



LA REGLAMENTACIÓN DEL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD AVALUADORA EN LOS ASPECTOS EXAMINADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE A LA POTESTAD DE REGULACIÓN DEL LEGISLADOR, ACORDE CON LOS LÍMITES QUE PUEDEN ESTABLECERSE AL LIBRE EJERCICIO DE UNA PROFESIÓN U OFICIO QUE IMPLIQUE UN RIESGO SOCIAL. ESTAS REGULACIONES NO ESTÁN SUJETAS A RESERVA DE LEY ESTATUTARIA. LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN PENAL AL EJERCICIO IRREGULAR DE LA ACTIVIDAD AVALAUDORA, DESBORDA LOS LÍMITES DEL IUS PUNIENDI DEL ESTADO. RESERVA LEGAL DEL ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

**I. EXPEDIENTE D-10310 - SENTENCIA C-385/15
(Junio 24) M.P. Alberto Rojas Ríos**

1. Norma acusada

**LEY 1673 DE 2013
(Julio 19)**

Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene como objeto regular y establecer responsabilidades y competencias de los evaluadores en Colombia para prevenir riesgos sociales de inequidad, injusticia, ineficiencia, restricción del acceso a la propiedad, falta de transparencia y posible engaño a compradores y vendedores o al Estado. Igualmente la presente ley propende por el reconocimiento general de la actividad de los evaluadores. La valuación de bienes debidamente realizada fomenta la transparencia y equidad entre las personas y entre estas y el Estado colombiano. ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, quienes actúen como evaluadores, valuadores, tasadores y demás términos que se asimilen a estos utilizados en Colombia, se regirán exclusivamente por esta ley y aquellas normas que la desarrollen o la complementen, para buscar la organización y unificación normativa de la actividad del evaluador, en busca de la seguridad jurídica y los mecanismos de protección de la valuación. ARTÍCULO 5o. REGISTRO ABIERTO DE AVALUADORES. Créase el Registro Abierto de Avaluadores, el cual se conocerá por sus siglas "RAA" y estará a cargo y bajo la responsabilidad de las Entidades Reconocidas de Autorregulación. ARTÍCULO 6o. INSCRIPCIÓN Y REQUISITOS. La inscripción como evaluador se acreditará ante el Registro Abierto de Avaluadores. Para ser inscrito como evaluador deberán llenarse los siguientes requisitos por esta ley: a) Acreditar en la especialidad que lo requiera: (i) formación académica a través de uno o más programas académicos debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional que cubran: (a) teoría del valor, (b) economía y finanzas generales y las aplicadas a los bienes a evaluar, (c) conocimientos jurídicos generales y los específicos aplicables a los bienes a evaluar, (d) las ciencias o artes generales y las aplicadas a las características y propiedades - intrínsecas de los bienes a evaluar, (e) de las metodologías generales de valuación y las específicas de los bienes a evaluar, (d) métodos matemáticos y cuantitativos para la valuación de los bienes y (e) en la correcta utilización de los instrumentos de medición utilizados para la identificación o caracterización de los bienes a evaluar, o (ii) Demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 1o del presente artículo; b) Indicar datos de contacto físico y electrónico para efectos de notificaciones.

Corresponde al Avaluador mantener actualizada esta información. PARÁGRAFO 1o. Régimen de transición. Por única vez y dentro de un periodo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha en que quede en firme la resolución de reconocimiento de la primera Entidad Reconocida de Autorregulación por la Superintendencia de Industria y Comercio, los nacionales o los extranjeros autorizados por esta ley que a la fecha de expedición de la presente ley se dedican a la actividad del avaluador podrán inscribirse en el Registro Abierto de Avaluadores sin necesidad de presentar prueba de la formación académica exigida en este artículo, acreditando: (i) certificado de persona emitido por entidad de evaluación de la conformidad acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) bajo la norma ISO 17024 y autorizado por una Entidad Reconocida de Autorregulación, y (ii) experiencia suficiente, comprobada y comprobable mediante, avalúos realizados y certificaciones laborales de por lo menos un (1) año anteriores a la presentación de los documentos. PARÁGRAFO 2o. Las instituciones de educación superior o las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano deberán expedir los títulos académicos y las certificaciones de aptitud profesional, según el caso y de acuerdo con la ley, que demuestren la adecuada formación académica de la persona natural que solicita su inscripción como avaluador en el Registro Abierto de Avaluadores. ARTÍCULO 9o. EJERCICIO ILEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR POR PERSONA NO INSCRITA. Ejercer ilegalmente la actividad del avaluador será considerado como simulación de investidura o cargo y será sancionado penalmente en la forma descrita por el artículo 426 de la Ley 599 de 2000; Actualmente ejercerá ilegalmente la actividad de avaluador, la persona que sin cumplir los requisitos previstos en esta ley, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta actividad. En igual infracción incurrirá la persona que, mediante avisos, propaganda, anuncios o en cualquier otra forma, actúe, se anuncie o se presente como avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley o cuando indique ser miembro de alguna Lonja de Propiedad Raíz o agremiación de avaluadores sin serlo. También incurre en ejercicio ilegal de la actividad, el avaluador, que estando debidamente inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores, ejerza la actividad estando suspendida o cancelada su inscripción al Registro Abierto de Avaluadores, o cuando dentro de procesos judiciales desempeñe su función sin estar debidamente autorizado por el funcionario competente. Estas violaciones serán sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles aplicables. ARTÍCULO 10. ENCUBRIMIENTO DEL EJERCICIO ILEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR DE PERSONA NO INSCRITA. La persona natural o jurídica que permita o encubra el ejercicio ilegal de la actividad, podrá ser sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con el procedimiento y montos señalados en esta ley. Adicionalmente, el avaluador que permita o encubra el ejercicio ilegal de la actividad, podrá ser suspendido del ejercicio legal de la actividad hasta por el término de tres (3) años. PARÁGRAFO. El servidor público que en el ejercicio de su cargo, autorice, facilite, patrocine, encubra o permita el ejercicio ilegal de la valuación incurrirá en falta disciplinaria grave, sancionable de acuerdo con las normas legales vigentes. ARTÍCULO 11. DENUNCIA DEL EJERCICIO ILEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR POR PERSONA NO INSCRITA. La Entidad Reconocida de Autorregulación, denunciará, publicará y deberá dar aviso por los medios a su alcance, a todo el público relacionado con la valuación o que utilicen los servicios de avaluadores, del ejercicio ilegal de la actividad de que tenga conocimiento, con el fin de proteger a la sociedad del eventual riesgo a que este hecho la somete. ARTÍCULO 15. DEBERES DEL AVALUADOR INSCRITO EN EL REGISTRO ABIERTO DE AVALUADORES PARA CON SUS CLIENTES Y EL PÚBLICO EN GENERAL. Son deberes de Avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores para con sus clientes y el público en general: a) Dedicar toda su aptitud y atender con la mayor diligencia y probidad, los asuntos encargados por su cliente; b) Mantener el secreto y reserva, respecto de toda circunstancia relacionada con el cliente y con los trabajos que para él se realizan, salvo autorización escrita previa del cliente, obligación legal de revelarla o cuando el bien avaluado se vaya a pagar con dineros públicos, salvo que correspondan a los gastos reservados legalmente; c) El avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores, que dirija el cumplimiento de contratos entre sus clientes y terceras personas, es ante todo asesor y guardián de los intereses de sus clientes, pero en ningún caso le es lícito actuar en perjuicio de aquellos terceros. PARÁGRAFO. Los deberes del avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores en sus actuaciones contractuales, se regirá por lo establecido en la legislación vigente en esa materia. ARTÍCULO 16. DE LOS DEBERES DEL AVALUADOR INSCRITO EN EL REGISTRO ABIERTO DE AVALUADORES EN LOS CONCURSOS O LICITACIONES. Son deberes del avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores en los concursos o licitaciones: El avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores que haya actuado como asesor de la parte contratante en un concurso o licitación deberá abstenerse de intervenir directa o

indirectamente en las tareas requeridas para el desarrollo del trabajo que dio lugar al mismo, salvo que su intervención estuviese establecida en las bases del concurso o licitación. PARÁGRAFO. Para efectos de los concursos, los evaluadores inscritos en el Registro Abierto de Evaluadores se ceñirán a lo preceptuado en la legislación vigente.

ARTÍCULO 23. OBLIGACIÓN DE AUTORREGULACIÓN. Quienes realicen la actividad de evaluador están obligados a inscribirse en el Registro Abierto de Evaluadores, lo que conlleva la obligación de cumplir con las normas de autorregulación de la actividad en los términos del presente capítulo. Estas obligaciones deberán atenderse a través de cuerpos especializados para tal fin, establecidos dentro de las Entidades Reconocidas de Autorregulación. La obligación de autorregulación e inscripción en el Registro Abierto de Evaluadores es independiente del derecho de asociación a las Entidades Reconocidas de Autorregulación.

PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo, se aplicará a la persona natural que desarrolle la actividad de evaluador que esté registrado en el Registro Abierto de Evaluadores, sin perjuicio de las sanciones que se puedan derivar de la violación de las normas legales propias de su profesión, las cuales seguirán siendo investigadas y sancionadas por los Consejos Profesionales o las entidades de control competentes, según sea el caso. PARÁGRAFO 2o. La obligación de registro inicial ante el Registro Abierto de Evaluadores, deberá realizarse dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes contados a partir de la fecha en quede en firme la resolución de reconocimiento de la primera Entidad Reconocida de Autorregulación por la Superintendencia de Industria y Comercio. ARTÍCULO 24. DE LA AUTORREGULACIÓN EN LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR. Las Entidades Reconocidas de Autorregulación, tendrán a cargo, las siguientes funciones: Función normativa: Consiste, sin perjuicio de lo establecido en esta ley, en la adopción y difusión de las normas de autorregulación para asegurar el correcto funcionamiento de la actividad del evaluador. Función de supervisión: Consiste en la verificación del cumplimiento de las normas de la actividad del evaluador y de los reglamentos de autorregulación, sin perjuicio de las funciones establecidas por esta ley en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio. Función disciplinaria: Consiste en la imposición de sanciones a sus miembros y a los evaluadores inscritos por el incumplimiento de las normas de la actividad del evaluador y de los reglamentos de autorregulación. Función de Registro Abierto de Evaluadores: Consiste en la actividad de inscribir, conservar y actualizar en el Registro Abierto de Evaluadores la información de las personas naturales evaluadoras, de conformidad con lo establecido en la presente ley. PARÁGRAFO 1o. Las Entidades Reconocidas de Autorregulación deberán cumplir con todas las funciones señaladas en el presente artículo, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional, con base en lo establecido en esta ley. En ejercicio de esta facultad, el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, deberá propender porque se mantengan iguales condiciones de registro, supervisión y sanción entre las Entidades Reconocidas de Autorregulación previstas en la presente ley, así como establecer medidas para el adecuado gobierno de las mismas. PARÁGRAFO 2o. Las funciones aquí señaladas implican la obligación de interconexión de las bases de datos, de mantener y de compartir información con otras Entidades Reconocidas de Autorregulación y con la Superintendencia de Industria y Comercio, como condición para su operación, con el fin de asegurar el cumplimiento de lo establecido en esta ley. PARÁGRAFO 3o. La actividad de autorregulación de las Entidades Reconocidas de Autorregulación será compatible con las actividades de normalización técnica y certificación de personas bajo el sistema de evaluación establecidos en la norma ISO 17024, previa acreditación de la misma por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC).

ARTÍCULO 25. FUNCIÓN DISCIPLINARIA. En ejercicio de la función disciplinaria, se deberán establecer procedimientos e iniciar de oficio o a petición de parte acciones disciplinarias por el incumplimiento de los reglamentos de autorregulación y de las normas de la actividad del evaluador, decidir sobre las sanciones disciplinarias aplicables e informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre las decisiones adoptadas en materia disciplinaria. Quien ejerza funciones disciplinarias podrá decretar, practicar y valorar pruebas, determinar la posible responsabilidad disciplinaria de las personas investigadas dentro de un proceso disciplinario, imponer las sanciones disciplinarias establecidas en los reglamentos, garantizando en todo caso el derecho de defensa y el debido proceso. Las pruebas recaudadas por quien ejerza funciones disciplinarias podrán ser trasladadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de su facultad sancionatoria en materia de protección al consumidor, competencia desleal y protección de la competencia. Igualmente, las pruebas recaudadas por la Superintendencia de Industria y Comercio podrán trasladarse a quien ejerza funciones disciplinarias, sin perjuicio del derecho de contradicción. De igual manera, se podrán trasladar pruebas a los organismos estatales de control como la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría. PARÁGRAFO. Las normas

actualmente prescritas para estos organismos también aplicarán para las entidades que surjan de las mencionadas fusiones y acuerdos.

2. Decisión

Primero.- Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la demanda presentada respecto del artículo 10 de la Ley 1673 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 11, 15, 16, 23, parágrafo 2º y 24 de la Ley 1673 de 2013. Tercero.- Declarar **INEXEQUIBLES**, las expresiones "Ejercer ilegalmente la actividad del evaluador será considerado como simulación de investidura o cargo y será sancionado penalmente en la forma descrita por el artículo 426 de la Ley 599 de 2000", contenidas en el artículo 9º de la Ley 1673 de 2013 y la expresión "establecer procedimientos e" contenida en el artículo 25 de la misma ley.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer término, la Corte constató la falta de certeza del cargo formulado contra el artículo 10 de la Ley 1673 de 2013, en la medida en que el demandante centra su ataque en una proposición jurídica inexistente, que consiste en advertir que este precepto estableció un delito y asignó su sanción a una autoridad que pertenece a la rama ejecutiva, lo cual es una conjetura subjetiva del enunciativo legislativo que no corresponde al sentido del artículo impugnado.

En segundo lugar, la Corporación consideró que las disposiciones acusadas tienen la virtualidad de organizar el ejercicio de la actividad evaluadora y no de impedir su desempeño, al punto que no se ve afectado el núcleo esencial del derecho reconocido en el artículo 26 de la Constitución. La obligación que tiene el evaluador de inscribirse en el Registro Abierto de Evaluadores (RAA) cumpliendo unas condiciones determinadas, el proceso de evaluación de registro y las sanciones a su omisión pretenden optimizar el ejercicio de una labor y prevenir riesgos sociales de inequidad, injusticia, ineficiencia, restricción del acceso a la propiedad o la falta de transparencia en su desempeño. En este sentido, las normas examinadas se encuentran dentro de la órbita del legislador ordinario, para regular el diario quehacer de la actividad de los evaluadores, preservando los riesgos que lleva consigo la valuación de bienes y garantizando la transparencia y equidad entre las personas, de modo que armoniza los principios en pugna, materias que no entran en el ámbito de la reserva de ley estatutaria. Además, el legislador previó formas de homologación de los requisitos para acceder al RAA y un período de transición, disposiciones que eliminan la posible afectación al

derecho a ejercer una profesión u oficio que pudieran generar las exigencias previstas en la ley, las sanciones consecuentes por su incumplimiento y la vigilancia y control de la valuación a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.

En tercer lugar, la Corte estudió los límites constitucionales de la competencia de regulación del legislador en el caso del ejercicio de un oficio que, a su juicio, puede ser interferido por el legislador siempre que exija formación académica e implique un riesgo social. Tal condición de peligro se basa en que el desarrollo de la actividad afecte a la comunidad en general y que el riesgo sea claro y controlable con el requisito de formación académica. Determinó que en principio, el legislador tiene la obligación de señalar el riesgo social en el cuerpo de la ley, pero no demostrarlo o probarlo con argumentación alguna más allá del debate democrático en el trámite del proyecto. Aunque ese deber no será exigible cuando el ejercicio del oficio en sí mismo incluya un riesgo social, suficiente fundamento de la validez de la regulación, acompañado de la razonabilidad y proporcional de la medida. En el caso concreto de las normas legales demandadas, la Corte encontró que esos presupuestos de regulación de la actividad evaluadora se cumplen a cabalidad, por lo que resultan acordes con el artículo 26 de la Constitución Política.

Finalmente, el Tribunal constitucional encontró que unos apartes los artículos 9º y 25 de la Ley 1673 de 2013 contradicen normas constitucionales. De un lado, la primer parte del artículo 9º transgredió los límites del ius puniendi que ostenta el Estado, al asimilar el ejercicio ilegal de la tasación al delito de simulación de investidura (art. 426 del Co.Pe.), escenario que implicó el desconocimiento de los límites implícitos que debe tener en cuenta el legislador para criminalizar una conducta. En efecto, su tipificación no se orientó a la protección del bien jurídico que tutela el delito de simulación de investidura, como es la administración pública, toda vez que las posibles irregularidades en que puedan incurrir los evaluadores se circunscriben a la afectación de los intereses de particulares que en nada tienen que ver con la administración pública. La norma objeto de censura desatendió el principio de necesidad, como quiera que el legislador tipificó un delito sin analizar otras medidas diferentes a la sanción penal, menos gravosas para los derechos fundamentales de los ciudadanos y que a la vez eviten el ejercicio ilegal de la valuación. Si bien el tipo penal persigue un fin legítimo que se concreta en evitar la inequidad social, la ineficiencia y los posibles fraudes que puede causar un evaluador que ejerza la actividad sin tener una acreditación del RAA, la propia ley previó procedimientos sancionatorios administrativos que tienen la finalidad de evitar las conductas que reprimen criminalmente, como por ejemplo, los conferidos a la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de su función de vigilancia y control. De ahí, que esa asimilación que hace el artículo 9º de la Ley 1673 de 2013, fuera declarada inexecutable.

En cuanto a la definición de los procedimientos sancionatorios en la regulación de los oficios, la Corte reafirmó que está reservada al legislador, conforme a los principios fundamentales que orientan el trámite, unas reglas de procedimiento específico, los entes encargados de adelantar la investigación y/o juzgamiento, el régimen probatorio, los sujetos procesales, los términos, los recursos, que garanticen la imparcialidad de los órganos encargados de decidir. Por consiguiente, se declaró inexecutable el que la función disciplinaria que se asigna en el artículo 25 de la Ley 1673 de 2013 a las Entidades Reconocidas de Autorregulación lleve consigo la de “establecer procedimientos”, en la medida que desconoce que la elaboración de los trámites disciplinarios en desarrollo de las funciones de vigilancia y control son de reserva legal.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto en relación con los fundamentos de la inexecutable parcial del artículo 9º de la Ley 1673 de 2013.

MARÍA VICTORIA CALLE

Presidenta (e)