.

Ahora bien, mediante resolución No 1476 de 5 de agosto de 1983, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, (ICFES), aprobó el programa de Tecnología en Topografía, del SENA, con domicilio en Bogotá.

A partir de entonces y dado que tal autorización ha sido prorrogada hasta el día de hoy, los topógrafos técnicos egresados del SENA, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 2o de la Ley estudiada, tienen derecho a la expedición de la licencia profesional.

Dice, en la parte pertinente el literal a) del Art. 2:

"Sólo podrán obtener licencia quiénes hayan obtenido el Título profesional de topógrafo…e igualmente los egresados del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como topógrafos técnicos, previa aprobación de sus pensum por parte del ICFES".

El problema se plantea entonces con respecto a quienes terminaron los estudios de topografía en el SENA, entre el momento en el cual se comenzó a aplicar lo dispuesto en la ley 70 de 1979, y el momento de la aprobación oficial de los programas de topografía por parte del ICFES.

La ley que se estudia, reglamenta el ejercicio de la topografía. Para tal efecto crea una entidad encargada de aplicar las normas que ella contiene (el Consejo Profesional Nacional de Topografía), en particular de expedir y cancelar las licencias profesionales necesarias para el ejercicio legitimo de la profesion.

Así las cosas, es claro que las disposiciones de la ley solo pueden ser aplicadas desde el momento de la instalación del Consejo Profesional Nacional de Topografía que, según las pruebas allegadas al expediente, coincide con el año en el que se concede la aprobación oficial por parte del ICFES al programa de topografía dictado por el SENA, vale decir el cinco (5) de agosto de 1983.

De lo anterior se deduce que quienes obtuvieron el título del SENA, al momento de la aplicación de la ley 70, lo hicieron una vez aprobados los programas de estudio por parte del

ICFES, y por lo tanto, tienen derecho, sin el lleno de requisitos distintos a los enunciados en el parágrafo 1o del artículo 2 de la ley, a la expedición de la licencia profesional.

De otra parte, cabe anotar que en la Resolución del ICFES arriba citada se reconoce que "el programa de tecnología en topografía ofrecido por el SENA, forma parte de los que la institución ha ofrecido tradicionalmente como técnicos y que a partir de 1978 lo ajustaron al plan mínimo indicado por el ICFES y su estructura es de carácter tecnológico."

Así pues, el reconocimiento oficial se entiende retroactivo y por lo tanto, el título expedido por el SENA no puede ser discriminado, tal y como lo hace el artículo cuarto en comento, al exigir a quienes lo poseen la acreditación de requisitos distintos a los mencionados en el parágrafo 1o del artículo 2o, so pena de vulnerar no sólo el principio de igualdad sino los derechos adquiridos con justo título.

En consecuencia, en la parte resolutiva de este fallo se declarará inconstitucional el artículo 4o, en la parte que dice "así como los topógrafos, técnicos egresados del SENA".

2.2. En segundo lugar, el demandante señala que el artículo cuarto de la ley, que exige como requisito para legalizar el ejercicio de la profesion de topografía el haber ejercido por un mínimo de cinco años en entidad pública o privada -requisito que solo puede probarse según el literal a) "con copias autenticadas y certificados de sus contratos laboral o civil, expedidos por los administradores de las Empresas públicas o privadas donde haya trabajado el Topógrafo aspirante a la Licencia"- vulnera los artículos 25, y 26 de la Constitución nacional.

El estudio de una ley que reglamenta el ejercicio de determinada profesion, a la luz del derecho constitucional debe residir fundamentalmente en las limitaciones que la ley impone al derecho. Se trata pues, especialmente de un cotejo de los límites al derecho, confrontados, de una parte, el especial valor que ella otorga a los derechos fundamentales y en particular al trabajo, y de otra, las posibles justificaciones constitucionales de las limitaciones impuestas.

En el caso del artículo cuarto, se establecen una serie de requisitos para demostrar la suficiente cualificación técnica de quien busca ejercer, conforme a la ley, la profesion de topógrafo. Uno de dichos requisitos es demostrar la experiencia profesional a través de copia

autentica de contratos celebrados con empresas públicas o privadas, cuya duración no sea menor a cinco años.

No entra la Corte en el estudio del requisito material exigido, vale decir, de los cinco años de experiencia profesional, por cuanto éste es razonable en términos de la debida congruencia que debe haber entre el límite del derecho y la finalidad buscada por la norma. La finalidad de la ley es la de exigir una determinada cualificación técnica para el ejercicio de la topografía. Dicha exigencia no es contraria al principio de igualdad, siempre que se aplique de manera general y abstracta a todo aquel que quiera desempeñar la profesion regulada y no vulnere el contenido esencial de los derechos consagrados en los artículo 25 y 26 de la Constitución.

La tarea de esta Corte es, pues, la de estudiar la constitucionalidad, no ya del requisito material exigido, -los cinco años de experiencia profesional-, sino de los medios que según la ley han servido para adquirir dicha experiencia y por lo tanto constituyen única prueba de ella.

El ejercicio de la topografía se realiza no sólo en empresas públicas y privadas, sino de manera especial en áreas rurales a partir de contratos verbales de obra realizados con personas naturales. Dichos contratos consisten fundamentalmente en la obligación de hacer determinados levantamientos o localizaciones altimétricas y planimétricas de terrenos, que en la mayoría de los casos pueden ser demostradas mediante la acreditación de los planos o de los cálculos de áreas elaborados. Planos y cálculos que suelen estar firmados por el respectivo topógrafo, y acompañan las escrituras públicas de venta, permuta o cualquier negocio que involucre el bien que ha sido objeto de estudio por parte del topógrafo.

Así las cosas, en el caso sub-lite es claro que existen formas distintas a las señaladas por la ley para adquirir la experiencia que ella misma exige. Existen también medios legítimos y certeros para verificar dicha experiencia, y, por lo tanto, el conocimiento técnico suficiente.

En este caso la finalidad perseguida por la ley es la de que quien no tenga el título académico, posea, además de otros requisitos, una experiencia laboral de al menos cinco años, pero no puede ser la de que dicha experiencia haya sido adquirida sólo mediante cierto tipo de contratos. Es este un medio de prueba importante, pero existiendo otros medios

razonables para obtener, y probar dicha experiencia, no se entiende ni justifica la restricción.

Si bien entra dentro del ámbito de libertad del legislador establecer los requisitos que considere necesarios para el ejercicio de determinadas profesiones, también es cierto que el propio legislador se encuentra subordinado a los mandatos constitucionales. Por lo tanto, no puede condicionar el ejercicio de un derecho, -y menos del derecho al trabajo que es base estructural del orden constitucional-, hasta el punto de hacerlo impracticable, o establecer requisitos que lo condicionen más allá de lo razonable, o crear condiciones que impliquen, de manera injustificada, el acceso desigual a su ejercicio. En todo caso, los requisitos materiales exigidos y los medios de prueba deben ajustarse a los mandatos de la Carta, y en el análisis de este cargo, encuentra la Corte que hay una clara violación del artículo 13, al discriminar injustificadamente los medios válidos para adquirir y probar la experiencia exigida.

Por estas razones, en la parte resolutiva de esta sentencia se declarará que es inconstitucional la parte del artículo 4 que exige como única experiencia válida la que se adquiere a través de contratos civiles o laborales con empresas públicas y privadas; y como único medio de prueba para demostrar la experiencia profesional, la acreditación de copias autenticadas y certificados de dichos contratos, expedidos por los administradores de las empresas públicas o privadas donde haya trabajado el topógrafo aspirante a la licencia.

2.3. El tercer cargo formulado por el demandante contra el artículo cuarto, concierne especificamente al literal b), en cuanto establece que para poder legalizar el ejercicio de la profesion las personas que se encuentren en las condiciones que describe el artículo deberán obtener una

“certificación auténtica de que el interesado se ha desempeñado en el ramo de la topografía y que responde a las exigencias de honestidad, pulcritud e idoneidad profesional expedida por la Asociación Nacional de Topógrafos o alguna de sus seccionales”.

-Estima que dicho requisito viola los artículos 13, 38 y 83 de la Constitución nacional.

Como se ha dicho antes, el legislador en ejercicio de sus funciones y particularmente en

tratándose de la protección del interés general, puede establecer los requisitos que considere necesarios para regular el ejercicio de las profesiones o para otorgar títulos de idoneidad que reconozcan dicho derecho.

Ahora bien, la ley debe moverse siempre dentro del campo que marca la norma constitucional. Así, es viable que exija para determinados casos, y de manera razonable un certificado de antecedentes en el ejercicio de la profesion. Pero tal certificado debe ser expedido por una autoridad cuya competencia tenga un respaldo constitucional y con base en normas legítimas que respeten los principios y garantías de la Carta y, fundamentalmente, el debido proceso.

Los anteriores serán entonces los criterios que esta Corporación utilizará para el análisis del cargo que aquí se estudia.

En los términos que quedan descritos, esta Corte considera necesario en primer lugar, hacer algunas aclaraciones sobre la naturaleza de la entidad encargada de expedir el certificado que aquí se cuestiona.

La Asociación Nacional de Topógrafos es una persona jurídica de derecho privado, que obtuvo su personería jurídica el 24 de mayo de 1976, mediante resolución No 1914 del Ministerio de Justicia.

Esta Asociación se compone, como lo señala el artículo primero de sus estatutos, "de personas dedicadas al ejercicio de la topografía"; de la lectura del artículo segundo literal d) de los mismos estatutos se lee que uno de los objetivos de la sociedad es "garantizar la idoneidad, pulcritud y responsabilidad de los socios con acatamiento a la ética profesional".(subraya la Corte)

Los artículos 4 a 9 de dichos estatutos establecen quienes pueden ser socios de la entidad. Señalan que existen cinco categorías distintas, a saber: socios de número, adjuntos, correspondientes, estudiantiles y honorarios.

Para ser socio de número se requiere, según el artículo cuarto, ser ciudadano colombiano, no pertenecer a ninguna otra agremiación de topógrafos, excepto cuando dicha agremiación ha sido aceptada como socia correspondiente de acuerdo a lo que dicen los estatutos,

presentar personalmente la solicitud de ingreso firmada y recomendada por un socio activo o certificaciones de trabajo aceptadas por la junta directiva de la asociación, y ser topógrafo con licencia profesional. (subraya la Corte)

Para ser admitido como socio adjunto, según el artículo quinto, se requieren los primeros tres requisitos arriba enunciados y ser topógrafo con las calidades mínimas especificadas en el reglamento. Así mismo, para ser socio correspondiente basta con ser afiliado a otras asociaciones aceptadas por la Asamblea Nacional de Delegatarios conforme al reglamento. Serán socios honorarios quienes la Junta directiva de la Asociación, conforme al reglamento, considere que merezcan tal condición.

Como es propio de la autonomía que caracteriza a las personas jurídicas privadas, la Asociación Nacional de Topógrafos decide, a partir de elementos subjetivos (como la solicitud de ingreso firmada y recomendada por uno de los socios, o la aceptación de la Junta Directiva de la asociación de las certificaciones de trabajo) y objetivos (como la tenencia de la licencia profesional, la no pertenencia a ninguna otra asociación o la calidad de ciudadano colombiano), quien puede y quien no puede, entrar a formar parte de la entidad. No basta pues con ser topógrafo empírico, o graduado de una escuela técnica o tecnológica, para acceder a la calidad de socio, pues como se constato en el estudio antecedente de las estipulaciones estatutarias, los requisitos exigidos cuentan con un apreciable grado de discrecionalidad.

De otra parte, los estatutos señalan que la asamblea nacional de delegatarios será la máxima autoridad de la Asociación (art. 10), y que está conformada por los delegados de las asambleas seccionales. Dicha asamblea elegirá a la junta directiva nacional y las asambleas locales a las juntas locales. Pero los socios adjuntos -aquellos que no cuentan con la licencia profesional- y correspondientes no podrán formar parte de la junta directiva a ningún nivel (art. 7 parágrafo 2).

A la asamblea nacional compete dictar, entre otros, el reglamento de la asociación y el código de ética profesional. A las juntas directivas de los distintos niveles corresponde tramitar, estudiar y aceptar o negar la admisión de todo aspirante a socio.

Según el artículo 22, “Las Juntas Directivas con sus Presidentes son los encargados de desarrollar y hacer cumplir los estatutos, el reglamento, el código de ética profesional y todos los mandatos de las Asambleas”.

El artículo 26 les atribuye la competencia para declarar nula, con el voto afirmativo de siete miembros, la calidad de socio y sus derechos inherentes cuando, entre otras cosas, falten a los estatutos, al reglamento, y al código de ética profesional.

En resumen, en virtud de su autonomía, la Asociación establece una serie de requisitos que restringen el acceso de cualquier topógrafo a la calidad de socio. Interesa, por otra parte, señalar que sólo un tipo de socios, aquellos que accedieron a tal calidad acreditando la obtención de la licencia profesional antes del 23 de junio de 1984 (Parágrafo 1 artículo 6), pueden formar parte de las juntas directivas -nacional y seccionales-, que son las encargadas de estudiar el acceso de nuevos socios y de suspenderlos o expulsarlos, si incurren en algunas de las faltas establecidas en los estatutos. Por último, cabe destacar que al ser una persona jurídica de derecho privado, no tiene más capacidad de acción disciplinaria que la que le otorgan los estatutos respecto de sus miembros.

Dos consecuencias relevantes para el estudio del caso que se plantea, se deducen de lo estudiado:

La primera, que para obtener el certificado de que habla el literal b) del artículo 4, se requiere ser socio de la Asociación Nacional de Topógrafos, por cuanto de otra forma esta institución no estaría en capacidad de otorgar dicho certificado, ni contaría con la información necesaria para hacerlo.

La segunda, que tal certificado se expide con base en el código de ética vigente para los socios, pues de otra manera no se entiende cuales son las normas ciertas y públicas que deben ser respetadas para cumplir con los requisitos que se acreditan en dicho certificado.

A juicio de esta Corporación, de lo anterior se deduce, tal y como se entra a explicar, que el certificado exigido en el literal b) del artículo 4 cuestionado vulnera flagrantemente los derechos de libre asociación, libertad de escoger profesion u oficio y debido proceso, así como el principio de buena fe, que consagra la Carta constitucional en los artículos 38, 26, 29 y 83 respectivamente y que se garantizaban también al momento de la expedición de la

norma, en los artículos 44, 39 y 26, de la Carta de 1886.

Entiende la Corte que se vulnera el derecho a la libre asociación por cuanto la única forma de obtener el certificado de que habla el artículo estudiado es accediendo a la calidad de socio, dado que de otra forma a tal entidad le sería imposible controlar la actividad profesional de quien solicite el certificado, así como verificar su desempeño en la rama de la topografía. Es del todo claro que en pocos casos, si un topógrafo ha ejercido su profesion al margen del radio de acción de esta entidad, pueda ella certificar alguna cosa respecto al desempeño que esta persona ha tenido en el ejercicio de su profesion.

Se pregunta esta Corte, ¿cuáles serían los medios de prueba para garantizar que el interesado, que no ha estado vinculado a la asociación, responde a las exigencias de honestidad, pulcritud e idoneidad profesional?

La transgresión del derecho fundamental de libre asociación, se produce, no sólo porque la única manera de contar con la información necesaria para expedir el certificado, es que el interesado sea miembro de la asociación, sino por cuanto, según los estatutos de dicha entidad, esta sólo puede actuar respecto de sus asociados. Necesario es concluir entonces que para acceder al certificado es condición previa que el interesado forme parte de la Asociación Nacional de Topógrafos. Dentro de este contexto, aparece clara una vulneración del derecho de asociación consagrado en la Constitución nacional, por cuanto la garantía constitucional de tal derecho incluye también el respeto a la libertad negativa que consiste en el derecho a no asociarse.

En efecto, el derecho de asociación, entendido como el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos encaminado a fundar o integrar formalmente agrupaciones permanentes con propósitos concretos, incluye también un aspecto negativo: que nadie pueda ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada. Si no fuere así, no podría hablarse del derecho de asociación en un sentido constitucional, pues es claro que se trata de un derecho de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad.

En este sentido se ha manifestado ya esta Corporación, cuando señaló que:

“La afiliación tanto como la pertenencia a una asociación son actos voluntarios y libres y dependen exclusivamente y por siempre de la decisión de la persona”3.

En conclusión, el artículo que nos ocupa exige, para poder “legalizar” el ejercicio de la profesion de topografía, la obtención de un certificado que por las razones expuestas no puede ser expedido sino a las personas que hacen parte de una determinada asociación privada. Con ello se vulnera, no solamente el derecho consagrado en el artículo 26, sino y especialmente, el contenido esencial de la libertad de asociación. Por ello la parte del artículo 4 que establece como única entidad competente para expedir el certificado de que aquí se habla, a la Asociación Nacional de Topógrafos, será declarada inconstitucional.

Igualmente estima la Corte que la norma estudiada vulnera la Constitución, no sólo en lo que se refiere al derecho de asociación sino, y particularmente, en cuanto permite un traslado inconstitucional de competencias, vulnera el debido proceso y el principio de buena fe.

Esto es así, porque cuando la ley autoriza a la Asociación Nacional de Topógrafos para expedir un certificado de “honestidad, pulcritud e idoneidad profesional”, está delegando en una entidad privada la facultad de juzgar y sancionar el comportamiento de quienes ejercen la profesion de topógrafos, con base en normas dictadas por la propia Asociación. Si bien es cierto que, tal como se estudiara adelante, la Constitución preve el traslado de algunas funciones públicas a entidades privadas, también lo es que en materia de derechos fundamentales el único órgano competente para establecer limitaciones es el Congreso de la República.

La reserva de ley en materia de regulación de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo o el derecho a escoger y ejercer profesion u oficio, constituye una de las primordiales garantías de estos derechos, frente a posibles limitaciones arbitrarias de otros poderes públicos o de particulares. Así, las materias reservadas no pueden ser objeto de transferencia, pues con ello se estaría vulnerando la reserva de ley establecida por la propia Constitución.

En este sentido se manifestó la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 23 de julio de 1981, cuando dijo:

“Ni el Ministerio de Educación, al que dicha disposición encarga de aprobar la

reglamentación de la ética profesional del bibliotecólogo, ni menos el Consejo adscrito a aquel, que conforme a la misma norma tiene por misión la de expedirla, pueden validamente asumir la competencia legislativa del Congreso e indelegable en entidades administrativas".

Estamos entonces frente a un traspaso inconstitucional de competencias pues, como ya se dijo, tanto al momento de la expedición de la ley 70 de 1979 bajo la vigencia de la Carta de 1886, como hoy, la reglamentación de los derechos fundamentales, tiene reserva de ley.

Ahora bien, en los términos de la actual Constitución, particularmente en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 103 de la Carta, las autoridades públicas pueden delegar en colegios profesionales o en asociaciones privadas el cumplimiento de ciertas funciones públicas.

El artículo 26 señala que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios, cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. Establece también que la ley podra asignar a tales colegios funciones públicas así como establecer los debidos controles. Ahora bien, este artículo no puede alegarse para justificar la atribución otorgada a la Asociación Nacional de Topógrafos en el literal b) del artículo 4 y esto por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la Asociación de que aquí se habla no es un colegio profesional. En segundo lugar, porque, como se ha dicho arriba, hay ciertas funciones publicas, -particularmente aquellas que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales constitucionales-, que tienen reserva de ley y por lo tanto no pueden ser delegadas.

Considera la Corte relevante hacer algunas precisiones sobre las dos cuestiones arriba enunciadas.

La institucionalización del Estado social de derecho en la Carta de 1991 plantea un nuevo marco jurídico de interrelación entre el Estado y la sociedad. En dicho marco no sólo se amplian los mecanismos de participación de los ciudadanos en el manejo y control de la cosa pública, sino que se intensifica el reconocimiento y la ordenación jurídica de entidades de carácter social, en cuanto su actividad representa un interés público. Así por ejemplo, la Carta establece un régimen de regulación y garantía de los partidos políticos, que son colectividades que evidentemente revisten un interés público.

En el mismo sentido la Carta señala la posibilidad de crear colegios profesionales, vale decir

entidades asociativas representativas de intereses profesionales y económicos. Deja a la ley la regulación de estos colegios, pero establece que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

A pesar de que la ley no ha reglamentado aún este tipo de asociaciones, podemos decir, que se trata de corporaciones cuya naturaleza parece pertenecer más al derecho público que al derecho privado. Esto es así, especialmente si tenemos en cuenta que a ellas pueden otorgarse funciones públicas, con el fin de que intervengan en la ordenación del ejercicio de las profesiones, representando exclusivamente los intereses de las mismas, y no de un grupo o parte de quienes la ejercen en determinadas condiciones. Por esta razón, es condición esencial de los colegios la de tener una estructura y funcionamiento democrático para garantizar que todo aquel que cumpla con los requisitos legales para ejercer la profesion de que se trate pueda, sin más exigencias, formar parte del colegio, de sus órganos de decisión y de gestión, y para que no se convierta en el instrumento de defensa de intereses particulares. En este sentido sólo la ley y no el acuerdo privado de las voluntades de quienes conforman el colegio, puede crear los requisitos necesarios para integrarlo, así como las condiciones que limiten la participación de los colegiados en la gestión de sus funciones y en la toma de decisiones.

Si el establecimiento y desarrollo de los aspectos estudiados quedará al libre albedrío de los miembros de la entidad, sería, ciertamente posible que en un momento se restringiera a tal punto el acceso o la participación, que el colegio terminare siendo un mecanismo de defensa de un determinado interés y no del conjunto de los asociados. En consecuencia, la garantía de que el colegio sirva para fomentar el derecho a ejercer una profesion y no para restringirlo, se funda en que esta materia cuente con una regulación legal básica que sin restringir la autonomía de la entidad garantice las condiciones de libertad, igualdad y participación que exige el texto fundamental.

Como se deduce de lo que acabamos de decir y de la lectura de sus estatutos, la Asociación Nacional de Topógrafos es una típica persona de derecho privado y no un colegio profesional de los que habla el artículo 26 de la Carta. Esto es así, entre otras cosas, porque una de las característica primordiales de los colegios, en virtud de su esencia democrática, es que no exista ningún requisito diferente al de ejercer legítimamente la profesion para poder acceder a la calidad de socio o colegiado. Así las cosas, un colegio profesional no puede restringir

discrecionalmente el acceso; tampoco puede restringir la participación de sus miembros a esa sola entidad o impedir su afiliación a asociaciones profesionales distintas, ni vetar la participación de cierto tipo de colegiados, que no cumplan con requisitos arbitrariamente exigidos, en los órganos de decisión y ejecución de sus reglamentos.

Los colegios profesionales deben responder pues a una filosofía esencialmente democrática. Deben representar globalmente a quienes ejercen determinada profesion y no pueden convertirse simplemente en voceros de una parte especial o determinada de todo un gremio profesional. Es innegable que para garantizar la representación global, debe existir una norma básica que democratice los requisitos exigidos para formar parte de la entidad, así como la conformación de los órganos competentes para tomar decisiones sobre las normas del colegio, y la admisión o suspensión de los miembros.

Ahora bien, es cierto que el artículo 103 de la Carta reconoce la existencia de las asociaciones de profesionales, pero con un tratamiento distinto al que da a los colegios profesionales. Las asociaciones son personas jurídicas de derecho privado, conformadas por la manifestación de voluntades de sus miembros. Siempre que respeten las bases constitucionales mínimas, pueden diseñar como a bien tengan su estructura y funcionamiento interno. La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de el. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación.

En cualquier caso, con independencia de la naturaleza corporativa de la Asociación Nacional de Topógrafos, la facultad de determinar la honestidad pulcritud e idoneidad en el ejercicio de una profesion, que tenga como efecto la limitación clara en el ejercicio del derecho fundamental al trabajo y a ejercer una determinada profesion, debe contar con un código, público, positivo, y explícito, en el que se consagren claramente las acciones que son consideradas como causa de una sanción (en este caso la más grave de todas, pues si no se otorga el certificado, tampoco la licencia profesional y se suspende el ejercicio del derecho fundamental al trabajo y todos los que de el se derivan), el procedimiento que ha de aplicarse frente a una determinada conducta y la autoridad competente para juzgar y aplicar

la sanción.

Si tales normas no existieran, cualquier procedimiento que tuviera como efecto una sanción sería violatorio del debido proceso, pues es absolutamente claro que en el Estado de derecho no se puede dejar al buen juicio de las personas privadas el determinar conceptos tan amplios como "honestidad", "pulcritud" e "idoneidad", y menos aún cuando tal determinación puede tener como efecto la no expedición de una licencia profesional, y por lo tanto la suspensión en el ejercicio del derecho fundamental al trabajo.

A todas luces parece obvio que el ejercicio del derecho al trabajo, con las consecuencias de supervivencia que tal ejercicio implica en nuestro país, no puede quedar sujeto a la expedición de un certificado como el exigido en el artículo que se estudia, sin que existan normas anteriores, claras, públicas y explícitas que señalen, no sólo las conductas tipificadas sino el procedimiento para juzgarlas. Otra cosa sería desconocer los mandatos básicos del Estado social de derecho.

En consecuencia, considera esta Corte que si bien entra dentro de las facultades de la ley exigir un certificado de antecedentes siempre que se trate de regular una actividad que implique algún riesgo o interés social, al hacerlo debe señalar la entidad competente, -entidad que como quedo estudiado debe cumplir con ciertos y determinados requisitos-, así como el debido proceso y las normas públicas que establezcan las conductas sujetas a sanción. En el caso que se estudia, la atribución del otorgamiento del certificado de que habla el literal b) del artículo 4 a una específica asociación profesional, acerca de la cual se han formulado ya los reparos pertinentes, resulta inconstitucional y así será declarado en la parte resolutiva de esta sentencia.

Será entonces constitucional la exigencia del certificado de honestidad, pulcritud e idoneidad, siempre que sea expedido por una autoridad competente, con fundamento en normas públicas aplicables al momento de la comisión de cualquier conducta objeto de sanción, y previo un proceso respetuoso de las normas constitucionales y legales.

Por último, cabe señalar que el requisito de autenticación del certificado aparece también como violatorio del texto constitucional. Esto es así, en primer lugar por la aplicación del

principio de buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Carta y que ordena a la administración presumir que el ciudadano actua de buena fe y por lo tanto que los documentos que aporta son legítimos; y en segundo lugar, por el mandato del artículo 333 de la Carta, que establece la necesidad de acabar con trámites innecesarios en virtud del principio de eficiencia en la gestión pública.

En consecuencia, la palabra "auténtica" del literal b) del artículo 4 será declarada inconstitucional.

2.4. Un cuarto cargo fórmula el demandante contra el artículo cuarto de la ley que se estudia. Se alega en la demanda la presunta vulneración de los artículos 39 de la Carta de 1886 y 26 de la Constitución vigente por parte del literal c) del artículo cuarto, que establece como requisito para legalizar el ejercicio de la profesion -a quienes se encuentren en las circunstancias de dicha norma- la presentación de un examen de idoneidad profesional ante una institución de educación superior que desarrolle programas de topografía y que esté aprobada por el ICFES, a petición del Consejo Nacional de Topografía.

Es cierto que los artículos 39, y 26, establecen que "el legislador podrá exigir títulos de idoneidad" y no hablan de exámenes de aptitud. Ahora bien, el legislador puede reglamentar libremente el ejercicio de las profesiones, siempre que respete el marco constitucional. Dentro de él puede crear los requisitos necesarios para salvaguardar el interés público frente al ejercicio de profesiones que requieren diferente grado de cualificación.

Como se ha dicho antes, al crear requisitos o condiciones para el ejercicio de un derecho el legislador debe respetar el contenido esencial del mismo. En materia de reglamentación de las distintas profesiones u oficios, es cierto que el objetivo es demostrar una determinada cualificación profesional o técnica, mediante el cumplimiento de requisitos que, mientras sean respetuosos del principio de igualdad y por lo tanto de proporcionalidad entre la finalidad buscada y los medios utilizados, así como del resto da las normas que integran la Constitución, no merecen reparo de esta Corte.

En el caso que aquí se estudia el legislador dispone la necesidad de realizar un examen de aptitud para las personas que han aprendido la topografía a través de la experiencia práctica.

Al proceder así, el legislador está cumpliendo con su tarea de proteger el interés general, sin vulnerar con ello -como sostiene el demandante- el derecho reconocido en el artículo 26 de la Carta. En efecto, cabe sin duda alguna, dentro de la potestad legislativa, crear exámenes que demuestren la capacidad técnica de quienes sin haber obtenido un título profesional, desean seguir ejerciendo la profesion que se reglamenta.

Merece también estudio por parte de esta Corporación la parte del literal c) que señala que los exámenes de idoneidad que deben ser presentados, sólo podrán serlo "a petición del Consejo Nacional de Topografía".

3. ARTICULO OCTAVO

El demandante señala que los literales a), b), c), d), e), y g) del artículo octavo violan los artículos 58 y 29 de la Constitución nacional.

3.1. En lo que respecta a los literales a), b) y g) del artículo que se estudia, juzga esta Corte que se encuentran ajustados a la Constitución nacional, por cuanto no vulneran ninguno de sus preceptos.

En efecto, las funciones que mediante los literales estudiados se atribuyen al Consejo Profesional de Topografía, son meramente administrativas, se ejercen con fundamento en la función de policía administrativa propias de las autoridades competentes, la cual supone inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Nacional.

Cosa distinta es que, con base en dichas atribuciones, las respectivas entidades dicten normas que corresponde expedir al legislador o ejecuten funciones que extralimitan su competencia. En este caso, las dudas no surgen con respecto a la ley que otorga debidamente ciertas atribuciones, sino de la confrontación entre dicha ley y las normas infralegales que se dictan, presuntamente a su amparo. Si este fuera el caso, no es la Corte Constitucional quien tiene competencia para juzgar la legalidad de las normas reglamentarias, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo dispone la propia Constitución.

3.2. Según el impugnante, el literal c) del artículo octavo vulnera los derechos adquiridos, al

señalar como función del Consejo Profesional de la Topografía “expedir la licencia de topógrafos a todos los profesionales que reunan los requisitos señalados por la presente Ley”.

El cargo de inconstitucionalidad sostiene que la propia ley en su artículo 4, establece requisitos para que quienes no han seguido un programa profesional en una institución de educación superior aprobada por el ICFES, puedan regularizar el ejercicio de la topografía, y por lo tanto protege los derechos adquiridos de dichas personas.

La cuestión esta entonces en determinar que entiende la ley por “profesionales”, pues si es cierto que se trata exclusivamente, de quienes han acabado un programa profesional en un centro de educación o capacitación técnica cuyos programas estén aprobados oficialmente por el ICFES, se estaría desconociendo la protección que otorga el artículo cuarto de la misma ley a los topógrafos prácticos.

En principio, el profesional es aquella persona que ejerce públicamente una actividad de manera permanente y sistemática, generalmente con ánimo de lucro. Si la profesion que se ejerce requiere de un título académico, estamos hablando de una profesion titulada, y en estricto sentido quien la ejerce recibe el nombre de “profesionista”4. Lo anterior significa que no es un requisito del profesional poseer un titulo académico, que certifique su aptitud para ejercer una actividad. Es el legislador quien de acuerdo con la Constitución debe decidir cuando una profesion debe pasar a ser una profesion titulada. Estos dos conceptos no son pues sinónimos.

Así las cosas, cuando la ley habla de “profesionales”, se refiere a quienes ejercen la profesion de la topografía y no solamente a quienes tienen un título expedido por un centro de educación superior que los acredite como tal. En este sentido será declarado constitucional el literal c) del artículo 4o. de la ley que se estudia.

3.3 A juicio del demandante, el literal d) del artículo octavo vulnera el derecho al debido proceso, en la medida en que atribuye al Consejo Nacional Profesional de Topografía la facultad de “cancelar las Licencias a los Topógrafos que no se ajusten a los requisitos determinados por la presente ley, o que falten a la ética profesional”.

Como se dijo arriba, solo la ley está autorizada por la Carta Política para reglamentar el

ejercicio de los derechos fundamentales, pero son los entes administrativos, debidamente autorizados quienes tienen la potestad de ejecutar o hacer cumplir las leyes.

En cualquier caso, es claro que la norma que limita un derecho fundamental, como lo hace por ejemplo un código de ética profesional, tiene que tener rango de ley, pues estamos en este caso frente a una de las más importantes garantías normativas del sistema de protección a los derechos fundamentales en nuestro país. Las remisiones legales a la potestad reglamentaría del ejecutivo deben entonces encuadrarse dentro de normas claras que respeten no sólo el contenido esencial de los derechos que se regulan, sino todos y cada uno de los contenidos normativos de la Constitución. La potestad reglamentaria constituye pues, un complemento de la ley, necesario para hacerla cumplir eficazmente, pero la delegación legal no se puede traducir en una transferencia inconstitucional de competencias tal que deslegalice la materia reservada.

Lo anterior no significa que toda cuestión que se relacione de una u otra manera con la libertad de escoger profesion u oficio deba ser regulada por ley: ello dependerá de si la norma afecta o no el ejercicio de un derecho fundamental.

Ciertamente, la expedición de un código de ética profesional que consagra los principios que han de ser respetados y las conductas objeto de sanción, implica una regulación directa de los derechos consagrados en los artículos 25 y 26 de la Carta.

Si esto es así, dos garantías deben ser respetadas so pena de vulnerar la Constitución: la garantía formal que se refiere al necesario rango legal de las normas que contemplan las conductas tipificadas y las sanciones establecidas; y de otra parte, la garantía material, que consiste en el respeto a los principios del debido proceso, fundamentalmente en cuanto se refiere a la predeterminación pública de las conductas y sanciones, así como de la autoridad competente para imponer las sanciones, y el respeto a los principios de presunción de inocencia, favorabilidad y exclusión de la analogía.

En el caso que se estudia, parece claro que no existe un código de ética debidamente expedido para el ejercicio de la profesion de topografía. No conoce esta Corte norma legal alguna que tipifique las conductas y establezca las sanciones correspondientes.

Así las cosas, si bien es legítima la atribución legal al Consejo Nacional de Topografía de

imponer las sanciones por violación al código de ética profesional, a juicio de esta Corte dicha función no puede ser debidamente cumplida hasta tanto no exista una norma tributaria del debido proceso, que dé base material para el cumplimiento de tal función.

4. ARTICULO NOVENO

El demandante señala que el artículo 9 de la ley 70 vulnera los artículos 13 y 58 de la Carta constitucional.

En efecto, al mencionar los casos en que el Consejo Nacional de la Topografía puede expedir la licencia profesional, dicha norma excluye a las personas que se encuentren en las condiciones descritas por el artículo 4 de la misma ley, vale decir, vulnera el derecho a la igualdad y los derechos adquiridos de quienes ejercían antes de la expedición de la ley la profesion de topógrafos.

Encuentra esta Corte que ciertamente existe una contradicción entre el artículos 9 y los artículos 4 literal d) y 8 literal c) de la ley. Esto es así por cuanto mientras el primero de ellos señala que "solo podrán expedirse Licencia profesional a los profesionales que cumplan con los requisitos enumerados en los artículos 2 y 3 de esta ley", el artículo cuarto dispone que quienes no cumplan con los requisitos de los mencionados artículos 2 y 3, podrán legalizar el ejercicio de la profesion mediante la acreditación de otros requisitos, dentro de los que se encuentra la presentación de una "resolución motivada por el Consejo Profesional de la Topografía, reconociéndole su calidad y otorgándole la licencia respectiva".

Así también el artículo 8 literal c), establece como función del Consejo Profesional Nacional de Topografía, entre otras, la de expedir la licencia de topógrafo a todos los profesionales que reunan los requisitos señalados por la ley, dentro de las cuales se encuentran las personas cuyas circunstancias se definen en el artículo 4o.

Si aplicaramos lo preceptuado en al artículo noveno, no se entendería entonces como podrá otorgarse licencia a quienes se encuentren en las condiciones del artículo cuarto. Es pues claro, que la aplicación del artículo 9 dejaría sin vigencia al artículo 4 que consagra beneficios para quienes acreditando un tiempo determinado de experiencia profesional, puedan legalizar su situación y ejercer libremente la profesion. Tal aplicación restringiría también la fórmula general del artículo 8 c).

Se trata entonces de un conflicto entre disposiciones excluyentes entre si, pues mientras una de ellas restringe el ejercicio de un derecho, las otras dos consagran beneficios que amplían la aplicación de tal derecho.

Es un mandato constitucional el proteger los derechos fundamentales de las personas. Por esto, el único criterio aceptable en los conflictos de alcance y sentido de una ley, es aquel que beneficie los derechos y libertades de los ciudadanos. Otra cosa sería desconocer la tarea de esta Corte en esta importante materia, que se desprende no solo de las normas concretas de competencia en materia de control constitucional, sino del artículo 2, -que señala como deberes del Estado, entre otras cosas, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales-, y del artículo 5, que establece la primacía de los derechos inalienables de la persona y, en general, del conjunto de valores y principios que articulan al Estado social de derecho en nuestro país.

Así, de la vis expansiva de los derechos fundamentales, -particularmente de aquellos derechos que, como el trabajo son, no solo derechos subjetivos, sino elementos estructurales del orden público constitucional (CN art. 1),- se infiere que la solución al conflicto planteado es una e inequívoca: la remisión a los artículos 2 y 3 que hace el artículo 9 no es taxativa. De otra forma se estaría desconociendo el beneficio que la propia ley consagra en favor del ejercicio de un derecho fundamental, cuya protección aparece como un imperativo para esta Corte.

El mismo razonamiento aplica esta Corte a la expresión “solo” del artículo 2o de la ley estudiada, pues si fuera taxativa la enumeración de dicho artículo, no se entiende como podrían, quienes se encuentran en las circunstancias del artículo 4, obtener la licencia de que habla el literal d) del mismo artículo, para poder legalizar el ejercicio de la profesion.

Así por lo tanto, la única manera de resolver en términos constitucionales, el conflicto de normas que presenta esta ley, es interpretando la expresión “solo” de los artículos 2 y 9, en favor del derecho fundamental al trabajo de las personas que se encuentran en las circunstancias descritas en el artículo 4. Debe pues entenderse que la expresión que se estudia no es taxativa, y por lo tanto pueden también adquirir licencia profesional las personas que cumplan con los requisitos declarados constitucionales del artículo 4 de la ley demandada. En estos términos será declarada constitucional en la parte resolutiva, la

expresión “solo” de los artículos 2 y 9 de la ley demandada.

5. ARTICULO DECIMO

El actor estima que el artículo 10 de la ley 70 viola el artículo 84 de la Carta Constitucional.

Dice el demandante que cuando el artículo 10 exige una licencia para el ejercicio de una actividad que ya ha sido reglamentada de manera general, cual es el estudio de la topografía y la adquisición del título correspondiente, viola el art. 84 de la Carta.

Para resolver este cargo, es necesario entender cuál es el derecho que se obtiene a partir de la expedición de un título académico, y el fundamento constitucional para exigir licencias, tarjetas, o permisos adicionales a dicho título, para el ejercicio de una profesion titulada que ha sido debidamente reglamentada.

Como se dijo antes, es el legislador el único competente para establecer cuando una profesion deja de ser de libre ejercicio para convertirse en una profesion titulada o reglamentada. A partir de entonces y de acuerdo al marco legal, por razones técnicas son las entidades administrativas las competentes para establecer el contenido de los programas de educación superior y para aprobar a las entidades encargadas de impartirlos. El título académico que acredita los estudios seguidos en desarrollo de planes o programas aprobados otorga entonces en principio el derecho a ejercer la profesion.

Ahora bien, el legislador en ejercicio de sus funciones y para proteger al interés general contra el ejercicio ilegítimo de una profesion u oficio, puede establecer que para el ejercicio de determinadas profesiones es necesaria la matricula profesional, que corresponde simplemente a la constatación pública de que el titulo profesional es legítimo. Dicha matrícula puede condicionar también el ejercicio del derecho al cumplimiento de ciertas normas éticas, acorde a un código debidamente expedido y respetuoso del debido proceso.

Para la expedición de la matrícula, una vez obtenido el título y según lo dispone el artículo 89, serán necesarios simplemente aquellos documentos que acrediten la veracidad del mismo.

El titular legítimo de la matrícula, tarjeta, licencia o certificado, podrá ejercer libremente la profesion mientras no infrinja una de las normas éticas, especialmente establecidas para

cada profesion. Si se produjera tal violación, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer las sanciones establecidas, y suspender el derecho al ejercicio profesional, por el tiempo que considere necesario de acuerdo a las normas establecidas, o someterlo a las condiciones que el propio código señale. Contra la sanción impuesta deberán proceder los recursos contencioso pertinentes.

Ahora bien, el derecho a ejercer la profesion se adquiere con el título académico debida y legítimamente expedido. Los requisitos adicionales están dirigidos a acreditar tal condición y por lo tanto no pueden imponer exigencias distintas a las de probar la veracidad del título.

En este sentido, el artículo que se acusa no vulnera al artículo 84 constitucional cuando exige la expedición de la licencia. En efecto, de una parte, una vez adquirido el título profesional, el parágrafo primero del artículo segundo, exige exclusivamente la presentación de ciertos documentos dirigidos a avalar la autenticidad del título; y de otra, se imponen requisitos adicionales solo a quienes no tienen un título profesional expedido por un centro de educación superior cuyo programa hubiere sido aprobado por las autoridades competentes.

Así las cosas, la parte del artículo 10 en la que se señala que quien no tenga licencia profesional debidamente otorgada no puede ejercer la profesion, ni desempeñar las funciones establecidas en la ley, ni hacer uso del título, ni de otras abreviaturas comunmente usadas para denominar la profesion de topógrafos, en placas membretes, tarjetas, anuncios, avisos o publicaciones, está simplemente señalando los efectos negativos de la licencia, los cuales deben ser estudiados a la luz del derecho constitucional.

Se reitera que el legislador está facultado para exigir títulos de idoneidad que garanticen la protección del interés general en el ejercicio profesional. En este sentido la licencia es simplemente la constatación pública de la existencia de dicho título y de su validez.

Por todo lo anterior, esta Corte considera que el artículo 10 de la ley 70 de 1979 se ajusta a los mandatos de la Carta.

Por último el demandante considera que el artículo 11 de la ley 70 vulnera el principio de igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución.

La norma atacada reconoce a la Sociedad Colombiana de Topógrafos como cuerpo consultivo

del Gobierno Nacional, para todas las cuestiones concernientes al ejercicio de la topografía en el país, así como en todo cuanto concierna a los asuntos de carácter laboral relacionados con los profesionales de la topografía.

Como ya se dijo, la Sociedad Colombiana de Topógrafos es una persona jurídica de carácter privado compuesta por personas que voluntariamente se han asociado, cualquiera sea su origen profesional.

La ley ha decidido otorgarle a dicha entidad, la calidad de cuerpo consultivo del Gobierno, no sólo para todo lo concerniente con la topografía, sino en todas las cuestiones de carácter laboral relacionadas con los profesionales de esta área.

Es claro que en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 103 de la Carta de 1991, la ley puede delegar en personas jurídicas de carácter privado algunas atribuciones que de ordinario corresponden a la administración pública, así como funciones de control y fiscalización de la gestión pública.

Como se mencionó en el numeral 2.3 de las consideraciones de esta sentencia, el artículo 26 de la Carta permite que la ley atribuya a los colegios profesionales ciertas funciones públicas y que establezca los debidos controles, para que cumplan a cabalidad con la tarea de defender los intereses profesionales de los colegiados. Es evidente que si ha de atribuirse a alguna institución funciones consultivas permanentes en materia de una determinada profesion, la institución más adecuada, sin duda, será el respectivo colegio profesional que por su carácter democrático garantiza la mejor representación de los intereses profesionales.

Ahora bien, ya tuvimos oportunidad de señalar que la Asociación Nacional de Topógrafos no responde a la naturaleza democrática de los colegios profesionales. Se trata más bien de una típica persona de derecho privado que en virtud de su autonomía restringe, -mediante ciertos requisitos de carácter subjetivo y objetivo-, el acceso de cualquier profesional de la topografía, y limita la pertenencia a los cargos de ejecución y dirección a aquellos profesionales que posean la licencia profesional.

Se trata, pues, de una asociación profesional de topógrafos que -como otras de la misma naturaleza que existen en el país, según consta en el expediente- merece un tratamiento

constitucional distinto al atribuido a los colegios profesionales. Es preciso recordar que el artículo 103 de la Carta señala que con el fin de constituir mecanismos democráticos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Estado, podrá otorgarse a éstas representación en las distintas instancias de participación, concertación, control, y vigilancia de la gestión pública.

Es claro entonces que la función de consultoria permanente que se atribuye a la Asociación Nacional de Topógrafos es perfectamente compatible tanto con el mandato del artículo 103, como con los mandatos de la anterior Constitución. El problema de constitucionalidad no puede plantearse entonces respecto de la atribución de esta función a una persona privada, sino frente al artículo 13 de la nueva Carta, comoquiera que existen en el país otras y distintas asociaciones de personas dedicadas a la topografía.

Según lo anterior, la cuestión que a juicio de esta Corte se debe resolver es pues la de si el artículo 11 genera en la práctica alguna desigualdad, que por no contar con una razón objetiva suficiente vulnere el principio consagrado en el artículo 13 de la Carta.

En primer lugar, la Constitución de una entidad privada como consultora permanente del Gobierno Nacional crea un privilegio, pues aunque la consulta que se adelante no tenga carácter obligatorio si influye en la conformación del juicio de las autoridades competentes para reglamentar las leyes. Eventualmente dicha consulta puede ser remunerada, en cuyo caso se estaría haciendo una especie de contratación de consultoria permanente. De otra parte, aparece una desigualdad clara en la medida en que una asociación determinada se convierta en cuerpo consultivo del gobierno, pues esto contribuye a su buen nombre y puede tener consecuencias patrimoniales para el ejercicio profesional de sus miembros individualmente considerados, facilitando, por ejemplo, el acceso a contratos de trabajo.

Por tanto es pertinente determinar si existe alguna justificación razonable de este tratamiento, frente al principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución.

De la lectura del expediente legislativo y de la exposición de motivos de la ley 70, no aparece una razón que justifique claramente la decisión del legislador de erigir a la Sociedad Colombiana de Topógrafos en cuerpo consultivo del Gobierno Nacional. Tan sólo se señala

que el proyecto de ley fue “el resultado de un cuidadoso estudio por parte de la Sociedad Colombiana de Topógrafos” 5.

Así mismo, en el respectivo Pliego de Modificaciones, en la Cámara de Representantes se lee que:

“Una junta de diez miembros formados por representantes elegidos por la Asociación Nacional de Topógrafos y por la Sociedad Colombiana de Topografía, en forma proporcional a sus socios y con arreglo a sus respectivos reglamentos, será el cuerpo consultivo del Gobierno Nacional para todo lo relacionado con la profesion de topografía y su aplicación al desarrollo del país…” .(subraya la Corte)

Sin una clara motivación, en el proyecto final se rechaza la propuesta arriba transcrita, de crear un cuerpo consultivo especial conformado por representantes de, al menos, dos asociaciones de topógrafos y se establece que la Sociedad Colombiana de Topógrafos será el cuerpo consultivo del Gobierno Nacional, en los términos del actual art. 11 de la ley 70 de 1979.

La decisión no fue pues, fruto de un concurso de méritos o de una evaluación de la solvencia profesional de cada una de las asociaciones de topógrafos que hay en el país. Tampoco respondió a una selección acorde a los cánones democráticos y de participación que orientan la Constitución, pues es claro que siendo una persona jurídica de derecho privado puede aceptar o rechazar libremente a sus socios, puede reducirse notablemente e incluso disolverse acorde a lo establecido en sus propios estatutos. Por lo tanto nada garantiza que esta entidad acoja al mayor número de socios dedicados a la topografía.

Así las cosas, esta Corte encuentra que la desigualdad creada por el artículo 11 de la ley 70 de 1979 carece de una justificación objetiva y razonable dentro del marco de la Constitución.

Ahora bien, dado que la ley puede otorgar funciones de consultoria a una asociación privada, siempre que no se vulnere ninguno de los mandatos de la Carta, y que en este caso aparece violado el principio de igualdad, esta Corte considera que es constitucional el artículo 11 siempre que no se entienda que la Asociación Colombiana de Topógrafos es el único cuerpo consultivo del gobierno nacional para las materias que señala el artículo estudiado, y que en

los sucesivos contratos de consultoria se tenga en cuenta el principio de igualdad, para que de acuerdo a los principios de eficiencia y representación, que forman parte de la naturaleza del Estado social de derecho se escoja a aquella asociación profesional que se entienda más idónea para resolver cada una de las materias a consultar.

III. DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

En relación con la ley 70 de 1979 "por la cual se reglamenta la profesion de topógrafo y se dictan otras disposiciones sobre la materia".

RESUELVE:

1. Es EXEQUIBLE el artículo 2o. en la parte que dice:

Sólo podrán obtener la Licencia a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, ejercer la profesion de Topógrafo y usar el título respectivo en el territorio de la República.

a. Quienes hayan obtenido el título profesional de topógrafo y, quienes a partir de la vigencia de esta ley lo obtengan en instituciones de educación superior oficialmente reconocidas, cuyos pensum educativos y base académica estén de acuerdo a las normas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), e igualmente los egresados del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como topógrafos técnicos, previa aprobación de sus pensum por parte del ICFES.

2. Del artículo 4, SON INEXEQUIBLES, las frases y apartes siguientes:

2.1. "en entidad pública o privada mediante contrato de obligación civil o laboral".

2.2. "así como los topógrafos técnicos egresados del Sena".

2.3. De su literal a) la parte que dice: “con copias autenticadas y certificados de sus contratos laboral o civil, expedidos por los administradores de las Empresas públicas o privadas donde haya trabajado el Topógrafo aspirante a la Licencia”.

2.4. De su literal b) la expresión “AUTENTICADA”

2.5. Del mismo literal b) la parte que reza:

“…expedida por la Asociación Nacional de Topógrafos o alguna de sus seccionales.”

3. ES EXEQUIBLE el artículo 4o. en la parte que dice:

“Los Topógrafos que hayan ejercido la profesion por un mínimo de cinco años… sin el lleno de ninguno de los requisitos del artículo segundo… deberán legalizar sus situación profesional en el año siguiente a la instalación del Consejo Profesional Nacional de Topografía, cumpliendo los siguientes requisitos:

a. Demostrar la antigüedad como Topógrafo…

b. Certificación de que el interesado se ha desempeñado en el ramo de la topografía y que responde a las exigencias de honestidad, pulcritud e idoneidad profesional.

c. Examen de idoneidad profesional presentado en una institución de Educación Superior que desarrolle el programa de topografía y que este aprobado por el ICFES, a petición del Consejo Nacional de Topografía.

d. Resolución motivada por el Consejo Profesional de Topografía, reconociendo su calidad y otorgándole la licencia respectiva.

4. Es EXEQUIBLE el artículo 8 que dice:

ARTICULO 8o. El Consejo Profesional Nacional de Topografía, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá y sus funciones principales serán las siguientes:

a. Dictar sus propios reglamentos.

b. Emitir concepto en lo relacionado a la profesion de topógrafo cuando así se le solicite, para cualquier efecto.

c. Expedir las licencias de topógrafo a todos los profesionales que reunan los requisitos señalados por la presente Ley.

d. Cancelar las licencias a los Topógrafos que no se ajusten a los requisitos determinados por la presente ley o que falten a la ética profesional.

e. Fijar los derechos de expedición de las licencias profesionales.

f. ....

g. Velar por el cumplimiento de la presente ley.

h. ....

i. .....

j. .....

La declaratoria de exequibilidad del literal d) de este artículo se condiciona a que se ejerza de conformidad con un código de ética profesional.

6. Es EXEQUIBLE la expresión SOLO del artículo 9o.

7. Es EXEQUIBLE el artículo 10 que dice:

ARTICULO 10o. Quien no tenga la licencia profesional correspondiente otorgada por el Consejo Profesional Nacional de Topografía, conforme a lo establecido por esta ley, no podrá ejercer la profesion de Topógrafo, ni desempeñar las funciones establecidas en esta ley, ni hacer uso del título, ni de otras abreviaturas comunmente usadas para denominar la profesion de topógrafos, en placas, membretes, tarjetas, anuncios, avisos o publicaciones.

8. Es EXEQUIBLE el artículo 11o. que dice:

ARTICULO 11o. Reconózcase a la Sociedad Colombiana de Topógrafos, con personería jurídica No. 3762 de Noviembre 22 de 1963 del Ministerio de Justicia, como cuerpo consultivo

del Gobierno Nacional para todo lo relacionado con la profesion de topografía y especialmente con lo atinente a la aplicación de la misma al desarrollo del país. La Sociedad será también cuerpo consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral relacionadas con los profesionales de Topografía.

Siempre que no se entienda que la sociedad colombiana de topógrafos es el único cuerpo consultivo del gobierno nacional para las materias que señala el artículo estudiado, y que en los sucesivos contratos de consultoria se tenga en cuenta el principio de igualdad entre las distintas asociaciones, para que de acuerdo a los principios de eficiencia y representación, que forman parte de la naturaleza del Estado social de derecho se escoja a aquella asociación profesional que se entienda más idónea para resolver cada una de las materias a consultar.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional,Sentencia No 221 del 29 de mayo de 1992, Magistrado Ponente Alejandro Martinez Caballero, pág 8.

2 Cfr. Corte Constitucional, Sala de revisión No 1, sentencia T-406 de junio 5 de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.

3 Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional T-454 de 13 de julio de 1992, pág 3.

4Diccionario Generla de la Lengua, Fox, Ed. Rei Andes 1991, Bogotá

5 Ponencia para primer debate, Comisión Quinta de la Cámara de Representantes. Ponente Dr. Guillermo Rivera Millán. (F. 1).