

## **Sentencia C-1213/01**

### **PERIODISMO Y TOPOGRAFIA-Actividades diferentes**

*El periodismo y la topografía son dos actividades diferentes, que requieren un tratamiento legislativo distinto. En primer lugar, la actividad profesional versa sobre objetos de diversa naturaleza. En segundo lugar, son distinguibles desde el vínculo que se da entre el objeto de la formación académica y el ejercicio de la profesión.*

**JURISPRUDENCIA**-Inexistencia de cambio en decisión sobre periodismo

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Significado**

*La jurisprudencia de esta Corporación ha tenido la oportunidad de señalar que el principio de la cosa juzgada constitucional “significa no solamente el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia, de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno, sino la prohibición a todo funcionario y organismo de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexequibles por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo”.*

**CAMBIO DE JURISPRUDENCIA FRENTE A COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-No deja sin efectos decisiones/**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-No revisión por cambio de línea jurisprudencial

*Las decisiones de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, razón por la cual, una vez adoptada la decisión, ésta será vinculante e inmodificable mientras se conserven los mismos preceptos constitucionales que sirvieron de fundamento para tomarla. En tales circunstancias, una decisión de la Corte que haya hecho tránsito a cosa juzgada constitucional no será revisable hacia futuro, así se presente un cambio de la línea jurisprudencial adoptada por la Corporación.*

**DERECHO A ELEGIR PROFESION U OFICIO**-Alcance/**DERECHO A EJERCER LA ACTIVIDAD ESCOGIDA**-Alcance

*La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, “esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una*

*faceta susceptible de mayor restricción, como quiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios”.*

**LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO**-Excepción a ocupaciones que impliquen un riesgo social

**DERECHO A ESCOGER Y EJERCER LIBREMENTE PROFESION U OFICIO**-No es absoluto

*Si bien el derecho a escoger y ejercer libremente profesión u oficio es pleno, él no es absoluto y el ordenamiento jurídico prevé algunas restricciones en guarda del interés general. Por ello, en la medida en que puedan lesionarse otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, el legislador está facultado por la Carta Política para limitar su ejercicio. “Estas limitaciones encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana”.*

**TOPOGRAFIA**-Ejercicio implica un riesgo social

*El ejercicio de esta profesión sí implica un riesgo social, suficiente para justificar la regulación legislativa. Y “la alternativa de exigir dichos títulos implica la garantía para la sociedad de que el titular del diploma es competente en área del conocimiento de que se trata y ha sido entrenado de acuerdo con los niveles de exigencia considerados como mínimos para el ejercicio responsable de su deber”.*

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Licencia de los topógrafos

**TOPOGRAFIA**-Participación para efectos de licitaciones o propuestas

Referencia: expediente D-3546

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 70 de 1979.

Actor: Carlos Almanza y Góngora

Magistrado Ponente:  
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano Carlos Almanza y Góngora contra la Ley 70 de 1979.

#### **I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA**

A continuación se transcribe el texto de la ley objeto de proceso, publicada en el Diario Oficial No. 35443 del 25 de enero de 1980:

“LEY 70 DE 1979  
(Diciembre 28)

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

El Congreso de Colombia:

DECRETA:

ARTICULO 1°. La topografía es una profesión destinada a la medición, representación, configuración de accidentes, relieve y proporciones de extensiones geográficas limitadas.

ARTICULO 2°. Sólo podrán obtener la licencia a que se refiere el artículo 1° de esta Ley, ejercer la profesión de topógrafo y usar el título respectivo en el territorio de la República:

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

Los nacionales o extranjeros que hayan obtenido u obtengan el título profesional de Topógrafo en universidades que funcionen en cualquier país con el cual Colombia tenga convenios celebrados y en virtud de

ellos se reconozca la calidad de índole académica para los efectos de reconocimiento del título;

Los nacionales o extranjeros que habiendo obtenido u obtengan el título de Topógrafo en universidades cuyos países no tengan tratados con la República de Colombia, previa comprobación de la idoneidad de organismo universitario y con el concepto favorable del Consejo Profesional Nacional de Topografía y previa aprobación de un examen practicado por una universidad oficialmente reconocida en Colombia que otorgue el título de Topógrafo;

Los Topógrafos nacionales o extranjeros que posean matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura con arreglo al Decreto-ley 1782 de 1954.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos enunciados en los artículos 1°, 2°, 3° de la presente Ley se requiere acompañar los siguientes documentos, tendientes a la obtención de la Licencia de Topógrafo que expedirá el Consejo Nacional de Topografía:

Título y diploma de bachillerato o su correspondiente;

Certificación de estudios universitarios, intensidad horaria y constancia de aprobación oficial de la universidad correspondiente;

A los Topógrafos nacionales o extranjeros que posean matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura se les exonera de la presentación del título o diploma de bachiller a que se hace alusión en el literal a) de este parágrafo;

Autenticación de los documentos, según fuere el caso, por los servicios consulares del respectivo país.

ARTICULO 3°. Una vez obtenido el título de Topógrafo se podrá ejercer dicha profesión por el término de dos años, mientras tramita su licencia definitiva. El Consejo Nacional de Topografía expedirá por una sola vez a los interesados, una licencia profesional, válida por el término de dos años, la que se expedirá mediante solicitud del interesado y con la sola presentación del título de Topógrafo.

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

Demostrar la antigüedad como Topógrafo con copias autenticadas y certificados de sus contratos laborales o civil, expedidos por los administradores de las empresas públicas o privadas donde haya

trabajado el Topógrafo aspirante a la licencia;  
Certificación autenticada de que el interesado se ha desempeñado en el ramo de la topografía y que responde a las exigencias de honestidad, pulcritud e idoneidad profesional expedida por la Asociación Nacional de Topógrafos o alguna de sus Seccionales;  
Examen de idoneidad profesional presentado en una institución de educación superior que desarrolle programas de topografía y que esté aprobada por el ICFES, a petición del Consejo Nacional de Topografía;  
Resolución motivada por el Consejo Profesional de Topografía, reconociendo su calidad y otorgándole la licencia respectiva.

ARTICULO 5°. Con el fin de dar aplicación a la presente Ley, determinanse las siguientes funciones del profesional de la topografía:

Estudiar, proyectar, planear, especificar, dirigir, fiscalizar, controlar, inspeccionar, supervigilar, ejecutar y evaluar obras materiales que se rijan por la ciencia de la topografía y aprobar tales obras;  
Operar, dirigir, vigilar y atender el buen funcionamiento de los oficios a su cargo;  
Asesorar los organismos oficiales correspondientes a la inspección de obras cuya naturaleza requiera la presencia de un profesional de la topografía;  
Desempeñar los cargos de Decano, Director y Profesor, según el caso, en las universidades e institutos destinados a la enseñanza de la topografía pura o aplicada;  
Desempeñar los cargos de agrimensores o peritos cuando los dictámenes que hayan de rendirse versen sobre cuestiones técnicas de topografía; para tal efecto, los organismos interesados solicitarán las listas de profesionales inscritos en el Consejo Nacional de Topografía, que certificará sobre la calidad de profesional del respectivo interesado.

ARTICULO 6°. El Gobierno, al reglamentar la presente Ley, definirá las áreas correspondientes a los Topógrafos profesionales, para efectos de licitaciones o propuestas que se presenten, ya sea por cuenta de las entidades de derecho público, empresas oficiales, establecimientos públicos y personas naturales o jurídicas, con el objeto de garantizar el servicio de dicha profesión, respetando los derechos adquiridos por las personas contempladas en el artículo 22 del Decreto 1782 de 1954.

ARTICULO 7° . Créase el Consejo Profesional Nacional de Topografía, integrado por los siguientes miembros, con sus respectivos suplentes:

Ministro de Obras Públicas o, en su defecto, su delegado personal;  
Ministro de Educación Nacional o, en su defecto, su delegado personal;  
Un representante de la Asociación Nacional de Universidades;

Dos miembros elegidos por las organizaciones gremiales de topógrafos, con sus respectivos suplentes, elegidos en forma que se dé representación a los profesionales universitarios y a los empíricos que hubiesen obtenido matrícula con arreglo a leyes preexistentes.

Parágrafo 1°. Los integrantes del Consejo Profesional Nacional de Topografía, con excepción de los señores Ministros de Obras Públicas, de Educación Nacional o sus delegados, deberán ser Topógrafos con arreglo a la presente Ley, a excepción de los miembros para el primer período, que podrán ser matriculados. Similares requisitos deben tenerse en cuenta en las Seccionales de Departamento.

Parágrafo 2°. Los miembros del Consejo Profesional Nacional de Topografía desempeñarán sus funciones ad honórem y el período de sus respectivas funciones quedará determinado por los reglamentos respectivos.

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

- Dictar sus propios reglamentos;
- Emitir concepto en lo relacionado a la profesión de Topógrafo, cuando así se le solicite, para cualquier efecto;
- Expedir la Licencia de Topógrafos a todos los profesionales que reúnan los requisitos señalados por la presente Ley;
- Cancelar las Licencias a los Topógrafos que no se ajusten a los requisitos determinados por la presente Ley, o que falten a la ética profesional;
- Fijar los derechos de expedición de las Licencias profesionales;
- Organizar la Secretaría Ejecutiva de la Junta y demás órganos que se requieran, asignándoles funciones y atribuciones;
- Velar por el cumplimiento de la presente Ley;
- Crear Seccionales en las capitales de Departamentos que considere conveniente y con integración similar a la del Consejo Profesional Nacional de Topografía, otorgando los puestos de los señores Ministros de Obras Públicas y de Educación Nacional a los respectivos Secretarios Departamentales de Obras Públicas y de Educación Nacional. Los otros miembros serán elegidos por el Consejo Superior;
- Reglamentar las funciones propias de las respectivas Seccionales;
- Las demás que le señalen los reglamentos que se dicten concordantes con la presente Ley.

ARTICULO 9°. Sólo podrán expedírsele Licencia profesional a los profesionales que cumplan con los requisitos enumerados en los artículos 2° y 3° de esta Ley.

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

La violación de esta disposición será sancionada de acuerdo con las normas que castigan el ejercicio ilegal de una profesión.

Parágrafo. Cualquier persona podrá denunciar ante el Consejo Profesional Nacional, o ante cualquiera de sus Seccionales, o ante cualquier autoridad competente los actos violatorios de la presente Ley.

ARTICULO 11°. Reconózcase a la Sociedad Colombiana de Topógrafos, con Personería jurídica número 3762 de noviembre 22 de 1963, del Ministerio de Justicia, como Cuerpo Consultivo del Gobierno Nacional, para todo lo relacionado con la profesión de la topografía y especialmente con lo atinente a la aplicación de la misma al desarrollo del país. La Sociedad será también Cuerpo Consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral relacionadas con los profesionales de la topografía.

ARTICULO 12°. Esta Ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D.E., a...de... de mil novecientos setenta y nueve (1979).

El Presidente del honorable Senado de la República, HECTOR ECHEVERRI CORREA, el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, ADALBERTO OVALLE MUÑOZ, el Secretario General del honorable Senado de la República, Amaury Guerrero, el Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, Jairo Morera Lizcano.

República de Colombia – Gobierno Nacional  
Bogotá, D.E., 28 de diciembre de 1979

Publíquese y ejecútese

JULIO CESAR TURBAY AYALA

El Ministro de Educación Nacional, Rodrigo Lloreda Caicedo, el Ministro de Obras Públicas y Transporte, Enrique Vargas Ramírez”.

## **II. LA DEMANDA**

El actor acusa como inconstitucional la Ley 70 de 1979, en su integridad, por vulneración del artículo 26 de la Constitución Política. En respaldo de su apreciación expone los siguientes argumentos:

El artículo 26 de la Constitución es un derecho fundamental que permite a los ciudadanos escoger libremente profesión u oficio y advierte que en aquellas profesiones u oficios que impliquen un riesgo social el legislador podrá exigir títulos de idoneidad.

Lo anotado indica que la libertad de ejercer profesión u oficio es plena, que la misma no se limita a la posesión de título académico sino en aquellas oportunidades en que el legislador ha estimado necesario exigirlo. No es absoluta la potestad legislativa del Congreso para reglamentar profesiones u oficios, pues solo puede hacerlo sobre actividades que signifiquen peligro para la comunidad.

De esta manera, es válido decir que cuando el constituyente consagra que toda persona es libre de escoger profesión u oficio, no puede el legislador limitar este derecho fundamental imponiendo “una licencia”, con ciertos requisitos para obtenerla.

En resumen, “la Ley 70 de 1979, que es la norma acusada en su integridad, fue expedida para limitar el ejercicio de la topografía reduciéndola a unos cuantos agraciados que se procurasen la licencia, es violatoria de la Constitución Nacional en su artículo 26, por OMISIÓN, violación directa, consistente en que el legislador ha inaplicado el derecho fundamental cuando pretendió reglamentar una actividad y pero aún, que no significa ningún riesgo social, con lo cual se desnaturaliza no solo la potestad legislativa sino que se induce a pensar que la promulgación de la ley acusada fue a petición de parte para beneficio de unos pocos, si nos atenemos a su articulado”.

“Los beneficios que esta ley crea a favor de unas agremiaciones particulares resultan completamente desproporcionados y contrarios a lo que es una ley, que por su carácter de disposición general no puede establecer privilegios y menos contrariando la Constitución. Además, en la sentencia C-087 de 1998, la Corte Constitucional señaló un nuevo criterio sobre las atribuciones del legislador para reglamentar las profesiones u oficios”.

## **III. INTERVENCIONES**

1. Omar Escobar González, en representación del Ministerio de Educación Nacional, solicita la declaratoria de constitucionalidad de la Ley 70 de 1979. Presenta los siguientes argumentos:



Los sistemas políticos, para garantizar el interés general dentro del marco de la protección de los derechos individuales, consideran necesario establecer límites a los derechos fundamentales.

El artículo 26 de la Constitución Política establece que toda persona es libre de escoger profesión u oficio y que la ley puede exigir título de idoneidad. Es claro que la norma constitucional consagra un límite al derecho referido y ese límite no pugna con el derecho a escoger profesión u oficio.

Al exigir el título de idoneidad a los topógrafos, el Congreso está protegiendo el riesgo social. En efecto, los levantamientos topográficos para una carretera, un túnel, un hospital, no pueden dejarse en manos de personas sin la capacitación adecuada cuyo reconocimiento expreso se efectúa a través del título y por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior debidamente aprobada; al hacerlo, se pondría en peligro a quienes de una u otra manera utilicen edificaciones que fueron construidas sin los estudios calificados del terreno.

2. Doris Alba Cuervo Aguilar, en representación del Ministerio de Transporte, presenta escrito mediante el cual solicita la declaratoria de exequibilidad de la Ley 70 de 1979.

Señala que la topografía está catalogada como una profesión, para lo cual se requiere obtener el título profesional, el que debe ser otorgado por una entidad de educación superior oficialmente reconocida. La obtención de la tarjeta profesional para quienes no son profesionales se refiere a las personas que con anterioridad a la vigencia de la Ley 70 de 1979 ejercían la topografía sin tener el título profesional, con lo cual se respetan los derechos adquiridos.

Además, la profesión de topografía sí implica un riesgo social. Esta profesión es de aquellas conocidas como auxiliares, que son fundamentales y necesarias para el desarrollo de otras profesiones como la ingeniería (civil, vías, etc) en las que el aporte del estudio de topografía puede incidir en la buena o mala ejecución de una obra como la construcción de un puente.

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte inhibirse para pronunciarse sobre la exequibilidad de la Ley 70 de 1979, dado que su constitucionalidad fue analizada en la sentencia C-606 de 1992.

Informa que en aquella oportunidad la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 70 de 1979, con excepción del artículo 4º respecto del cual declaró la inexecutable de algunos incisos. Por lo tanto, ha de entenderse que sobre la ley acusada ya existe un pronunciamiento y que como

tal, el mismo, en virtud del artículo 243 de la Constitución, hizo tránsito a cosa juzgada.

En consecuencia, solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992, que declaró la exequibilidad parcial de la Ley 70 de 1979, en donde el demandante fue el mismo actor, quien en esta oportunidad vuelve a presentar la demanda contra la misma norma y con los mismos argumentos, agregándole esta vez lo manifestado por la Corte en la sentencia C-087 de 1998, en la que declaró la inexecutable de la ley 51 de 1975, que reglamentó la profesión de periodismo, y cuyos considerandos no son aplicables a la profesión de topógrafo.

Expuso además las siguientes consideraciones en relación con los cargos formulados:

Con base en el artículo 26 de la Constitución, el legislador puede exigir títulos de idoneidad y atribuirle a las autoridades funciones de inspección y vigilancia al ejercicio de tales profesiones. Igualmente dispone que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

De allí que las limitaciones constitucionales a este derecho tienen reserva de ley, y el legislador es el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar en cada caso el ejercicio de tareas que exijan formación académica.

Los títulos de idoneidad que deben expedir las instituciones de educación están establecidos para certificar la cualificación y formación de una persona para ejercer sus actividades profesionales.

El ejercicio de la actividad de la topografía no es una ocupación, arte u oficio de carácter ordinario, sino que por los especiales conocimientos que requiere para su ejercicio, el legislador ha establecido una limitación al derecho a escoger profesión u oficio que se ajusta al artículo 26 Superior, en el sentido que, en este caso, la persona que quiera dedicarse a la topografía, el Estado le garantiza ese derecho, con unas limitaciones, consistentes en llenar los requisitos de idoneidad previstos en la ley, que lo constituye la formación académica, en la medida en que el ejercicio de esta profesión es de aquellas que implica un riesgo social.

La topografía es una actividad de tipo técnico, que exige conocimientos específicos sobre las características de los terrenos, geografía, relieves, técnicas de medición, levantamientos topográficos, planimetría, manejo y administración de equipos medidores, tales como grafómetro y brújula topográfica o declinatoria. El riesgo social que implica el ejercicio de la topografía consiste en que como área del conocimiento constituye una ciencia

o técnica auxiliar de las ingenierías o arquitectura, en tanto el resultado de sus actividades son fundamentos de prefactibilidad, factibilidad o de estudios técnicos para la construcción, restauración, mantenimiento y rehabilitación de una obra civil, a tal punto que los ingenieros o arquitectos deben partir de los estudios realizados por los topógrafos, dándolos por ciertos y con fundamento en ellos, participar en licitaciones o concursos públicos, construir la obra, etc., cuya destinación y beneficiario es la misma comunidad, ya desde el punto de vista individual o colectivo.

Es decir, la fe pública que están dando los planos, levantamientos topográficos, estudios técnicos a la comunidad en general, al Estado y a los profesionales que lo requieren para el ejercicio de sus profesiones, hacen imperioso para el legislador imponerle límites al ejercicio de la profesión de la topografía, en el sentido que quien desee dedicarse a ella debe someterse a la formación académica prevista en los programas de educación superior.

## **V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Lo que se debate**

1. El actor demanda en su integridad la Ley 70 de 1979 por considerar que vulnera el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio (C.P., art. 26), en la medida que el legislador exige la obtención de título académico y de licencia para ejercer la topografía, sin que esta ocupación implique un riesgo social. Afirma también que se presentó un cambio de jurisprudencia a partir de la sentencia C-087 de 1998 de esta Corporación, por la cual se declara la inexecutable de la Ley 51 de 1975 que regula el ejercicio del periodismo. Adicionalmente, formula cargos específicos contra algunos artículos de la Ley 70 de 1979.

Los intervinientes consideran que la Topografía es una profesión, que requiere la obtención de título profesional otorgado por una institución de educación superior. Así, al exigir el título de idoneidad a los topógrafos, el Congreso está protegiendo el riesgo social que ocasione su ejercicio.

El Procurador General solicita a la Corte inhibirse para pronunciarse de fondo dado que la constitucionalidad de la ley demandada ya fue parcialmente analizada en la sentencia C-606 de 1992. Agrega que la topografía es una profesión que requiere de títulos de idoneidad y que su ejercicio sí implica un riesgo social; la Ley 70 de 1979 se expidió dentro de los parámetros establecidos por el artículo 26 de la Constitución.

En estas circunstancias, deberá determinarse si, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la ley 51 de 1975 que reglamentó el ejercicio del periodismo, se produjo o no un cambio de jurisprudencia en relación con la decisión adoptada en la sentencia C-606 de 1992.

Adicionalmente, deberá determinarse si el ejercicio de la topografía implica un riesgo social y si el legislador estaba facultado para reglamentarla y exigir título de idoneidad para su ejercicio, en la medida en que aquel es el elemento circunstancial que plantea el artículo 26 de la Constitución para permitir la intervención del legislador en la regulación del derecho a escoger libremente profesión u oficio. Finalmente se considerarán los argumentos expuestos contra algunos de los artículos de la Ley 70 de 1979.

**¿La sentencia de la Corte Constitucional sobre la ley que reglamenta el ejercicio del periodismo significa un cambio de jurisprudencia en relación con la decisión adoptada en la sentencia C-606 de 1992 frente a la ley que reglamenta la profesión de topógrafo?**

2. El actor demanda la Ley 70 de 1979, aunque en la sentencia C-606 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, esta Corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad de varios artículos de la ley que él mismo ahora vuelve a cuestionar. En esta oportunidad ejerce la acción pública de inconstitucionalidad con el convencimiento que a partir de 1998 la Corte Constitucional cambió su jurisprudencia en relación con el derecho a escoger libremente profesión u oficio.

El demandante parte de dos premisas: una, que existe unidad temática y jurisprudencial entre el ejercicio del periodismo y el ejercicio de la topografía, lo cual exige darles el mismo tratamiento, y, dos, que los cambios de jurisprudencia desactivan el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y dejan sin efecto las sentencias que sobre la misma materia haya proferido la Corte Constitucional hasta ese momento. Ambas apreciaciones son incorrectas, según pasa a comprobarse.

**El cambio de jurisprudencia invocado por el actor.**

3. En la sentencia C-087 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional decide que la Ley 51 de 1975, por la cual se reglamenta el ejercicio del periodismo, resulta incompatible con la Constitución y por eso la retira del ordenamiento jurídico.

En aquella sentencia la Corte precisó que, según la nueva Carta Política, el legislador no puede exigir formación académica a quienes se dedican habitualmente a opinar y a informar (a través de los medios), porque vulnera el artículo 20 Superior que garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Aunque los cargos formulados por los actores en aquella oportunidad se referían a la limitación de la libertad de expresión y de información, a la violación de la libertad de empresa, del derecho al trabajo y al manejo práctico

de la información, la Corte Constitucional, en el acápite sobre “la libertad de opinión y el riesgo social” de la sentencia C-087 de 1998, presentó las siguientes consideraciones en relación con el ejercicio del periodismo y el derecho a escoger profesión u oficio:

En este punto de la argumentación, se impone confrontar las normas demandadas (reguladoras del ejercicio del periodismo) con el artículo 26 de la Constitución, que podría invocarse como fundamento de las mismas. Se transcriben las partes pertinentes de su texto: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquéllas que impliquen un riesgo social". (Subrayas de la Sala).

Claramente se infiere de la lectura de la disposición:

- 1) Que el legislador puede determinar en cuáles profesiones, artes u oficios debe exigirse un título académico que acredite la aptitud para el ejercicio.
- 2) Que, en principio, aquéllas ocupaciones que no exijan formación académica, pueden ejercerse libremente, *salvo que impliquen un riesgo social*.

Es conveniente examinar, así sea brevemente, el asunto implícito en los puntos señalados.

Parece claro, no obstante la forma en que el artículo está redactado ("la ley *podrá*...), que no se trata de una potestad arbitraria conferida al legislador, sino de una competencia que debe ser ejercida razonablemente en vista de una finalidad que el Constituyente juzga plausible (y aun inaplazable): impedir que el ejercicio torpe de un oficio (arte o profesión), produzca efectos nocivos en la comunidad. Y el motivo se hace explícito en el aparte 2, al aludir de modo inequívoco al riesgo social.

Se desprende entonces, sin dificultad alguna, que el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social.

Inevitable pensar, a modo de ejemplos que ilustran casos en que la restricción parece pertinente, en prácticas profesionales como la ingeniería y la medicina. Es claro que un puente mal construido o un edificio torpemente calculado constituyen un riesgo social. Y ni qué

decir del tratamiento clínico o quirúrgico de un paciente, por quien carece de conocimientos médicos. El legislador, entonces, no sólo puede sino *debe* exigir títulos de idoneidad académica a quienes vayan a dedicarse al ejercicio de esas profesiones. (..)

*¿Implica un riesgo social la libertad de opinión?* La respuesta es ésta: la libertad de opinión, en tanto que derecho fundamental, lo mismo que el sufragio universal, son "*riesgos*" (así entre comillas) ínsitos al sistema. El debate acerca de si deben o no precaverse es más bien materia de una controversia extrasistemática que puede formularse en estos términos: ¿debe la sociedad, para evitar ciertos peligros latentes en la libertad de opinión (en tanto que derecho fundamental) y en el sufragio universal (que parece su consecuencia obligada), sustituir a la democracia otra forma de organización política? La posibilidad, desde luego, está abierta. Pero no tiene sentido, desde un punto de vista intrasistemático, preguntar si un régimen democrático puede mantenerse como tal, renunciando a postulados que le son inherentes. Sería algo así como proponer que la trigonometría (por definición la ciencia del triángulo), cambiara de objeto, manteniéndose como tal, en vista de las dificultades que el triángulo plantea.

Estas son las consideraciones que el demandante invoca para exponer el cambio de jurisprudencia y solicitar la declaratoria de inexecutable de la Ley 70 de 1979, para lo cual elabora la siguiente estructura argumentativa: a) según la sentencia C-087 de 1998 la libertad de escoger profesión u oficio es plena; b) por principio, el ejercicio de una profesión no está supeditado a la posesión de un título académico, a menos que el legislador estime necesario exigirlo; c) el legislador sólo puede exigir título académico para precaver un riesgo social; d) el ejercicio de la topografía no implica un riesgo social, por lo cual el legislador no puede exigir título académico ni licencia para desempeñarse en esta disciplina; por lo tanto, la Ley 70 de 1979 vulnera el artículo 26 de la Constitución Política al exigir título académico y licencia para ejercer la topografía.

4. Pero, ¿son acaso iguales, para efectos de determinar la exigencia del título de idoneidad, las actuaciones del periodista y las del topógrafo, que ameriten considerar que hay unidad de materia para establecer el cambio de la línea jurisprudencial de esta Corporación? La respuesta será negativa pues el periodismo y la topografía son dos actividades diferentes, que requieren un tratamiento legislativo distinto.

En primer lugar, la actividad profesional versa sobre objetos de diversa naturaleza. En el ejercicio de la topografía, a diferencia del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de información, no se está frente a "dos libertades íntimamente vinculadas, la de pensamiento y la expresión" (sent. C-087/98), sino ante la aplicación de conocimientos técnicos en aspectos

concretos, como son “la medición, representación, configuración de accidentes, relieve y proporciones de extensiones geográficas limitadas” (L. 70/79, art. 1°).

En segundo lugar, son distinguibles desde el vínculo que se da entre el objeto de la formación académica y el ejercicio de la profesión. Mientras que la topografía requiere de formación específica, de carácter técnico y especializado, vinculada directamente con el campo de ejercicio profesional, la libertad de opinión y de información puede ejercerse por personas que tengan formación en campos ajenos a la comunicación social, o incluso carecer de formación específica.

En este aspecto es de resaltar el carácter autónomo que le asiste a la topografía en relación con otras disciplinas. Esta condición estuvo presente en el trámite del proyecto de ley que la reglamentó como profesión:

Sin que su vinculación a la ingeniería deje de ser estrecha, se puede considerar, entonces que la topografía es ya una disciplina científica que camina sobre sus propios pies y busca sus propios rumbos; de ahí que resulte inapropiado y antitécnico seguirla sometiendo a una tutela parcial, que por el sólo, predica ya anacronismo. Es más: la universidad, al establecer facultades en donde se imparte la enseñanza de la topografía como disciplina autónoma, está indicando que es preciso trasladar el procedimiento de deslinde entre dos ciencias, que en la docencia ha prosperado al ámbito del ejercicio profesional. En este aspecto, como en tantos otros, la universidad ha trazado una pauta que no es posible ignorar.

5. De acuerdo con las consideraciones expuestas, la sentencia C-087 de 1998 -sobre el ejercicio del periodismo- no implicó un cambio de jurisprudencia en relación con la decisión adoptada por esta Corporación en la sentencia C-606 de 1992 -sobre la profesión de topógrafo-, pues se trata de dos campos de actividad diferentes, analizadas por la Corte Constitucional desde ópticas distintas -libertad de opinión y de información, en el uno, y libertad de escoger profesión u oficio, en el otro-.

### **Cosa juzgada constitucional**

6. El Estado social de derecho constituye uno de los principios sobre los cuales se estructura la organización político institucional en Colombia. En este modelo de Estado, al ordenamiento jurídico le corresponde garantizar la armonía y la justicia, ligadas con la claridad que los ciudadanos tengan de las conductas a las cuales están obligados. Por tal motivo, la certeza de la configuración jurídica imperante constituye un presupuesto de convivencia y exige la aplicación directa e inmediata de la Constitución Política.

En atención a tales propósitos, el artículo 243 de la Carta Política consagra la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional. Según esta norma “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha tenido la oportunidad de señalar en diferentes ocasiones que el principio de la cosa juzgada constitucional “significa no solamente el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia, de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno, sino la prohibición a todo funcionario y organismo de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexecutables por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo”.

En aplicación de este principio superior, las decisiones de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, razón por la cual, una vez adoptada la decisión, ésta será vinculante e inmodificable mientras se conserven los mismos preceptos constitucionales que sirvieron de fundamento para tomarla. En tales circunstancias, una decisión de la Corte que haya hecho tránsito a cosa juzgada constitucional no será revisable hacia futuro, así se presente un cambio de la línea jurisprudencial adoptada por la Corporación.

7. Al aplicar estas consideraciones a la demanda presentada contra la Ley 70 de 1979, se hace evidente la improcedencia del argumento expuesto, pues los cambios de jurisprudencia no dejan sin efecto las decisiones de la Corte que hayan hecho tránsito a cosa juzgada constitucional. Menos aún será de recibo este tipo de argumentos si, en casos como éste, no se presenta el cambio de jurisprudencia invocado por el actor.

Por lo anterior, en relación con el primer cargo formulado contra la Ley 70 de 1979 se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992, en la cual se decidió lo siguiente:

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

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

a. Quienes hayan obtenido el título profesional de topógrafo y, quienes a partir de la vigencia de esta ley lo obtengan en instituciones de educación superior oficialmente reconocidas, cuyos pensum educativos y base académica estén de acuerdo a las



normas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), e igualmente los egresados del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como topógrafos técnicos, previa aprobación de sus pensum por parte del ICFES.

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

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

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

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

2.4. De su literal b) la expresión "AUTENTICADA"

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

"...expedida por la Asociación Nacional de Topógrafos o alguna de sus seccionales."

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

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

a. Demostrar la antigüedad como Topógrafo...

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

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

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

respectiva.

4. Es EXEQUIBLE el artículo 8 que dice:

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

- a. Dictar sus propios reglamentos.
- b. Emitir concepto en lo relacionado a la profesión de topógrafo cuando así se le solicite, para cualquier efecto.
- c. Expedir las licencias de topógrafo a todos los profesionales que reúnan los requisitos señalados por la presente Ley.
- d. Cancelar las licencias a los Topógrafos que no se ajusten a los requisitos determinados por la presente ley o que falten a la ética profesional.
- e. Fijar los derechos de expedición de las licencias profesionales.
- f. ....
- g. Velar por el cumplimiento de la presente ley.
- h. ....
- i. ....
- j. ....

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

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

7. Es EXEQUIBLE el artículo 10 que dice:

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

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

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

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

Una vez verificada la improcedencia del argumento basado en el cambio de jurisprudencia, procede ahora estudiar, desde la perspectiva del artículo 26 de la Constitución Política, la competencia del legislador para regular el ejercicio de la topografía.

### **El ejercicio de la topografía implica un riesgo social**

8. El artículo 26 de la Constitución Política señala que “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

En relación con esta norma, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, “esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, como quiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios”.

Así, de acuerdo con este precepto constitucional, “aquellas ocupaciones que no exijan formación académica, pueden ejercerse libremente, *salvo que impliquen un riesgo social*”. Este último -el riesgo social- “debe ser

identificado y reconocido de manera expresa por el legislador, por cuanto la regla general en la materia es la libertad, de donde resulta que los oficios, artes u ocupaciones respecto de los cuales no se haya definido legalmente que implican riesgo social no pueden ser objeto de exigencias administrativas, y menos todavía de prohibición o impedimento”.

De otro lado, si bien el derecho a escoger y ejercer libremente profesión u oficio es pleno, él no es absoluto y el ordenamiento jurídico prevé algunas restricciones en guarda del interés general. Por ello, en la medida en que puedan lesionarse otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, el legislador está facultado por la Carta Política para limitar su ejercicio. “Estas limitaciones encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana”.

9. En las condiciones expuestas, será entonces el riesgo social involucrado en el ejercicio de la topografía el que justifique la intervención del legislador para regularla.

Con tal propósito, la Corte retoma las apreciaciones expuestas por el Procurador General, con las cuales coinciden los intervinientes, para indicar que efectivamente el ejercicio de esta profesión sí implica un riesgo social, suficiente para justificar la regulación legislativa. Al respecto señala el Procurador General que “El ejercicio de la actividad de la topografía no es una ocupación, arte u oficio de carácter ordinario, sino que por los especiales conocimientos que requiere para su ejercicio, el legislador ha establecido una limitación al derecho a escoger profesión u oficio que se ajusta al artículo 26 Superior, en el sentido que, en este caso, la persona que quiera dedicarse a la topografía, el Estado le garantiza ese derecho, con unas limitaciones, consistentes en llenar los requisitos de idoneidad previstos en la ley, que lo constituye la formación académica, en la medida en que el ejercicio de esta profesión es de aquellas que implica un riesgo social.

“La topografía es una actividad de tipo técnico, que exige conocimientos específicos sobre las características de los terrenos, geografía, relieves, técnicas de medición, levantamientos topográficos, planimetría, manejo y administración de equipos medidores, tales como grafómetro y brújula topográfica o declinatoria. El riesgo social que implica el ejercicio de la topografía consiste en que como área del conocimiento constituye una ciencia o técnica auxiliar de las ingenierías o arquitectura, en tanto el resultado de sus actividades son fundamentos de prefactibilidad, factibilidad o de estudios técnicos para la construcción, restauración, mantenimiento y rehabilitación de una obra civil, a tal punto que los ingenieros o arquitectos deben partir de los estudios realizados por los topógrafos, dándolos por ciertos y con fundamento en ellos, participar en licitaciones o concursos públicos, construir la obra, etc.,

cuya destinación y beneficiario es la misma comunidad, ya desde el punto de vista individual o colectivo”.

Adicionalmente, el riesgo social y el interés general que implica el ejercicio de la topografía estuvieron presentes durante el correspondiente proceso legislativo. En su oportunidad se dijo:

La topografía ha ido teniendo su propio desarrollo. Obedece ya a su propia dinámica. Ha creado y perfeccionado sus propias técnicas y sus propios instrumentos de investigación y de aplicación rigurosa. Su intervención se requiere no sólo para prospectar y realizar obras de ingeniería, sino también para darle bases técnicas a los proyectos de los agrónomos, de los urbanistas, de los ecólogos, de los planificadores económicos, de los cartógrafos, de quienes se dedican a la exploración y explotación de los distintos recursos energéticos, de los arquitectos, de los paisajistas y aún de los estrategas y de los tácticos militares.

Para no mencionar, por obvio, a quienes como gestores de la administración pública, tienen bajo su responsabilidad la administración de los suelos y terrenos.

Los anteriores elementos son indicativos del interés general y del riesgo social que implica el ejercicio de la topografía, la cual ya no es una mera actividad auxiliar de la ingeniería sino que constituye una profesión autónoma, a la cual el legislador ha querido reconocer tal carácter. La dinámica de la formación profesional así lo evidencia. Tanto es que, según la base de datos del ICFES, en el país existen en la actualidad 13 programas de formación superior en topografía.

10. Por otra parte, al regularse por primera vez la topografía en la Ley 70 de 1979, el legislador no desconoce derechos de quienes venían ejerciéndola sin cumplir los requisitos exigidos por esta ley. Admitió, con carácter transitorio, el reconocimiento de las licencias previamente obtenidas por los topógrafos y señaló condiciones especiales para que quienes la practicaban con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, continuaran ejerciendo la profesión a pesar de no reunir la totalidad de los requisitos ahora establecidos.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el ejercicio de la topografía implica un riesgo social y “la alternativa de exigir dichos títulos implica la garantía para la sociedad de que el titular del diploma es competente en área del conocimiento de que se trata y ha sido entrenado de acuerdo con los niveles de exigencia considerados como mínimos para el ejercicio responsable de su deber”. En consecuencia, se declarará la exequibilidad de la Ley 70 de 1979 por el cargo de vulneración del artículo 26 de la Constitución Política.

**Cargos específicos contra la Ley 70 de 1979.**

11. En aplicación del principio de informalidad de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte retomará los argumentos secundarios expuestos por el demandante contra algunos de los artículos de la Ley 70 de 1979, los cuales se refieren a lo siguiente: a) la exigencia de la licencia para ejercer la profesión de topógrafo-art. 2º-; b) la legalización de la profesión de topógrafo -art. 4º-; c) la imprecisión de la definición del oficio de topógrafo, pues la ley utiliza verbos genéricos, “que no concretan nada” -art. 5º-; d) las facultades al Gobierno Nacional para señalar cuáles topógrafos pueden licitar y cuáles no -art. 6º-; e) el carácter de autoridad suprema del oficio que la ley otorga al Consejo de Topografía -art. 8º-; f) la tipificación del delito de ejercer ilegalmente la topografía -art. 10-, y g) el privilegio consagrado en la ley a favor de la Sociedad Colombiana de Topógrafos -art. 11-.

En relación con el artículo 2º y aquellos que hacen referencia a la licencia de los topógrafos.

12. El actor formula, en los siguientes términos, el cargo contra el artículo 2º de la Ley 70 de 1979:

Obsérvese que el artículo 2º cita la licencia que ha impuesto el artículo 1º, y resulta que éste precepto no impuso ninguna Licencia, aunque del resto del articulado sí se deduce que la intención del legislador fue imponer este requisito para quienes deseen ejercer la topografía.

En esta materia opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional pues esta Corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad de la licencia de los topógrafos a que hace referencia la Ley 70 de 1979. En la sentencia C-606 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, señaló lo siguiente:

De la lectura integral del texto de la Ley 70 de 1979 son claras varias cosas: En primer lugar hay una notoria incoherencia entre los artículos uno y dos de la mencionada ley, pues mientras éste hace referencia a una licencia que debería estar contenida en el artículo primero, tal norma se limita a definir lo que ha de entenderse por topografía, sin hacer mención a licencia alguna. Ahora bien, a través de todo el texto el legislador señala los requisitos para obtener la licencia (arts 2, 3, 9), crea a la entidad encargada de otorgarla y cancelarla (arts 7 y 8), y establece los efectos de la misma (art. 5, y 10). (...)

De lo anterior se infiere claramente la voluntad del legislador de crear como requisito para el ejercicio de la profesión de topografía una licencia profesional, cuya constitucionalidad será estudiada seguidamente. Su existencia es indudable a partir de un análisis sistemático de la norma y de los contenidos concretos de los artículos citados, especialmente del artículo décimo transcrito. Se trata pues, a

juicio de esta Corporación, de un error de técnica legislativa, subsanable a partir de la interpretación racional de la ley. Error que, salvo que implique una ambigüedad tal que conlleve una violación de la Carta, carece de relevancia constitucional. Así, el artículo segundo y los otros de la ley que se estudian y que hacen referencia a la licencia son constitucionales en lo que se refiere a la existencia de la mencionada licencia.

Por lo anterior, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992 en relación con los cargos específicos formulados contra el artículo 2° de la Ley 70 de 1979.

#### **En relación con el artículo 4°.**

13. Señala el demandante que “el artículo 4° obliga a los participantes de la profesión a ‘legalizar’ su situación, de lo cual debe desprenderse que el oficio es ejercido por ciudadanos que no han requerido de formación académica para ejercerlo”.

Opera igualmente el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En la sentencia antes citada esta Corporación analizó el cargo formulado:

Respecto al primer punto, basta aclarar que en el caso que se estudia, cuando la ley dice "legalizar", no quiere decir que el ejercicio de la profesión durante el vencimiento del plazo establecido sea ilegal. Lo que hace la norma es precisamente establecer un tiempo de gracia para que quienes se encuentren en las condiciones que señala el artículo 4 puedan acreditar los requisitos exigidos, mientras siguen ejerciendo legalmente la profesión. Se entiende entonces que sólo será ilegal el ejercicio de la profesión a partir del vencimiento del mencionado plazo.

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

Adicionalmente, el actor presenta cargos contra un aparte del artículo 4° declarado inexecutable en la sentencia C-606 de 1992. En la demanda afirma que el artículo 4° de la ley 70 de 1979 “en su literal b) establece un privilegio abusivo en beneficio de una agremiación privada, que es la única que puede certificar idoneidad de los topógrafos (...)”. Sin embargo, no tuvo en cuenta que en la sentencia C-606/92, en la que él fue el demandante, la Corte declaró

inexequible la expresión “expedida por la Asociación Nacional de Topógrafos o alguna de sus Seccionales”.

Por lo anterior, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992 en relación con los cargos específicos formulados contra el artículo 4° de la Ley 70 de 1979.

### **En relación con el artículo 5°**

14. Señala el actor que el artículo 5° de la Ley 70 es inconstitucional por cuanto el legislador no definió la profesión de topógrafo “pues utiliza unos verbos que no concretan nada, tales como ‘estudiar, proyectar, planear, ...’ que sirven para cualquier oficio”.

Al revisar la norma se aprecia que, si bien el artículo 5° de la Ley 70 determina las funciones de la topografía a partir de verbos transitivos, es claro que están dirigidos en cada uno de sus literales a la actividad específica de la profesión. Así por ejemplo, en el literal a) dice que son acciones aplicadas a “obras materiales que se rijan por la ciencia de la topografía y aprobar tales obras”; en el literal b) al “buen funcionamiento de los oficios a su cargo”; en el literal c) a “obras cuya naturaleza requiera la presencia de un profesional de la topografía”; en el literal d) en “cargos de Decano, Director o Profesor, según el caso, en las universidades e institutos destinados a la enseñanza de la topografía pura o aplicada”, y en el literal e) a “los cargos de agrimensores o peritos cuando los dictámenes que hayan de rendirse versen sobre cuestiones técnicas de topografía”.

En estas circunstancias, la interpretación dada por el actor no concuerda con la descripción literal que hace la norma demandada de las funciones del profesional de la topografía. Además, no se aprecia vulneración alguna que este artículo 5° haga de los mandatos contenidos en los artículos 13 y 26 de la Constitución Política, invocados por el demandante, pues es evidente que las funciones asignadas a los topógrafos no afectan, en manera alguna, el derecho a la igualdad ni el de escoger libremente profesión u oficio.

### **En relación con el artículo 6°**

15. Considera el demandante que el artículo 6° de la Ley 70 es inconstitucional porque faculta al Gobierno para señalar “qué topógrafos pueden licitar y cuáles no”, con lo cual se restringe “aún más el campo de la actividad”. Entiende la Corte que el cargo expresa la vulneración del derecho a la igualdad.

Al respecto, se observa que la facultad otorgada al Gobierno para que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, defina aquellas actuaciones específicas en las cuales se exija la participación de topógrafos, contrario a restringir el



campo de actividad de estos profesionales, lo que hace es garantizar su participación en las actividades señaladas. Por ello, más que una norma de restricción es una norma de protección de la profesión de topógrafo. Adicionalmente, el propio artículo 6° señala, de manera expresa, que en ejercicio de la potestad reglamentaria se deberán respetar “los derechos adquiridos por las personas contempladas en el artículo 22 del Decreto 1782 de 1954”, con lo cual se amplía razonablemente los beneficiarios de la correspondiente reglamentación.

Por lo anterior, los artículos 5° y 6° de la Ley 70 serán declarados exequibles, en la medida en que no vulneran el derecho a la igualdad ni el de escoger libremente profesión u oficio.

### **En relación con el artículo 8°.**

16. Afirma el actor que “El artículo 8° convierte a los integrantes del Consejo de la Topografía en supremos del oficio, llevándose de calle el debido proceso del artículo 29 de la Constitución Nacional, cuando reciben la facultad de despojar del derecho a ejercer la profesión a quienes a bien tengan”.

En la sentencia C-606 de 1992 se dijo:

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

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

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

Así las cosas, cuando la ley habla de "profesionales", se refiere a quienes ejercen la profesión de la topografía y no solamente a quienes

tienen un título expedido por un centro de educación superior que los acredite como tal. En este sentido será declarado constitucional el literal c) del artículo 4o. de la ley que se estudia. (...)

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

Como se dijo arriba, solo la ley está autorizada por la Carta Política para reglamentar el ejercicio de los derechos fundamentales, pero son los entes administrativos, debidamente autorizados quienes tienen la potestad de ejecutar o hacer cumplir las leyes. (...)

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

Así las cosas, si bien es legítima la atribución legal al Consejo Nacional de Topografía de imponer las sanciones por violación al código de ética profesional, a juicio de esta Corte dicha función no puede ser debidamente cumplida hasta tanto no exista una norma tributaria del debido proceso, que dé base material para el cumplimiento de tal función.

En consecuencia, la parte del literal d) del artículo 4 será constitucional siempre que se aplique respecto de un código de ética profesional debidamente expedido.

Por lo anterior, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992 en relación con los cargos específicos formulados contra el artículo 8° de la Ley 70 de 1979.

### **En relación con el artículo 10.**

17. Considera el actor que “el artículo 10 crea el delito de ejercer ilegalmente la topografía, cuando se trata de una materia que no puede estar contenida en una ley de este tipo”.

En la sentencia C-606 de 1992 señaló la Corte:

Ahora bien, el legislador en ejercicio de sus funciones y para proteger al interés general contra el ejercicio ilegítimo de una profesión u oficio, puede establecer que para el ejercicio de determinadas profesiones es

necesaria la matrícula profesional, que corresponde simplemente a la constatación pública de que el título profesional es legítimo. Dicha matrícula puede condicionar también el ejercicio del derecho al cumplimiento de ciertas normas éticas, acorde a un código debidamente expedido y respetuoso del debido proceso.

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

El titular legítimo de la matrícula, tarjeta, licencia o certificado, podrá ejercer libremente la profesión mientras no infrinja una de las normas éticas, especialmente establecidas para cada profesión. Si se produjera tal violación, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer las sanciones establecidas, y suspender el derecho al ejercicio profesional, por el tiempo que considere necesario de acuerdo a las normas establecidas, o someterlo a las condiciones que el propio código señale. Contra la sanción impuesta deberán proceder los recursos contencioso pertinentes. (...)

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

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

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

Por lo anterior, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992 en relación con los cargos específicos formulados contra el artículo 10 de la Ley 70 de 1979.

### **Finalmente, en relación con el artículo 11:**

18. Afirma el actor que “El artículo 11 consagra otro privilegio, ahora a favor de una agremiación que ya no existe, pero de cuya personería se apropiaron unos vivos para usufructuarla. Los beneficios que esta ley crea a favor de unas

agregaciones particulares resultan completamente desproporcionadas y contrarias a lo que es una ley, que por su carácter de disposición general no puede establecer privilegios y menos contrariando la Constitución”.

Sobre esta materia actúa igualmente el postulado de la cosa juzgada constitucional. En la sentencia C-606 de 1992 se señaló:

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

Ahora bien, dado que la ley puede otorgar funciones de consultoría a una asociación privada, siempre que no se vulnere ninguno de los mandatos de la Carta, y que en este caso aparece violado el principio de igualdad, esta Corte considera que es constitucional el artículo 11 siempre que no se entienda que la Asociación Colombiana de Topógrafos es el único cuerpo consultivo del gobierno nacional para las materias que señala el artículo estudiado, y que en los sucesivos contratos de consultoría se tenga en cuenta el principio de igualdad, para que de acuerdo a los principios de eficiencia y representación, que forman parte de la naturaleza del Estado social de derecho se escoja a aquella asociación profesional que se entienda más idónea para resolver cada una de las materias a consultar.

Por lo anterior, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992 en relación con los cargos específicos formulados contra el artículo 11 de la Ley 70 de 1979.

## **Resumen**

19. Los cargos formulados contra la Ley 70 de 1979 no están llamados a prosperar, por cuanto 1) con la sentencia C-087 de 1998 no se presentó cambio de jurisprudencia en relación con la decisión tomada por esta Corporación en la sentencia C-606 de 1992; 2) los cambios de jurisprudencia no dejan sin efecto las decisiones que hayan hecho tránsito a cosa juzgada constitucional; 3) la Ley 70 de 1979 no vulnera el derecho a escoger libremente profesión u oficio, por cuanto el ejercicio de la topografía sí implica un riesgo social; 4) los cargos formulados contra los artículos 2°, 4°, 8°, 10 y 11 de la Ley 70 de 1979 ya fueron analizados por esta Corporación en la sentencia C-606 de 1992, y 5) los artículos 5° y 6° de la Ley 70/79 no vulneran el derecho a la igualdad ni el de escoger libremente profesión u oficio.

## **DECISION**

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de

la Constitución,

**RESUELVE:**

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-606 de 1992, en relación con los cargos específicos formulados contra los artículos 2°, 4°, 8°, 10 y 11 de la Ley 70 de 1979.

Segundo.- Declarar exequible la Ley 70 de 1979 por el cargo de vulneración del derecho a escoger libremente profesión u oficio.

Tercero.- Declarar exequibles los artículos 5° y 6° de la Ley 70 de 1979 en relación con el cargo formulado por vulneración del derecho a la igualdad.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Presidente

|   |  |
|---|--|
| JAIME ARAUJO RENTERIA<br>Magistrado         | MANUEL JOSE CEPEDA<br>ESPINOSA<br>Magistrado |
| JAIME CORDOBA TRIVIÑO<br>Magistrado         | RODRIGO ESCOBAR GIL<br>Magistrado            |
| MARCO GERARDO MONROY<br>CABRA<br>Magistrado | ALVARO TAFUR GALVIS<br>Magistrado            |
| RODRIGO UPRIMNY YEPES<br>Magistrado         | CLARA INES VARGAS<br>HERNANDEZ<br>Magistrada |

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General