

C-964-99

Sentencia C-964/99

EJERCICIO DE PROFESION Y RIESGO SOCIAL-Concepto

En primer término, el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales; pero eso no es suficiente; es además necesario que ese riesgo pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica. En efecto, no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, sólo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica.

TECNICO CONSTRUCTOR-Certificado

Es constitucional que el Legislador exija el certificado que acredite los conocimientos necesarios para ejercer la actividad de técnicos constructores, por lo que se declarará exequible esa exigencia establecida en el artículo 14 de la Ley 14 de 1975, según el cual “queda prohibido el ejercicio de la profesión de Técnico Constructor a quienes no posean el correspondiente certificado expedido de acuerdo con la presente ley”, sin que la Corte deba pronunciarse específicamente sobre el resto de esa disposición, que señala que a “los infractores se les aplicarán las sanciones que establezca el decreto reglamentario de esta ley”, por cuanto el actor no formuló cargo específico contra esa expresión.

TITULO DE IDONEIDAD Y LIBERTAD DE CONFIGURACION POLITICA DEL LEGISLADOR

Es razonable sostener que si el Legislador está obligado a exigir títulos de idoneidad también goza de un margen importante de discrecionalidad para fijar los requisitos necesarios para obtener la autorización estatal para el ejercicio de una profesión. Sin embargo, esto no quiere decir que el Legislador es absolutamente libre para establecer las condiciones para lograr el título de idoneidad, pues el Congreso no puede imponer condiciones exageradas, o poco razonables, que anulen los derechos a ejercer una profesión y al trabajo. Se ha señalado que la libertad de configuración política del Legislador para determinar los requisitos para obtener el título profesional debe enmarcarse dentro de las siguientes premisas: (i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley; ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA LEY-Análisis en el tiempo debe ser flexible

El análisis de igualdad en el tiempo no puede ser estricto sino muy flexible, pues no sólo la categoría temporal no es potencialmente discriminatoria sino que, además, un escrutinio

muy fuerte de igualdad en este campo petrificaría el ordenamiento, en detrimento del principio democrático, pues las mayorías no podrían modificar las regulaciones vigentes. La diferenciación entre los auxiliares de la construcción que laboraban con anterioridad y quienes lo hacen con posterioridad a la vigencia de la Ley 14 de 1975 no es contraria al artículo 13 de la Constitución, pues no se puede argumentar que, como en el pasado, algunas personas habían ejercido esa actividad socialmente riesgosa, sin ninguna capacitación profesional, entonces la ley se encuentra imposibilitada para exigir que, a partir de un determinado momento, esa labor sólo pueda ser adelantada por quienes hayan previamente adquirido idoneidad en ese campo, gracias a una formación académica adecuada.

TITULO DE IDONEIDAD Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA

En función del principio de confianza legítima, que encuentra sustento constitucional en la buena fe, tal y como esta Corte lo ha señalado, lo único que constitucionalmente se puede exigir del Legislador es que la normatividad establezca un período razonable de transición, que permita a quienes venían ejerciendo esa actividad, ajustarse a las nuevas regulaciones. Y lo cierto es que la ley impugnada, así como regulaciones posteriores, han establecido un plazo prudente de varios años para que las personas adquieran la correspondiente formación, o demuestren la experiencia suficiente, para acceder al certificado de idoneidad, por lo cual, la disposiciones acusadas no desconocen el principio de confianza legítima.

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA-Naturaleza

El Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería tiene una naturaleza pública, la cual se deduce de su integración y del tipo de función que desempeña. La facultad legal otorgada al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines, como ente administrativo que ejerce la función pública de vigilancia sobre la profesión de técnico constructor, desarrolla el artículo 26 de la Constitución, por lo cual se declararán exequibles las disposiciones normativas demandadas que se refieren al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines.

COLEGIOS Y ASOCIACIONES PROFESIONALES-Diferencias/COMITE DE TECNICOS CONSTRUCTORES-Inconstitucionalidad

Los comités de constructores no fueron entonces creados legalmente como un colegio profesional. Sin embargo, algunos podrían sostener que es una asociación que defiende los intereses particulares del gremio y que, por lo tanto, deben entenderse como colegios. Esa tesis no es de recibo ya que el origen de los colegios profesionales parte de la iniciativa privada, pues “en términos generales son los particulares y no el Estado a la luz de la actual Constitución, quienes determinan el nacimiento de un colegio profesional, pues ésta tarea es eminentemente el desarrollo del artículo 38 de la Carta”. Por consiguiente, es de la esencia de los colegios profesionales, la integración voluntaria de personas que desempeñan una labor cualificada, por lo cual, estos comités de constructores, que fueron legalmente creados, no pueden considerarse colegios profesionales. La anterior conclusión se confirma cuando se analiza la integración de los comités de constructores, pues es claro que éstos no tiene estructura democrática, requisito ineludible para que la ley pueda atribuirles funciones públicas. Podría considerarse que los comités de técnicos constructores son una

manifestación del derecho de asociación de profesionales, que buscan defender los intereses gremiales. Sin embargo, ese argumento no es de recibo por las siguientes dos razones. En primer lugar, la ley no puede crear asociaciones de particulares, tan sólo puede autorizarlas, como quiera que es de la esencia de este derecho la libre iniciativa privada. De otra parte, la ley no puede asignar funciones públicas a las asociaciones de profesionales, pues esas facultades sólo pueden ser delegadas en los colegios profesionales, que precisamente por tal razón, deben tener una estructura democrática. Debe declararse inexecutable la creación de los comités nacional y seccionales de técnicos constructores.

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO/TECNICO CONSTRUCTOR-Inconstitucionalidad de obligación de contratarlo

La Corte considera que exigir, en todos los casos y en todas las obras, la presencia de un técnico constructor resulta irrazonable y desproporcionado. ¿Significa lo anterior que el artículo 12 acusado debe ser retirado del ordenamiento? No obligatoriamente, por cuanto ese mandato es razonable, si se entiende que, en todo caso, la vigilancia concreta de una construcción, debe ser llevada a cabo por una persona capacitada, que demuestre un certificado de idoneidad en este campo, por lo cual, debe contratarse a un individuo con tales calidades, ya sea un técnico constructor, o ya sea otro profesional -como un ingeniero o arquitecto- que demuestre una igual o superior suficiencia académica en este campo. Por tal razón, y en función del principio de conservación del derecho, la Corte condicionará la constitucionalidad de esa exigencia establecida por la disposición impugnada.

TECNICO CONSTRUCTOR-Inconstitucionalidad de obligación de contratarlo tiempo completo/AUTONOMIA DE CONTRATACION LABORAL-Alcance

Exigir la permanente presencia de un técnico constructor, por tiempo completo, cuando ésta no es necesaria, limita desproporcionadamente la facultad de las partes para definir la duración del contrato y determinar el tiempo de prestación de los servicios que son necesarios para el correcto desempeño de una actividad. En efecto, la expresión “de tiempo completo” contenida en el artículo 12 de la Ley 14 de 1975 impone una determinada forma de contratación para los técnicos constructores, lo cual desconoce las condiciones particulares de la actividad y la libertad de los contratantes para fijar el tiempo de duración de la relación contractual. Por esta razón, la Corte comparte la argumentación de los intervinientes, al considerar que esa expresión anula la autonomía contractual para el desempeño de una labor que, si bien puede ser restringida legalmente, no es posible anularla. Por lo tanto, la Corte declarará inexecutable esa expresión.

COSA JUZGADA RELATIVA-Justificación

En las situaciones en las que la demanda no cubre varias posibilidades de contradicción de las normas acusadas y el ordenamiento jurídico, no le corresponde a la Corte hacer un examen oficioso sobre las mismas, por lo que podrán ser objeto de nuevo pronunciamiento.

Referencia: Expediente D-2426

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 3, 5, 6, 10, 12, 14 y 15 de la Ley 14 de 1975

Actor: Julio Alfonso Rosas Garzón

Magistrado ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, primero (1) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julio Alfonso Rosas Garzón demandó los artículos 1, 3, 5, 6, 10, 12, 14 y 15 de la Ley 14 de 1975, “por la cual se reglamenta la profesión de Técnico Constructor en el territorio nacional”

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcriben los textos de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 34.278 del 17 de marzo de 1975:

“Ley 14 de 1975

(febrero 18)

Por medio de la cual se reglamenta la profesión de técnico constructor en el territorio nacional

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Definición. Entiéndase por técnico constructor la persona que ejerce a nivel medio o como auxiliar de ingenieros o arquitectos la profesión de la construcción, tal como la define el artículo 309 del Código Sustantivo del Trabajo.

(...)

Artículo 3º. Para ejercer la actividad de técnico constructor deberá obtenerse el correspondiente certificado, expedido por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines, en virtud de la facultad a éste otorgada por las disposiciones vigentes y a solicitud del Comité Nacional de Constructores en Bogotá, o de sus Comités seccionales de

los Departamentos, mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Los egresados de las escuelas técnicas para la formación de constructores deberán solicitar matrícula al Consejo Nacional Profesional de Ingeniería, Arquitectura y Afines o la Seccional respectiva, por intermedio del Comité Nacional de Constructores o del respectivo Comité Seccional. Para el efecto deberán acreditar certificado de haber cursado y aprobado íntegramente el plan de estudios de las facultades o escuelas técnicas de la enseñanza de la construcción, debidamente aprobadas y reglamentadas por el Gobierno Nacional.

Comprobación de práctica no inferior a dos años, certificada por un ingeniero o arquitecto debidamente titulado y matriculado o por la entidad que sea acordada por el Gobierno Nacional en la reglamentación de esta ley. Dicha práctica podrá haberse realizado con anterioridad a los estudios, simultáneamente con ellos o con posterioridad a los mismos.

Quien cumpla con los anteriores requisitos tendrá la denominación de técnico constructor.

b) También podrán obtener certificado para poder ejercer la profesión de técnico constructor las personas que sin haber hecho los estudios señalados en el inciso 1º del literal a), hayan ejercido con reconocidas capacidades y honradez la actividad de técnico constructor por un lapso no inferior a diez años, comprobado por certificados expedidos por ingenieros o arquitectos debidamente titulados y matriculados, o por la entidad nacional que el Gobierno acuerde en la reglamentación de la presente ley.

La solicitud de certificado se hará por intermedio del Comité Nacional de Constructores en Bogotá, o en los Comités Seccionales en los departamentos.

(...)

Artículo 5º. En Bogotá funcionará el Comité Nacional de Técnicos Constructores, auxiliar del Comité Nacional Profesional de Ingeniería y Arquitectura, con las siguientes atribuciones:

- a) Tramitar todo lo referente a la expedición de la matrícula de los Técnicos Constructores.
- b) Conceptuar sobre la suspensión o cancelación de los mismos.
- c) Velar porque se cumplan en todo el territorio nacional las disposiciones sobre ejercicio de la profesión de Técnico Constructor, y denunciar ante las autoridades competentes las violaciones que se presenten.
- d) Expedir su reglamento interno
- e) Elegir sus directivas.

Artículo 6º. El Comité Nacional de Técnicos en Construcción estará integrado así:

- a) Un ingeniero y un arquitecto titulados y matriculados, designados por la Sociedad Colombiana de Ingenieros y por la Sociedad Colombiana de Arquitectos, respectivamente.
- b) Un representante del Gobierno Nacional, nombrado por el Ministerio de Obras Públicas, ingeniero o arquitecto titulado y matriculado.

d) Un delegado de las Escuelas Técnicas de Construcción aprobadas y reconocidas por el Gobierno Nacional.

El Comité Nacional de Constructores creará Comités Seccionales Departamentales, con las mismas calidades del Comité Nacional.

Los Consejos Profesionales y Seccionales de Ingeniería y Arquitectura nombrarán sus respectivos representantes en dichos Comités Seccionales.

(...)

Artículo 10º. El Consejo Nacional Profesional de Ingeniería y Arquitectura oirá el concepto del Comité Nacional de Constructores en todo lo referente a la expedición, suspensión o cancelación de certificados de Técnicos Constructores.

(...)

Artículo 12º. Las entidades enumeradas en el artículo anterior, así como los ingenieros o arquitectos que contraten con dichas entidades que ejecuten obras directamente, necesariamente deberán contratar los servicios de tiempo completo, de un técnico constructor con certificado y especializado en la labor de que se trate, en toda obra de construcción que se adelante en el territorio nacional, aunque en ella participen ingenieros o arquitectos residentes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional al reglamentar esta ley determinará lo concerniente.

(...)

Artículo 14º. Queda prohibido el ejercicio de la profesión de Técnico Constructor a quienes no posean el correspondiente certificado expedido de acuerdo con la presente ley. A los infractores se les aplicarán las sanciones que establezca el decreto reglamentario de esta ley.

Artículo 15º. Las personas a las cuales se refiere el artículo 3º, literal b) de la presente ley, tendrán un plazo de cinco años, a partir de la sanción de la misma, para que cumplan los requisitos exigidos.”

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1º, 13, 16, 25, 26, 53 y 209 de la Constitución Política.

Según su criterio, las personas que laboran como auxiliares de la construcción no requieren ser ni profesionales ni técnicos, como quiera que el ejercicio de esa actividad no genera directamente riesgo social, pues las posibles contingencias provienen del cálculo, diseño y construcción de las estructuras de las obras, las cuales están a cargo de los arquitectos e ingenieros. Para justificar esta tesis, el actor cita las Leyes 64 de 1978 y 400 de 1997, las cuales disponen que la labor de los auxiliares de la construcción se hará siempre “bajo la supervisión y responsabilidad de los profesionales de la ingeniería y la arquitectura”.

A juicio del demandante, la reglamentación del oficio de auxiliar de la construcción discrimina respecto de quienes obtienen el certificado para ejercer, a las personas que empíricamente realizan esa actividad con niveles de mérito necesarios para desempeñar correctamente su labor, lo cual se agrava cuando la misma norma establece un término perentorio para cumplir con los requisitos que se exigen para la expedición del certificado de técnico constructor. Por lo tanto, el actor concluye que las normas impugnadas consagran “un trato discriminatorio respecto de aquellos maestros de obra que pueden acreditar los requisitos de experiencia fuera del arbitrario plazo establecido; plazo que según la misma norma puede ser certificado exclusivamente por ingenieros o arquitectos matriculados, experiencia que bien podrían certificar todas las personas naturales o jurídicas a quienes éstos hayan prestado sus servicios”

De otra parte, el ciudadano considera que el artículo 6º de la Ley 14 de 1975 consagra un privilegio injustificado en favor de una de las asociaciones de constructores, esto es, de la Federación Colombiana de Constructores, a quien corresponde designar dos de los miembros del Comité Nacional de Técnicos de la Construcción, lo cual impide que otras organizaciones del gremio participen en la integración de este importante comité.

Así mismo, el demandante llama la atención sobre la “excesiva, innecesaria e injusta” reglamentación de los requisitos que se requieren para tramitar el certificado que acredita la calidad de técnico constructor, tanto que es “injustificadamente más gravoso el trámite de matrícula para la profesión auxiliar, que para las profesiones de la ingeniería y la arquitectura”. Para ello anexa fotocopias de los formularios que, en la actualidad, entrega el Comité Nacional de Técnicos Constructores para la solicitud del certificado de matrícula profesional.

Finalmente, el actor aduce que la exigencia del artículo 12 de la ley parcialmente acusada es inconstitucional, como quiera que exige la contratación de los servicios de los técnicos constructores “de tiempo completo”, pues a su juicio impone un gravamen desproporcionado a los ingenieros y arquitectos que deben asumir una carga salarial y prestacional ajena a la prestación efectiva del trabajo, pues a su juicio, sería igual que “los abogados para ejercer su actividad profesional tuviesen que contratar de tiempo completo las labores de un asistente judicial, o que los médicos para ejercer su actividad profesional tuviesen que contratar de tiempo completo las labores de un enfermero o auxiliar de enfermería”.

De acuerdo con lo señalado en el informe de la Secretaria General de esta Corporación de julio 9 de 1999, durante el término de fijación en lista para la intervención ciudadana, no se presentó ningún escrito.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación en su concepto No. 1862 recibido el 6 de agosto de 1999, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de los artículos 1º, 3º, 5º, 6º (parcial), 10 y 14 de la Ley 14 de 1975 y, la inconstitucionalidad del literal c) del artículo 6º y la totalidad del artículo 12 de la misma normatividad, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Luego de hacer un repaso por la jurisprudencia constitucional en relación con el tema de la

reglamentación de oficios y profesiones, el Ministerio Público concluye que la facultad legislativa para reglamentar las profesiones, ocupaciones u oficios debe responder a dos parámetros objetivos. En primer lugar, debe buscar la protección contra un riesgo social de toda la colectividad. De otro lado, la reglamentación de las profesiones deberá tener en cuenta la protección de los derechos de los terceros que ejercen otras profesiones diversas a las reguladas o de quienes sin título alguno desempeñan con idoneidad la labor. Por consiguiente, el Congreso sólo vulnera los derechos a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad y la libertad para escoger profesión u oficio, cuando sin tener en cuenta estas premisas reglamenta oficios u ocupaciones.

El Procurador afirma que pese a que no existe disposición normativa que describa las labores que ejecutan los técnicos de la construcción, es factible inferir la naturaleza de esas actividades a partir del papel que cumplen los auxiliares dentro del proceso de la construcción, pues dentro de ella existen diferentes “grados de complejidad y requieren por tanto de diferentes saberes para ejercerlas”. Por lo tanto, debe entenderse que los auxiliares de la construcción desarrollan actividades que requieren un grado de preparación mayor que el exigido para quienes desempeñan tareas eminentemente operativas. En este contexto, la Vista Fiscal opina que para la ejecución de labores como “cavar, pintar, cargar materiales, se requieren de personas que tengan un saber y experiencia diferentes a las requeridas para desempeñar tareas, tales como la de dirigir personal de la construcción; interpretar planos; trazado y localización de ejes; manejo de materiales; disposición, manejo y uso del concreto y de hierro y del trazado sanitario hidráulico”.

Por consiguiente, el Procurador afirma que no sólo los arquitectos e ingenieros tienen a su cargo la estabilidad de la obra, sino que por ejemplo: el maestro de obra, quien de acuerdo con “un estudio realizado por el SENA y por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, basándose en la clasificación internacional Unificada de Ocupaciones publicada por la OIT en 1968”, debe realizar una serie de funciones que exige conocer de manera técnica el sistema de ejecución de la obra. Es por ello que el Ministerio Público concluye que no es suficiente la acumulación empírica de destrezas sino que es necesaria la preparación y la capacitación académica de los auxiliares de la construcción “con el fin de evitar los riesgos que conlleva la ignorancia o la insuficiente preparación técnica” de estas personas. Por lo tanto, esta profesión debe estar reglamentada.

De manera puntual, la Vista Fiscal considera que el artículo 1º acusado no transgrede la Constitución, como quiera que la definición de la profesión de técnico de la construcción no necesariamente conlleva a la exclusión de quienes no tienen una formación académica, pues su reglamentación no significa que esta profesión es “la única exigida para desempeñarse con idoneidad en las tareas que conciernen a la construcción”.

A su juicio, los artículos 3, 5, 10 y 15 de la Ley 14 de 1975 tampoco vulneran la Constitución, pues el Legislador no sólo puede exigir títulos de idoneidad que garanticen un desempeño adecuado de la profesión sino también está facultado para señalar el procedimiento necesario para acreditar el conocimiento académico. Por lo tanto, es razonable que la ley determine un tiempo para que quienes acrediten experiencia y conocimientos técnicos, demuestren que tienen un saber que puede superar al de quienes han realizado estudios universitarios. Así mismo, el Procurador considera que “teniendo en cuenta el grado de

preparación de los arquitectos e ingenieros en el área de la construcción y que son los directores principales de las obras, resulta razonable que sean ellos quienes pudieran evaluar el desempeño de los maestros de obra”

Por su parte, el Ministerio Público coincide con el actor cuando afirma que los artículos 6 y 12 de la Ley 14 de 1975 transgreden la Carta, pues a su juicio, la facultad de escoger miembros del Comité Nacional de Técnicos de la Construcción no puede radicarse en cabeza de una sola agremiación de ese sector, por cuanto “genera un tratamiento distinto a entidades que ostentan o pueden ostentar su calidad de ente del sector de la construcción con igual o mayor grado de representatividad”. Así mismo, el Procurador opina que la Carta de 1991 impone a todas las organizaciones sociales la obligación de tomar sus decisiones con base en auténticos procesos deliberativos que involucran la participación de todos en los asuntos que les conciernen.

Finalmente, la Vista Fiscal afirma que la obligación de contratar “de tiempo completo” los servicios del técnico constructor “no resulta proporcional ni razonable”, pues el Legislador, “con el fin único de proteger laboralmente a un grupo determinado de personas, a los técnicos constructores”, le establece un privilegio en su favor, “excluyendo a otros profesionales cuya preparación les permite desempeñarse con idoneidad en la actividad de la construcción”, pues existen otras carreras técnicas que suministran la información necesaria para ejercer funciones de auxiliar de la construcción.

VI. PRUEBAS QUE SE ALLEGARON AL EXPEDIENTE.

Mediante auto del 9 de septiembre de 1999, el Magistrado sustanciador solicitó información al SENA, sobre los programas de estudios correspondientes a la profesión de técnico constructor; a la Sociedad Colombiana de Arquitectos, a la Sociedad Colombiana de Ingenieros y al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares, para que expliquen las funciones que tienen a su cargo los auxiliares de la construcción y el tiempo dentro de la obra que requieren para el desarrollo de sus funciones, entre otras cosas. Así mismo, el Magistrado sustanciador requirió a la Federación Colombiana de Constructores, para que ilustren a esta Corporación sobre cuántas agremiaciones reúne la Federación, cuales son las condiciones que debe cumplir una agrupación para formar parte de esa Federación y si existen asociaciones, agremiaciones u otro tipo de grupos de auxiliares de ingeniería y arquitectura que no sean filiales de esa Federación. La finalidad de esta averiguación será determinar con claridad qué distinción se presenta entre los tipos de auxiliares de la construcción, las implicaciones sociales del ejercicio de estas actividades, la representatividad de la Federación de Constructores y la proporcionalidad de la exigencia de requisitos para la obtención de la certificación de técnico constructor.

6.1. El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares, por intermedio de su presidente, informa que ante esa entidad se tramitan las inscripciones de todos los técnicos y tecnólogos profesionales en programas que guarden relación directa con actividades que desarrollan los ingenieros. De otra parte, manifiesta que en la construcción de casas o edificios “pueden interactuar como auxiliares del ingeniero o del arquitecto, el delineante de arquitectura e ingeniería, el diseñador de interiores, el tecnólogo constructor, el administrador de obras civiles, el técnico constructor, el topógrafo, el administrador de

obras civiles propiamente dicho, el técnico de electricidad, el tecnólogo en hidráulica y sanitaria, el tecnólogo de acabados, el maestro en carpintería etc.. los cuales siempre deben estar bajo la dirección e interventoría de un ingeniero o de un arquitecto como directos responsables de la obra". Así mismo aclara que el técnico constructor, tal y como lo concibe la Ley 14 de 1975 "es el mismo maestro de obra".

Finalmente, el interviniente allegó copias de los formularios de solicitud donde se adicionan algunos requisitos establecidos por el Comité de Técnicos Constructores, quien tramita, ante el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares, la expedición de certificado para luego expedir la tarjeta profesional de los técnicos constructores.

6.2. La Directora Ejecutiva del Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares informa que dentro de los auxiliares de ingeniería y arquitectura se incluyen los "dibujantes de arquitectura, técnicos electricistas, técnicos hidráulicos, técnicos y tecnólogos constructores, diseñadores". Así mismo manifiesta que las actividades que desarrollan los profesionales auxiliares permiten definirlos "como los mandos medios de la construcción quienes dirigen y controlan la calidad de las obras y, son los responsables de la parte de la construcción que algunas veces las ejecutan bajo las ordenes de los ingenieros y de los arquitectos y otras como profesionales intermedios independientes". Por consiguiente, estas personas "intervienen en todas las etapas de la construcción de la obra desde los preliminares de ésta que son, los movimientos de la tierra y la cimentación hasta los acabados de la obra como son la decoración y pintura"

6.3. El director ejecutivo de la Sociedad Colombiana de Ingenieros informa que dentro de los auxiliares de la construcción se encuentran los técnicos constructores certificados, los topógrafos titulados, los tecnólogos en construcción e ingenieros técnicos, quienes desempeñan varios cargos dentro de la edificación, dentro de los cuales están "maestro general, contra maestro, oficial de mantenimiento". A su juicio, esas actividades "asumen inmensa responsabilidad para que la ejecución de la obra sea de alta calidad y coherente a la estabilidad exigida por las entidades contratantes", pues intervienen en etapas de la obra afines con su especialidad. En especial, el maestro general "interviene en todas las etapas como coordinador de actividades a nivel de auxiliares u obreros de la construcción".

6.4. El Presidente de la Federación Colombiana de Técnicos Constructores, Tecnólogos, mandos medios y afines de la Construcción, manifestó que esa agremiación está conformada por 30 asociaciones, 25 de las cuales se ubican en capitales de departamento y 5 en otras ciudades importantes. Igualmente informa que existen, o pueden existir, otras agremiaciones de auxiliares de ingeniería y arquitectura, tales como la Asociación Colombiana de Técnicos Plomeros, Asociación Nacional de Topógrafos y la Asociación de electricistas de Bogotá.

6.5. La única entidad que actualmente brinda la formación profesional para técnico constructor es el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. Por esta razón, la Corte solicitó información sobre el plan de estudios que desarrolla. Así pues, el director de formación profesional de esa entidad expresó que el perfil profesional de quienes estudian esta labor les permite "manejar tecnologías modernas de gestión en obras civiles, interpretar y desarrollar diseños arquitectónicos, estructurales, hidráulicas, eléctricos, intercomunicaciones y mecánicos". Por lo tanto, el técnico profesional en construcción se

puede desempeñar laboralmente como “auxiliar de ingeniería y arquitectura, maestro directo de obra, supervisor de obras privadas y públicas”.

Dentro de las principales funciones del técnico constructor se encuentran: “desarrollar conceptos preliminares, bosquejos, dibujos y diseños de ingeniería; preparar especificaciones de construcción, costos, cálculos de materiales y programaciones del proyecto y presentar informes; supervisar o realizar la medición de áreas, inspecciones o estudios técnicos de topografía, suelos, sistemas de drenaje y suministro de agua, vías, bases y estructuras para proveer información en la elaboración de proyectos de ingeniería; supervisar o llevar a cabo la inspección y prueba de materiales de construcción; supervisar e inspeccionar proyectos de construcción”.

El plan de estudios del técnico constructor se ofrece en nueve bloques modulares, a saber: el básico, procesos constructivos, mampostería, estructuras, instalaciones técnicas, acabados, acción social y dos prácticas en obras. Las asignaturas son, entre otras, generalidades de la construcción, materiales, equipos y herramientas, matemáticas, dibujo aplicado, educación física, interpretación de planos arquitectónicos y estructurales, descriptivas, estructuras de concreto reforzado, resistencia de materiales, instalaciones técnicas, interpretación de planos de instalaciones técnicas, interpretación de planos de detalles, enchapados y acabados.

6.6. Finalmente, el asesor jurídico del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares hace llegar “una de tantas comunicaciones” que remiten a esa entidad diversos grupos de constructores y de trabajadores de la construcción. Ese documento informa que existe un monopolio de asociaciones y comités de técnicos constructores que dificultan y aumentan el costo del trámite de las matrículas de esa actividad, pues para obtener el certificado deben afiliarse a una sola Asociación de técnicos constructores, que es la seccional, para lo cual deben pagar un valor que puede exceder de \$130.000, ser mayor de 35 años y cumplir con los requisitos que establecen la ley y las resoluciones expedidas por cada asociación seccional. Igualmente, los constructores manifiestan que no pueden crear nuevas asociaciones, porque la ley lo prohíbe.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 1, 3, 5, 6, 10, 12, 14 y 15 de la Ley 14 de 1975, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de normas que hacen parte de una ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2- La ley parcialmente acusada reglamenta como profesión la actividad de auxiliar de la construcción y dispone de una serie de procedimientos y de condiciones para la expedición del certificado necesario para desarrollar legalmente esa labor. Según criterio del actor, la función de auxiliar de la construcción no implica riesgo social, pues éste lo debe asumir el ingeniero o arquitecto que tiene a su cargo la obra, que es quien tiene la preparación técnica

y académica para desarrollar esa actividad. Por consiguiente, según el demandante, las normas acusadas imponen una limitación desproporcionada a los derechos a la igualdad, trabajo y a escoger y ejercer libremente un oficio. Por su parte, el Ministerio Público considera que la profesionalización del técnico constructor es constitucional, como quiera que su función dentro de la construcción requiere de un conjunto de conocimientos indispensables para evitar riesgos producidos por la defectuosa construcción de una obra. Así pues, en opinión de la Vista Fiscal, para el maestro de obra no sólo es suficiente la experiencia en el desarrollo de su oficio sino que es necesaria su capacitación académica, para evitar riesgos sociales implícitos a la actividad de la construcción. Por lo tanto, lo primero que la Corte debe resolver es si el Legislador está facultado para profesionalizar la labor de los auxiliares de la construcción, o si por el contrario, esa decisión vulnera el núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio, como lo argumenta el actor. Para ello, la Corte reiterará su jurisprudencia en relación con la correcta interpretación del artículo 26 de la Carta y, en especial del concepto de riesgo social.

Ejercicio de una profesión u oficio y concepto de riesgo social

3. La jurisprudencia reiterada de esta Corporación¹ ha señalado que, en principio, el derecho a ejercer un oficio goza de amplia protección constitucional, pues está inescindiblemente ligado con otros derechos constitucionales, tales como la igualdad de oportunidades, el trabajo y el libre desarrollo de la personalidad (CP arts 13, 16, 25 y 26). Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el Legislador está facultado para limitar el derecho a ejercer un oficio pero sólo en aquellos casos en donde es indispensable la inspección y vigilancia estatal, o es necesaria la imposición de servicios sociales obligatorios. En particular, la reglamentación de un oficio está centrada en la protección a la colectividad contra un riesgo producido por el ejercicio de una determinada actividad.

El anterior examen sugiere la siguiente pregunta: ¿qué debe entenderse por “riesgo social”, para efectos de autorizar la intervención del Estado en el ejercicio de actividades lícitas? La respuesta a este interrogante no es sencilla, pues es posible interpretar esa expresión, en forma amplia o restringida. Así, la hermenéutica amplia del concepto riesgo social permite argumentar que todas las actividades tienen una implicación social inevitable, pues es difícil concebir un oficio que no trascienda de la esfera individual, sobre todo, en las sociedades contemporáneas, en donde la especialización del conocimiento y la división de tareas complementan y retroalimentan todas las labores. Así, podría concluirse que el oficio de vender cualquier producto en un almacén de cadena, o en una tienda, implica riesgos sociales, puesto que la adquisición de una mercancía defectuosa acarrea un daño al comprador.

La Corte considera que esa interpretación amplia no es adecuada, como quiera que llevaría al extremo de permitir una regulación de casi todas las ocupaciones en la sociedad contemporánea, con lo cual se vaciaría el contenido del derecho a ejercer libremente los oficios y los derechos que le son inherentes. Igualmente, esa hermenéutica desconoce el tenor literal del artículo 26, que restringe el libre ejercicio únicamente a ciertos oficios: aquellos que exijan formación académica o impliquen un riesgo social. Por consiguiente, para esta Corporación el concepto de riesgo social sólo puede interpretarse en un sentido más restrictivo, pues la profesionalización de una actividad busca hacer efectiva la garantía de

derechos de terceros frente a las impericias profesionales. Por ende, el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio. En efecto, esta Corporación ya había manifestado que la limitación al libre ejercicio de una actividad sólo es posible “por razones irresistibles, como cuando su ejercicio excesivo no se concilia con la necesidad de convivir”². Por ende, en primer término, el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales; pero eso no es suficiente; es además necesario que ese riesgo pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica. En efecto, no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, sólo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica.

4. Con base en lo expuesto, entra pues la Corte a analizar si es válido constitucionalmente que el Legislador profesionalice la actividad del “técnico constructor”. De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 14 de 1975, técnico constructor es el auxiliar de ingenieros o arquitectos para el desarrollo de las actividades de la construcción, la cual se entiende como aquellas “que tienen por objeto construir cualquier clase de casas o edificios y las inherentes a esta construcción, excepto su conservación o reparación” (art. 309 CST). Pues bien, para entrar a analizar si la labor del técnico constructor debe o no profesionalizarse es necesario distinguir entre el riesgo social que genera la propia actividad de la construcción y el que origina la labor específica del técnico constructor.

5- Para nuestra legislación civil ha sido clara la dificultad práctica que representa la vigilancia y responsabilidad sobre el contrato de construcción de una obra, pues la naturaleza de estas actividades exige un grado de confianza importante en las personas y en la utilización correcta de los materiales para la construcción. Así pues, el artículo 1893 del Código Civil establece la obligación de saneamiento en beneficio del comprador que adquirió un bien con “defectos ocultos”, esto es, con vicios redhibitorios, por lo cual todas las personas que participan en la obra deben prevenir los defectos en la construcción.

Además, desde un punto de vista práctico, es claro que las labores de construcción generan riesgos directos e importantes para la colectividad, pues aún los pequeños errores de diseño, cálculo o cimentación producen consecuencias graves e irremediables. Así, por no citar sino dos ejemplos evidentes, el derrumbe de una edificación o de un puente, por defectos de construcción, suele ocasionar pérdidas en vidas humanas, lesiones a la integridad personal y daños materiales considerables. Es por ello que el Estado tiene el deber constitucional de inspeccionar y controlar la actividad de la construcción, no sólo a través de las autorizaciones gubernamentales para su correcto desempeño sino también por medio de la vigilancia sobre la idoneidad profesional de quienes ejercen estos oficios. Además, la especial condición del suelo colombiano requieren construcciones sismoresistentes (Ley 400 de 1997), pues las amenazas sísmicas que pueden afectar al territorio colombiano exigen conocimientos

particulares sobre la utilización de ciertos materiales, el uso del suelo y la correcta interpretación de planos.

Es pues claro que la construcción es una labor que implica riesgos sociales, lo cual no quiere decir, sin embargo que, por ese solo hecho, toda tarea inherente o anexa a la construcción debe ser vigilada y reglamentada por el Estado, pues no todas las personas que intervienen en la construcción deben tener conocimientos académicos en cada una de las faenas que desempeñan, ni sus oficios generan riesgos sociales. Así, por no citar sino un ejemplo, la pintura de un muro supone ciertas destrezas, pero resulta difícil sostener que es una tarea que genera un riesgo social, que justifica la exigencia de un certificado de idoneidad. Es por ello que la Corte entra a analizar si existe un riesgo específico producido por la labor que desempeña el técnico constructor.

6. De acuerdo con la información allegada al expediente, el técnico constructor es quien desempeña trabajos que tradicionalmente corresponden a las labores de los llamados "maestro de obra" o supervisores de la obra. Esta persona tiene a su cargo el control de la calidad de la construcción, la inspección de la labor de los obreros desde la cimentación hasta los acabados de la misma. Por consiguiente, el técnico constructor deberá interpretar y desarrollar diseños arquitectónicos, estructurales, hidráulicas, eléctricos, intercomunicaciones y mecánicos; deberá supervisar la medición de áreas; revisar sistemas de drenaje y suministro de agua, vías, bases y estructuras; supervisar o llevar a cabo la inspección y prueba de materiales de construcción; supervisar e inspeccionar proyectos de construcción. En efecto, la realización de estas labores se corrobora con el plan de estudios académicos que desarrolla en la actualidad el SENA, el cual puede verse en los antecedentes de esta sentencia. Así las cosas, los técnicos constructores ejercen actividades propias distintas de los arquitectos o ingenieros, pues tienen a su cargo competencias independientes y fundamentales en la búsqueda de la adecuada realización de la obra. Así, es cierto que los diseños generales y orientaciones globales de la construcción corresponden al ingeniero o arquitecto, pero el control concreto de la ejecución de la obra corresponden primariamente al técnico constructor, por lo cual la Corte coincide con el Ministerio Público cuando afirma que esta labor requiere de conocimientos académicos necesarios para evitar las consecuencias de la deficiente construcción de una edificación, con lo cual se evitan daños al propietario de la obra, a quienes harán uso de ella y, en consecuencia, a toda la colectividad.

7- A pesar de lo anterior, podría objetarse -como lo hace el demandante- que no por ello puede exigirse un título de idoneidad al técnico constructor pues el riesgo derivado de la deficiente construcción de una obra, por disposición legal, debe asumirlo el ingeniero o el arquitecto que dirige la edificación. Pese a la aparente solidez del argumento, la Corte no lo comparte, como quiera que parte de una identificación entre los conceptos de riesgo social y de responsabilidad, los cuales no deben equipararse para todos los efectos, pues son dos conceptos jurídicos autónomos. Así, el siniestro por una mala actividad profesional puede considerarse fuente de responsabilidad civil, pero no por ello, el control estatal de los riesgos sociales ligados a ciertos oficios equivale a la imposición de responsabilidades una vez ha ocurrido el daño. En efecto, la protección constitucional contra el riesgo social tiene una naturaleza preventiva mientras que el concepto de responsabilidad civil tiene una naturaleza reparadora, por lo que se concluye que el riesgo tiene una connotación objetiva mientras que

la responsabilidad derivada del siniestro es eminentemente subjetiva. En este orden de ideas, la exigencia constitucional de formación académica para aquellas actividades que impliquen un riesgo social no pretende sancionar al responsable del mismo, sino que busca prevenir y proteger los intereses de la colectividad que podrían resultar afectados por las impericias profesionales.

Así mismo, no es posible argumentar que el hecho de que la ley ordene a una persona dirigir una actividad equivale a eliminar la responsabilidad y los eventuales riesgos de todos los otros que, por el inevitable reparto de tareas, deben desempeñar funciones afines o complementarias, pues tal argumentación desconoce la existencia de posibles riesgos sociales derivados de profesiones independientes pero afines. Así, aceptar que quien dirige una labor concreta sea el único profesional responsable de la misma, o el único que genera riesgos, sería como admitir que en una cirugía sólo se puede exigir título de idoneidad al cirujano, que es quien coordina la operación, pero que no podría establecerse ese requisito para los otros participantes en la intervención quirúrgica, como el anestesiólogo, el personal de enfermería o quien maneja el instrumental médico, con el argumento de que estos últimos desempeñan sus labores bajo la dirección del cirujano. Por lo tanto, la Corte considera que la dirección de la obra a cargo de ingenieros y arquitectos no hace ilegítima la profesionalización del técnico constructor, pues no elimina el riesgo social que la labor específica del maestro de obra es capaz de generar, puesto que a este último corresponde la vigilancia concreta de la ejecución de la obra.

Por todo lo expuesto, la Corte considera que la profesionalización del técnico constructor es válida constitucionalmente, por lo que se declarará exequible el artículo 1º de la Ley 14 de 1975.

Títulos de idoneidad, requisitos y libertad de configuración política del Legislador para fijarlos.

8. Según criterio del actor, las normas acusadas exigen demasiados requisitos para obtener el certificado de técnico constructor, lo cual imposibilita el ejercicio de este oficio. Por el contrario, el Ministerio Público considera que el Legislador está facultado para exigir títulos de idoneidad y para determinar los requisitos indispensables para ejercer la profesión. Entra pues la Corte a averiguar si el Congreso se excedió en la facultad de reglamentación de las condiciones para obtener el permiso estatal para ejercer la labor de auxiliar de la construcción "a nivel medio".

La Corte recuerda que el artículo 26 de la Carta expresamente faculta al Legislador para exigir títulos de idoneidad que autoricen el ejercicio legítimo de las profesiones, como quiera que aquellos son la "manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica"³ y, al mismo tiempo, "son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión misma, como en lo relativo a sus especialidades"⁴. Es por ello que la jurisprudencia ha considerado que "la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares"⁵. Por consiguiente, es constitucional que el Legislador exija el certificado que acredite los conocimientos necesarios para ejercer la actividad de

técnicos constructores, por lo que se declarará exequible esa exigencia establecida en el artículo 14 de la Ley 14 de 1975, según el cual “queda prohibido el ejercicio de la profesión de Técnico Constructor a quienes no posean el correspondiente certificado expedido de acuerdo con la presente ley”, sin que la Corte deba pronunciarse específicamente sobre el resto de esa disposición, que señala que a “los infractores se les aplicarán las sanciones que establezca el decreto reglamentario de esta ley”, por cuanto el actor no formuló cargo específico contra esa expresión.

9. En consecuencia, es razonable sostener que si el Legislador está obligado a exigir títulos de idoneidad también goza de un margen importante de discrecionalidad para fijar los requisitos necesarios para obtener la autorización estatal para el ejercicio de una profesión. Sin embargo, esto no quiere decir que el Legislador es absolutamente libre para establecer las condiciones para lograr el título de idoneidad, pues el Congreso no puede imponer condiciones exageradas, o poco razonables, que anulen los derechos a ejercer una profesión y al trabajo. Al respecto, esta Corporación dijo:

“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”⁶

Por esta razón, la jurisprudencia constitucional⁷ ha señalado que la libertad de configuración política del Legislador para determinar los requisitos para obtener el título profesional debe enmarcarse dentro de las siguientes premisas: (i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley; ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta.

10. De acuerdo con el artículo 3º de la ley parcialmente acusada, para obtener el certificado de técnico constructor se requiere cumplir las siguientes condiciones: a) haber cursado y aprobado la totalidad del plan de estudios de las escuelas técnicas de enseñanza de la construcción; b) comprobación de práctica certificada por un ingeniero o arquitecto titulado y matriculado. De todas maneras, quien no cumpla con el primero de los requisitos podrá obtener el certificado cuando demuestre haber ejercido “con reconocidas capacidades y honradez la actividad de técnico constructor por un lapso no inferior a diez años”, experiencia que deberá acreditarse con certificados de ingenieros o arquitectos titulados y matriculados. Como se observa, los requisitos impuestos por las normas impugnadas son razonables para demostrar la idoneidad académica, técnica y empírica para el ejercicio de la profesión de técnico constructor, pues las dos condiciones son indispensables y adecuadas para evidenciar el conocimiento especializado de la labor. En efecto, la experiencia por un largo período demostrada por quienes directamente evalúan el saber de una persona, es un requisito razonable que puede ser exigido legalmente, el cual, al mismo tiempo, reconoce el trabajo de individuos que se han dedicado la mayor parte de su vida al ejercicio eficiente de una actividad especializada.

11. Finalmente, la Corte deberá analizar el argumento del demandante, de acuerdo con el cual la reglamentación del oficio de auxiliar de la construcción es contraria al artículo 13 superior, como quiera que, a su juicio, existe una discriminación entre quienes obtienen el certificado para ejercer y las personas que empíricamente realizan esa actividad con niveles de mérito necesarios para desempeñar correctamente su labor. Para ello, la Corte deberá estudiar si la distinción entre auxiliares de la construcción que obtienen un título académico y quienes no lo hacen, es un factor objetivo que justifica el trato jurídico disímil, o si por el contrario se convierte en una diferenciación prohibida constitucionalmente.

Con relación a la distinción que surge, de un lado, entre el aprendizaje académico y científico y, de otro lado, el conocimiento empírico de una actividad, esta Corporación ya había señalado que es un factor objetivo que autoriza el trato diferente, pues “las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación” (numeral 2º del artículo 1º del Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que fue incorporado a la legislación Colombiana, mediante Ley 22 de 1967). Así pues, la capacitación académica para el mejor desempeño de un oficio “es un factor que merece no sólo reconocimiento o que puede originar mejor remuneración sino que es un criterio objetivo, razonable y proporcional de diferenciación para el ejercicio de esa actividad.”⁸ Por ello, para la Corte considera que no existe violación a la igualdad, pues es válido que la ley regule de manera diferenciada la situación de quienes obtuvieron la formación académica para desarrollar un trabajo, que genera riesgo social, y quienes no lo hicieron, pues ese trato diferente es un medio claramente eficaz para alcanzar una finalidad constitucional de gran importancia, como es prevenir esos riesgos sociales (CP art. 26).

12- A pesar de lo anterior, podría también considerarse, como lo hace el actor, que esta exigencia del certificado de técnico constructor discrimina entre quienes ejercían esa actividad con anterioridad a la Ley 14 de 1975, y por ende pueden obtener el correspondiente certificado gracias a su experiencia práctica, y quienes deseen desarrollar esa labor con posterioridad a esa normatividad, puesto que estos últimos sólo podrán adquirir el certificado con una formación académica específica. De esa manera, sugiere el demandante, el ordenamiento legal permite a algunas personas convertirse en técnicos constructores de manera empírica, mientras que, a partir de la vigencia de las normas demandadas, esa práctica se tornará imposible, ya que ninguna persona podrá ejercer como técnico constructor, sin poseer el correspondiente certificado, y para obtener ese título de idoneidad, deberá cursar los cursos correspondientes.

La Corte considera que ese argumento tampoco es válido, pues el actor está considerando que existe una violación a la igualdad por el factor temporal, debido a que las leyes, en épocas distintas, han regulado de manera diversa un mismo asunto. Ahora bien, esta Corporación ha explicado que el análisis de igualdad en el tiempo no puede ser estricto sino muy flexible, pues no sólo la categoría temporal no es potencialmente discriminatoria sino que, además, un escrutinio muy fuerte de igualdad en este campo petrificaría el ordenamiento, en detrimento del principio democrático, pues las mayorías no podrían modificar las regulaciones vigentes. Dijo entonces al respecto esta Corte, en la sentencia 613 de 1996, MP Eduardo Cifuentes, Fundamento No 9:

“En síntesis, el principio de igualdad en la ley no impone al legislador una barrera que le impida, como es de su esencia, promover la natural transformación del derecho legislado, ni obliga a aplicar retroactivamente la nueva regulación. Sin embargo, lo anterior no implica que en el proceso de cambio normativo el legislador carezca de limitaciones constitucionales en materia de igualdad. En efecto, si bien nada obsta para que tal transformación produzca un trato disímil entre situaciones que sólo se diferencian en razón del momento en el cual se consolidaron, también es cierto que para que dicho tratamiento resulte legítimo se requiere que no afecte el principio de proporcionalidad, de no discriminación y, en suma, de interdicción de la arbitrariedad. Lo anterior, desde luego, además de exigir el respeto a otros principios y derechos constitucionales aplicables a procesos de cambio normativo como, por ejemplo, el respeto a los derechos adquiridos por leyes preexistentes (C.P. art. 58).”

Pues bien, como lo ha explicado in extenso la presente sentencia, la profesionalización de la actividad de los técnicos constructores, pretende proteger a la colectividad de contingencias derivadas del deficiente ejercicio de la actividad de la construcción. Y, la exigencia del título de idoneidad es un requisito adecuado y necesario para alcanzar la finalidad propuesta por la ley parcialmente acusada. Por lo tanto, la diferenciación entre los auxiliares de la construcción que laboraban con anterioridad y quienes lo hacen con posterioridad a la vigencia de la Ley 14 de 1975 no es contraria al artículo 13 de la Constitución, pues no se puede argumentar que, como en el pasado, algunas personas habían ejercido esa actividad socialmente riesgosa, sin ninguna capacitación profesional, entonces la ley se encuentra imposibilitada para exigir que, a partir de un determinado momento, esa labor sólo pueda ser adelantada por quienes hayan previamente adquirido idoneidad en ese campo, gracias a una formación académica adecuada. A lo sumo, y en función del principio de confianza legítima, que encuentra sustento constitucional en la buena fe (CP art. 83), tal y como esta Corte lo ha señalado⁹, lo único que constitucionalmente se puede exigir del Legislador es que la normatividad establezca un período razonable de transición, que permita a quienes venían ejerciendo esa actividad, ajustarse a las nuevas regulaciones. Y lo cierto es que la ley impugnada, así como regulaciones posteriores, han establecido un plazo prudente de varios años para que las personas adquieran la correspondiente formación, o demuestren la experiencia suficiente, para acceder al certificado de idoneidad, por lo cual, la disposiciones acusadas no desconocen el principio de confianza legítima.

Competencia para expedir títulos de idoneidad y diferencia entre colegios y asociaciones profesionales.

14. De otra parte, el demandante opina que la Corte Constitucional debe retirar del ordenamiento jurídico la integración del Comité Nacional de Técnicos de la Construcción, que es la entidad que tiene a su cargo la tramitación de la matrícula profesional ante el Consejo Profesional Nacional del Ingeniería, Arquitectura y afines, como quiera que los gremios de los auxiliares de la construcción no se encuentran representados suficientemente. El Procurador coincide con el actor, pues considera que el Comité Nacional de Técnicos de la Construcción está conformado por una sola agremiación de constructores, lo cual discrimina y desconoce la auténtica representatividad que tienen todos los grupos sociales. Por lo tanto, lo primero que la Corte deberá analizar es si el Consejo de Técnicos constructores y el Consejo Profesional Nacional del Ingeniería, Arquitectura y afines, están facultados constitucionalmente para expedir el certificado de técnico constructor.

15. De acuerdo con el artículo 26 de la Carta, la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones corresponde a “las autoridades competentes”, por lo que es claro que el constituyente entregó la responsabilidad de otorgar, homologar y no autorizar los títulos profesionales, al Estado. No obstante, la ley podrá asignar funciones públicas a los colegios profesionales, pues como lo ha dicho en reiteradas oportunidades esta Corporación¹⁰, los “colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros”¹¹. Con base en lo anterior, es importante que la Corte entre a averiguar la naturaleza jurídica del órgano que reconoce el certificado profesional de técnico constructor ya que, como se señaló, sólo autoridades estatales o colegios profesionales pueden ejercer esa función pública.

16. El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines, fue creado por el artículo 6º de la Ley 94 de 1937, el cual fue reformado por el Decreto 1782 de 1954 y posteriormente por la Ley 64 de 1978. En todas esas disposiciones, este órgano tiene a su cargo la expedición de la matrícula o certificación para ejercer la arquitectura, ingeniería y las carreras afines. En efecto, los artículos 17 y 18 de la Ley 64 de 1978 señalan que el Consejo “continuará funcionando como la entidad encargada del control y vigilancia de estas profesiones, así como de sus auxiliares”, para lo cual estará integrado por los Ministros de Obras Públicas y Transporte, de Educación Nacional o sus delegados, por el Rector de la Universidad Nacional o Decano de la Facultad de Ingeniería de la misma, un representante de las universidades privadas y los Presidentes de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y la Sociedad Colombiana de Arquitectos. Como se observa, el Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería tiene una naturaleza pública, la cual se deduce de su integración y del tipo de función que desempeña. En este sentido, también se pronunció la Corte Constitucional¹² cuando estudió la naturaleza del Consejo Profesional de Topografía. Allí se dijo que ese ente ejerce funciones “meramente administrativas... 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”.

Por lo anterior, la Corte concluye que la facultad legal otorgada al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines, como ente administrativo que ejerce la función pública de vigilancia sobre la profesión de técnico constructor, desarrolla el artículo 26 de la Constitución, por lo cual se declararán exequibles las disposiciones normativas demandadas que se refieren al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y afines.

17. Diferente es la situación de los Comités Nacional y seccionales de constructores, pues estos órganos están conformados básicamente por particulares, salvo la representación gubernamental en cabeza del Ministerio de Obras Públicas. Así mismo, las funciones que se le asignan también difieren del ente analizado con anterioridad, como quiera que éstos tienen a su cargo la recepción inicial de los documentos, la solicitud del certificado ante el ente administrativo que reconocerá el derecho a ejercer la profesión de técnico constructor y la vigilancia del correcto ejercicio de la profesión. Por esta razón, es indispensable averiguar si la ley podía crear órganos de conformación privada para atribuirles funciones de trámite y vigilancia de la labor del técnico constructor.

Los Comités Nacional y seccionales de constructores son órganos de base privada, como quiera que están integrados por representantes de entidades particulares. En efecto, a pesar de que existe un representante estatal en los Comités, es una entidad esencialmente de naturaleza privada, a pesar de lo cual, la ley le atribuye funciones públicas, pues esas entidades contribuyen a la vigilancia y control del ejercicio de la profesión de técnico constructor. Así, conforme al artículo 3º de la Ley 14 de 1975, parcialmente acusada, ante estos órganos se presentan las solicitudes para obtener el certificado profesional, y corresponde a esas entidades (i) tramitar todo lo referente a la expedición de la matrícula de los Técnicos Constructores, (ii) conceptuar sobre la suspensión o cancelación de los mismos, (iii) y velar porque se cumplan en todo el territorio nacional las disposiciones sobre ejercicio de la profesión de Técnico Constructor, y (iv) denunciar ante las autoridades competentes las violaciones que se presenten.

Por consiguiente, estos Comités son órganos privados de creación e integración legal, que tienen a su cargo la función pública de inspeccionar el ejercicio de una profesión. Sin embargo, esta sentencia ya ha precisado que la inspección y vigilancia de las profesiones es una función estatal que sólo puede ser delegada en los colegios profesionales. Por lo tanto, la Corte debe precisar si los comités podrían considerarse colegios profesionales.

18. La jurisprudencia de esta Corporación¹³ ha sido reiterativa en afirmar que las profesiones legalmente reconocidas pueden fundar asociaciones profesionales y colegios profesionales. No obstante, la regulación constitucional de estas dos figuras jurídicas es diferente, pues la organización profesional es una clara manifestación del derecho de asociación, por lo que su conformación y su estructura interna obedecen a la libre determinación de quienes la integran. De ahí pues, que el profesional tiene la facultad de escoger libremente si se compromete a realizar un proyecto, si acepta las condiciones de un grupo ya conformado o si se abstiene de ingresar a una agremiación determinada. De esta manera, la asociación de profesionales representará una identidad de objetivos libremente concertados. Por su parte, los colegios de profesionales “son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada”¹⁴, por lo que su creación corresponde a los particulares. Además, su estructura interna y su funcionamiento debe ser, en todo caso, democrático, lo cual es razonable, por cuanto el Estado puede atribuir funciones públicas a los colegios profesionales. Por lo tanto, estas corporaciones privadas no forman parte de la administración, y su creación voluntaria y la cualificación objetiva de sus miembros autoriza una representación y una verdadera defensa de intereses particulares. No obstante, se insiste, por expresa disposición constitucional la ley podrá asignar funciones públicas a los colegios profesionales, por lo que es posible atribuirles la tarea de ordenar el ejercicio de las profesiones.

19. Los comités de constructores no fueron entonces creados legalmente como un colegio profesional. Sin embargo, algunos podrían sostener que es una asociación que defiende los intereses particulares del gremio y que, por lo tanto, deben entenderse como colegios. Esa tesis no es de recibo ya que, como en varias oportunidades lo ha dicho la Corte Constitucional¹⁵, el origen de los colegios profesionales parte de la iniciativa privada, pues “en términos generales son los particulares y no el Estado a la luz de la actual Constitución,

quienes determinan el nacimiento de un colegio profesional, pues ésta tarea es eminentemente el desarrollo del artículo 38 de la Carta”¹⁶. Por consiguiente, es de la esencia de los colegios profesionales, la integración voluntaria de personas que desempeñan una labor cualificada, por lo cual, estos comités de constructores, que fueron legalmente creados, no pueden considerarse colegios profesionales.

La anterior conclusión se confirma cuando se analiza la integración de los comités de constructores, pues es claro que éstos no tiene estructura democrática, requisito ineludible para que la ley pueda atribuirles funciones públicas. En efecto, el pluralismo que la Constitución garantiza exige el carácter representativo que deben reunir todos los colegios profesionales, el cual se convierte en el único instrumento que asegura la verdadera defensa de los intereses gremiales. No obstante, los Comités de Técnicos constructores sólo se encuentran representados por dos de sus 6 miembros, los cuales, además, serán nombrados por “la directiva” de una determinada federación de constructores. Por consiguiente, la Corte reitera que los comités de constructores no pueden considerarse colegios profesionales, por lo que el Legislador no podría atribuirles funciones públicas.

20. Con todo, podría considerarse que los comités de técnicos constructores son una manifestación del derecho de asociación de profesionales, que buscan defender los intereses gremiales. Sin embargo, ese argumento no es de recibo por las siguientes dos razones. En primer lugar, la ley no puede crear asociaciones de particulares, tan sólo puede autorizarlas, como quiera que es de la esencia de este derecho la libre iniciativa privada. De otra parte, la ley no puede asignar funciones públicas a las asociaciones de profesionales, pues esas facultades sólo pueden ser delegadas en los colegios profesionales, que precisamente por tal razón, deben tener una estructura democrática.

21- Así las cosas, la Corte comparte los argumentos expuestos por el actor y por el Ministerio Público, según los cuales debe declararse inexecutable la creación de los comités nacional y seccionales de técnicos constructores. No obstante, es pertinente señalar que, si así lo estiman conveniente, los profesionales técnico constructores pueden asociarse en torno a la defensa de sus intereses gremiales, pues el derecho a conformar asociaciones profesionales goza de una amplia protección constitucional.

El segundo asunto bajo revisión: restricción y anulación de la autonomía de contratación laboral.

22. El actor y el Ministerio Público opinan que el artículo 12 de la Ley 14 de 1975, según el cual los ingenieros o arquitectos deberán necesariamente contratar los servicios de tiempo completo de un técnico constructor, es inconstitucional, pues no es proporcional ni razonable que el Legislador obligue a celebrar una específica forma de contratación, lo cual se convierte en una imposición contraria a la libertad contractual. Entra pues la Corte a examinar ese cargo, para lo cual comenzará por recordar brevemente el alcance de la intervención estatal en el desarrollo de los contratos laborales, para luego estudiar si la regulación específica es o no desproporcionada.

23- La especial naturaleza del contrato laboral hace presumir que el acuerdo de voluntades, propio del vínculo contractual, no es absolutamente libre, pues la desigualdad natural entre las partes rompe el equilibrio de voluntades. Por ello, el contrato entre empleador y

trabajador debe estar ampliamente regulado e inspeccionado por el Estado (art. 53 C.P.), pues la intervención legal y gubernamental pretende garantizar un mínimo de igualdad jurídica entre las partes. Por consiguiente, en el derecho laboral, es clara la restricción al ejercicio de la autonomía de la voluntad privada, como quiera que las condiciones básicas para el desarrollo del contrato laboral pueden estar imperativamente reguladas por la Constitución y la ley. Por ende, en principio la Constitución autoriza que el Legislador intervenga ampliamente las relaciones laborales. Así, en la sentencia C-016 de 1998, MP Fabio Morón Díaz, Consideración Cuarta, esta Corporación afirmó al respecto:

“Esa distinción, entre el contrato civil y el contrato laboral, se ha ido afianzando a través del tiempo y encuentra origen en el reconocimiento de la situación de asimetría en la que se encuentran las partes, la cual no permite presumir que el acuerdo de voluntades se produzca a partir del ejercicio no interferido ni restringido de la autonomía de cada una de ellas, como si ocurre en el contrato civil, y en la evolución misma de las sociedades que reivindican el trabajo como un valor y un principio esencial del Estado, (arts. 1 y 2 C.P.) y como un derecho fundamental de las personas (art. 25 C.P.) de cuya realización efectiva depende el desarrollo de la misma en condiciones de dignidad.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con el contrato civil, el contrato de trabajo, que como se dijo es la fuente de la relación laboral, cumple una función reguladora complementaria de las condiciones establecidas en la Constitución y en la ley, condiciones que las partes no están en capacidad de transgredir, empeorar o desconocer, pues ello implicaría la nulidad de sus cláusulas. El acuerdo de voluntades que precede la celebración de un contrato laboral, está afectado por “...la existencia de una extensa regulación “heterónoma” (leyes, reglamentos, convenios colectivos) que se superponen a la pura autonomía de la voluntad de las partes.” (“El Contrato de Trabajo”, Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. I, Edit. Civitas, Madrid 1994.)

Ello, desde luego, se traduce en una restricción al ejercicio de la autonomía individual, restricción que acota el alcance de un acuerdo de voluntades cuando se trata de definir las condiciones en las que se desarrollará una relación laboral, pues tales condiciones estarán supeditadas a la normativa constitucional y legal que rige esa materia específica, la cual presenta como uno de sus objetivos esenciales, brindarle protección al trabajador y tutelar sus intereses, dado que lo reconoce como la parte vulnerable de la relación.”

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que no existe autonomía contractual en el campo laboral, o que las partes no pueden establecer ciertas condiciones que rijan su relación de trabajo, como quiera que la Constitución y ley determinan mínimos que deben respetarse, pero al mismo tiempo garantizan ciertos márgenes de libertad contractual. En otras palabras, el ejercicio de la autonomía de la voluntad contractual (C.P. art. 16 y 333) supone un acuerdo bilateral sobre las condiciones de realización personal de una labor, las cuales obviamente pueden estar limitadas por la ley y la Constitución, pero no pueden ser anuladas. Por ello, en la sentencia C-016 de 1998, esta Corte señaló que “la restricción de la autonomía de las partes para establecer las condiciones que regirán su relación laboral, no implica que ésta se anule por completo, pues en ejercicio de la misma y de la libertad contractual de las cuales son titulares, pueden alcanzar un acuerdo de voluntades que rija una específica situación laboral, y optar para el efecto por una de las alternativas que prevé la ley”. Esto significa que

no toda regulación legal de la relación de trabajo, que restrinja la autonomía contractual, es constitucional, pues si ésta afecta el contenido esencial de la libertad contractual, debe ser retirada del ordenamiento. Ahora bien, como la facultad de intervención estatal en el campo económico, y en especial en las relaciones laborales, es muy amplia, es obvio que en principio el juez constitucional debe ser muy deferente con los criterios adelantados por las mayorías legislativas. Así, en general, sobre la regulación de las libertades económicas, ha señalado la Corte:

“El juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma.¹⁷

Por ende, conforme a lo anterior, el interrogante obvio que surge es si es manifiestamente inconstitucional, por irrazonable y desproporcionado, el mandato, según el cual, los constructores deben necesariamente contratar los servicios de tiempo completo, de un técnico constructor con certificado y especializado en la labor de que se trate, aunque en la obra participen ingenieros o arquitectos residentes.

24- La disposición acusada establece dos exigencias: (i) en toda construcción, debe contratarse siempre un técnico constructor certificado, y el contrato debe (ii) ser de tiempo completo, con lo cual la norma acusada limita la autonomía contractual en un doble sentido, pues no puede haber ninguna obra en el territorio nacional sin la presencia de un técnico constructor, y éstos no pueden ser contratados por tiempo parcial. Entra la Corte a examinar la constitucionalidad de esa doble restricción a la autonomía contractual.

La obligación de que debe existir necesariamente un técnico constructor en toda obra parece responder, no tanto a una protección del trabajo como tal, sino a una forma de policía administrativa, pues con ella se buscaría asegurar la seguridad de las construcciones. Sin embargo, esa exigencia, en esa forma absoluta, se torna irrazonable y discriminatoria, pues supone que la única persona capacitada para vigilar en concreto una obra es el técnico constructor; pero ello no es cierto. Así, en determinados casos, un ingeniero o arquitecto, u otro profesional idóneo en esta materia, pueden decidir, ellos mismos, ejercer la vigilancia concreta de la obra, ya sea porque son contratados para ejercer esa labor por otros arquitectos o ingenieros, ya sea porque, porque deciden ellos mismos realizar esa labor de inspección. Por ende, en la medida en que existen otros profesionales que pueden ejercer idóneamente la vigilancia concreta de una construcción, el mandato que obliga a que en toda obra se contrate a un técnico constructor resulta discriminatorio, pues establece un privilegio en favor de estas personas, mientras que, como lo señaló la Corte, en la sentencia C-226 de 1994, MP Alejandro Martínez Caballero, “el objetivo de la reglamentación de las profesiones no es consagrar privilegios en favor de determinados grupos sociales sino controlar los riesgos sociales derivados de determinadas prácticas profesionales”, por lo cual, no puede el

legislador excluir de adelantar una labor, a quien resulta idóneo para hacerlo. Dijo entonces la Corte, en la citada sentencia C-226 de 1994, al estudiar un asunto similar:

“La Corte Constitucional encuentra entonces irrazonable la exclusión establecida por la ley, puesto que, si el objetivo perseguido por la misma, al reglamentar la actividad de bacteriólogo, es controlar los riesgos eventualmente ligados con la carrera y dirección científica de laboratorios clínicos o industriales, no hay razón para excluir a otros profesionales ampliamente capacitados para desempeñar tales labores. Estamos en este caso en frente de una forma típica de lo que la doctrina constitucional ha denominado una “clasificación demasiado amplia” (overinclusive statute) (Tussman y Ten Broek. “The equal protection of the laws” citado por Enrique Alonso García. La interpretación de la Constitución. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1984, pp 208 y ss.), esto es, una situación en la cual la ley prohíbe a una determinada categoría de personas efectuar ciertas labores, incluyendo en tal grupo no sólo a las personas que efectivamente ocasionan un riesgo social sino también a personas que no causan tal riesgo. En efecto, en este caso, la ley prohíbe a todos los no bacteriólogos efectuar tales actividades, cuando es obvio que profesionales como los microbiólogos o los patólogos clínicos, por no citar sino dos ejemplos, están ampliamente capacitados para desempeñar las actividades de diagnóstico y control de calidad, de desarrollo biotecnológico, de la investigación básica y aplicada, de la administración y docencia relacionadas con la carrera y la dirección científica del laboratorio clínico e industrial.”

Por ende, la Corte considera que exigir, en todos los casos y en todas las obras, la presencia de un técnico constructor resulta irrazonable y desproporcionado. ¿Significa lo anterior que el artículo 12 acusado debe ser retirado del ordenamiento? No obligatoriamente, por cuanto ese mandato es razonable, si se entiende que, en todo caso, la vigilancia concreta de una construcción, debe ser llevada a cabo por una persona capacitada, que demuestre un certificado de idoneidad en este campo, por lo cual, debe contratarse a un individuo con tales calidades, ya sea un técnico constructor, o ya sea otro profesional -como un ingeniero o arquitecto- que demuestre una igual o superior suficiencia académica en este campo. Por tal razón, y en función del principio de conservación del derecho, la Corte condicionará la constitucionalidad de esa exigencia establecida por la disposición impugnada.

25- Entra la Corte a examinar la segunda restricción a la libertad contractual prevista por la norma acusada, a saber, que la contratación del técnico constructor debe ser por tiempo completo.

En principio, esta exigencia parece encontrar sustento en dos finalidades constitucionalmente relevantes e importantes, como son la garantía de la seguridad de la construcción, que implica una vigilancia permanente sobre su ejecución, y el la especial protección al trabajo y el principio de la estabilidad en el empleo, en virtud del cual, deben preferirse aquellas regulaciones que potencian el pleno empleo de los recursos laborales. Sin embargo, esta exigencia también puede tornarse irrazonable, si se tiene en cuenta que no en todo momento de una construcción, es necesaria una vigilancia permanente por parte de un técnico constructor, por ejemplo por cuanto en ese momento se realizan labores fragmentarias de terminado, que no exigen una especial vigilancia. En esa medida, exigir la permanente presencia de un técnico constructor, por tiempo completo, cuando ésta no es

necesaria, limita desproporcionadamente la facultad de las partes para definir la duración del contrato y determinar el tiempo de prestación de los servicios que son necesarios para el correcto desempeño de una actividad. En efecto, la expresión “de tiempo completo” contenida en el artículo 12 de la Ley 14 de 1975 impone una determinada forma de contratación para los técnicos constructores, lo cual desconoce las condiciones particulares de la actividad y la libertad de los contratantes para fijar el tiempo de duración de la relación contractual. Por esta razón, la Corte comparte la argumentación de los intervinientes, al considerar que esa expresión anula la autonomía contractual para el desempeño de una labor que, si bien puede ser restringida legalmente, no es posible anularla. Por lo tanto, la Corte declarará inexecutable esa expresión.

Decisiones adicionales

26. El actor también demandó el artículo 15 de la Ley 14 de 1975, según el cual “las personas a las cuales se refiere el artículo 3º, literal b) de la presente ley, tendrán un plazo de cinco años, a partir de la sanción de la misma, para que cumplan los requisitos exigidos.”. Sin embargo, esa disposición fue derogada por el artículo 1º de la Ley 123 de 1985, que dispone: “las personas a las cuales se refiere el artículo 3º, literal b) de la Ley 14 de 1975, tendrán un nuevo plazo de tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley para que cumplan los requisitos allí exigidos y obtengan certificados de técnicos constructores”. La norma impugnada no produce entonces efectos en la actualidad, por lo cual la Corte se declarará inhibida para conocer de ella, por carencia actual de objeto.

26. De otra parte, esta Corporación constata que, pese a que sólo se impugnaron algunos artículos que se refieren a los Comités Nacional y seccionales de constructores, la Ley 14 de 1975 también hace referencia a estos entes en otras disposiciones. En efecto, los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley 14 de 1975 disponen:

“Artículo 7º. Los miembros del Comité Nacional de Constructores serán nombrados para un período de dos años, a partir de la fecha de instalación del Consejo, y podrán ser reelegidos para otro período subsiguiente.

Así mismo será de dos años el período de los miembros de los Comités Seccionales, que también podrán ser reelegidos para el período inmediato.

Artículo 8º. En su órbita los Comités Seccionales y el Comité Nacional de Constructores tendrán las mismas funciones del Comité Nacional.

Artículo 9º. Los cargos de miembros del Consejo Nacional y de los Comités Seccionales de Constructores no serán remunerados”

Por lo tanto, para efectos de que esta decisión no sea inocua, es necesario que esta Corporación integre la unidad normativa y declare la inexecutable de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 14 de 1975, que contenían aspectos en torno a los comités que deben ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la Corte aclara que, al ser declarados inexecutables esos artículos, los trámites para obtener el correspondiente certificado de técnico constructor deberá adelantarse

directamente ante el Consejo Profesional Nacional De ingeniería, Arquitectura y Afines.

27. Finalmente, la Corte advierte que los efectos de este fallo con relación a las normas que serán declaradas exequibles, estarán amparadas por los efectos de la cosa juzgada relativa, como quiera que sólo fueron analizadas en virtud del cargo formulado por el actor y de los argumentos expuestos por el Ministerio Público, esto es, por cuanto esas disposiciones desconocían la libertad de trabajo, al imponer la obtención de un certificado de idoneidad para un oficio que no presentada riesgo social. En efecto, ha sido criterio de esta Corporación que, en las situaciones en las que la demanda no cobija varias posibilidades de contradicción de las normas acusadas y el ordenamiento jurídico, no le corresponde a la Corte hacer un examen officioso sobre las mismas, por lo que podrán ser objeto de nuevo pronunciamiento. Así las cosas, la exequibilidad de los artículos declarados exequibles estará amparada por la cosa juzgada relativa, por lo que podrán volver a estudiarse por cargos distintos a los formulados por el actor y que fueron estudiados por esta sentencia.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 1º y 14 de la Ley 14 de 1975, por los cargos estudiados en esta sentencia.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en esta sentencia, el artículo 3º de la Ley 14 de 1975, salvo las expresiones “a solicitud del Comité Nacional de Constructores en Bogotá o de sus comités seccionales de los Departamentos”; “por intermedio del Comité Nacional de Constructores o del respectivo Comité Seccional”; “la solicitud de certificado se hará por intermedio del Comité Nacional de Constructores en Bogotá, o en los Comités Seccionales en los departamentos” que son INEXEQUIBLES.

Tercero.- DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en esta sentencia, el artículo 12 de la Ley 14 de 1975, salvo la expresión “de tiempo completo”, que será declarada INEXEQUIBLE, y siempre y cuando se entienda que, conforme a lo señalado en el fundamento 24 de esta sentencia, la labor del técnico constructor puede ser reemplazada por aquella de un profesional que presente un título de idoneidad en el campo de la construcción.

Cuarto.- DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 14 de 1975.

Quinto.- DECLARARSE INHIBIDA para conocer del artículo 15º de la Ley 14 de 1975, por carencia actual de objeto.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Auto 032/00

Referencia: Solicitud de aclaración de la sentencia C-964 de 1999

Actor: Antonio Cortes Camacho y Germán Coca Cadena

Magistrado Sustanciador:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Alejandro Martínez Caballero, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis, en el nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución, ha pronunciado el siguiente,

I. ANTECEDENTES.

Mediante escrito presentado por los ciudadanos Antonio Cortes Camacho y Germán Coca Cadena el día ocho (8) de marzo del presente año e invocando el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución, solicitan la aclaración respecto de la sentencia C-964/99, en el sentido de “saber si el Comité Nacional de Técnicos Constructores puede seguir funcionando como ente privado, conformado solamente por Técnicos Constructores, elegidos por nuestras instituciones para poder salvaguardar y/o defender la profesión de Técnico Constructor Colombiano”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con el artículo 241 de la Carta, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas dirigidas contra las normas que expresamente sean las señaladas por esa disposición constitucional. En ese contexto, esta Corporación deberá cumplir sus

atribuciones “en los estrictos y precisos términos de este artículo”, dentro de las cuales no figura la de absolver consultas de particulares ni de entes oficiales. Cualquier decisión adicional a los señalados en este artículo se diría por fuera de proceso y con evidente extralimitación funcional de la Corte.

De otro lado, esta Corporación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, según el cual contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno, ha manifestado reiteradamente que no cabe aclaraciones ni revisiones de sus fallos. Así lo ha señalado en varias ocasiones:

“No sobra señalar lo siguiente: la Sala Plena de la Corte no es competente para aclarar sentencias; tampoco es instancia para reconsiderar una decisión tomada en una sentencia” (Cfr. Sala Plena. Auto 53 del 13 de noviembre de 1997. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

Como consecuencia de lo anterior, la Corte no es competente, después de dictar sentencia, para continuar añadiendo elementos a los contenidos de la motivación. Por lo tanto, es claro que para este caso se ha surtido todo el procedimiento constitucional señalado en el Decreto No. 2067 de 1991 y, adicionalmente ha operado la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Finalmente, esta Corporación se ve en la obligación de denegar la solicitud formulada por los ciudadanos Antonio Cortes Camacho y Germán Coca Cadena por falta de competencia.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero.- RECHÁZASE por improcedente el escrito presentado por los ciudadanos Antonio Cortes Camacho y Germán Coca, mediante el cual solicitó “la aclaración” de la sentencia C-964 de 1999, proferida por esta Corte.

Segundo.- Contra esta providencia no procede recurso alguno.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

1Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-031 de 1999, C-399 de 1999, C-606 de 1992, C-177 de 1993 y C-660 de 1997.

3 Sentencia C-377 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía

4 Sentencia T-408 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 Sentencia C-050 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía

6 Sentencia C-606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

7 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-606 de 1992, C-002 de 1993 y C-069 de 1996

8 Sentencia C-031 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1996, T-396 de 1997, T398 de 1998, SU-250 de 1998 y C-478 de 1998.

10 Pueden consultarse las sentencias C-226 de 1994, C-492 de 1996 y C-399 de 1999.

11 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Sentencia C-606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

13 Ver las sentencias C-226 de 1994, C-492 de 1996 y C-399 de 1999.

14 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Ver las sentencias C-226 de 1994, C-492 de 1996 y C-399 de 1999

16 Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

17 Sentencia C-265/94 MP Alejandro Martínez Caballero, criterio reiterado en decisiones posteriores, como la sentencia C-445 de 1995.