COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/193/06

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/193/06
Expediente	—
Fecha	1995-12-13
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Ley Sobre Construcciones Sismo Resistentes
- Omision Legislativa
- Demanda De Inconstitucionalidad Por Omision Legislativa Absoluta
- Demanda De Inconstitucionalidad Por Omision Legislativa Relativa
- Control De Constitucionalidad De Omision Legislativa Relativa
- Ejercicio De Ocupaciones Y Oficios

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en la sentencia, el artículo 4º, numerales 9º, 24, 32 y 41 y los artículos 26, 30, 33, y 35 de la Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes . ” Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Presidente AUSENTE CON PERMISO JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado…

Texto completo

C-193-06 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-193/06 LEY SOBRE CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES -Antecedentes OMISION LEGISLATIVA -Concepto DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA -Incompetencia de la Corte Constitucional DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Competencia de la Corte Constitucional CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Requisitos para la procedencia EJERCICIO DE OCUPACIONES Y OFICIOS -Mayor ingerencia estatal cuando implican riesgo social En relación con aquellos oficios u ocupaciones - sea a nivel profesional, técnico o empírico - cuyo ejercicio pueda implicar un riesgo para el conglomerado social, la Corte reafirma su jurisprudencia en el sentido de establecer que frente al ejercicio de este tipo de actividades se prevé una mayor ingerencia estatal.

EJERCICIO DE PROFESION Y RIESGO SOCIAL -Concepto LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO Y RIESGO SOCIAL -Establecimiento de restricciones por el legislador LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN TITULO DE IDONEIDAD -Premisas a tener en cuenta Resulta justificado, desde el punto de vista constitucional, que el Legislador goce de un margen de apreciación y pueda, en este sentido, exigir el cumplimiento de

una serie de requisitos de obligado observancia por parte de quienes realizan oficios o profesiones que conllevan un riesgo social. No obstante lo anter ior, como ya fue expuesto, el Legislador goza de un margen de apreciación limitado y no puede ejercer sus competencias de forma desproporcionada o poco razonable.

La facultad que le otorga la Constitución al Legislador en este ámbito obedece justamente a la necesidad de conjurar o disminuir, en la medida de lo factible, los riesgos sociales vinculados al ejercicio de ciertos oficios o profesiones. Así las cosas, el legislador está habilitado para exigir la debida certificación académica mediante la cual se garantice la idoneidad de quienes han de realizar actividades conectadas con algún tipo de riesgo social. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional es preciso que la actividad del Legislador en este contexto se ajuste a las siguientes premisas: (i) la regulación debe ser establecida por vía legislativa en virtud de la reserva de ley que opera en este ámbito; (ii) las exigencias para certificar la idoneidad profesional deben ser necesarias; (iii) las reglas que se imponen para comprobar la preparac ión técnica deben ser adecuadas; (iv) los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión u oficio no pueden implicar una discriminación prohibida por la Constitución Nacional.

CONVENIO 111 DE LA OIT RELATIVO A LA DISCRIMINACION EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACION- Distinciones, exclusiones o preferencias basadas en calificaciones exigidas para un determinado empleo TECNICO CONSTRUCTOR- Necesidad de acreditar título de idoneidad RIESGO SOCIAL Y RESPONSABILIDAD CIVIL POR OBRAS DE CONSTRUCCION- Distinción TECNICOS CONSTRUCTORES, ARQUITECTOS E INGENIEROS - Distinción en sus competencias y capacidades profesionales La profesión de ingeniero, la profesión de arquitecto así como la profesión de constructores en arquitectura e ingeniería son todas ellas profe siones que involucran un claro riesgo social; la exigencia de aportar un título académico de idoneidad se predica de todas estas profesiones sin excepción; lo anterior no significa, sin embargo, que el ámbito de ejercicio de la profesión de ingeniero, la d e arquitecto y la de constructores arquitectos e ingenieros sea el mismo. Si bien es cierto algunas de las tareas desempeñadas por todos estos profesionales se traslapan, el contexto en el que efectúan su tarea cada uno de ellos es distinto; se exige, para tales efectos, habilidades y capacitación diferentes. Cada una de estas profesiones genera, a su turno, unas responsabilidades específicas. La aplicación del principio de división de trabajo se ha vuelto ineludible en los tiempos actuales. Es evidente que cada uno de estos profesionales – ingenieros civiles, arquitectos, constructores en arquitectura e ingeniería - puede contribuir y de hecho aporta en el proceso de construcción de edificaciones sismo resistentes.

La contribución de cada uno de estos profe sionales es ineludible pero se despliega en distintos campos. Cada uno coopera a la realización de la obra según el perfil de su profesión, el nivel de formación y la experiencia obtenida en la práctica.

CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES -Exclusión de profesionales de construcción en arquitectura e ingeniería no viola derecho a la igualdad/ OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -No configuración En el caso concreto, la Ley 400 de 1997 no desconoció el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 superior. Por una parte, el enfoque de las profesiones es distinto. Por otra, el artículo 26 superior habilita al Legislador para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de determinadas actividades implique un riesgo social. Si bien algunas de la materias que aparecen en el plan de estudio se traslapan con aquellas que tienen que estudiar tanto los ingenieros civiles como los arquitectos, el nivel de profundidad y de intensidad no se compara con la que está prevista en los planes de estudio de los ingenieros civiles y de los arquitectos. La actividad que ejercen los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería está ligada también a un riesgo social pero el título profesional no los hace idóneos para responder por las actividades previstas en los preceptos demandados de la Ley 400 de 1997. No los equipara, en suma, a los profesionales ingenieros civiles ni a los profesionales arquitectos.

De conformidad con lo anterior, el criterio de diferenciación utilizado por el Legislador en los artícu los demandados de la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo resistentes para excluir los profesionales de la construcción en

arquitectura e ingeniería está justificado. En el asunto bajo examen no se configura por consiguiente una omisión legislativa r elativa.

Referencia: expediente D-5856 Demandante: Jorge Alberto Gómez Montoya Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 9º, 24, 32 y 41 del artículo 4º y contra los artículos 26, 33 y 35 de la Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes” Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá, D.C., marzo quince (15) de dos mil seis (2006). 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 establecida en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Jorge Alberto Gómez Montoya solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los numerales 9º, 24, 32 y 41 del artículo 4º y de los artículos 26, 30, 33 y 35 de la Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes” .

Mediante auto del 15 de julio de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; ofició al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) a fin de que allegara escrito certificando la vigencia del programa de Construcción en Arquitectura e Ingeniería e indicara si el mismo tiene carácter técnico o profesional; ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar a la Asociación Colombiana de Ingenieros, a las Facultades de Derecho de las Universidades Andes, de Cartagena, Externado, Javeriana, Nacional y Rosario, así como a las Facultades de Arquitectura y de Ingeniería Civil de las Universidades Andes, Piloto de Colombia y de la Salle, para que de considerarlo oportuno intervinieran mediante escrito indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada: LEY Número 400 Agosto 19 de 1997 Diario Oficial No. 43.113, del 25 de agosto de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes” El Congreso de Colombia Decreta:

(...) “Artículo 4. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entiende por: (...) 9. Constructor. Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto, bajo cuya responsabilidad se adelanta la construcción de una edificación.

(...) 24. Interventor. Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto, que representa al propietario durante la construcción de la edificación, bajo cuya responsabilidad se verifica que ésta se adelante de acuerdo con todas las reglamentaciones correspondientes, siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizados por los diseñadores.

(...) 32. Revisor de los diseños. Es el ingeniero civil diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, que tiene la responsabilidad de revisar los diseños estructurales y estudios geotécnicos; o el arquitecto o ingeniero civil o mecánico que revisa los diseños de elementos no estructurales, para constatar que la edificación propuesta cumple con los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos.

(...) 41. Supervisor técnico. Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto, bajo cuya responsabilidad se realiza la supervisión técnica. Parte de las labores de supervisión puede ser delegada por el supervisor en personal técnico auxiliar,

el cual trabajará bajo su dirección y su responsabilidad. La supervisión técnica puede ser realizada por el mismo profesional que efectúa la interventoría.” (...) “Artículo 26. Diseñadores. El diseñador debe ser un ingeniero civil cuando se trate de diseños estructurales y estudios geotécnicos, y un arquitecto o ingeniero civil o mecánico en el caso de diseños de elementos no estructurales.

En todos los casos deberán tener matrícula profesional y acreditar ante la ‘Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes’, los requisitos de experiencia e idoneidad que se señalan en las siguientes disposiciones.” (...) “Artículo 30. Revisores de diseños. El revisor debe ser un ingeniero civil cuando se trate de diseños estructurales y estudios geotécnicos y un arquitecto o ingeniero civil o mecánico en el caso de diseños de elementos no estructurales.

En todos los casos deberán tener matrícula profesional y acreditar ante la ‘Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes’, los de experiencia e idoneidad que se señalan en el siguiente artículo.” (...) “Artículo 33. Directores de Construcción. El director de construcción debe ser un ingeniero civil o arquitecto, o ingeniero mecánico en el caso de estructuras metálicas o prefabricadas, poseer matrícula profesional y acreditar ante la ‘Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes’ los requisitos de experiencia establecidos en el siguiente artículo.” (...) “Artículo 35. Supervisores Técnicos. El supervisor técnico debe ser ingeniero civil o arquitecto. Sólo para el caso de estructuras metálicas podrá ser ingeniero mecánico.

Deberá poseer matrícula profesional y acreditar ante la "Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes", los requisitos de experiencia e idoneidad establecidos en el siguiente artículo.” III. LA DEMANDA El demandante Jorge Alberto Gómez Montoya considera que los numerales 9, 24, 32 y 41 del artículo 4º así como los artículos 26, 30, 33 y 35 de la Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes” vulneran el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Nacional, el derecho a elegir libre oficio y profesión establecido en el artículo 26 de la Constitución Nacional y el derecho al trabajo contenido en el artículo 25 superior. A continuación, se hace una síntesis de las razones que expone el actor para sustentar su demanda.

El actor estima que quienes elaboraron la Ley 400 de 1997 no tuvieron en cuenta la profesión de constructor en arquitectura e ingeniería ni otras muchas profesiones con base en el estudio de las cuales se obtiene un perfil profesional adecuado para desempeñar las funciones de constructor, interventor, revisor de diseños, supervisor técnico, como las previstas en la mencionada Ley. A juicio del actor, resulta inequitativo que personas preparadas académicamente “para asumir la construcción de todo tipo de proyectos, cuya responsabilidad cubre diferentes fases de procesos constructivos, tales como la planeación, organización y ejecución así como los servicios posteriores a la entrega de la obra” no sean considerados en la realización de proyectos de construcción y, por el contrario, profesionales como los ingenieros civiles y los arquitectos si lo sean [1] .

El accionante dedica una parte de su escrito a describir el concepto y alcances de la igualdad e indica cómo el juicio de igualdad implica la elección de un criterio, de un tertium comparationis , con base en el cual bien se equipara una situación con otra, o bien se distingue una situación de otras. Opina que esos criterios relevantes para realizar equiparaciones o diferenciaciones no pueden ser indiferentes al derecho. En este orden de ideas, es el Legislador el único competente para establecer tales criterios al ser la expresión misma de la voluntad general.

Ahora bien, de conformidad con lo indicado por el demandante, el Legislador no puede pasar por alto la necesidad de ajustarse al principio de igualdad y no puede “establecer entre los ciudadanos diferencias que no resulten del libre juego de las fuerzas sociales. Entendida la sociedad civil como un hecho natural, ajeno al Estado, no hay obstáculo alguno para considerar naturales, y en consecuencia jurídicamente relevantes, las diferencias que la sociedad establece.” A lo anterior

se suma, en opinión del actor, lo dispuesto en el artículo 26 superior, según el cual, “toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.

Las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (Énfasis marcado por el actor fuera de texto).

// Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles. ” (Énfasis marcado por el actor fuera de texto). Si bien el Legislador está autorizado para establecer distinciones y exigir títulos de idoneidad para efectos de regular el ejercicio de ciertas profesiones que impliquen riesgo social, afirma el demandante, es preciso mirar “cuándo se está ante una diferenciación irrelevante y, por tanto frente a un trato discriminatorio,” agrega, no obstante, que con las disposiciones demandadas incurrió el Legislador en una diferenciación injustificada desde el punto de vista constitucional y por consiguiente solicita a esta Corporación declarar la inexequibilidad de los preceptos demandados.

IV. INTERVENCIONES 1.- Ministerio de Educación Nacional En carta recibida por la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 16 de agosto de 2005, el Subdirector de Vigilancia Administrativa del Ministerio de Educación, señor Iván Francisco Pacheco Arrieta, respondió el oficio OPC-189 emitido por la Corte Constitucional en donde se le solicitó establecer lo siguiente: (i) la vigencia del programa de construcción en arquitectura e ingeniería (ii) si tal programa tiene naturaleza técnica o profesional (iii) cuáles son los rasgos característicos del programa y (iv) qué lo diferencia de los programas de arquitectura y de ingeniería civil.

El Subdirector de Vigilancia Administrativa afirmó en su respuesta, que, una vez consultado el Sistema Nacional de Información, el programa cuya denominación ha sido objeto de consulta por parte de la Corte Constitucional se encuentra registrado bajo el nombre de “Construcción en Arquitectura e Ingeniería” de la Universidad Santo Tomás como programa a nivel universitario (profesional universitario) y tiene una duración de diez semestres. Añade la respuesta del señor Subdirector, que “[n]o aparece registrado ningún programa denominado ‘Arquitectura e Ingeniería civil’” y que “existen programas de Ingeniería y de Arquitectura con algún énfasis, a nivel de pregrado.” A continuación, anexa un reporte del Sistema Nacional de Información.

2.- Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial El ciudadano Gustavo Vargas Quintero actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por medio de escrito allegado a la Secretaría de esta Corporación el día 10 de agosto de 2005 solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los preceptos acusados. Sustenta su opinión de la siguiente manera.

Los artículos demandados de la Ley 400 de 1997 definen, para efectos de la aplicación de la misma Ley, cuáles son los profesionales aptos para desempeñar los cargos de constructor, interventor, revisor de diseños, director de construcción, supervisor técnico e indican que tales profesionales son los Ingenieros Civiles y los Arquitectos. Es claro, que el Legislador no tuvo en cuenta la profesión de Constructor en Arquitectura e Ingeniería “pues esta profesión no se equipara a la de Ingeniero Civil y Arquitecto.” Así las cosas, no encuentra la entidad interviniente motivo para concluir que las normas demandadas infringen el texto constitucional.

3.- Ministerio de la Protección Social Por medio de escrito presentado en la Secretaría de esta Corporación el día 29 de septiembre de 2005, el señor Otoniel Camargo Ramírez , asesor jurídico del Ministerio de la Protección Social, solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos demandados. Aduce que no le consta y solicita probar los siguientes hechos (i) el carácter profesional de la carrera de constructor; (ii) el impedimento para el desempeño profesional del accionante; (iii) la violación por omisión en la inclusión de la ley acusada.

Expone, a renglón seguido, las razones de su aserto. Dice, que el sentido y razón de ser de la norma acusada responde a la necesidad de garantizar derechos y no de conculcarlos. Al regular el Legislador el ejercicio de la actividad de construcción no infringe el derecho a la igualdad pues tal regulación se relaciona con el cumplimiento de propósitos superiores como lo son "garantizar la calidad de las construcciones, minimizar los costos humanos y patrimoniales." Existe, a juicio del actor, una estrecha relación entre el cumplimiento de estos fines superiores y la exigencia de requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones. Por estos motivos, el señor Ramírez obrando en representación del Ministerio de la Protección Social solicita que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de los preceptos demandados.

4.- Director del Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de los Andes Mediante escrito allegado a la Secretaría de la Corte Constitucional el día 22 de agosto de 2005, el Director del Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de los Andes rinde su concepto.

Parte de un enfoque específico, fundado en los "requerimientos que deberían cumplir las personas que ejercen un oficio con consecuencias riesgosas para la vida y los bienes de la población." Desde esta perspectiva, opina el interviniente, es evidente que el Estado debe regular el ejercicio de tales oficios para asegurar, de esta forma, que únicamente puedan ser prestados por personas idóneas. Agrega, que si bien la Ley exige tener tarjeta profesional para poder ejercer las actividades contempladas en la Ley bajo estudio, esto no significa de manera simultánea que quien expide la tarjeta profesional esté obligado a comprobar la idoneidad del profesional. Apenas se asegura que la persona ha obtenido el título profesional en forma válida.

En este orden de cosas, la entidad académica solo constata que se cumplieron los requisitos para obtener un título. Lo anterior, en opinión del interviniente, no es suficiente para garantizar la idoneidad de la persona en el ejercicio de los oficios señalados. La idoneidad puede comprobarse únicamente por medio de la práctica cotidiana de la profesión. Y afirma a renglón seguido:

"Tanto en Colombia como en cualquier país serio, nadie consideraría prudente o deseable entregar a un profesional recién graduado la responsabilidad de diseñar, supervisar o construir una obra de alguna importancia. Solo cuando la persona ha ejercido su profesión durante un tiempo prudencial y puede demostrar experiencia creciente en estas actividades, en adición a un conocimiento mínimo, se puede considerar que ya ha obtenido la idoneidad requerida." A juicio del interviniente, en Colombia no se ejerce de manera efectiva la regulación de oficios que conlleven riesgo para la vida y los bienes de la población Con base en las anteriores apreciaciones y en relación con el asunto planteado en la presente demanda, estima el interviniente que de conformidad con los conocimientos de profesores del área de la construcción, es factible afirmar que "los constructores en arquitectura e ingeniería están tan preparados para las labores de constructor como lo están los ingenieros civiles y arquitectos, y con la suficiente experiencia (como la norma lo indica), también podrían realizar labores de directores de construcción." El interviniente manifiesta sus dudas respecto a si estos profesionales podrían también desempeñar las otras actividades previstas en los artículos 4, 26, 30, 33 y 35 de la Ley bajo estudio.

Considera importante, llamar la atención acerca de las proposiciones contenidas en los artículos 41 y 42 de la Ley demandada. Mientras el primero atribuye funciones a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, el segundo, entretanto, le confiere a esta institución competencias a fin de establecer en detalle el alcance y procedimiento de ejecución de las labores profesionales en cuestión. En su concepto, es justamente a esta Comisión a quien corresponde definir con toda precisión el asunto. La anterior apreciación, dice el interviniente, no obsta para que "si en un futuro el Estado decidiese asumir en forma efectiva su responsabilidad de regular estos oficios mediante un examen de [E]stado y la comprobación de experiencia específica, en adición a un título válido, pudiese entonces extenderse a los constructores en arquitectura e ingeniería que cumpliesen estos requisitos la

certificación de idoneidad en todos estos oficios.” 5.- Intervención del Decano de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de los Andes Por medio de escrito presentado en la Secretaría de esta Corporación el día 25 de agosto de 2005, el ciudadano Willy Drews rinde su concepto a título personal. Advierte, que no conoce el contenido de las diferentes materias previstas en el Plan de Estudios del Profesional en Construcción en Arquitectura e Ingeniería ofrecido por la Universidad Santo Tomás. No obstante, con base en sus propios conocimientos, pasa a conceptuar si el Constructor está capacitado de manera suficiente o plena para desempeñar las labores enumeradas en cada una de las disposiciones bajo examen. Considera que “por definición” debería estar incluido en la clasificación contenida en el numeral 9º del artículo 4º (Constructor); estima que de conformidad con su capacitación, el Constructor debería estar incluido en la clasificación prevista en el numeral 24 del artículo 4º (Interventor). Opina que la capacitación no lo habilita para realizar la labor establecida en el numeral 32 del artículo 4º (Revisor de Diseños). Afirma que su capacitación le permite estar incluido en la clasificación consignada en el numeral 41 del artículo 4º (Supervisor Técnico). Rechaza la posibilidad de que el Constructor pueda ser incluido dentro del supuesto previsto en el artículo 26 (Diseñador) ni en el previsto en artículo 30 (Revisor de Diseños). Piensa que desde el punto de vista de la capacitación, el Constructor puede ser incluido en los supuestos previstos en los artículos 33 y 35 de la Ley bajo examen (Directores de Construcción y Supervisores Técnicos) respectivamente.

6.- Intervención de la Universidad Santo Tomás En escrito allegado a la Secretaría de esta Corporación el día 26 de agosto de 2005, el Rector General y representante legal de la Universidad Santo Tomás, señor José Antonio Balaguera Cepeda, estima que las disposiciones contenidas en los preceptos acusados vulneran el derecho a la igualdad así como el derecho al libre ejercicio de una profesión.

Según el señor Balaguera, “no es válido que la ley regule de manera diferenciada la situación de los profesionales que cuentan con una formación académica similar para desarrollar algunas de las actividades a que se refiere la Ley 400 de 1997”.

El señor Balaguera apoya su punto de vista en las siguientes razones. 6.1.- Cierto es que el Legislador goza de un margen de discrecionalidad para fijar los requisitos orientados a regular el ejercicio de una profesión. Ese margen, sin embargo, no es absoluto. Es preciso demostrar la necesidad de los requisitos establecidos por el Legis lador para el ejercicio de la profesión, pues las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución.” De otro lado, las condiciones que se deben cumplir para el ejercicio de un profesión no pueden resultar discriminatorias.

6.2.- Opina el señor Ba laguera que es pertinente analizar los planes de estudio a fin de calificar si la formación académica y el perfil profesional allí previsto se muestra pertinente o amerita quedar por fuera de la regulación de la Ley 400 para desarrollar algunas o todas las actividades a que se refieren los artículos demandados. Luego de un análisis del perfil profesional del Constructor en Arquitectura e Ingeniería presentado por el Director de la Carrera de Construcción en Arquitectura e Ingeniería (folios 52 y 53) concluy e que tal profesión habilita al egresado para “desarrollar las actividades de Constructor, Interventor, Supervisor Técnico y Director de Construcción.” Afirma que no lo habilita para ejercer actividades de “Diseñador y Revisor de Diseños, pues la informaci ón que se imparte, conforme al plan de estudios del programa”, no le ofrece la formación adecuada.

6.3.- No obstante lo anterior, piensa el señor Balaguera, que, sí se tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley 842 de 2003 mediante la cual se modificó la reglamentación del ejercicio de la profesión de Ingeniería y se incluye la noción de profesiones afines a la Ingeniería - entre las que se cuenta la de Constructor de Ingeniería y Arquitectura -, estos profesionales podrían desarrollar tareas relacion adas con actividades de construcción y de supervisión, aún cuando no las que se relacionan con el diseño. La Ley 842 de 2003, empero, no se pronunció sobre las definiciones contenidas en la Ley demandada “razón por la cual el problema jurídico que plantea la demanda aún se encuentra por resolver.” Solucionar este problema es tanto más importante, por cuanto el desarrollo profesional de nuestros egresados” , añade el

señor Balaguera, “se ha visto truncado, porque los procesos licitatorios que se realizan en e l ámbito nacional en los sectores público y privado, no se les invita a participar ni se reconoce la profesión, por la sencilla razón de no quedar claramente dentro de la Ley 400 de 1997.” La diferenciación que establece la Ley demandada entre la profesión de Ingeniería y de Arquitectura y las profesiones afines resulta, en su opinión, injustificada y tampoco se podría considerar razonable ni objetiva.

Carece, en suma, de todo sustento constitucional. 7.- Intervención de la Universidad Nacional de Colombia En comunicación emitida por el Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia y recibida en la Secretaría de la Corte Constitucional el día 26 de agosto de 2005, el suscrito Decano, señor Julio Esteban Colmenares, pone a consideración de esta Corporación el concepto emitido por el Departamento de Ingeniería Civil y Agrícola de esa misma Universidad en relación con la demanda bajo examen [2] . Estima el señor Decano que “la regulación del Estado en materia de construcciones sismo resistentes, con respecto a los profesionales responsables, no vulnera el derecho al trabajo de todos los demás profesionales que necesariamente deben participar en su ejecución, desempeñando el cargo de subalterno que les corresponda”.

Con referencia a los artículos demandados, piensa que no es suficiente con poder acreditar una formación académica idónea sino que es preciso “demostrar la experiencia profesional y específica respectiva.” Opina que [d]esde el punto de vista conceptual es necesario afirmar que los proyectos regulados por la Ley 400 de 1997, son de carácter multidisciplinario, teniendo en cuenta las diferentes fases del desarrollo y los múltiples componentes que requieren la participación de gran cantidad de profesionales, técnicos, tecnólogos y auxiliares de variados perfiles. Sin embargo, las responsabilidad de su materialización sólo puede recaer en una organización liderada en cada área por un profesional idóneo de amplia experiencia, que garantice, entre otras, el cumplimiento de las especificaciones de construcción, las dimensiones y cantidades, la calidad establecida, el presupuesto asignado, la preservación del medio ambiente, la estabilidad estructural y la seguridad ciudadana. Es por todo lo anterior que el Estado debe regular y controlar las obras civiles, como de hecho lo está realizando a través de la Ley 400 de 1997, debido a que la ejecución de obras de construcción implican un riesgo social.” 8.- Intervención de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Javeriana En documento recibido por la Secretaría de la Corte Constitucional el día 29 de agosto de 2005 el Decano académico de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Javeriana remite a esta C orporación el informe presentado por el arquitecto Alexander Niño Soto, Director del Departamento de Arquitectura que incluye su opinión y la de los arquitectos Miguel Ángel Bautista y Olga Chaparro. A renglón seguido, se hará un resumen de los principales puntos de reflexión.

En el informe se estima importante definir con claridad la fecha en que el ICFES aprobó la carrera de Constructor en Arquitectura e Ingeniería pues en la demanda no se especifica muy bien. Esto es importante por cuanto si la carrera fue aprobada luego de haber entrado en vigencia la Ley demandada a partir de ahí se puede explicar la omisión que tuvo lugar en el articulado de la Ley. De otro lado, dice el informe, no presenta la Ley un trato inequitativo por cuanto si bien “el profesio nal constructor fue ‘preparado académicamente para asumir la construcción de todo tipo de proyectos’ ,”- como lo afirma el demandante -, la formación que reciben esos profesionales es técnica y dista mucho de la formación integral que reciben los Ingenieros y Arquitectos que “genera conocimiento, habilidades, alcances y responsabilidades igualmente diferentes.” Luego de hacer un análisis más detallado de los artículos demandados, el informe concluye que no puede partirse de la inconstitucionalidad de una Le y sólo “porque delimita con justa razón los niveles de gradualidad e intervención necesarios para el buen desarrollo de una ciencia que busca garantizar el bien común.” A continuación, inserta en su totalidad el Decreto número 2566 de 2003 “por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones.” Finaliza el informe diciendo que la ley en cuestión no puede ser modificada únicamente por motivo de

una acción individual ante todo cuando se repara en el grado de responsabilidad social que se asume en el ejercicio de las disciplinas mencionadas. Es deber de las Universidades en desarrollo de su autonomía, abrir los espacios que permitan el pleno ejercicio de las profesiones que ofrecen. En último lugar, agrega, “el ejercicio de una profesión puede estar condicionado al ejercicio previo de otra, en consecuencia sería claro pensar que un constructor así como un ingeniero o un arqu itecto deben actuar corresponsablemente al ejecutar una actividad profesional.” Existen, pues, diversos ámbitos de actuación de los distintos profesionales de acuerdo con su formación sin que esto signifique una inequidad o una discriminación.

9.- Intervención de la Sociedad Colombiana de Ingenieros La Sociedad Colombiana de Ingenieros mediante escrito recibido en esta Corporación el día 30 de agosto de 2005 estima que la exigencia legal de títulos de idoneidad se ajusta por entero a los preceptos constitucionales. A fin de sustentar su punto de partida, considera la Sociedad pertinente referirse a la definición y alcance del concepto de discriminación.

Para tales efectos, acude a la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de la cual se ha establecido que no toda diferenciación equivale a una discriminación. Alude, también, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana (sentencia C-606 de 1992) en la que se determina que el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. En este orden de ideas, el Legislador está obligado a proteger los intereses generales, lo que se hace más evidente en profesiones como la medicina o como la arquitectura y la ingeniería cuyo desempeño está conectado con riesgos sociales quizá menos evidentes en las dos últimas profesiones pero no por ello de menor entidad cuando se repara en los que los ingenieros y arquitectos “que desempeñan las funciones en las normas demandadas, son responsables entre otras por las obras de infraestructura, saneamiento y agua potable, vías de transporte y vivienda en Colombia.” El Legislador, por consiguiente, debe asegurar que tales tareas sean realizadas por profesionales idóneos para, de esta manera, proteger en mejor forma los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la locomoción y a la vivienda de todos los asociados.

La Sociedad Colombiana de Ingenieros considera que no se puede asimilar el reconocimiento académico que se le otorga a una determinada profesión con el título de idoneidad para realizar ciertas actividades que solo pueden realizar quienes reciben la formación específica e integral para esos efectos. Ilustra la anterior por medio del siguiente ejemplo extraído de una de las normas demandadas:

“el director de construcción, dentro de las ramas de la ingeniería debe ser ingeniero civil o mecánico. Evidentemente, esta definición no tiene que ver con la acreditación de la facultad que haya graduado a cada profesional (la cual se presume) sino con la idoneidad específica derivada de su especialización dentro de las ramas de la ingeniería, en bien de la seguridad de cada obra.” De otro lado, sostener que la profesión de Construcción en Arquitectura e Ingeniería es una profesión afín a la Ingeniería o a la Arquitectura no puede implicar que estas profesiones sean asimilables. En este sentido, agrega el concepto emitido por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, “[p]arece claro que el significado del término afín, pretende significar que se trata de actividades en alguna medida complementarias, pero en ningún caso equivalentes. En este sentido, si dentro de las mismas ramas de la ingeniería los niveles de especialización determinan idoneidad en competencias diferentes, mal podría esperarse que otra profesión pudiera asimilarse a la Ingeniería y a la Arquitectura.” La Ley 400 de 1997 concuerda, por lo demás, con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Nacional. La ley refleja de manera pertinente la competencia del Legislador para delimitar el ejercicio de las profesiones tanto más cuando se trata del ejercicio de profesiones que implican riesgo social. De todo lo anterior se desprende, que no existe sustento para declarar la inexequibilidad de las disposiciones acusadas pues estas se ajustan por entero a la Constitución.

10.- Intervención de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Javeriana En escrito presentado ante la Secretaría de la Corte Constitucional el día 30 de agosto de 2005 el Decano de la Facult ad de Ingeniería de la Universidad Javeriana,

señor Francisco Javier Rebolledo Muñoz, estima que las disposiciones contenidas en la Ley demandada no infringen el texto constitucional. Apoya su afirmación en las siguientes razones. En primer lugar, no se pu ede sostener que los preceptos demandados vulneren el derecho al trabajo. Muy por el contrario, estos preceptos se orientan a defender el derecho al trabajo de aquellas personas que han elegido una profesión “en la cual es necesario que quien la ejerce con ozca y haya estudiado a fondo todo el problema del análisis y diseño de estructuras de concreto reforzado y metálicas.” Es, además, deber del Estado velar por que las obras y construcciones sean realizadas de manera que garanticen la debida seguridad a la colectividad algo que solo podrá suceder si se llevan a cabo por profesionales idóneos.

Tampoco se vulnera el derecho a la libre elección de profesión u oficio pues “en Colombia cada persona escoge la profesión a la cual quiere dedicarse en su vida y el d emandante optó por una en la cual precisamente no se profundiza en el análisis y diseño estructural, sino solamente el aspecto de la Construcción de las obras que adelantan los ingenieros civiles.” (Mayúsculas dentro del texto original).

Por todo lo anteri or, no existe sustento para alegar la inexequibilidad de las disposiciones demandadas. 11.- Intervención de la Universidad de la Salle Mediante escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación el día 27 de septie mbre de 2005 el Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la Salle afirma que los Constructores en Arquitectura e Ingeniería “se traslapan en algunos casos, en actividades de la práctica profesional de los arquitectos y los ingenieros.” Mi entras que el objetivo de los Arquitectos es coordinar y trabajar sus proyectos, dice el señor Decano, los Ingenieros calculistas, los ingenieros eléctricos etc.

“completan los paquetes de estudios y consultoría para la ejecución de una obra y viceversa.” Así, cada una de las profesiones tiene un objeto y un alcance determinado y “por efecto de traslapar algunas actividades no se puede pretender actuar en las áreas de los demás a nivel de proyección y en algunos casos de ejecución.” Opina el señor Decano, f inalmente, que la profesión de constructor no puede hacerse equivalente a la de diseñador. El oficio de los constructores “se limita a ejecutar procesos de construcción bajo los parámetros de profesionales que asumen legalmente sus responsabilidades a nive l de la contratación en lo que se refiere al sector público. En el caso del sector privado las circunstancias se miran desde cada caso en particular.” 12.- Intervención de la Universidad del Rosario El día 28 de septiembre de 2005 se presenta en la Secre taría General de esta Corporación el informe elaborado por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. El informe plantea la posibilidad de implementar un juicio integrado de igualdad con el propósito de evaluar la constitucionalidad de la s supuestas restricciones impuestas a la libertad de escoger profesión u oficio y al derecho al trabajo.

Planteadas como están las peticiones en la demanda, dice el informe, las cuestiones debatidas se podrían abordar de acuerdo con las siguientes pautas:

(i) el artículo 26 establece una competencia específica radicada en cabeza del Legislador y de las autoridades competentes, tanto para exigir títulos de idoneidad, como para restringir el ejercicio de determinadas actividades en orden a evitar el riesgo s ocial; (ii) el criterio de diferenciación utilizado en la Constitución no se puede considerar como sospechoso; (iii) dado que la restricción impuesta a la libertad de elegir profesión u oficio no parece excesiva, es prudente someter la distinción a un juic io débil de igualdad [3] .

En está misma línea de argumentación, el informe de la Universidad del Rosario desarrolla su análisis de constitucionalidad orientado en un test intermedio de igualdad y, de ese modo, evalúa la finalidad; la efectiva conducencia; la necesidad y la estricta proporcionalidad de las medidas contenidas en las disposiciones acusadas. En relación con la finalidad, el juicio intermedio arroja como resultado que la medida satisface el mínimo de racionalidad exigido a la actividad legislativa, por lo cual, se pasa a analizar lo concerniente a la necesidad, esto es, se procede a verificar si no existen medidas igualmente eficaces para cumplir con la finalidad propuesta y que restrinjan de menor

medida los derechos fundam entales. De conformidad con lo expuesto en el estudio, no parece existir un procedimiento que resulte, a la vez, eficiente y operativo y que afecte en menor medida la libertad de escoger profesión u oficio. El hecho de poder afirmar que dadas ciertas circu nstancias existen situaciones que habilitan para ejercer las actividades profesionales de que trata la legislación bajo examen, no alcanza a aportar el grado de seguridad y de certeza que resulta de exigir la acreditación de una determinada profesión. La ú nica manera de mostrar que la medida no supera el test de necesidad sería probar de modo fehaciente un grado de equivalencia tal entre las profesiones que la exclusión "resulta insostenible por ser contraevidente".

Examinada la estricta proporcionalidad de la medida, esto es, el análisis concerniente a si de la comparación entre la intensidad de la restricción y la importancia de la justificación resulta un exceso o más bien se produce un equilibrio, de conformidad con lo expuesto en el informe, se concl uye que bajo la aplicación de este criterio de proporcionalidad en sentido estricto es factible constatar lo siguiente:

cierto es que la medida afecta de manera intensa el derecho fundamental al libre ejercicio de la profesión. No lo es menos, sin embargo, que esta restricción deja de ser tan gravosa cuando se repara en que "no es permanente si se tiene en cuenta que la persona por sus propios medios y a través de su formación puede superar, de manera independiente, el obstáculo o, en su defecto, despliega r su actividad profesional en actividades relacionadas con la ingeniería o arquitectura, o, si es del caso, en el campo ocupacional de las actividades que les son conexas." A renglón seguido, el informe presentado por la Universidad del Rosario indica cuál es la importancia de las razones que justifican la restricción y que llevan a considerarla fundada [4] .

Concluye, diciendo, finalmente, que, desde el punto de vista de la proporcionalidad en sentido estricto, "las normas demandadas no merecen reproche constitucional alguno".

13.- Intervención del ciudadano Jorge Hernán Solano En comunicación recibida por la Secretaría General de esta Corporación el día 26 de septiembre, el ciudadano Solano afirm ó que se había graduado en la Universidad Santo Tomás como Constructor en Arquitectura e Ingeniería y adujo en las oportunidades en las cuales ofreció sus servicios, las empresas decían desconocer que la profesión que él ejercía "podía realizar actividades conexas a la ingeniería y arquitectura." Dice que si bien la Ley 842 de 2003 establece que existe una afinidad entre los constructores en ingeniería y arquitectura con la profesión de ingeniero y de arquitecto, los entes territoriales "se niegan a incluir a estas profesiones en el campo ocupacional tanto en las convocatorias directas como de licitaciones públicas." Esto funcionarios alegan que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 400 de 1997 "solo pueden ser constructores los arquitectos e ingenieros civiles dejando a los constructores y demás profesiones afines sin posibilidad de participar en esos concursos." Por tal razón apoya la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por señor Jorge Alberto Gómez y solicita que se declare la inexequibilidad d e los preceptos acusados.

14.- Intervención del ciudadano Fainory Granada Marín La intervención del ciudadano Granada Marín repite en todas sus partes lo expuesto en la intervención presentada en la anterior intervención (numeral 10) , razón por la cual la Corte se limita a remitir al lector a lo allí establecido.

15.- Intervención del ciudadano Luis Ariel Gutiérrez En su intervención, el ciudadano Gutiérrez alega que con fundamento en los diferentes conceptos emitidos por COPNIA, el profesional de la Construcción en Arquitectura e Ingeniería puede desempeñarse en una serie de actividades comunes a las que desempeñan los arquitectos y los ingenieros y pueden, entre otras, "formular, elaborar y montar pliegos de condiciones o licitaciones." Cita la sente ncia de la Corte Constitucional C-191 de 2005, por medio de la cual la Corte estableció que cuando existan varios profesionales con capacidad para ejercer de manera idónea una labor, no es razonable que se obligue a contratarla de manera exclusiva con uno de ellos. Solicita que "al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 18 de

la Ley 842 de 2003, en el sentido de que la expresión ‘relacionados con’ solamente se refiere a actividades directas y necesarias en el ejercicio de la ingenier ía como por ejemplo el cálculo o el diseño estructural; lo que significa que pueden existir actividades interdisciplinarias que se traslapan y que pueden en consecuencia ser desarrolladas profesionales idóneos, académicamente formados para ello y debidamen te autorizados.” En vista de lo anterior, pide, finalmente, que la Corte declare la inconstitucionalidad de los preceptos demandados.

16.- Intervención del ciudadano Roberto Andrade Amador En su intervenció n, el ciudadano Andrade replica en su totalidad los argumentos expresados en la intervención anterior, razón por la cual, la Corte se limita a remitir al lector a lo allí expuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN En escrito recibido por la Secretaría de esta Corporación el día 27 de octubre de 2005 la Vista Fiscal realiza el siguiente pronunciamiento. Manifiesta, en primer lugar, que el actor en el escrito de demanda de inconstitucionalidad no señala las normas constitucionales que considera infringidas por las disposiciones demandadas parcialmente. Admite, sin embargo, que “pese a la omisión por parte del actor, éste señaló algunos principios y derechos constitucionales violados tales como la igualdad, el trabajo, la libre escogencia de profesión u oficio, razón por la cual el Despacho considera que hay lugar al análisis de fondo de los cargos expuestos.” A renglón seguido, pasa el Procurador encargado a exponer sus argumentos.

Según la Vista fiscal, el Legislador consideró necesario expedir la Ley 400 de 1997 con el fin de proteger el derecho a la vida de los habitantes del territorio colombiano así como de proporcionarles seguridad y prevenir la ocurrencia de daños graves que puedan surgir como consecuencia de producirse un sismo. En este sentido, la Ley se sintoniza con lo establecido en la Constitución. Frente a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, estima la Vista fiscal, que el juez constitucional tendría que realizar un test de igualdad a efectos de determinar si el Legislador incurrió en una discriminación al expedir la Ley acusada.

Considera el Procurador, sin embargo, que ni del planteamiento del actor ni de las pruebas que obran en el expediente es factible colegir una vulneración del derecho a la igualdad.

Dice el Procurador que para poder determinar si se desconoció el derecho a la igualdad es imprescindible acudir a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes con el propósito de que certifiquen si las profesiones aludidas, tanto desde el punto de vista de formación académica, como desde la perspectiva de los programas aprobados les permite a esos profesionales realizar las actividades que la ley bajo examen asignó a los ingenieros civiles y a los arquitectos. Únicamente con fundamento en dicho dictamen técnico es factible establecer si fueron desconocidos los derechos fundamentales a la libre escogencia de oficio y profesión y al trabajo. Solo en la medida en que sea posible demostrar que los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería están calificados para desarrollar de manera idónea las actividades previstas en la Ley acusada “podría pensarse que la restricción introducida por el legislador es contraria a derecho [5] .” VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. - Competencia La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta.

2.- Objeto de la demanda El demandante estima que la Ley 400 de 1997 desconoce el derecho al libre ejercicio de oficio o profesión y el derecho al trabajo de los profesionales que ostentan el título de Constructor en Arquitectura e Ingeniería al exc luir a dichos profesionales de los supuestos contemplados en las normas demandadas. Con ello, sostiene el actor, el legislador ignora, de paso, el derecho a la igualdad de quienes – como los profesionales de la Construcción en Arquitectura e Ingeniería - e stando capacitados para cumplir esas tareas de modo idóneo son excluidos para realizar las labores previstas en la Ley acusada. La mayoría de las intervenciones se pronuncian a favor de la constitucionalidad de las normas demandas. Coinciden estas interven ciones en que la restricción establecida por la Ley 400 de 1997 obedece a

razones por entero justificadas desde el punto de vista constitucional como lo son propender por la protección de la vida y de la seguridad de los habitantes del territorio nacional.

Cierto es que la regulación establecida en la Ley bajo examen excluye a los profesionales de la Construcción en Arquitectura e Ingeniería de la posibilidad de ejercer las actividades allí previstas. Esta restricción obedece a que si bien tal profesión pue de considerarse afín a la Arquitectura y a la Ingeniería de ahí no resulta que pueda equipararse a ellas.

No se encuentran, por tanto, razones de peso para solicitar la inexequibilidad de los preceptos demandados. Otros intervinientes, a su turno, coadyuva n la demanda y consideran que los preceptos acusados de la Ley bajo examen deben ser declarados como inconstitucionales. Al omitir a los Constructores en Arquitectura e Ingeniería de los supuestos previstos en las disposiciones demandadas, restringe el Leg islador de manera injustificada su derecho al trabajo y desconoce de modo también injustificado el derecho al libre ejercicio de oficio o profesión. La Vista Fiscal estima que el actor no formula de manera expresa los cargos en su escrito de demanda sino q ue lo hace de manera indirecta. Pide a esta Corporación oficiar al Ministerio de Educación ICFES y a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes con el fin de que certifiquen si los profesionales Constructores en Arqu itectura e Ingeniería pueden desempeñar las actividades contempladas en los artículos 4º, numerales 9º , 24, 32; y 26; 30;

33 y 35 de la Ley 400 de 1997 y así obtener un pronunciamiento de fondo. En subsidio, solicita a la Corte Constitucional declararse i nhibida.

3.- Problema jurídico Luego del análisis de la demanda estima la Corte que en el presente caso el actor sugiere la existencia de una omisión relativa del legislador por cuanto considera que éste excluyó a los profesionales constructores en arquitectura e ingeniería de la posibilidad de ejercer las actividades previstas en la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo resistentes. En este orden de ideas, según el actor, el Legislador habría desconocido, por una parte, que los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería cumplen con los requisitos de idoneidad para realizar tales tareas y , por otra, que al establecer esta distinción – en opinión del actor injustificada desde el punto de vista constitucional – vulneró el Legislador el contenido de los siguientes artículos de la Constitución Nacional: artículo 13 (derecho a la igualdad); artículo 26 (derecho al libre ejercicio de oficio o profesión); artículo 25 (derecho al trabajo).

Con el fin de saber si en el caso bajo examen se configura una omisión legislativa relativa, procederá la Corte a (i) repasar la jurisprudencia constitucional sobre la omisión legislativa relativa;

(ii) mostrar porqué los artículos acusados de la Ley 400 de 1997 no generan un desconocimiento del derecho a la igualdad y, en tal sentido, no dan paso a que se configure una omisión legislativa relativa en el caso bajo examen.

4.- La Omisión legislativa relativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Acerca del problema de la omisión legislativa se ha pronunciado esta Corte en varias ocasiones. En vista de lo anterior, aquí se hará tan sólo un breve resumen de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que se pueda hablar de la existencia de una omisión legislativa y, concretamente, de la presencia de una omisión legislativa relativa.

De manera reiterada ha aceptado la Corporación el fenómeno de la omisión legislativa. Al respecto ha dicho: (i) la Constitución puede ser vulnerada tanto por medio de la acción del Legislador como por vía de omisión legislativa, esto es, cuando el legislador estaba obligado a realizar una determinada acción – regulación – y no lo hace; (ii) no toda omisión del legislador puede abrir paso al control de constitucionalidad [6] ; (iii) la omisión legislativa absoluta no puede ser objeto de control de constitucionalidad por cuanto consiste en una ausencia completa de regulación y, en tal sentido, no existe norma que pueda ser cotejada con el texto Constitucional [7] ; (iv) la omisión legislativa relativa puede ser objeto de control de constitucionalidad [8] siempre y cuando se cumpla con los siguientes presupuestos:

(a) existe una disposición constitucional que contempla de manera expresa el deber de expedir una norma que la desarrolle [9] ; (b) el legislador regló de modo parcial la materia pero excluyó algunos supuestos sin mediar motivo razonable [10] ;

(c) la omisión del Legislador discrimina entre los sujetos o situaciones previstas en los supuestos por él regulados y aquellos sujetos o situaciones que fueron excluidos. En este orden de ideas, desconoce el Legislador el derecho a la igualdad; (d) el Legislador regula una determinada materia o crea una institución específica y, al hacerlo, omite " una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella [11] ." Tal sería el caso, por ejemplo, del desconocimiento del derecho de defensa; (e) la demanda por medio de la cual se alegue una omisión legislativa relativa debe acusar el contenido normativo relacionado de forma específica con la omisión. Si la demanda recae sobre un conjunto indeterminado de normas o en ella se argumenta que se ha omitido la regulación de un aspecto particular o ella versa sobre normas "de las cuales no emerge el precepto que el actor echa de menos [12] ," no podrá ser admitida para efectos de realizar el juicio de constitucionalidad.

En el caso concreto, el demandante acusa los numerales 9º, 24, 32 y 41 del artículo 4º y los artículos 26, 30, 33 y 35 de la Ley 400 de 1997 "Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes" por cuanto estima que estos artículos excluyeron a los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería para realizar las actividades en ellos previstas. Según el actor, aquí estaríamos frente a una de las hipóte sis establecidas por la jurisprudencia constitucional en presencia de la cual se configura la omisión legislativa relativa, esto es, cuando el Legislador excluye de la regulación a ciertos sujetos o situaciones y al hacerlo desconoce el derecho a la iguald ad.

No obstante lo anterior, es preciso reiterar como lo ha hecho la Corte Constitucional de manera insistente, en que no toda distinción o exclusión implica una discriminación injustificada. Como lo ha señalado esta Corporación, existen diferenciaciones o exclusiones que armonizan perfectamente con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional. Por tal motivo, es preciso analizar si, a la luz de la Constitución, debería el Legislador haber incluido a los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería para realizar las actividades previstas en los artículos cuestionados de la Ley 400 de 1997.

Para responder la cuestión formulada, estima la Corte p ertinente tocar en forma breve los siguientes asuntos: (a) los objetivos de la Ley 400 de 1997 y la libertad de configuración legislativa; (b) la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 26 superior; (c) si de conformidad con los planes de estudio y con los conceptos allegados al expediente es factible establecer que tanto el enfoque como el nivel de formación de las profesiones marca una distinción en punto a la idoneidad para realizar las actividades previstas en la Ley 400 de 1997.

5.- El objeto de la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo resistentes La exposición de motivos al Proyecto de Ley número 218 de 1995 (Cámara) hace referencia a una de las amenazas más persistentes a las que se ve enfrentado el territorio nacional:

los terremotos. Como se sabe, la superficie terrestre se compone de placas que se mueven en distintas direcciones y chocan entre sí. Colombia - recuerda la exposición de motivos -"está localizada dentro de una de las zonas sísmicamente más activas de la tierra, la cual s e denomina Anillo Circumpacífico y corresponde a los bordes del Océano Pacífico. El emplazamiento tectónico de Colombia es complejo pues en su territorio convergen la placa de Nazca, la placa Suramericana y la placa Caribe [13] ." El choque de las placas es constante y la mayoría de las veces incluso imperceptible. Provoca, sin embargo, "fuertes deformaciones en las rocas al interior de la tierra, las cuales al romperse súbitamente hacen q ue la energía acumulada se libere en forma de ondas y sacuda la superficie terrestre.

Estos son los terremotos [14] ." En la exposición de motivos se indica cómo la legislación existente hasta la Ley 400 de 1997 habí a surgido de manera coyuntural en tanto respuesta a la ocurrencia de un sismo. Eso sucedió con el Código

Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes (Decreto 1400 de 1984) dictada con fundamento en la autorización conferida por la Ley 11 de 1983 y que i ntentó responder al desastre originado en el sismo de Popayán ocurrido el 31 de marzo de 1983.

Esta regulación, dice la exposición, fue acertada aún cuando dejó de lado asuntos tan importantes como los relacionados con las cambios en los sistemas estructur ales [15] ; la limitación a las irregularidades [16] ; los elementos no estructurales [17] así como otros elementos estructurales [18] .

La exposición de motivos, muestra también las dificultades derivadas de la falta de aceptación y de conciencia acerca "de la responsabilidad de cumplir" con las normas sismo resistentes y se pronuncia al respecto de las actitudes tanto de los ingenieros estructurales como de los arquitectos, de los constructores del sector ofici al en el manejo de la prevención de desastres, de las aseguradoras, del sector de normalización sísmica y de los usuarios [19] . La exposición de motivos destaca el papel del Código de 1984 en relación con la tarea de evitar el colapso y gra ve destrucción de las edificaciones cuando se presentan terremotos pero anota, así mismo, que la desprotección de los elementos no estructurales fue notoria.

La iniciativa de expedir una nueva Ley que actualizara el Código existente proviene del año 1993 . Tal iniciativa fue impulsada principalmente por la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica y apoyada por el Fondo Nacional de Calamidades. El proyecto fue cuidadosamente estudiado y se sometió a la aprobación del Comité AIS 100 de la Asociación que cuenta, a su turno, con la presencia de más de sesenta expertos. Una vez aprobado por el Comité, el proyecto se sometió a la opinión pública y, en ese orden ideas, se convocó a un amplio grupo de profesionales, instituciones y universidades con el propósi to de discutir el proyecto [20] . La exposición de motivos se refirió del siguiente modo al objeto y alcance del proyecto:

"La ley con carácter general, establece los criterios y requisitos mínimo s para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas y de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, con el fin e que puedan resistirlo, reduciendo el riesgo de pérdi das en vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.//Igualmente señala los requisitos para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto, así como para la adición, modificación y remodelación del sistem a estructural de edificaciones construidas antes de su vigencia.//Si bien en el proyecto de ley no se contemplan los aspectos técnicos precisos que habrán de reunir las construcciones nuevas que se edifiquen en el territorio nacional, definitivamente se es tablece el marco general, para que la Comisión Asesora Permanente realice la labor, con base en los lineamientos que se dictan.//Sin lugar a dudas, para la correcta aplicación de los preceptos de la ley y sus reglamentaciones, las oficinas o dependencias d istritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, al aprobar los planos o proyectos de construcción, debe verificar que se cumplan las normas sismoresistentes.//Por último, se clarifica el ámbito de aplicación de las normas a e xpedirse, toda vez que excluye expresamente el diseño y construcción de estructuras especiales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico di fiera del de edificaciones convencionales o no estén cubiertas dentro de las limitaciones de cada uno de los materiales estructurales prescritos." Según lo indicado en la exposición de motivos, la permanente actividad sí smica a la que se ve confrontado el territorio colombiano pone al país ante una situación de riesgo permanente, frente al cual, ni el Estado ni los particulares pueden permanecer indiferentes. El artículo 2º de la Constitución Nacional establece claramente que "[s]on fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución." Añade, más adelante, que "las autoridades de la República est án instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los

particulares.” Le corresponde, pues, a l Estado y también a los particulares adoptar todas las medidas pertinentes para cumplir con los preceptos contenidos en el artículo 2º superior. Justamente en esa dirección fue que se expidió la Ley 400 de 1997.

“[e]n el caso concreto de desastres cuy o origen se remonta a hechos de la naturaleza, y más precisamente en tragedias originadas por terremotos , la labor del Estado tendiente a aminorar sus efectos, debe ser desplegada en unión con los particulares que ejercen, para su propio provecho las l abores de construcción; por consiguiente , para el cumplimiento de los fines del Estado y en desarrollo de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, éste debe propender por que la labor por ellos realizada sea a todas luces eficaz” 6.- La libertad de configuración del Legislador en la materia Ha sido jurisprudencia constante de esta Corporación insistir sobre el amplio margen de discrecionalidad que le corresponde al Legislador para regular los distintos aspectos de la vida social. También ha señalado la Corte Constitucional que ese margen de configuración no es ilimitado y debe ajustarse a lo dispuesto por el ordenamiento constitucional.

En ejercicio de la amplia facultad de configuración ya referida, el legislador elaboró la Ley 400 de 1997. La Ley 400 de 1997 recoge todas las inquietudes planteadas por el Legislador en la exposición de motivos. Se divide en 10 títulos y consta de 56 artículos [21] .

En el artículo primero de la Ley se resumen sus objetivos de la siguiente manera: “La presente ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos .

(Subrayas fuera de texto). Es evidente, que lo dispuesto por el Legislador en la mencionada Ley obedece a un objetivo legitimado desde el punto de vis ta constitucional. Como lo subrayó el Legislador en la exposición de motivos, tanto el artículo 2º superior como el artículo 26 de la Constitución Nacional sustentan este aserto. El objetivo que persigue la Ley 400 de 1997 armoniza por entero con la Consti tución Nacional. Ahora bien, una vez comprobado lo anterior, le corresponde establecer a la Corte si de conformidad con lo determinado en la Constitución el Legislador debería haber incluido también a los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería para realizar las actividades contenidas en los artículos cuestionados de la Ley 400. Para poder responder este interrogante la Corte se referirá de manera breve a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 26 superior.

7.- Jurisprudenc ia constitucional sobre la libertad para ejercer profesión u oficio (artículo 26 de la Constitución Nacional) Esta Corporación se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la libertad para ejercer profesión u oficio consignada en el artículo 26 superior.

En la sentencia C-038 de 2003 la Corte Constitucional se refirió al sentido y a los alcances de la libertad de elegir profesión u oficio [22] .

Subrayó este Tribunal un punto de especial importancia en relación con la garantía consignada en el artículo 26 superior. De allí se deriva, por una parte, que a toda persona debe garantizársele la libre elección de oficio o profesión. Es esta una protección de suma importancia y debe, por tanto, ser interpretada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional.

En relación con aquellos oficios u ocupaciones - sea a nivel profesional, técnico o empírico - cuyo ejercicio pueda implicar un riesgo para el conglomerado social, la Corte reafirma su jurisprudencia en el sentido de establecer que frente al ejercicio de este tipo de actividades se prevé una mayor ingerencia estatal “como quiera que [tales actividades] involucra[n] al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar

sometid[as] a la realización de servicios sociales obligatorios [23] .” En sentencia reciente también se ocupó la Sala Plena de esta Corporació n sobre el tema. En la sentencia C-191 de 2005 le correspondió a la Corte realizar el juicio de constitucionalidad de los artículos 5°, 18 y 20 de la Ley 842 de 2003 “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de ética profesional y se dictan otras disposiciones [24] .” En el desarrollo de sus consideraciones, el Tribunal constitucional reiteró su jurisprudencia en relación con el artículo 26 superior e insistió en la estrecha relación existente entre la libertad de ejercer profesión u oficio y el derecho al trabajo.

Como en otras múltiples ocasiones, la Corte recordó que la protección constitucional del derecho a escoger de modo libre oficio o profesión se orienta en dos direcciones. De un lado, se confiere al Legislador la facultad de establecer los límites y restricciones que deban adoptarse para hacer compatible el ejercicio del oficio o profesión con la convivencia social.

De otro, se orienta a especificar que cualquier límite o restricción que se trace en relación con la posibilidad de elegir libremente oficio o profesión debe ser justificado y obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

A partir de la amplia protección que el ordenamiento constitucional le confiere a la libre elección de profesión u oficio, se deriva que al Legislador le está vedado realizar regulaciones orientadas a hacer nugatorio el ejercicio de esa libertad. La facultad que la misma Constitución le confiere al Legislador para efectos de regular el derecho a ejercer oficio o profesión ha de restringirse estrictamente a los casos en que la inspección y vigilancia estatal sea indispensable y debe limitarse también a la necesaria imposición de servicios sociales obligatorios. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, uno de los puntos centrales de toda regulación estatal en la materia, es la protección de la colectividad contra el riesgo. A propósito de lo anterior, la Corte citó la sentencia C-964 de 1999 mediante la cual le correspondió verificar a esta Corporación la constitucionalidad de 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 [25] .

” En relación con el concepto de riesgo social, expuso la Corte en la mencionada sentencia que esta expresión no está exenta de ambigüedades, razón por la cual es preciso, según la Corporación, admitir al menos dos tipos de interpretación. Una interpretación en sentido restringido y una interpretación en sentido amplio. Desde una óptica amplia, puede decirse “que todas las actividades tienen una implicación social inevitable [26] .” Según lo expresado por este Tribunal constitucional, son pocos los oficios que no trascienden la esfera individual. Esto, sostiene la Corte, es más evidente en las sociedades contemporáneas donde tanto los progresos en el ámbito del conocimiento como la aplicación del principio de división del trabajo implican que las distintas labores se complementen y se nutran mutuamente. Llamó la atención la Corporación en aquella ocasión, sobre lo inadecuado que sería partir de una perspectiva muy amplia del riesgo social. De adoptarse un enfoque así, se llegaría “al extremo de permitir una regulación de casi todas las ocupaciones en la sociedad contemporánea [27] ” y se acabaría por vaciar de contenido el derecho a la libre elección de oficio o profesión.

A juicio de la Corte, únicamente puede partirse de una interpretación restrictiva del concepto de riesgo social por cuanto “el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino [versa sobre el] amparo del interés general, esto es, [trata acerca de]la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio” .

Cuando las actividades realizadas por los ciudadanos en ejercicio de su libertad de elegir oficio o profesión pueden eventualmente poner en peligro el interés general o los derechos con stitucionales de los posibles destinatarios de tales actividades, entonces se está frente a un riesgo social. La Corporación recordó de manera simultánea que para poder hablar de riesgo social el riesgo debe: (i) ser claro; (ii) afectar o poner en peligro el interés general y los derechos constitucionales fundamentales; (iii) poder ser conjurado o disminuido de modo sustantivo mediante una formación

académica específica. Solo bajo estos supuestos opera lo consignado en el artículo 26 superior cuando señala que “las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen riesgo social .” (Subrayas fuera de texto).

Resulta pues justificado, desde el punto de vista constitucional, que el Legislador goc e de un margen de apreciación y pueda, en este sentido, exigir el cumplimiento de una serie de requisitos de obligado observancia por parte de quienes realizan oficios o profesiones que conllevan un riesgo social. No obstante lo anterior, como ya fue expue sto, el Legislador goza de un margen de apreciación limitado y no puede ejercer sus competencias de forma desproporcionada o poco razonable. La facultad que le otorga la Constitución al Legislador en este ámbito obedece justamente a la necesidad de conjur ar o disminuir, en la medida de lo factible, los riesgos sociales vinculados al ejercicio de ciertos oficios o profesiones. Así las cosas, el legislador está habilitado para exigir la debida certificación académica mediante la cual se garantice la idoneida d de quienes han de realizar actividades conectadas con algún tipo de riesgo social. Los títulos de idoneidad constituyen una “manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica [28] .” Según jurisprudencia constante de la Corte Constitucional, estos títulos “son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades [29] .” La Corporación ha repetido en múltiples ocasiones que la exigencia de títulos de idoneidad no es una capricho del Legislador. Responde, más bien, “a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares.” [30] Ahora bien, el Tribunal constitucional también ha recalcado que más allá de esta exigencia, no puede ir el Legislad or pues, de hacerlo, estaría vaciando por entero de contenido la libertad de elección garantizada en el artículo 26 superior.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional es preciso que la actividad del Legislador en este contexto se ajuste a las si guientes premisas: (i) la regulación debe ser establecida por vía legislativa en virtud de la reserva de ley que opera en este ámbito; (ii) las exigencias para certificar la idoneidad profesional deben ser necesarias; (iii) las reglas que se imponen para c omprobar la preparación técnica deben ser adecuadas;

(iv) los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión u oficio no pueden implicar una discriminación prohibida por la Constitución Nacional.

En la sentencia C-964 de 1999 también se pronunció el Tribunal constitucional al respecto del requisito de capacitación académica como presupuesto para el mejor desempeño de un oficio cuyo ejercicio implica un riesgo social. Dijo la Corte, que éste factor constituye un criterio objetivo, razonable y propor cional enteramente justificado desde el punto de vista constitucional. Según la Corte, “no existe violación a la igualdad cuando la ley regula 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 (...) riesgos sociales (CP art. 26)”.

En la sentencia precitada enfatizó la Corporación lo ya afirmado en la sentencia C-226 de 1994. El propósito de la reglamentación de las profesiones por parte del Legislador no puede ser por ningún motivo el de privilegiar a grupos específicos. El objetivo es muy claro:

“ controlar los riesgos sociales derivados de determinadas prácticas profesionales.” La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido, de igual forma, en que la distinción entre el aprendizaje académico y el conocimiento empírico de una actividad obedece a la aplicación de criterios objetivos, es razonable y está legitimada constitucionalmente.

Justo en esta misma línea de argumentación, se ubica lo dispuesto en el Convenio 111 de la OIT [31] . Especial relevancia en relación con el tema que ocupa la atención de la Corte en la presente oportunidad cobra lo dispuesto en el

numeral segundo del artículo 1º del mencionado Convenio al afirmar que:

“[l]as distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.” Verificada la posibilidad que tiene el Legislador para, en desarrollo de su libertad de configuración, establecer distinciones cuando se trata de comprobar la idoneidad para realizar ciertas actividades que impliquen un riesgo social, pasa la Corte a examinar si la distinción llevada a cabo mediante la Ley 400 de 1997 es o no justificada.

8.- De conformidad con los planes de estudio y con los conceptos allegados al expediente, es factible establecer que tanto el enfoque de las profesiones como el nive l de formación de los profesionales fija una distinción en punto a la idoneidad para realizar las actividades previstas en la Ley 400 de 1997 A partir del análisis de los conceptos solicitados [32] así como de los planes de estudio consultados [33] , es posible establecer que tanto los enfoques como el nivel de for mación de los profesionales en ingeniería civil, de los profesionales en arquitectura y de los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería marcan una distinción en punto a la idoneidad para realizar las actividades previstas en los artícu los demandados de la Ley 400 de 1997. Para decirlo en otros términos: el examen detenido de las pruebas que fueron allegadas al expediente, lleva a concluir que los distintos contenidos de los programas así como la intensidad y la profundidad con que se e studian las materias en ellos especificadas y el perfil peculiar que estos contenidos, intensidad y profundidad del estudio proyectan en las profesiones mencionadas, marca una diferencia sustancial y no solo formal con respecto a la habilidad para ejercer las actividades previstas en la Ley 400 de 1997 [34] . Estima la Corte que fue justamente esta distinción de orden material la que sirvió de fundamento a la decisión adoptada por el Legislador.

Dado que el enfoque de las profesiones no es el mismo, tampoco puede serlo el conjunto de habilidades que se desprende de su estudio, en especial, cuando se repara en las condiciones que deben cumplirse a fin de demostrar la idoneidad para orientar y para responder por el diseño estructural y no estructural de construcciones sismo resistent es.

Ya en anteriores oportunidades, la Corte Constitucional se ha referido también al diferente enfoque de estas profesiones aún cuando ha señalado que estas profesiones tienen un común denominador: el ejercicio de todas ellas implica un riesgo social. E n la sentencia C-964 de 1999 con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad promovida en contra de la Ley 14 de 1975 mediante la cual se regula lo referente a la profesionalización de la actividad de los técnicos constructores, tuvo esta Corporac ión oportunidad de pronunciarse sobre el diferente enfoque de las profesiones [35] .

Los técnicos cons tructores, afirmó el Tribunal constitucional en aquel momento, tienen a su cargo el control operativo de la construcción y su tarea abarca no sólo la inspección de la labor realizada por los obreros en la etapa de cimentación sino que se extiende también a actividades relacionadas con los acabados de la obra [36] . Insistió la Corte, sin embar go, en que los técnicos constructores “ ejercen actividades propias distintas de los arquitectos [y de los] ingenieros, pues tienen a su cargo competencias independientes y fundamentales en la búsqueda de la adecuada realización de la obra ”.

(Subrayas fuera de texto). Según lo expuesto por la Corte en la sentencia C-964 de 1999, a los ingenieros así como a los arquitectos les corresponde realizar los diseños generales y proporcionar las orientaciones globales de la construcción. Los técnicos constructores ejercen, entretanto, “el control concreto de la ejecución de la obra .” (Subrayas fuera de texto). De lo anterior se desprende, la necesidad de que los técnicos constructores reciban una formación idónea para desempeñar las tareas a su cargo pues, aun cuando éstas actividades se distinguen de las realizadas por los ingenieros y por los arquitectos, también involucran un alto contenido de riesgo social, razón por la cual es imprescindible que los técnicos constructores acrediten la idoneidad pa ra desempeñar sus tareas.

En respuesta a lo alegado por el demandante, de acuerdo con lo cual, el riesgo derivado de una construcción deficiente debería recaer en el ingeniero o en el arquitecto, la Corporación distinguió entre el concepto de riesgo socia l y el concepto de responsabilidad civil. Para la Corte, estos son dos conceptos jurídicos autónomos que no deben ser

equiparados. Así las cosas, el concepto de riesgo social está ligado a una serie de criterios objetivos y su naturaleza es preventiva. El concepto de responsabilidad obedece, más bien, a criterios subjetivos y su naturaleza es reparadora: quien incurre en un descuido o es negligente en el diseño o en la demarcación de los criterios orientadores de la obra debe asumir la responsabilidad. Quie n está a cargo, a su turno, de realizar una actividad que implica un riesgo social entonces debe demostrar que es apto para asumir tal tarea.

“En este orden de ideas , insiste la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “la exigencia (...) de formación ac adémica 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.” A parti r de lo expuesto con antelación, es factible llegar a las siguientes conclusiones:

(i) la profesión de ingeniero, la profesión de arquitecto así como la profesión de constructores en arquitectura e ingeniería son todas ellas profesiones que involucran un claro riesgo social; (ii) la exigencia de aportar un título académico de idoneidad se predica de todas estas profesiones sin excepción; (iii) lo anterior no significa, sin embargo, que el ámbito de ejercicio de la profesión de ingeniero, la de arquitecto y la de constructores arquitectos e ingenieros sea el mismo. Si bien es cierto algunas de las tareas desempeñadas por todos estos profesionales se traslapan, el contexto en el que efectúan su tarea cada uno de ellos es distinto; se exige, para tales efectos , habilidades y capacitación diferentes. Cada una de estas profesiones genera, a su turno, unas responsabilidades específicas.

La aplicación del principio de divisió n de trabajo se ha vuelto ineludible en los tiempos actuales. Es evidente que cada uno de estos profesionales – ingenieros civiles, arquitectos, constructores en arquitectura e ingeniería - puede contribuir y de hecho aporta en el proceso de construcción d e edificaciones sismo resistentes. La contribución de cada uno de estos profesionales es ineludible pero se despliega en distintos campos. Cada uno coopera a la realización de la obra según el perfil de su profesión, el nivel de formación y la experiencia obtenida en la práctica.

Se pregunta la Corte, no obstante, si los profesionales de la construcción en ingeniería y arquitectura están igualmente capacitados para asumir la responsabilidad por la construcción [37] de edificaciones sismo resistentes o para obrar como interventores [38] , esto es, en calidad de persona “bajo cuya responsabilidad se verifica que [la obra] se adelante de acuerdo con todas las reglamenta ciones correspondientes, siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizados por los diseñadores” o como revisor de diseños [39] , esto es, como la persona encargada “de revisar los diseños estructurales y estudios geotécnicos;” o de revisar “los diseños de elementos no estructurales, para constatar que la edificación propuesta cumple con los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos,” o para desempeñarse en calidad de superviso técnico [40] , es decir, como profesional bajo cuya dirección y responsabilidad recae la supervisión técnica o para efectuar la labor de diseñador [41] , que los profes ionales ingenieros y que los profesionales arquitectos. Se pregunta, así mismo, la Corte si los profesionales de la construcción en ingeniería y arquitectura están suficientemente capacitados para asumir la dirección de una construcción sismo resistente [42] que los profesionales ingenieros civiles o los profesionales arquitectos.

9.- Resulta justificado desde el punto de vista constitucional, además de razonable, excluir a los profesionales constructores en ingeniería y arquitectura del ejercicio de las actividades previstas en los artículos demandados. No se configura una omisión legislativa relativa en el caso concreto El interrogante que surge ahora se conecta estrechamente con la cuestión que quedó planteada en el acápite anterior. En este orden de ideas, se pregunta la Corte si la manera como el Legislador reguló lo referente a las construcciones sismo resistentes se erige como un tratamiento discriminatorio frente a los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería. Según lo afirmado por el actor, la Ley 400 incurre en una diferenciación injustificada por cuanto deja por fuera a los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería de la posibilidad de realizar las actividades previstas en los artículos demandados. Para gran

parte de los intervinientes esta distinción se justifica dada la naturaleza de las actividades que se deben realizar y el riesgo social que ellas implican.

Justamente el propósito de la Ley 400 de 1997 fue dotar al país de una legislación que contribuyera a la realización de construcciones más sólidas, las cuales, en caso de presentarse terremotos fueran capaces de resistirlos o de incrementar el nivel de resistencia a fin de reducir a un mínimo el riesgo en pérdida de vidas humanas y destrucción de bienes y de defender, en tal sentido, el patrimonio estatal y ciudadano.

Con base en las consideraciones expuestas en párrafos anteriores y en las pruebas allegadas al expediente, procederá la Corte a establecer que, en el caso concreto, la Ley 400 de 1997 no desconoció el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 superior. Por una parte, el enfoque de las profesiones es distinto. Por otra, como tuvo la Corte oportunidad de mostrarlo, el artículo 26 superior habilita al Legislador para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de determinadas actividades implique un riesgo social. El riesgo social que conllevan las actividades previstas en los artículos demandados de la Ley 400 de 1997 cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional: no solo es claro, sino que, de no prevenirlo, se puede afectar en forma grave el interés general y los derechos constitucionales fundamentales. Ese riesgo puede ser conjurado o disminuido de manera considerable si quien ejerce las actividades previstas en la Ley 400 de 1997 puede demostrar que cuenta con una formación académica específica para asumir responsabilidad por la construcción [43] , la dirección de construcción [44] , la interventoría [45] , la supervisión técnica [46] , y el diseño - estructural y no estructural [47] - de una edificación sismo resistente capaz de enfrentar de manera sólida el riesgo social de un terremoto.

Es factible sostener que la amenaza sísmica en el territorio colombiano representa, como se ha sostenido una y otra vez, “un silencioso, pero grave peligro para muchos millones de colombianos [48] .” Cierto es que los terremotos no se pueden prevenir. No lo es menos, sin embargo, que la capacidad destructiva de un terremoto puede mi tigarse cuando se combinan una serie de variables dentro de las que se encuentra “la resistencia de los elementos físicos sometidos a las fuerzas generadas por el temblor [49] .” Justamente en esa dirección se orienta la distinción realizada por el Legislador en la Ley 400 de 1997 y ella se ajusta por entero a lo dispuesto en el ordenamiento constitucional.

Atina el actor cuando señala que e l juicio de igualdad siempre implica la elección de un criterio, de un tertium comparationis, con fundamento en el cual o bien se equipara una situación con otra o bien se diferencia una situación de otra. El demandante estima que en el presente caso el cr iterio utilizado para distinguir una situación de otra, esto es, por un lado, la situación de quienes ejercen la profesión de ingenieros – civiles o mecánicos – y de arquitectos y, por otro, la situación de quienes ejercen la profesión de constructores en arquitectura e ingeniería no está justificada desde el punto de vista constitucional y significa, por tal razón, una medida discriminatoria que privilegia a un grupo de profesionales en detrimento de otros profesionales.

No comparte esta Corte la opinión del demandante. Estima, más bien, que la medida adoptada por el Legislador de ningún modo está destinada a privilegiar un determinado grupo de profesionales sino a conjurar una serie de amenazas que se ciernen de modo cierto sobre el territorio colombiano y que amenazan la vida y la integridad de los habitantes de este país. Como se mostró, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de utilizar una interpretación restrictiva del concepto de riesgo social y ha destacado una distinción importante entre riesgo social y responsabilidad.

Ahora bien, opina la Corte, que ante la amenaza sísmica permanente enfrentada por Colombia, es preciso reaccionar de manera diligente y adoptar las medidas necesarias para intentar contrarrestar los efectos nefastos de los terremotos.

Así mismo lo indicó el Legislador en la exposición de motivos al Proyecto de Ley número 218 de 1995 (Cámara) [50] , “no acudir a las mínimas precauciones que permite la tecnología constituye un evento claro de imprevisión de lo

previsible (...) En nuestro caso, el riesgo sísmico, es decir las potenciales consecuencias económicas y sociales que pueden causar los terremotos, depende no sólo de los indicios de que se presenten sismos intensos en un sitio, es decir, de la probabilidad de ocurrencia obtenida del estudio del mecanismo generador y de los eventos del pasado, lo que es calculable, sino también de la vulnerabilidad o condiciones de resistencia o fragilidad de las construcciones expuestas al fenómeno, lo que también es posible de estimar o definir con el estado actual del conocimiento.

Los constructores en arquitectura e ingeniería cooperan, ciertamente, en la ejecución de una obra sismo resistente. Su contribución, sin embargo, tiene otro tipo de orientación que se conecta con el perfil y con el nivel de su profesión y difiere de modo claro de los aportes que pueden realizar los ingenieros civiles y los arquitectos. De conformidad con lo establecido en la Ley 400 de 1997, los ingenieros civiles responden por el diseño de los elementos estructurales de la obra sismo resistente, mientras que los arquitectos asumen responsabilidad por los diseños no estructurales .

Según el plan de estudios de los constructores en arquitectura e ingeniería, el énfasis de la profesión se ubica en la etapa operativa de las construcciones bajo la dirección y supervisión de los profesionales habilitados por la Ley para orientar y responder por las construcciones sismo resistentes. Si bien algunas de la materias que aparecen en el plan de estudio se traslapan con aquellas que tienen que estudiar tanto los ingenieros civiles como los arquitectos, el nivel de profundidad y de intensidad no se compara con la que está prevista en los planes de estudio de los ingenieros civiles y de los arquitectos. La actividad que ejercen los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería está ligada también a un riesgo social - razón por la cual se les exige el título profesional - pero el título profesional no los hace idóneos para responder por las actividades previstas en los preceptos demandados de la Ley 400 de 1997. No los equipara, en suma, a los profesionales ingenieros civiles ni a los profesionales arquitectos.

El estudio de las pruebas que obran en el expediente así como la revisión de los planes de estudio conducen a la Corte a concluir que los preceptos demandados de la Ley 400 de 1997 no infringen la Constitución. Realizar construcciones sismo resistentes, es una actividad que implica, como se indicó, un riesgo social evidente, cual es, que en caso de un terremoto la edificación no resista el sismo y se derrumbe ocasionando muerte o lesiones a las personas y a los bienes y produciendo detrimentos patrimoniales. En ejercicio de su libertad de configuración, el Legislador no extendió a los profesionales constructores en arquitectura e ingeniería la posibilidad de asumir la responsabilidad por la orientación, diseño y construcción de una obra sismo resistente pues estimó que una formación académica específica era requisito sine qua non para poder conjurar o disminuir de modo sustantivo el riesgo sísmico y contribuir a salvar la vida y la integridad de miles y miles de personas. Excluir a quienes no tienen la formación adecuada para asumir las actividades previstas en los artículos demandados es una medida a todas luces razonable desde el punto de vista constitucional.

Si bien, insistimos, tanto los profesionales ingenieros civiles como los arquitectos y los constructores en ingeniería y arquitectura ejercen actividades que implican un riesgo social claro - en el sentido en que lo ha indicado la jurisprudencia constitucional – y, por ese motivo, quienes ejercen estas activida des deben ser profesionales, no todos estos profesionales son aptos para responder por la dirección técnica, diseño e interventoría de una construcción sismo resistente. Para tales efectos se requiere una formación especial. Las profesiones pueden ser, en efecto, afines, pero, como se indica en varias de las intervenciones, no por ello equiparables. De conformidad con lo anterior, el criterio de diferenciación utilizado por el Legislador en los artículos demandados de la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo resistentes para excluir los profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería está justificado.

En el asunto bajo examen no se configura por consiguiente una omisión legislativa relativa. Por último, es preciso subrayar, una vez más, q ue la decisión del Legislador de excluir a los profesionales de la Construcción en Arquitectura e Ingeniería de ejercer las actividades previstas en los artículos demandados de la Ley 400 de 1997 no se adoptó con fundamento en una distinción formal. Clave de la decisión legislativa en relación con este asunto, fue la diferenciación desde el punto de vista material. Se afirmó más arriba y se reitera ahora que los distintos contenidos de los programas de

arquitectura, de ingeniería civil y de construcción en arquitectura e ingeniería así como la intensidad y la profundidad con que se estudian las materias en ellos especificadas incide en el perfil propio y característico de cada una de estas profesiones. Es esta, insistimos, una diferencia de orden sustancial que condujo al Legislador a establecer quién está habilitado para ejercer las actividades previstas en la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo resistentes y quién no lo está. Mal podría, por tanto, intervenir la Corte en una decisión del Legislador q ue fue adoptada de manera suficientemente documentada y justificada desde el punto de vista constitucional.

Según lo que se desprende de los antecedentes de la Ley 400 de 1997, su aprobación fue precedida de un intenso estudio con la participación de importantes entidades especializadas en sismo resistencia. No puede utilizarse el juicio de constitucionalidad para extender o prolongar el debate legislativo en sede judicial, tanto más, cuando el proceso que tuvo lugar en Congreso de la República que sirvió de fondo a la aprobación de la Ley 400 de 1996 fue serio y sumamente documentado.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte resuelve declarar exequibles los artículos demandados por los cargos alegados en la demanda. Estima la Corte que solo de esa forma se cumple con la exigencia consignada en el artículo 26 de la Constitución Nacional y se asegura también que los objetivos establecidos en la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo resistentes se lleven a la práctica.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en la sentencia, el artículo 4º, numerales 9º, 24, 32 y 41 y los artículos 26, 30, 33, y 35 de la Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes .

” Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Presidente AUSENTE CON PERMISO JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Según el demandante, la Carrera de Constructor en Arquitectura e Ingeniería ofrecida por la Universidad Santo Tomás, ha sido debidamente aprobada por el ICFES según consta en el registro número 170446900001100112300 y existe en el país desde hace más de ocho años. El Consejo Profesional de Ingeniería (Copnia) ejerce la vigilancia e inspección sobre la profesión, la cual, según lo previsto por el artículo 4º de la Ley 842 de octubre de 2003 se considera una profesión afín a la ingeniería.

[2] El concepto establece, en primer lugar, que la Universidad Nacional ofrece en su sede de Medellín – Facultad de Arquitectura - la carrera de Construcción y otorga el título de Arquitecto Constructor y en su sede de Manizales – Facultad de Ingeniería y Arquitectura - la carrera Construcción y confiere también el título de Arquitecto Constructor. Añade, que para cada una de las carreras existe un perfil determinado y concluye que de conformidad con las características del perfil que denotan tales carreras, es factible decir que “muestran una formación adecuada para adelantar los proyectos de los que trata la Ley 400 de 1997.” El concepto se refiere, en segundo lugar, al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Profesiones Afines (COPNIA) y constata que la profesión de Constructor en Arquitectura e Ingeniería está inscrita con el registro 66850-002431. Alude, de igual modo, al artículo 4º de la Ley 842 de 2003 mediante la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería y de las profesiones afines y confirma que la Construcción en Arquitectura e Ingeniería forma parte de las carreras afines a la Ingeniería.

Establece el informe, que una vez examinado el plan de estudios de la Carrera de Construcción en Ingeniería y Arquitectura se llega a la conclusión que ese profesional de la Construcción en Ingeniería y Arquitectura podría desempeñarse como: (a) Constructor (numeral 9) siempre y cuando acredite la experiencia profesional requerida, dada la "complejidad y responsabilidad que conlleva este cargo;" (b) Interventor (numeral 24) siempre y cuando certifique "previamente la experiencia general y específica que se requiera (c) Supervisor técnico (numeral 41) si cumple con los requisitos de experiencia que se establezcan .

El profesional de la Construcción en Ingeniería y Arquitectura no está capacitado para desempeñar la tarea de (d) Revisor de diseños (numeral 32 y artículo 30). (e) Está preparado "para realizar 'diseños de sistemas constructivos' y no puede invadir los ámbitos de diseño de otros profesionales incluidos en la Ley 400 de 1997" (artículo 26) .

(f) Podría dirigir proyectos de construcción (artículo 33) siempre y cuando acredite ante la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, que dispone de la experiencia requerida para tales efectos. (g) también podría desempeñar la función de Superviso Técnico (artículo 35) si demuestra que tiene la experiencia suficiente y específica de la parte de la obra sobre la cual habrá de ejercer la supervisión.

[3] El informe de la Universidad del Rosario dedica una buena parte a examinar la estructura del juicio de igualdad. Según lo expuesto en el informe, no en todos los casos en los que existe una restricción de la libertad definida por el artículo 26 superior es exigible el desarrollo de un juicio de proporcional excesivamente severo pues de ser así se caería en el riesgo de desconocer el margen de configuración del legislador. En estos casos la doctrina ha hablado de un juicio de segundo grado o derivado para contraponerlo a un juicio de primer grado o constitutivo. El informe sugiere adoptar para el análisis del asunto bajo examen un juicio de segundo grado o derivado que se oriente a evaluar (i) la importancia de la finalidad perseguida con el empleo de la distinción (ii) la efectiva conducencia de tal distinción empleada (iii) la necesidad del empleo de la distinción y, por último, la estricta proporcionalidad de la medida legislativa adoptada.//Cita, a continuación, la sentencia C-619 de 1996 en donde la Corte Constitucional afirma que al ser la igualdad un derecho relacional es suficiente con comprobar que las normas objeto de demanda comprometen el derecho a la igualdad y afectan derechos sustantivos que se niegan a un grupo presuntamente discriminado. Al contrario, dice la Corte, cuando "las diferenciaciones contenidas en las normas estudiadas resultan legítimas – razonables y proporcionadas -, mal puede afirmarse que la mera diferenciación vulnera cualquier otra disposición constitucional." [4] (i) La necesidad de profesionalizar la actividad constructora con el objeto de garantizar que las personas que desempeñan tal tipo de actividades ostenten las competencias pertinentes para ello, (ii) en la exigencia de contar con parámetros seguros y estables acerca de la forma de acreditar las competencias exigidas por las definiciones normativas demandadas;

(iii) la pretensión de obtener a través de tales vías la optimización del derecho a la vida y la disminución del riesgo social y (iv) la existencia de una competencia legislativa expresa sobre el particular." [5] La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional oficiar al ICFES y, en especial, a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes a fin de que certifiquen "si los constructores en Ingeniería y Arquitectura pueden desempeñar las actividades contempladas en las normas demandadas, artículos 4º numerales 9º , 24, 32; y 26; 30; 33 y 35 de la Ley 400 de 1997, para que pueda pronunciarse. En subsidio declararse inhibida para pronunciarse de fondo por las razones expuestas." [6] Corte Constitucional. Sentencia C-509 de 2004.

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-509 de 2004. [8] "por cuanto éstas tienen efectos jurídicos que pueden 'presentar una oposición objetiva y real con la Constitución, la cual es susceptible de verificarse a través de una confrontación de los mandatos acusados y las disposiciones superiores'." Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 1996. En el mismo sentido, ver, en particular, la sentencia C-543 de 1996, y las sentencias C-146 de 1998, C-067 de 1998 y C-1255 de 2001.

[9] Corte Constitucional. Sentencia C-1236 de 2005. [10] Íbidem. [11] Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1996. [12] Cfr. Sentencia C-1549 de 2000.

[13] Gaceta del Congreso, miércoles 13 de diciembre de 1995, No. 465, p. 9. [14] La zona donde se ubica inicialmente la liberación de energía ha sido llama foco o hipocentro del terremoto. La proyección del sismo sobre la superficie terrestre, se conoce con el nombre de epicentro. Consultar en:

www.dgpad.gov.co/acerca/fen_terremoto.htm [15] “Es indudable que Colombia es uno de los países donde se utiliza de una manera más intensa el sistema estructural de pórtico de concreto reforzado. El pórtico tiene una serie de ventajas desde el punto de vista arquitectónico y de facilidad constructiva. Por el otro lado, el pórtico tiene inconvenientes importantes debido a su excesiva flexibilidad ante solicitaciones horizontales, lo cual conduce a una desprotección de los acabados muy frágiles que se utilizan a nivel nacional, como ha sido probado una y otra vez con los sismos ocurridos en el país. Este aspecto ha sido resuelto a nivel mundial con el uso de muros estructurales, con el fin de limitar la flexibilidad de la estructura.

Gaceta del Congreso, miércoles 13 de diciembre de 1995, No. 465, p. 11 . [16] “Las edificaciones en las cuales se disponen estructuras regulares, sin cambios abruptos de resistencia o de rigidez, tienen tendencia a comportarse mejor ante la ocurrencia de un sismo que aquellas que tienen estructuras irregulares.” Ibidem, p. 11.

[17] “Tales como fachadas, muros divisorios, instalaciones interiores etc.” Este tipo de asuntos no fue regulado por el Decreto-Ley 1400 de 1984 aun cuando se constató la importancia de regular también este tema.” Ibidem, p. 11.

[18] “El Decreto-ley 1400 de 1984 contiene requisitos para estructuras de concreto reforzado, acero estructural y mampostería estructural. Acerca de otros materiales estructurales tales como la madera, el aluminio, etc., no existían en ese momento precedentes de su uso generalizado. Esta situación ha cambiado radicalmente desde 1984.” Ibidem p.

11. [19] Ibidem p.p. 11-12. [20] Ministerio de Transporte; Ministerio de Desarrollo; Ministerio de Gobierno; Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas; Superintendencia Bancaria; Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C.; Sociedad Colombiana de Ingenieros; Sociedad Regionales de la Sociedad Colombiana de Ingenieros;

Sociedad Colombiana de Arquitectos; Asociación Colombiana de Ingeniería Estructural; Asociación de Ingenieros Estructurales de Antioquia; sociedad Colombiana de Geotécnia; Seccional Colombiana del American Concrete Institute;

Camacol Nacional; Camacol Antioquia; Camacol Cundinamarca, Camacol Valle, Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Icontec; Instituto Colombiano de Productores de Cemento, ICPC; Asociación Colombiana de Productos e Concreto, Asocreto; Acerías Paz de Río; Universidad de los Andes; Universidad Javeriana (Facultad de Ingeniería); Universidad Javeriana (Facultad de Arquitectura);

Universidad Nacional de Bogotá; Universidad Nacional de Medellín; Universidad Nacional de Manizales; Universidad del Cauca; Universidad Industrial de Santander; Universidad del Quindío; Universidad del Valle; Universidad EAFIT de Medellín.” Gaceta del Congreso, miércoles 13 de diciembre de 1995, No. 465, p. 13.

[21] En el Título I se hace referencia al objeto y alcances de la Ley; en el Título II – al cual pertenecen parte de los preceptos demandados – se definen los conceptos más utilizados en la materia a fin de unificar el vocabulario y de facilitar la interpretación de las normas. En la exposición de motivos consta que las definiciones se realizaron contando con la participación de expertos ingenieros y arquitectos.

En el Título III se abarcan los asuntos relacionados con diseño y construcción así como el tema de las responsabilidadesDe la lectura de los distintos artículos del Título III se deriva el papel tan importante que le adjudica la Ley a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes [21] .

El título IV se refiere a la Revisión de los Diseños; el Título V hace referencia a la Supervisión Técnica de la Construcción; el Título IV prevé lo relacionado con las calidades y requisitos de los profesionales. El artículo 24 regula lo relacionado con la acreditación de la experiencia e idoneidad y dispone que le corresponde a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 "establecer los mecanismos y procedimientos por medio de los cuales se demuestre la experiencia profesional, idoneidad y el conocimiento de esta ley y sus reglamentos, de los diferentes profesionales que realicen las labores indicadas en el artículo anterior." El parágrafo de este artículo establece que si se obtienen la acreditación según lo determinado por el artículo 42, tal acreditación "tendrá vigencia en todo el territorio nacional." El título VII regula lo relacionado con la integración y funciones de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes. El Título VIII se refiere a la temática sobre la que deben versar los decretos reglamentarios que habrán de dictarse para cumplir con los objetivos de la Ley 400 de 1997 así como sobre "las actualizaciones en los aspectos técnicos y científicos que demande el desarrollo de la presente ley y sus reglamentos, y que resulten pertinentes para los propósitos en ella indicados y al alcance de la misma." El Título IX se ocupa de lo relacionado con responsabilidades y sanciones; el Título X contiene las disposiciones finales.

[22] Le correspondió a la Corte juzgar acerca de la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 657 de 2001 "Por la cual se reglamenta la especialidad médica de la radiología e imágenes diagnósticas y se dictan otras disposiciones." Respecto del cargo relacionado con el articulo 26 superior, el demandante alegó que excluir a todos los médicos desprovistos de títulos de la posibilidad de ejercer la actividad ultrasonográfica era injustificada desde el punto de vista constitucional tanto más cuanto, de conformidad con estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud, " en condiciones de trabajo correspondientes al nivel I de equipos de visualización, los servicios de ultrasonografía se realizarán probablemente en una clínica u hospital, a cargo de un médico general o, en algunos casos, de una partera." A juicio del actor, en ese caso se configura el denominado por la doctrina "supuesto típico de 'clasificación demasiado amplia' (overinclusive statute)" y termina, en consecuencia, el Legislador por incluir en el mismo ámbito de prohibición tanto a personas de las que, en efecto, puede derivarse un riesgo social como a personas por entero idóneas para realizar la actividad.

La Corte Constitucional resuelve, sin embargo, declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas por los cargos estudiados en la sentencia.

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 1999. [24] La Corte Constitucional formuló los problemas jurídicos de la siguiente manera: (i) ¿desconoce el Legislador el artículo 26 de la Constitución Nacional cuando delega en el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) la facultad de ampliar el alcance de algunas de las actividades a las que se refiere la clasificación nacional de ocupaciones (los subgrupos 02 y 03)" sin reparar que tal facultad de regular lo concerniente a la libertad de escoger profesión u oficio está reservada al Legislador? (ii) Al exigir el artículo 18 de la Ley 842 de 2003 "que todo trabajo relacionado con el ejercicio de la ingeniería deberá ser dirigido por un ingeniero" infringe el derecho de toda persona a una vivienda digna, a un ambiente sano así como el derecho que habilita a los arquitectos para ejercer su profesión? (iii) al prescribir el artículo 20 de la Ley 842 de 2003 que "toda propuesta que se formule en las licitaciones y concursos abiertos por entidades públicas del orden nacional, seccional o local, para la adjudicación de contratos cuyo objeto implique el desarrollo de las actividades catalogadas como el ejercicio de la ingeniería deba ser avalado, en todo caso, cuando menos, por un ingeniero inscrito y con tarjeta de matrícula profesional en la respectiva rama de la ingeniería." ¿ Vulnera esa disposición el derecho de los arquitectos a ejercer su profesión? [25] La Corte Constitucional formuló de la siguiente manera el problema jurídico bajo examen en aquella ocasión: ¿está el Legislador facultado para profesionalizar la labor de los auxiliares de la construcción o (...) por el contrario esa decisión vulnera el núcleo esencial del derecho a ejercer oficio? [26] Corte Constitucional. Sentencia C-964 de 1999.

[27] Ibídem. [28] Corte Constitucional . Sentencia C-337 de 1994. [29] Corte Constitucional. Sentencia T-408 de 1992. [30] Corte Constitucional. Sentencia C-050 de 1997. Salvamento de voto Eduardo Cifuentes Muñoz.

[31] El convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 22 de 1967. En su artículo 1º define qué debe entenderse por discriminación. En este orden de ideas, el término "discriminación" comprende, por una parte, "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;" abarca, por otra parte, "[c]ualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados." [32] La Corte Constitucional estimó que para mejor proveer en el asunto bajo examen debía solicitar a algunas entidades especializadas en el tema que rindieran concepto sobre los requisitos exigidos para poder realizar las actividades previstas en la Ley 400 de 1997. Por auto de febrero 23 de 2006, el magistrado sustanciador ofició a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes; al Ministerio de Transporte; al Ministerio de Educación; al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Asociación de Facultades de Ingeniería, a la Sociedad Colombiana de Arquitectos y a la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica.

Únicamente dos de las entidades consultadas respondieron en término el oficio, a saber, la Asociación Colombiana de Facultades de Ingeniería, la Asociación Colombiana de Arquitectos. El concepto de la Asociación Colombiana de Facultades de Ingeniería respondió de la siguiente forma a la pregunta formulada en el oficio acerca de los requisitos requeridos por un ingeniero civil para realizar construcciones civiles sismo resistentes: Matemáticas, Física, Mecánica, Resistencia de Materiales, Mecánica de Sólidos, Geología, Mecánica de suelos, Geotecnia, cimentaciones y estructuras de Contención, Ingeniería Estructural, Construcción.

"Los conocimientos anteriormente citados, dice el informe, forman parte de los planes de estudio de un ingeniero civil en Colombia y en cualquier parte del mundo. (...) Para el ejercicio profesional en construcciones la Ley 400 de 1997 y la Ley 842 de 2003, por la cual se reglamenta el ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se define que para poder participar en las obras de infraestructura el profesional de la ingeniería debe sustentar además de su formación básica profesional, experiencia específica o estudios avanzados en el tema." (...) Los ingenieros, quienes conocen a profundidad el tema de la construcción, están en capacidad de delimitar la actividad a realizar por los auxiliares y tecnólogos en el desarrollo de las obras y construcciones a fin de que se cumpla con todos los parámetros exigidos por la ley. Así mismo con el fin de garantizar la seguridad de los proyectos, que su ejecución cumpla a cabalidad con los criterios de diseño, cálculos estructurales, eléctricos, hidráulicos y sanitarios. (...) Por otra parte, es importante resaltar también que ciertamente el profesional e la arquitectura conoce de estructuras y del diseño del espacio funcional, lo que realmente constituye elementos indispensables que garantizan una adecuada condición de vida, pero no es menos cierto que la edificación no son solo los elementos citados, sino también comprende el comportamiento del suelo, las condiciones hidráulicas y en general las condiciones físicas, mecánicas y químicas del entorno. Sin ellas, no es posible realizar un análisis integral de la estructura." La Sociedad Colombiana de Arquitectos dice en su informe lo siguiente:

"Durante la realización de una construcción sismo resistente no interviene un sólo y único profesional con exclusión de otras disciplinas. Es posible y además es lo más usual, que intervengan diferentes profesionales de varias especialidades y/o disciplinas, y así de las definiciones del artículo 4º de la citada Ley 400 e 1996 se desprende la participación de uno o varios profesionales en una o varias actividades desplegadas durante las labores de construcción sismo resistente.//A juicio de la sociedad Colombiana de Arquitectos, los conocimientos que debe tener un profesional para realizar

construcciones sismo resistentes, solo o con apoyo de otras disciplinas, coinciden plenamente con los previstos en la ley 400 de 1997, y los resumimos en los siguientes 17 puntos. En general debe(n):1.- Conocer los efectos de las fuerzas sísmicas, por razones de inercia, causada por la aceleración del sismo, expresada como fuerza para ser utilizadas en el análisis y diseño de la estructura.//2.- Conocer el aumento en la amplitud de ondas sísmicas, producido por su paso desde la roca hasta la superficie del terreno de los estratos del suelo.//3.- Saber en qué consisten y cuáles son los efectos los efectos e un sismo, temblor o terremoto y conocer vibraciones de la corteza terrestre inducidas por el paso de ondas sísmicas provenientes de un lugar o zona donde han ocurrido movimientos.//4.- Conocer las llamadas 'solicitaciones' que son las fuerzas u otras acciones que afectan la estructura debido al peso propio de la misma, los elementos no estructurales, de sus ocupantes y sus posesiones de efectos ambientales tales como el viento o el sismo, de los asentamientos diferenciales y de los cambios dimensionados causados por vibraciones en la temperatura o efectos geológicos de los materiales. En general, corresponden a todo lo que pueda afectar la estructura.//5.- Conocer la amenaza sísmica que es el valor esperado de futuras acciones sísmicas en el sitio de interés y que se cuantifica en términos de una aceleración horizontal del terreno esperada, que tiene una probabilidad de excedencia dada de un lapso predeterminado, las amplificaciones de la onda sísmica.//6.- Estar al tanto de la respuesta de los suelos sometidos a vibraciones o licuaciones de acuerdo con lo cual éstos se comportan como fluido denso y no como masa de suelo húmeda.//7.- Conocer el efecto de interacción suelo-estructura, esto es, el efecto que tienen en la respuesta estática y dinámica de la estructura las propiedades del suelo que da apoyo a la edificación, sumado a las propiedades de rigidez de la cimentación y de la estructura.//8.- Tener plena conciencia de la vulnerabilidad de la construcción;

esto es la cuantificación del potencial del mal comportamiento de una edificación con respecto a una solicitación.//9.- Saber la caracterización de los movimientos sísmicos mínimos que deben utilizarse en la realización del diseño sismo resistente (Sismo de diseño).//10.- Conocer la clasificación de las edificaciones según su importancia para la atención y recuperación de las personas que habitan en una región que puede ser afectada por un sismo o cualquier tipo de desastre.//11.- Conocer y comprender la naturaleza y comportamiento o desempeño de los elementos no estructurales durante la ocurrencia de un sismo que la afecte.//12.- Conocer las líneas vitales:

Infraestructura básica de redes, tuberías o elementos conectados o continuos, que permite la movilización de energía eléctrica, agua, combustibles, información y el transporte de personas y productos, esencial para realizar con eficiencia y calidad las actividades de la sociedad.//13.- Saber a ciencia cierta qué parte de la estructura, aporta la resistencia requerida para soportar los movimientos sísmicos de diseño. (sistema de resistencia sísmica).//14.- Tener amplio conocimiento sobre estructuras, que es el ensamblaje de elementos, diseñado para soportar las cargas gravitacionales y resistir las fuerzas horizontales. debe saber diferenciar entre los elementos estructurales y acabados o elementos y los elementos no estructurales, partes y componentes que no pertenecen a la estructura y cimentación de una edificación (artículo 4º numeral 1º)//15.- Conocer, tanto la carga muerta y su manera de trabajar (carga vertical muerta-fuerza de viento o sismo.//16.- Conocer la capacidad de disipación de energía que es la capacidad que tiene un sistema estructural, un elemento estructural o un sección de un elementos estructural, de trabajar dentro de un rango inelástico de respuesta sin perder su resistencia.//17.- Conocer la noción de deriva de piso, que es la diferencia entre los desplazamientos horizontales de los niveles entre los cuales está comprendido el piso, y tener claridad sobre el elemento o miembro estructural, como componente estructural de edificación." [33] Fueron consultados los planes de estudio en ingeniería civil de las siguientes universidades: Escuela de Ingeniería Julio Garavito (www.escuelaing.edu.co); Universidad Javeriana (http://fing.javeriana.edu.co/ingenieria);

EAFIT de Medellín (http://www.eafit.edu.co); Universidad Nacional de Colombia (allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 9 de marzo de 2006). También fueron consultados los planes de estudio de arquitectura de las siguientes universidades: Nacional de Colombia (allegado a la Secretaría General de esta Corporación el día 3 de

marzo de 2006); Universidad de los Andes (http://arquitectura.uniandes.edu.co); Universidad de la Salle (http://www.lasalle.edu.co);

Pontifica Universidad Javeriana de Cali (www.javeriana.edu.co). [34] Contrastados los planes de estudio de la profesión de ingeniero civil y de la profesión de arquitecto con el presentado por la Universidad Santo Tomás para la profesión de Constructores en Arquitectura e Ingeniería se puede constatar una marcada diferencia. Los planes de estudio de los ingenieros contienen una suerte de materias que los habilitan para responder por los diseños estructurales de construcciones sismo resistentes. Su plan de estudios abarca materias tales como precálculo, cálculo, matemáticas, análisis geométrico, física, ecuaciones diferenciales, resistencia de materiales, mecánica de fluidos, mecánica estructural, mecánica de suelos, ingeniería estructural, geología, hidráulica, hidrología, diseño geométrico de vías, análisis estructural, fotogrametría, fotointerpretación, probabilidad y estadística, entre otras. Los planes de estudio para la profesión de arquitecto marcan un especial énfasis en los diseños no estructurales y abarca materias como principios de arquitectura, taller, tecnología, construcción, estructuras, teoría e historia de la arquitectura, planeación urbana y regional, teoría e historia del diseño, arte, estética, estudios de habilidad de dibujo, talleres. El plan de estudios de los constructores en arquitectura e ingeniería de la Universidad Santo Tomás allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 1º de marzo de 2006, incluye matemáticas para la construcción en el primer semestre y física en el segundo semestre. Comprende además, construcción I (suelos y cimentaciones);

Construcción II (instalaciones hidrosanitarias); Construcción VI (concreto reforzado); Construcción VIII (pavimentos); construcción IX (acueducto y alcantarillado); Construcción X (coordinación de proyectos). Tres dibujos en el primer, segundo y tercer semestre; especificaciones técnicas para construcción, materiales regionales, topografía, técnicas constructivas; estructuras I, II, III; estructuras metálicas, patología de la edificación, interventoría y consultoría.

[35] El demandante alegó, entre otras cosas, que la manera como estaba reglamentado el oficio de la construcción en la Ley 14 de 1975 desconocía lo dispuesto en el artículo 13 superior, por cuanto, según él, presentaba un trato diferencial injustificado entre aquellos que obtienen un título que los certifica para desempeñar la labor y quienes empíricamente han llevado a cabo tales actividades con muy altos niveles de eficiencia y desempeñan de modo correcto su labor. La Corte examinó, si esa distinción podía hallar alguna justificación desde el punto de vista constitucional y llegó a la conclusión de que en este caso la distinción estaba plenamente justificada.

[36] “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.” [37] Artículo 4º numeral 9o de la Ley 400 de 1997.

[38] Artículo 4º numeral 24 de la Ley 400 de 1997. [39] Artículo 4º numeral 32 de la Ley 400 de 1997. [40] Artículo 4º numeral 41 de la Ley 400 de 1997.

[41] Artículo 26 de la Ley 400 de 1997. En este último caso, la ley es clara al afirmar que cuando se trate de diseños estructurales y estudios geotécnicos sólo lo pueden hacer los ingenieros civiles y cuando se trate de diseños de elementos no estructurales lo pueden realizar también los arquitectos y los ingenieros civiles.

[42] Artículo 33 de la Ley 400 de 1997. Aquí también la ley es clara. Exige, de una parte, que cuando se trate de estructuras metálicas o prefabricadas solo puede dirigir la obra un ingeniero mecánico y de otro les exige tanto a los ingenieros como a los arquitectos cumplir con una serie de requisitos de experiencia.

[43] “ Constructor. Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto , bajo cuya responsabilidad se adelanta la construcción de una edificación.” (Subrayas fuera de texto).

[44] “DIRECTORES DE CONSTRUCCION. El director de construcción debe ser un ingeniero civil o arquitecto, o ingeniero mecánico en el caso de estructuras metálicas o prefabricadas, poseer matrícula profesional y acreditar ante la "Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes" los requisitos de experiencia establecidos en el siguiente artículo.” [45] “ Interventor.

Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto , que representa al propietario durante la construcción de la edificación, bajo cuya responsabilidad se verifica que ésta se adelante de acuerdo con todas las reglamentaciones correspondientes, siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizados por los diseñadores.

(Subrayas fuera de texto). [46] “ Supervisor técnico. Es el profesional, ingeniero civil o arquitecto , bajo cuya responsabilidad se realiza la supervisión técnica. Parte de las labores de supervisión puede ser delegada por el supervisor en personal técnico auxiliar, el cual trabajará bajo su dirección y su responsabilidad. La supervisión técnica puede ser realizada por el mismo profesional que efectúa la interventoría.” (Subrayas fuera e texto).

[47] “ Revisor de los diseños. Es el ingeniero civil diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, que tiene la responsabilidad de revisar los diseños estructurales y estudios geotécnicos; o el arquitecto o ingeniero civil o mecánico que revisa los diseños de elementos no estructurales, para constatar que la edificación propuesta cumple con los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos.” [48] Ibídem. Dentro de los sismos que tuvieron lugar el siglo pasado se pueden enumerar los siguientes:

“1917 BOGOTA. Dos sismos de importancia afectaron este año la capital del país. 1925 CALI. Uno de los terremotos más violentos ocurridos en el suroccidente colombiano azotó esa ciudad.

1950 NORTE DE SANTANDER. Tres fuertes sismos ocasionaron la muerte a 126 personas y dejaron sin vivienda a miles de santandereanos. 1962 Y 1964 VIEJO CALDAS. Varias edificaciones fueron afectadas. Se cayó la torre de la catedral de Manizales y el Palacio Municipal quedó semidestruido.

1967 HUILA. Un gran temblor afectó 7.000 viviendas, 182 colegios, 51 iglesias y 23 hospitales y centros de salud. 1979 ZONA CEFETERA. 37 personas murieron y 493 sufrieron graves heridas.

1983 CAUCA. En un terremoto que duró 18 segundos, 300 personas murieron, hubo 508 heridos y más de 400 millones de dólares en pérdidas. 1999 EJE CAFETERO. Terremoto ocurrido el 25 de Enero de 1999 y que afecto la zona del eje cafetero. Hubo 4795 heridos y 1171 personas fallecidas.” [49] Ibídem.

“La capacidad de destrucción de un sismo depende de la combinación de los siguientes aspectos: 1. Magnitud. Que depende de la energía liberada. La escala más utilizada para medirla es la de Richter.

2. Distancia al foco donde se origina el terremoto. 3. Características del suelo, en especial su capacidad de amplificar las ondas del sismo que llegan a través de las rocas.

4. Resistencia de los elementos físicos sometidos a las fuerzas generadas por el temblor. 5. Grado de preparación que tenga la población y las instituciones para comportarse adecuadamente antes, a la hora, y después de lo ocurrido.” [50] Gaceta del Congreso número 465, miércoles 13 de diciembre de 1995, p.p. 10-11.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.