

D-10310.  
OK

**BELTRÁN & CASTELLANOS ASOCIADOS LTDA**  
Calle 93 A No. 14-17 Of. 404 Tels. 6915425 – 6346546 Bogotá D.C.

**HONORABLES  
MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.**

Honorables Magistrados:

**ALFREDO BELTRÁN SIERRA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.160.362 de Bogotá y tarjeta profesional 14.629 del Consejo Superior de la Judicatura como ciudadano colombiano, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los artículos 241 numeral 4°, 242 numeral 1° y 40 numeral 6°, de la Constitución Política, y en cumplimiento de los requisitos señalados por el artículo 2° del Decreto-ley 2067 de 1991, formulo ante esa Honorable Corporación la presente demanda para que se declare la inexequibilidad de la Ley 1673 de 2013 *"Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones"*, publicada en el Diario Oficial año CXLIX No. 48.856 de 19 de julio de 2013, cuyo texto fue objeto de corrección de "yerros" conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 222 de 2014 (febrero 12), publicado en el Diario Oficial año CXLIX No. 49.062.

Igualmente se presenta esta demanda para que se declare la inexequibilidad de la ley mencionada, en ejercicio del poder que para el efecto me fue conferido por los ciudadanos: **Diego Monroy Rodríguez**, quien es representante legal de la Asociación Registro Nacional de Avaluadores Profesionales; **Andrés Henao Baptiste**, quien es representante legal de la Corporación Lonja de Propiedad Raíz Peritazgos y Avalúos Distrito Capital; **Jaime Hernando Eseobar Aldana**, quien es representante legal de Avaes Ingeniería Inmobiliaria Limitada; **Azael Pedroza Cuellar**, quien es representante legal de Ética Inmobiliaria Ltda.; **William Fernando Alvarado Saavedra**, quien es representante legal de la Asociación Avaluadores Profesionales y Lonja Inmobiliaria de Colombia –Avalúa-; **Gabriel David Sarmiento Arango**, quien es representante legal de la Corporación Registro de Avaluadores y Lonja Colombiana de la Propiedad Raíz; **Carlos Andrés Peranquive González**, quien es representante legal de la Corporación de Lonjas y Registros Corpolonjas de Colombia; **Rubén Franco Medina**, quien es representante legal de la Corporación Avalúos.

Las razones en que se apoya la pretensión de declaración de inexequibilidad de la Ley 1673 de 2013, se expondrán a continuación con indicación específica de las normas constitucionales que se estiman violadas.

Se transcribe a continuación la Ley 1673 de 2013, junto con el Decreto 222 de 2014.

## NORMA DEMANDADA

“DIARIO OFICIAL. AÑO CXLIX. N. 49062. 12, FEBRERO, 2014. PAG. 19.

### DECRETO NUMERO 222 DE 2014 (febrero 12)

**por el cual se corrigen yerros en el texto de la Ley 1673 de 2013.**

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular de las previstas en el numeral 10 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, y

#### CONSIDERANDO:

Que con posterioridad a la sanción y promulgación de la Ley 1673 del 19 de julio de 2013, se evidenciaron en esta última errores tipográficos, mecanográficos y en las citas y referencias en ella contenidas, cuya corrección se hace necesaria con el propósito de evitar equívocos.

Que revisados los antecedentes legislativos, se pudo evidenciar que, en efecto: i) el texto aprobado presenta algunos yerros tipográficos y mecanográficos y además contiene errores en algunas de las remisiones que los textos hacen a otros artículos dentro de la misma ley.

Que en el segundo párrafo del artículo 12 se señala que *“Lo mismo aplicará a los evaluadores extranjeros en los estudios, que pretendan participar en cálculos...”* cuando la frase debió señalar que *“Lo misma aplicará a los evaluadores extranjeros, en los estudios en los que pretendan participar y en los cálculos...”*.

Que al final del literal b) del artículo 15 se omitió la preposición *“a”* al referirse a *“los gastos reservados legalmente”*.

Que en el literal d) del artículo 27 se incluyó erróneamente la letra *“r”* en la palabra *“menor”* en lugar de la letra *“s”*, siendo la palabra correcta *“menos”*.

Que en el artículo 38 se hace remisión equivocada al artículo 25 de la misma ley, toda vez que es el artículo 24 el que se refiere a las funciones de autorregulación que pueden ejercer las Entidades Reconocidas de Autorregulación. Adicionalmente el párrafo segundo, incluyó la expresión *“las funciones”* cuando la conjugación de los verbos correspondientes está en singular, siendo esto lo apropiado puesto que el Registro Abierto de Avaluadores es solo una de las funciones a cargo de las Entidades Reconocidas de Autorregulación.

Que el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913 dispone que *“(…) Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador (...)”*.

Que teniendo en cuenta que no hay duda sobre la intención del legislador en cada uno de los casos anteriormente indicados, se hace necesario corregir los yerros contenidos en la Ley 1673 de 2013.

### DECRETA:

**Artículo 1º. Corrección de yerros.** Corrígese el artículo 12 de la Ley 1673 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 12. De los evaluadores extranjeros.** Podrán inscribirse como evaluadores los extranjeros domiciliados en Colombia, cuando exista la obligación internacional para ello, de conformidad con los tratados suscritos por el Gobierno colombiano, en materia de comercio y/o prestación de servicios, y cumplan con los requisitos exigidos para los nacionales colombianos. El extranjero deberá convalidar los títulos académicos que pretenda utilizar para su inscripción.”

Lo mismo aplicará a los evaluadores extranjeros, en los estudios en los que pretendan participar y en los cálculos, asesorías y demás trabajos relacionados con el ejercicio de la actividad de evaluador, en el sector público o privado”.

**Artículo 2º. Corrección de yerros.** Corrígese el literal b) del artículo 15 de la Ley 1673 de 2013, el cual quedará así:

**“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 evaluado se vaya a pagar con dineros públicos, salvo que correspondan a los gastos reservados legalmente;”.**

**Artículo 3º. Corrección de yerros.** Corrígese el literal d) del artículo 27 de la Ley 1673 de 2013, los cuales quedarán así:

**“d) Demostrar que sus reglamentos prevén mecanismos para que en los diferentes órganos de la Entidad Reconocida de Autorregulación se asegure una adecuada representación de sus miembros, sin perjuicio de que en el comité disciplinario se establezca una participación por lo menos paritaria de personas externas o independientes. En caso de empate, se decidirá por los miembros externos o independientes”.**

**Artículo 4º. Corrección de yerros.** Corrígese el artículo 38 de la Ley 1673 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 38. Las entidades a las que se refiere el artículo 26 podrán ejercer algunas o todas las funciones de autorregulación del artículo 24, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional. La función del Registro Abierto de Evaluadores, no podrá ser ejercida con independencia de las otras tres funciones señaladas en el artículo 24”.**

**Artículo 5º. Publicación.** Publíquese en el *Diario Oficial* la ley 1673 de 19 de julio de 2013 con las correcciones que se establecen en el presente decreto.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 12 de febrero de 2014.

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

**Santiago Rojas Arroyo.**

La Ministra de Educación Nacional,

**María Fernanda Campo Saavedra.**

## **“LEY 1673 DE 2013**

(julio 19)

**“por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

### **TÍTULO I**

#### **OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto regular y establecer las responsabilidades y competencias de los evaluadores en Colombia para prevenir los 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 registrarán 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.

### **TÍTULO II**

#### **DEFINICIONES**

**Artículo 3º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se entenderán como:

- a) **Valuación:** Es la actividad, por medio de la cual se determina el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen. El dictamen de la valuación se denomina avalúo;
- b) **Avalúo Corporativo:** Es el avalúo que realiza un gremio o lonja de propiedad raíz con la participación colegiada de sus agremiados;
- c) **Evaluador:** Persona natural, que posee la formación debidamente reconocida para llevar a cabo la valuación de un tipo de bienes y que se encuentra inscrita ante el Registro Abierto de Evaluadores;

d) **Registro Abierto de Avaluadores:** Protocolo a cargo de la Entidad Reconocida de Autorregulación de Avaluadores en donde se inscribe, conserva y actualiza la información de los avaluadores, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

e) **Sector Inmobiliario:** Sector de la economía nacional compuesto por las actividades y servicios inmobiliarios que involucren las siguientes actividades:

Valuación de todo tipo de inmuebles, venta o compra, administración, construcción, alquiler y/o arrendamiento de inmuebles, promoción y comercialización de proyectos inmobiliarios, consultoría inmobiliaria, entre otras actividades relacionadas con los anteriores negocios.

### TÍTULO III

#### DE LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR

**Artículo 4º.** *Desempeño de las Actividades del Avaluador.* El avaluador desempeña, a manera de ejemplo, las siguientes actividades sobre bienes tangibles:

- a) La formación de los avalúos catastrales, base gravable para los impuestos nacionales, municipales (prediales y complementarios);
- b) El sistema financiero, para la concesión de créditos de diversa índole en los que se requiera una garantía como los hipotecarios para vivienda, agropecuarios, industria, transporte, hotelería, entre otros;
- c) En los procesos judiciales y arbitrales cuando se requiere para dirimir conflictos de toda índole, entre ellos los juicios hipotecarios, de insolvencia, reorganización, remate, sucesiones, daciones en pago, donaciones, entre otros;
- d) El Estado cuando por conveniencia pública tenga que recurrir a la expropiación por la vía judicial o administrativa; cuando se trate de realizar obras por el mecanismo de valorización, concesión, planes parciales, entre otros;
- e) Los ciudadanos cuando requieren avalúos en procesos de compraventa, sucesiones, particiones, reclamaciones, donaciones o cuando los requieran para presentar declaraciones o solicitudes ante las autoridades o sustentación de autoavalúo o autoestimaciones;
- f) Las empresas del Estado o de los particulares cuando lo requieren en procesos de fusión, escisión o liquidación;
- g) El servicio a las personas naturales o jurídicas que requieren avalúos periódicos de sus activos para efectos contables, balances, liquidación de impuestos, que evidencien la transparencia de los valores expresados en estos informes presentados a los accionistas acreedores, inversionistas y entidades de control;
- h) Los dictámenes de valor de los bienes tangibles, bien sean simples o compuestos, géneros o singularidades;
- i) Los dictámenes de valor de los bienes intangibles, universalidades o negocios en operación o en reestructuración que para tal efecto determine expresamente el Gobierno Nacional.

**Artículo 5°. 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 6°. Inscripción y requisitos.** La inscripción como avaluador se acreditará ante el Registro Abierto de Avaluadores. Para ser inscrito como avaluador 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 avaluar, (c) conocimientos jurídicos generales y los específicos aplicables a los bienes a avaluar, (d) las ciencias o artes generales y las aplicadas a las características y propiedades intrínsecas de los bienes a avaluar, (e) de las metodologías generales de valuación y las específicas de los bienes a avaluar, (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 avaluar, o

(ii) Demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 1° del presente artículo;

b) Indicar datos de contacto físico y electrónico para efectos de notificaciones. Corresponde al Avaluador mantener actualizada esta información.

**Parágrafo 1°. 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 2°.** 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 7°. Territorio.** El avaluador inscrito ante el Registro Abierto de Avaluadores podrá ejercer su actividad en todo el territorio nacional.

**Artículo 8°. Inhabilidades, impedimentos e incompatibilidades.** Los avaluadores que realicen avalúos con destino a procesos judiciales o administrativos, o cuando sus avalúos vayan a hacer parte de las declaraciones y soportes que las personas y entidades realicen ante cualquier autoridad del Estado, tendrán las mismas obligaciones que los funcionarios públicos y se les aplicará en su totalidad las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, contempladas en la normatividad que regule la materia. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil a que hubiere lugar conforme a las leyes

colombianas y los requisitos, inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, contempladas en otras normas legales.

**Artículo 9º.** *Ejercicio ilegal de la actividad del evaluador por persona no inscrita.* 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. Actualmente ejercerá ilegalmente la actividad de evaluador, 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 evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores, 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 evaluadores sin serlo.

También incurre en ejercicio ilegal de la actividad, el evaluador, que estando debidamente inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores, ejerza la actividad estando suspendida o cancelada su inscripción al Registro Abierto de Evaluadores, 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 evaluador 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 evaluador 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 evaluador 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 evaluadores, 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 12.** *De los evaluadores extranjeros.* Podrán inscribirse como evaluadores los extranjeros domiciliados en Colombia, cuando exista la obligación internacional para ello, de conformidad con los tratados suscritos por el Gobierno colombiano, en materia de comercio y/o prestación de servicios, y cumplan con los requisitos exigidos para los nacionales colombianos. El extranjero deberá convalidar los títulos académicos que pretenda utilizar para su inscripción.

Lo mismo aplicará a los evaluadores extranjeros, en los estudios en los que pretendan participar y en los cálculos, asesorías y demás trabajos relacionados con el ejercicio de la actividad de evaluador, en el sector público o privado.

**Artículo 13.** *Postulados éticos de la actividad de evaluador.* El ejercicio de la valuación, debe ser guiado por criterios, conceptos y elevados fines, que propendan a enaltecerlo; por lo tanto deberá estar, ajustado a las disposiciones de las siguientes normas que constituyen su Código de Ética de la Actividad del Avaluador.

**Parágrafo.** El Código de Ética de la Actividad adoptado mediante la presente ley será el marco del comportamiento del evaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores y su violación será sancionada mediante el procedimiento establecido en el presente título, sin perjuicio de los códigos que desarrollen con base en la presente ley las Lonjas de Propiedad Raíz y las Entidades Reconocidas de Autorregulación.

**Artículo 14.** *Deberes generales del evaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores.* Son deberes generales del evaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores los siguientes:

- a) Cumplir con los requerimientos, citaciones y demás diligencias que formule u ordene la Entidad Reconocida de Autorregulación o cualquiera de sus seccionales;
- b) Cuidar y custodiar los bienes, valores, documentación e información que por razón del ejercicio de su actividad, se le hayan encomendado o a los cuales tenga acceso;
- c) Denunciar los delitos, contravenciones y faltas contra este Código de Ética, de que tuviere conocimiento con ocasión del ejercicio de su actividad, aportando toda la información y pruebas que tuviere en su poder, ante la Entidad Reconocida de Autorregulación y/o Seccionales;
- d) Respetar y hacer respetar todas las disposiciones legales y reglamentarias que incidan en actos de esta actividad;
- e) Velar por el prestigio de esta actividad;
- f) Obrar con la mayor prudencia y diligencia cuando se emitan conceptos sobre las actuaciones de los demás evaluadores inscritos en el Registro Abierto de Avaluadores;
- g) Respetar y reconocer la propiedad intelectual de los demás evaluadores inscritos en el Registro Abierto de Avaluadores sobre sus valuaciones y proyectos;
- h) Los demás deberes incluidos en la presente ley y los indicados en todas las normas legales y técnicas relacionados con el ejercicio de la valuación.

**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 evaluador 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 evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores en sus actuaciones contractuales, se regirá por lo establecido en la legislación vigente en esa materia.

**Artículo 16.** *De los deberes del Evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores en los concursos o licitaciones.* Son deberes del evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores en los concursos o licitaciones:

El evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores 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 17.** *Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades que afectan el ejercicio.* Incurrirá en faltas al Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades y por lo tanto se le podrá imponer las sanciones a que se refiere la presente ley, todo aquel evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores que:

- a) Actúe simultáneamente como representante o asesor de más de una empresa que desarrolle idénticas actividades y en un mismo tema, sin expreso consentimiento y autorización de las mismas para tal actuación;
- b) En ejercicio de sus actividades públicas o privadas hubiese intervenido en determinado asunto, no podrán luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión;
- c) Intervenga como perito o actúe en cuestiones que comprendan las inhabilidades e incompatibilidades generales de ley.

**Artículo 18.** *Faltas contra la ética del Evaluador.* Incurrirán en falta contra la ética del evaluador los evaluadores inscritos en el Registro Abierto de Evaluadores que violen cualquiera de los deberes enunciados en la presente ley.

**Artículo 19.** *Definición de falta disciplinaria.* Se entiende como falta que promueva la acción disciplinaria y en consecuencia, la aplicación del procedimiento aquí establecido, toda violación a las prohibiciones y al Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades, al correcto ejercicio de la actividad o al incumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente ley.

**Artículo 20.** *Sanciones aplicables.* La Entidad Reconocida de Autorregulación podrá sancionar a los especialistas responsables de la comisión de faltas disciplinarias con:

- a) Amonestación escrita;
- b) Suspensión en el ejercicio de la actividad de valuación hasta por tres (3) años en la primera falta y si es recurrente o reincidente o la falta lo amerita, de manera definitiva;
- c) Cancelación de la inscripción al Registro Abierto de Evaluadores.

**Artículo 21.** *Posesión en cargos, suscripción de contratos o realización de dictámenes técnicos que impliquen el ejercicio de la actividad de evaluador.* Para utilizar el título de evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores, tomar posesión de un cargo de naturaleza pública o privada, participar en licitaciones, emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de valuación ante organismos estatales o ante personas naturales o jurídicas de derecho privado, y demás actividades cuyo objeto implique el ejercicio de la actividad de evaluador en cualquiera de sus especialidades, se debe exigir la presentación en original o mediante mecanismo digital, del documento que acredita la inscripción en el Registro Abierto de Evaluadores (RAA).

**Artículo 22.** *Dictámenes periciales.* El cargo o la función de perito, cuando el dictamen comprenda cuestiones técnicas de valuación, se encomendará al evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores (RAA) en los términos de la presente ley y cuya especialidad corresponda a la materia objeto del dictamen.

## TÍTULO IV

### DE LA AUTORREGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR

**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 evaluador.* 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 Avaluadores:** Consiste en la actividad de inscribir, conservar y actualizar en el Registro Abierto de Avaluadores la información de las personas naturales avaluadoras, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

**Parágrafo 1°.** 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 2°.** 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 3°.** 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.

**Artículo 26. Entidades Reconocidas de Autorregulación.** La Superintendencia de Industria y Comercio reconocerá como Entidad Reconocida de Autorregulación a una o más personas jurídicas sin ánimo de lucro, que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Sean entidades gremiales, sin ánimo de lucro;
- b) Cuenten entre sus miembros evaluadores personas naturales o asociaciones gremiales, en las cuales, a su vez, sean miembros evaluadores personas naturales;

c) Los demás requisitos establecidos en esta ley para estas entidades.

Podrán existir Entidades Reconocidas de Autorregulación que tengan como único objeto las actividades de autorregulación establecidas y permitidas por esta ley para este tipo de entidades.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos que establece la presente ley, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de las Entidades Reconocidas de Autorregulación.

**Parágrafo 1°.** Con el fin de garantizar la cobertura y sostenibilidad de los Organismos Autorizados de Autorregulación en todo el territorio nacional, el Gobierno podrá establecer zonas o regiones para el desarrollo exclusivo de su actividad.

**Parágrafo 2°.** La función de autorregulación no tiene el carácter de función pública.

**Parágrafo 3°.** La Superintendencia de Industria y Comercio podrá suscribir acuerdos o memorandos de entendimiento con las Entidades Reconocidas de Autorregulación, con el objeto de coordinar esfuerzos en materia de autorregulación disciplinaria, de supervisión e investigación de las Entidades Reconocidas de Autorregulación.

**Parágrafo 4°.** El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y conformación del organismo de dirección de la Entidad Reconocida de Regulación. De ser necesario para garantizar la objetividad de las decisiones o por razones de buen gobierno podrá determinar que hasta una tercera parte de los miembros del órgano de dirección serán nombrados por el Gobierno Nacional. Para el ejercicio de esta potestad, deberá reglamentar la materia previamente señalando la calidad de las personas privadas a nombrar.

**Artículo 27. Requisitos.** La Superintendencia de Industria y Comercio reconocerá a las Entidades Reconocidas de Autorregulación de valuación, cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Contar con el número mínimo de miembros evaluadores y asociaciones gremiales que determine el Gobierno Nacional;
- b) Disponer de los mecanismos adecuados para hacer cumplir por sus miembros y por las personas vinculadas con ellos las leyes y normas de la actividad del evaluador y los reglamentos que la misma entidad expida;
- c) Contar con un mecanismo de ingreso de las personas jurídicas gremiales que tengan entre sus miembros evaluadores y personas naturales evaluadores para que sean miembros de la Entidad Reconocida de Autorregulación;
- d) Demostrar que sus reglamentos prevén mecanismos para que en los diferentes órganos de la Entidad Reconocida de Autorregulación se asegure una adecuada representación de sus miembros, sin perjuicio de que en el comité disciplinario se establezca una participación por lo menos paritaria de personas externas o independientes. En caso de empate, se decidirá por los miembros externos o independientes;
- e) Demostrar que las normas de la Entidad Reconocida de Autorregulación proveerán una adecuada distribución de los cobros, tarifas y otros pagos entre sus miembros e inscritos;
- f) Garantizar que las reglas de las Entidades Reconocidas de Autorregulación estén diseñadas para prevenir la manipulación y el fraude en el mercado, promover la coordinación y la cooperación con los organismos encargados de regular, así como eliminar

las barreras y crear las condiciones para la operación de mercados libres y abiertos a nivel nacional e internacional y, en general, proteger a los consumidores y usuarios de la actividad del evaluador y del interés público;

g) Garantizar que se prevenga la discriminación entre los miembros, así como establecer reglas que eviten acuerdos y actuaciones que vulneren el espíritu y propósitos de la normativa de la actividad del evaluador;

h) Demostrar que las normas de la Entidad Reconocida de Autorregulación proveerán la posibilidad de disciplinar y sancionar a sus afiliados e inscritos de acuerdo con la normatividad de la actividad del evaluador y sus propios reglamentos. Las sanciones de carácter disciplinario podrán tener la forma de expulsión, suspensión, limitación de actividades, funciones y operaciones, multas, censuras, amonestaciones y otras que se consideren apropiadas y que no riñan con el ordenamiento jurídico legal;

i) Tener Revisor Fiscal y Contadur Público;

j) Contar con los sistemas necesarios para adelantar las inscripciones en el Registro Abierto de Evaluadores;

k) Contar con un procedimiento para atender las solicitudes de información de miembros y terceros sobre los datos contenidos en el Registro Abierto de Evaluadores;

l) Contar y mantener una póliza de responsabilidad civil extracontractual en el momento que lo establezca el Gobierno Nacional;

m) Contar con un cubrimiento del territorio nacional de mínimo diez (10) departamentos;

n) Contar con un sistema que le permita registrar y mantener en su protocolo, a solicitud de los evaluadores, información sobre experiencia y actualización de los certificados de persona emitido por entidad de evaluación de la conformidad, acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), bajo la norma ISO 17024 y autorizado por una Entidad Reconocida de Autorregulación.

**Artículo 28. Medidas.** Las entidades reconocidas de autorregulación deberán asegurar los mecanismos para el ejercicio de la función disciplinaria, de la aceptación o de rechazo de sus miembros y de la provisión de sus servicios.

**Parágrafo.** En este contexto, los organismos de autorregulación no deberán imponer cargas innecesarias para el desarrollo de la competencia.

**Artículo 29. Prohibición.** Ninguna Entidad Reconocida de Autorregulación mantendrá, temporal o definitivamente como uno de sus miembros a una persona que se encuentre suspendida o cuya inscripción haya sido cancelada en cualquier Registro Abierto de Evaluadores.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas jurídicas que sean de propiedad, contraten o empleen personas naturales que se hayan inscrito a una Entidad Reconocida de Autorregulación, estarán sujetos a las sanciones de esta ley, aun cuando tales personas no sean miembros de la Entidad Reconocida de Autorregulación.

**Artículo 30. Proceso Disciplinario.** Cuando haya lugar a un proceso disciplinario, la Entidad Reconocida de Autorregulación que ejerza las funciones disciplinarias, deberá formular los cargos, notificar al miembro y dar la oportunidad para ejercer el derecho de defensa. Igualmente, se deberá llevar una memoria del proceso.

Todo proceso disciplinario deberá estar soportado por:

- a) La conducta que el miembro y/o las personas vinculadas a este desarrollaron;
- b) La norma de la actividad del evaluador o del reglamento del autorregulador que específicamente incumplieron;
- c) En caso de que exista, la sanción impuesta y la razón de la misma.

**Parágrafo.** En todo caso el proceso disciplinario que adelanten los organismos de autorregulación en ejercicio de su función disciplinaria, deberá observar los principios de oportunidad, economía y celeridad, y se regirá exclusivamente por los principios y el procedimiento contenidos en la presente ley y en las demás normas que la desarrollen.

**Artículo 31. Admisión.** La Entidad Reconocida de Autorregulación podrá negar la calidad de miembro a personas que no reúnan los estándares de idoneidad comercial financiera o capacidad para operar o los estándares de experiencia, capacidad, entrenamiento que hayan sido debidamente establecidos por dicho organismo, previamente autorizados por la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Entidad Reconocida de Autorregulación verificará las condiciones de idoneidad, trayectoria y carácter de sus miembros y requerirá que los evaluadores estén registrados en dicho organismo.

**Artículo 32. Solicitudes de Inscripción.** La Entidad Reconocida de Autorregulación deberá negar la solicitud de inscripción, cuando no se provea la información requerida o formulada en los reglamentos de dicho organismo de conformidad con los requisitos establecidos en la presente ley, o cuando el solicitante no reúna las calidades para hacer parte del mismo, de conformidad con los requisitos establecidos en su reglamento de la entidad.

**Artículo 33. Motivación de las Decisiones.** En los casos en que se niegue la inscripción, la membresía o se niegue la prestación de un servicio a uno de los miembros, la Entidad Reconocida de Autorregulación deberá notificar a la persona o personas interesadas sobre las razones de esta decisión y darle la oportunidad para que presente sus explicaciones.

**Artículo 34. Negación o Cancelación de Inscripciones.** La Entidad Reconocida de Autorregulación negará, suspenderá o cancelará la inscripción de personas que hayan sido expulsadas de otros Organismos de Autorregulación o de un miembro que realice prácticas que pongan en riesgo los derechos o intereses de importancia de los consumidores o usuarios de los evaluadores, de otros agentes del mercado, al Estado o a la misma Entidad Reconocida de Autorregulación. En estos eventos se deberá informar previamente a la Superintendencia de Industria y Comercio.

## TÍTULO V

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

**Artículo 35. Día del evaluador.** Se establece como día del evaluador el 13 de diciembre, el cual será conmemorado cada año, a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 36. Intervención del Estado en el Sector Inmobiliario.** El Estado intervendrá en la economía, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de buscar la formalización, productividad y la sana competencia en el sector inmobiliario. Para ello, la obligación de autorregulación de las personas naturales involucradas en este sector de la economía, los requisitos para el ejercicio de la actividad inmobiliaria por personas naturales

y los de las Entidades Reconocidas de Autorregulación serán los mismos establecidos en la presente ley.

**Artículo 37. Autoridades.** Corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la reglamentación de la presente ley, así como verificar la creación y puesta en funcionamiento de las Entidades Reconocidas de Autorregulación de la actividad del evaluador.

Corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre:

- a) Las Entidades Reconocidas de Autorregulación de la actividad del evaluador, y una vez lo reglamente el Gobierno Nacional, a las entidades reconocidas del sector inmobiliario;
- b) Los organismos de evaluación de la conformidad que expidan certificados de personas de la actividad del evaluador, y una vez lo reglamente el Gobierno Nacional de los certificados de competencias laborales del sector inmobiliario;
- c) Las personas que sin el lleno de los requisitos establecidos en esta ley o en violación de los artículos 8° y 9° de la misma, desarrollen ilegalmente la actividad del evaluador.

Para el ejercicio de las funciones establecidas en la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio aplicará los procedimientos e impondrá las sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes.

**Artículo 38.** Las entidades a las que se refiere el artículo 26 podrán ejercer algunas o todas las funciones de autorregulación del artículo 24, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional. La función del Registro Abierto de Avaluadores no podrá ser ejercida con independencia de las otras tres funciones señaladas en el artículo 24.

**Artículo 39.** Esta ley rige seis (6) meses después de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga el artículo 50 de la Ley 546 de 1999 y la lista a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio de que tratan los artículos 60 y sucesivos de la Ley 550 de 1999, así como todas las demás normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

**Roy Leonardo Barreras Montealegre.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Gregorio Eljach Pacheco.**

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

**Augusto Posada Sánchez.**

El Secretario General la honorable Cámara de Representantes,

**Jorge Humberto Mantilla Serrano.**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL**

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 19 de julio de 2013.

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

**Sergio Díazgranados Guida.**

La Ministra de Educación Nacional,

**María Fernanda Campo Saavedra.”**

## **NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS**

Las normas acusadas de la Ley 1673 de 2013 son violatorias de los artículos 26, 16, 28, 25, 2º, 13, 150, 152, literal a) y 189 de la Constitución Política conforme a los razonamientos que se expondrán a continuación.

## **CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS**

### **\* Antecedentes históricos, normativos-constitucionales y doctrinarios.**

1. Durante la vigencia del Antiguo Régimen, es decir antes de la Revolución Francesa de 1789 la relación entre gobernantes y gobernados no reconocía a éstos una esfera personal de libertad como derecho, sino que simplemente establecía una relación de poder entre el monarca y los súbditos, que carecían de la condición de ciudadanos. Por ello, conforme a los planteamientos de orden filosófico que informaron los postulados de esa revolución, fueron esenciales la libertad personal en todas sus manifestaciones y la igualdad, que tuvo expresión inicialmente en la proposición de Danton conforme a la cual *“Quedan abolidos todos los privilegios”*.

2. La revolución no se limitó a enunciar el derecho del ser humano a ser libre sino que además de afirmar la libertad física del individuo frente a la arbitrariedad que podría privarlo de ella, específicamente estableció con entidad propia algunas libertades particulares y concretas, como la libertad de locomoción para trasladarse de un lugar a otro sin permiso y sin autorización del monarca o de otras autoridades; la libertad de pensamiento que no quedara limitada tan solo a ese acto individual sino que, en lo externo tuviera manifestaciones específicas bajo la forma de la libertad de expresión oral, escrita o de cualquier otra forma para comunicar el pensamiento al resto de la sociedad en que se desenvuelve el hombre; la libertad religiosa, para sustituir con ella la religión como asunto de Estado, la que trajo como consecuencia la

libertad de cultos pues mediante los actos litúrgicos se hace pública la creencia religiosa; la libertad e, íntimamente ligada tanto a la libertad como a la propiedad que reconoció como derecho la revolución francesa, se impuso entonces que el individuo pudiese sin injerencia alguna de la autoridad, esto es de manera libre, escoger la actividad económica y la actividad laboral, las que se conocieron como la libertad de empresa y de iniciativa privada en lo económico y la libertad del trabajo, la que implica, además la existencia de otra libertad complementaria, **la de escoger profesión u oficio.**

Quedo así de esta manera establecido que el individuo no es solamente libre para decidir en qué trabaja, a que dedica su esfuerzo intelectual o material para la producción de bienes o servicios y para procurarse el sustento personal y el de su familia, sino que esa libertad es distinta pero complementada con la de escoger profesión u oficio según sus propias aptitudes, lo que significa que queda entonces seriamente cuestionado y abolido el sistema medieval conforme al cual los oficios y profesiones se transmitían de generación en generación, es decir, eran heredados, sin posibilidad de que la persona pudiera realizar a plenitud sus propias aptitudes con entera libertad, oficios respecto de los cuales, además habría que ascender en el gremio respectivo empezando de los bajos escalafones hasta llegar a los más altos, en una sociedad rígidamente organizada por estamentos.

3. Acorde con lo acabado de recordar en la sociedad del medioevo y hasta la revolución francesa las formas ordinarias de asociación de los obreros y artesanos y de quienes desempeñaban alguna profesión, era la de los gremios y corporaciones. Los gremios fueron de dos categorías: abiertos y cerrados. Los primeros cuando libremente se asociaban obreros y artesanos sin importar cual era la profesión de cada uno; y los segundos, cuando se agrupaban individuos del mismo oficio o profesión. Esas organizaciones gremiales en Francia adoptaron el nombre de *maestrías* y en Alemania se denominaron *hermandades*.

La organización de los trabajadores por agremiaciones aniquiló la iniciativa particular y constituyó un dique forzoso para la libertad personal, que en lo económico tuvo expresión en la existencia de los monopolios para el ejercicio de ciertas actividades, es decir, fue una fuente de existencia, mantenimiento y expansión de los privilegios.

Ello explica que en los años inmediatamente anteriores a la revolución francesa el ministro Roberto Jacobo Turgot suprimió las maestrías y proclamó que el derecho a la libertad de trabajo debería ser garantizado, medida esta que a quienes se beneficiaban de los privilegios existentes los condujo a combatirla con acrimonia. Sucedida ya la revolución la Asamblea Constituyente y Legislativa de Francia en el año de 1791 estableció que *"Toda persona será libre de hacer el negocio o de ejercer la profesión, arte u oficio que estime conveniente"*, norma esta que como salta a la vista, guarda relación estrecha con el artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del

Ciudadano conforme al cual *“Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”* y, con el artículo 4º de la misma según el cual *“La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro”*, norma que guarda estricta relación con el postulado formulado por Montesquieu en el que para expresar el fundamento mismo de la convivencia civil señaló que *“Los límites de los derechos de cada uno, son los derechos de los demás”*.

4. La Constitución colombiana de 1886, en su artículo 44 estableció que *“Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores”*, norma esta que además estableció la facultad de inspección por las autoridades de *“las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas”* y facultó a la ley para *“exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares”*.

El citado artículo 44 de la Constitución original de 1886 fue objeto de reformas mediante Acto Legislativo No. 1 de 1918, para agregar la posibilidad de exigir título de idoneidad respecto de la profesión de abogado, y por Acto Legislativo No. 1 de 1932 respecto de la profesión de ingeniero.

Posteriormente conforme a lo dispuesto por el artículo 15 del Acto Legislativo No. 1 de 1936, se imprimió nueva redacción a la norma constitucional en cuestión y se estableció que *“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones”*, con facultades de inspección para éstas y los oficios respecto de la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Como se ve, en lugar de una enumeración casuística se optó por una regla general para que los títulos de idoneidad y la reglamentación de ejercicio de las profesiones, no sea, en adelante, objeto de norma constitucional para cada una, sino que se optó por una norma de carácter constitucional abierta y general que permita al legislador el ejercicio de su potestad sin reformar, en cada caso la Constitución Política.

Esa evolución constitucional avanzó con el Acto Legislativo No. 1 de 1945 cuyo artículo 71, como una garantía para la protección de los derechos de las personas estableció que, salvo excepciones señaladas por la ley, *“Nadie podrá litigar en causa propia o ajena, si no es abogado inscrito”* y ordenó que desde la vigencia de ese acto legislativo *“solo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional”*.

5. La Constitución de 1991 en el Preámbulo señala que ella se expide, entre otras finalidades para asegurar a los habitantes de Colombia entre otros valores constitucionales *“el trabajo”*, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice *“un orden político, económico y social justo”*, lo que significa que es el trabajo uno de los valores fundantes de la Constitución Política; y luego, en el artículo 25, al igual que lo había hecho

el artículo 17 de la Carta Política anterior conforme a la reforma constitucional de 1936, se establece que *“El trabajo es un derecho y una obligación social”,* que tendrá *“la especial protección del Estado”*, derecho este que se garantiza a todas las personas *“en condiciones dignas y justas”*.

Sobre este derecho desde los albores de la interpretación de la nueva Carta Política, se dijo por la Corte Constitucional en sentencia T-008 de 18 de mayo de 1992 *“El derecho al trabajo es una manifestación de la libertad del hombre y por tanto en último término tiene su fundamento en la dignidad de la persona humana”*.

6. Pese a su estrecha relación el derecho al trabajo es distinto al de escoger libremente profesión u oficio, punto este que expresamente ha sido aceptado por la doctrina universal. En efecto, y a título de ejemplo, se observa que:

6.1. La Constitución Española de 1978 reconoce en su artículo 35, como dos derechos distintos el derecho al trabajo y la libertad para elegir profesión u oficio. Respecto de ellos, se expresa por Javier Pérez Royo en su *“Curso de Derecho Constitucional”* Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, Barcelona, Octava Edición, 2002, página 557, lo que sigue:

*“En lo que se refiere al segundo, no hay prácticamente nada que decir a estas alturas de la historia. Se trata de un derecho de vieja tradición liberal, que fue muy importante en los orígenes del Estado Constitucional, ya que con el se venía a poner fin jurídicamente al sistema gremial característico del Antiguo Régimen...El único problema que se ha planteado es un problema reflejo, podríamos decir, como consecuencia de la existencia de ‘profesiones colegiadas’, para cuyo ejercicio la propia Constitución contempla y el ordenamiento establece determinadas limitaciones...”*

Por su parte el Profesor Luis María Díez-Picazo, en su obra *“Sistema de Derechos Fundamentales”*, Editorial Thompson – Civitas, Madrid 2003, página 432 - 433, expresa:

*“Ciertamente, nadie puede ser forzado a trabajar; pero la mención de un deber de trabajar en el art. 35.1 CE da cobertura a eventuales medidas legislativas –por ejemplo, de índole fiscal- desfavorables para la holganza. El libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1CE), sobre el que se apoya la cláusula general de libertad, ha de encausarse a través de la **vita activa** (art. 35.1 CE), de manera que no cabe invocar la Constitución, para tutelar la pereza.// En cuanto a derecho propiamente dicho, el derecho al trabajo presenta dos facetas principales: la libertad de trabajar y la libertad de elegir profesión u oficio. La primera de las facetas mencionadas implica que el trabajo es una actividad constitucionalmente libre, que el Estado no puede impedir a los ciudadanos que trabajen. Es importante subrayar que aquí la idea de trabajo incluye toda actividad humana productiva y, por consiguiente, tanto el trabajo por cuenta ajena como el trabajo autónomo...// En su faceta*

de libertad de elección de profesión u oficio, el derecho al trabajo significa: primero, que nadie puede ser obligatoriamente adscrito a un tipo de trabajo; y, segundo, que no existen tipos de trabajos cerrados o reservados a determinadas clases de personas. La libertad de elección de profesión u oficio es, así una conquista básica de las revoluciones liberales, pues supone la negación radical de la sociedad estamental y gremial propia del Antiguo Régimen. Que no sean constitucionalmente admisibles los gremios no significa que el legislador no pueda regular, cuando así lo requiera el interés general, el ejercicio de oficios y profesiones. Lo que el art. 35.1 CE exige es que, cualquier ciudadano que reúna las condiciones legalmente establecidas, pueda acceder a la ocupación de que se trate. Hay que destacar que, sin perjuicio de cuanto luego se dirá acerca de las profesiones tituladas, la Constitución no impone una reserva de ley para la regulación del ejercicio de profesiones y oficios, ni existe un contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada actividad profesional... Lo que el art. 35.1 CE garantiza, en otras palabras, no es un determinado contenido de cada profesión u oficio, sino la libertad de dedicarse a ellos tal como estén regulados por leyes y reglamentos”.

6.2. En la Ley Fundamental Alemana, el artículo 12.1 regula lo atinente al ejercicio profesional. Sobre el particular en la obra colectiva “Manual de Derecho Constitucional”, en la que se compilan monografías escritas por Benda y otros, en la concerniente a la “Ley Fundamental y Orden Económico”, a cargo del Profesor Juan Jorge Papier, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid – Barcelona, Segunda Edición, Año 2001, páginas 584 – 585, se expresa que:

“a) En contra de lo que parece deducirse del tenor literal del art. 12.1 GG, las facultades de regulación del legislador no solo se refieren al **ejercicio profesional**. En principio, abarcan así mismo el acceso y la continuidad en una profesión, es decir, la **libertad de elección profesional**. Pero de acuerdo con el principio de proporcionalidad, como límite general a la intervención del Estado dimanante del postulado del Estado de Derecho, los márgenes de regulación del legislador difieren en su amplitud: el legislador es tanto más libre cuanto más se limita a la mera regulación del ejercicio; y su capacidad de maniobra es tanto más restringida, cuanto más afecta a la libre elección profesional. Pero tampoco se debe exagerar la diferenciación entre libertad en el ejercicio y libertad de elección profesional en el ámbito de aplicación del art. 12.1 GG hasta reducirla a una simplificación formal. Posee una relevancia indiciario-sintomática de realizar con su ayuda una graduación definitiva de la intensidad de la intervención. Hay intervenciones en la libertad profesional –por mucho que desde un punto de vista formal solo afecten a la libertad en el ejercicio profesional- son materialmente comparables en cuanto a su gravedad a limitaciones en la libertad de elección de su profesión, y, consiguientemente, deben someterse a las correspondientes barreras a la intervención”. (Resaltados propios del texto).

Es decir, la intervención estatal respecto de la libertad para escoger profesión u oficio y para el ejercicio correspondiente, se encuentra limitada constitucionalmente por lo que el autor mencionado denomina *"la interdicción de la desmesura"* que *"constituye una garantía de mínimos de carácter permanente, propia de un Estado de Derecho, que en parte se ve ampliada –como en el caso de las limitaciones objetivas al acceso a determinadas profesiones– por requisitos específicos, derivados del Derecho Fundamental afectado, que el legislador tiene que observar en su intervención. El principio de proporcionalidad exige para la intervención legislativa en las libertades económicas la existencia de un motivo constitucionalmente legítimo, la idoneidad de los instrumentos de intervención elegidos, su absoluta necesidad en el sentido de la elección del medio menos gravoso, así como un equilibrio entre la trascendencia de la intervención y la utilidad obtenida, y, por consiguiente, una cierta proporcionalidad en la relación de medios a fines"*. (Obra citada página 597).

#### \* Cargos de inconstitucionalidad.

7. Conforme a los antecedentes históricos, constitucionales y doctrinales expuestos, así como según la jurisprudencia constitucional correspondiente, la Ley 1673 de 2013 es violatoria de las normas constitucionales que se denuncian como infringidas al formular la acusación de inexequibilidad contenida en esta demanda, por cuanto:

7.1. Como regla general, en ejercicio de su propia libertad, las personas pueden en virtud de ésta desempeñar ocupaciones, artes y oficios sin sujeción a regulación específica salvo que ellas impliquen un **riesgo social**. Por ello el artículo 8º del Código Sustantivo del Trabajo prohíbe impedir a los demás el desempeño libre de su trabajo o impedirles la dedicación *"a la profesión, industria o comercio que les plazca"*, obviamente si es lícito su ejercicio. Ello exige, entonces que la limitación del mismo se realice mediante decisión de la autoridad competente debidamente motivada y con una justificación constitucional expresa, clara y específica. En este caso la Ley 1673 de 2013, conforme a su epígrafe *"reglamenta la actividad del evaluador"* y, en su artículo 2º señala que quienes se dediquen a esa actividad *"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"*.

Así se define quienes son los destinatarios de la ley y, acorde con ello en el artículo 1º de la misma se expresa que ella tiene por objeto *"prevenir los 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"*, así como propender *"por el reconocimiento general de la actividad de los evaluadores"*.

De entrada ha de observarse que la exigencia de títulos de idoneidad para el desempeño libre de las profesiones u oficios solo puede realizarse en virtud de la ley cuando existan “*riesgos sociales*” que así lo justifiquen. De lo contrario, el legislador socava la esfera de la libertad individual. Por tal razón no es suficiente con mencionar o enunciar de manera abstracta la existencia de un riesgo social, sino que es indispensable que el legislador cumpla con la carga de precisar, esto es de definir concretamente en qué consiste el riesgo social que con la reglamentación que se expida pretende conjurarse de manera preventiva para proteger a la sociedad y al interés general.

No basta entonces con la simple afirmación de que se pretende evitar la “*inequidad*”, como se asevera en el artículo 1º de la ley en cuestión, pues esta es una expresión que cae en el vacío si el propio legislador no le da un contenido que con suficiencia deje clara la razón por la que considera que así se conjura un hipotético riesgo social que con esa reglamentación podría evitarse; tampoco es suficiente decir que si no se expide la reglamentación a que se refiere la ley podría presentarse un riesgo de “*injusticia*”, sin que se señale en qué consiste ésta; ni tampoco de “*ineficiencia*” pues si esta es lo contrario de eficiencia queda la carga al legislador de justificación de la expedición de la norma para combatirla; e igualmente se echa de menos que el legislador hubiere expresado la razón por la cual la actividad que desempeñan los evaluadores es la causa directa de una “*restricción del acceso a la propiedad*”; o cómo la actividad desempeñada por los evaluadores antes de la expedición de la ley los hace sujetos de la comisión de posibles engaños “*a compradores y vendedores o al Estado*”, o que desempeñan su actividad con “*falta de transparencia*”.

El legislador enjuició de manera negativa la actividad que se cumple por personas dedicadas, en forma libre y con sujeción a las normas existentes antes de la expedición de esa ley a una actividad lícita, sin fórmula de juicio para derivar de esa afirmación la restricción a la libertad de escoger de manera autónoma la actividad a que se dedican para ejercer no solo la libertad de trabajar sino un oficio o profesión amparados directamente por la Constitución Política.

Con desmedro absoluto al respeto que la Constitución impone a la libertad para el ejercicio del derecho al trabajo y con violación de la prohibición de la denominada “*interdicción de la desmesura*” en el contenido de la legislación, se irrumpe, entonces, **en una restricción no justificada de la libertad para escoger de manera libre y autónoma el oficio o la actividad laboral y económica a que lícitamente pueden dedicarse**, y en efecto se dedicaron y se dedican los que ahora son destinatarios de la nueva ley. Es decir, **sin que se encuentre debidamente acreditado y no simplemente enunciado el motivo constitucionalmente legítimo para la restricción de la libertad personal no solo en el ámbito del derecho al trabajo, a escoger profesión u oficio y a la iniciativa privada, y sin que tampoco se encuentre demostrado que el único instrumento de intervención para lograr esos supuestos y no demostrados**

motivos constitucionalmente legítimos para expedir esta ley tengan la idoneidad para realizar tal intervención.

Tampoco se encuentra demostrada que la normatividad escogida sea el menos gravoso de los medios para coartar o restringir una libertad garantizada directamente por la Constitución Política. Así, se echa de menos que con la legislación anterior se causaran los estragos sociales que simplemente se enuncian y, por consiguiente, queda en el vacío la necesidad de la expedición de una legislación restrictiva y más gravosa; y, sin justificación alguna una intervención de tal trascendencia que priva hacia el futuro del ejercicio de una actividad constitucionalmente legítima, a quienes libremente la venían ejerciendo, al amparo de la legislación preexistente.

7.3. Del mismo modo, si en el futuro solamente pueden ejercer la actividad de evaluadores conforme a lo dispuesto por la Ley 1673 de 2013 quienes se encuentren inscritos en el Registro Abierto de Evaluadores que deberá funcionar bajo la responsabilidad de las denominadas “*Entidades Reconocidas de Autorregulación*”, **es claro entonces que quienes en tal registro no se inscriban o no sean admitidos a la inscripción por el supuesto incumplimiento de los requisitos exigidos para el efecto, quedan entonces privados, sin motivo constitucional de la libertad para ejercer su trabajo** que antes era lícito y restringidos así en el libre ejercicio de un oficio, actividad o profesión lícito y libre conforme a la Carta Política, del cual derivan sus ingresos para la satisfacción de sus necesidades personales y familiares. Es decir, la ley que se impugna resulta así contraria a la finalidad de la protección al trabajo en un Estado Social de Derecho y del respeto y garantía a la libertad y a la dignidad en un Estado democrático constitucional

Como consecuencia obligada de las falencias constitucionales ya aludidas por imponer limitaciones objetivas a un derecho sin justificación constitucional y por haber elegido para hacerlo un instrumento legislativo que desborda el límite a los derechos fundamentales que dice regular, **es evidente, adicionalmente que la norma expedida no reporta ninguna utilidad social, pues antes de su expedición la actividad y los dictámenes rendidos por los peritos evaluadores ya se encontraba regulada y de manera eficiente por la ley preexistente.** En efecto, en lo relativo al auxilio de conocimientos técnicos, científicos o profesionales requeridos por los jueces, los peritos en todos los códigos de procedimiento expedidos en la historia de la República fueron regulados en su actividad como auxiliares de la justicia por los respectivos códigos de procedimiento tanto en materia civil, como administrativa y jurisdiccional penal. Así, se exige la conformación de listas de auxiliares de la justicia, se les designa por sorteo, se permite en el nuevo Código General del Proceso y en la Ley 1437 de 2012, llevar a conocimiento del juez peritajes por las propias partes libremente escogidos por éstas, y, ahora esta legislación queda dejada de lado por la nueva regulación legal que exige previamente formar parte del Registro de Evaluadores en entidades reconocidas de “*autorregulación*” que forman así grupos selectos, cotos

cerrados, que conforman un grupo restringido que en contravía a la evolución histórica restablece, aunque sin atreverse a decirlo un nuevo gremio, el de los evaluadores inscritos, que sustituye la libertad de ejercer esa actividad por quienes tengan los conocimientos técnicos, científicos, artísticos o profesionales para el desempeño de esa actividad.

Recuérdese, además que siempre ha sido un principio general del derecho que cualquier dictamen rendido por peritos en cualquier ramo científico, técnico o artístico se encuentra sujeto al ejercicio del derecho de contradicción precisamente mediante la objeción por haberse incurrido en error grave, o para que se aclare o complemente, si éste fue rendido ante cualquiera de las autoridades jurisdiccionales; y, del mismo modo en el campo privado es evidente que no existe restricción alguna para aducir frente a un dictamen pericial otro de la misma índole. Precisamente por ello desde antiguo existe en el derecho penal sanción de esa índole para el perito o evaluador que actúe en forma manifiestamente contraria a la ley o a la realidad de aquello que fue sometido a su especial conocimiento por su versación en la materia.

**Queda entonces demostrada la inutilidad de la nueva reglamentación, que se suma a la falta de motivación constitucional que justifique su expedición, así como a la ausencia de demostración de la idoneidad del instrumento legislativo adoptado por el legislador para regular en forma restrictiva una actividad lícita.**

7.3. Podría aducirse que la reglamentación contenida en la Ley 1673 de 2013 para regular *“la actividad del evaluador”* queda dentro de la órbita propia del ejercicio de la función legislativa, es decir, dentro de lo que se ha denominado la potestad de configuración de la ley por quien tiene a su cargo la creación, modificación, subrogación o derogación de las leyes y que, por lo mismo, se encuentra acorde con las atribuciones que al Congreso de la República se establecen por el artículo 150 de la Carta Política.

Pese a la fuerza aparente de este argumento, ella desaparece por completo si se observa que **la escogencia de profesión u oficio es una manifestación particular, específica y concreta de la libertad personal**, que hoy tiene consagración constitucional de manera general en el artículo 16 de la Carta Política en cuanto en él se garantiza a todas las personas el libre desarrollo de su personalidad sin otras limitaciones que las que se deriven de los derechos de los demás y el orden jurídico, así como en la prohibición expresa de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas conforme al artículo 17 Superior y la garantía conforme a la cual *“toda persona es libre”* a que se refiere el artículo 28 de la Carta y que, es justamente el sustrato mismo del artículo 6º constitucional que solo hace a los particulares responsables por la infracción de la Constitución y de las leyes. Es decir, la libertad se encuentra expandida por la Constitución en los derechos fundamentales de las personas y, luego, se consagra de manera particular y concreta en cuanto hace relación a la libertad de trabajo que garantiza el

artículo 25, libertad esta que no es posible escindir de la que para escoger profesión u oficio le otorga a todas las personas el artículo 26 de la Constitución.

Por ello, se dijo por la Corte Constitucional en sentencia C-606 de 14 de diciembre de 1992, que resulta en este caso de trascendencia recordar que:

*“Ahora bien, los derechos fundamentales y dentro de ellos el derecho a escoger profesión u oficio, cuentan con límites internos y externos. Son límites internos aquellos que señalan las fronteras del derecho como tal y que conforman su propia definición; son límites externos los establecidos expresa o implícitamente por el propio texto constitucional, para defender otros bienes o derechos protegidos expresamente por la Carta.*

*“Así, la Constitución establece un límite al derecho consagrado en el artículo 26, al señalar que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones que exijan formación académica, y que las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de tales profesiones... Así las cosas, es claro que el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. Pero dadas las garantías de igualdad y libertad que protegen este derecho, las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado ‘límite de los límites’, vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia.*

*“En primer lugar en la Constitución vigente las limitaciones a este derecho tienen reserva de ley. Así, el legislador es el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar en cada caso el ejercicio de tareas que exijan formación académica....*

*“En segundo lugar, la exigencia de títulos de idoneidad está limitada en primera instancia a las profesiones u oficios que exijan realmente estudios académicos, así como por los alcances de la tarea a realizar y el interés concreto que se pretenda proteger.*

*Dichos títulos deben estar directamente encaminados a certificar la cualificación del sujeto para ejercer la tarea. Así, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requiere para proteger los derechos de otras personas. Cuando la reglamentación del derecho lo somete a requisitos innecesarios, o lo condiciona más allá de lo razonable, o disminuye las garantías necesarias para su protección se estará frente a una clara violación del contenido esencial del derecho.*

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

*“En consecuencia, esta Corte advierte que toda regulación de una profesión debe consultar el interés general, legítimamente definido y debidamente probado.*

*“De otro modo existiría el grave riesgo de profundizar la desigualdad social mediante la negación del ejercicio del derecho al trabajo...”*

*“Acorde con todo lo anterior, esta Corte considera que en materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana.*

*“En conclusión, la intervención del Estado en el derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman su contenido esencial. La reglamentación de una profesión no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones. Todo trabajo lícito dignifica y enaltece a la persona humana.”*

7.4. De esta suerte y si se tiene en cuenta que los artículos 1º y 2º de la ley en cuestión definen el marco filosófico-jurídico de la misma en cuanto allí se establece su campo de aplicación, es decir quienes son los destinatarios de ella y los objetivos que se pretenden alcanzar; y, demostrado como esta que no se respetó en ellos el límite del contenido esencial del derecho a escoger profesión u oficio y que se vulneró el derecho al trabajo, en la medida en que no se cumple con la carga que la Constitución impone al legislador sobre la acreditación de la necesidad de la norma que expide para reglamentar un derecho fundamental, así como que el medio escogido es el menos gravoso entre otros posibles para que no se afecte el núcleo esencial del derecho reglamentado, al igual que la medida como límite propio para no afectar además de la libertad, el derecho a la igualdad y la utilidad de la norma, para preservar con el cumplimiento de estos requisitos el respeto a la libertad, la igualdad y la dignidad de la persona humana, ello sería suficiente para que por la Corte se declare la inexequibilidad de toda la ley acusada, pues sus demás artículos no son sino trasunto de los dos primeros que trazan su marco filosófico y jurídico.

Con todo, a continuación se expondrán otros argumentos para declarar la inexequibilidad de la ley acusada.

8. Los artículos 5º, 6º, 9º, 10, 11, 15, 16, 23 y 24 de la Ley 1673 de 2013, vistos en conjunto constituyen un eje que la ley impone como de obligatorio acatamiento para quienes se dediquen a la actividad de avaluar bienes de cualquier especie, de las cuales el artículo 4º sólo menciona, a título de ejemplo algunas.

Tales normas son contrarias a la Constitución Política, por las siguientes razones:

8.1. En el artículo 5º de la ley mencionada se dispuso la creación del *“Registro Abierto de Avaluadores”*, del que, además, se ordena que actuará *“bajo la responsabilidad de Entidades Reconocidas de Autorregulación”*.

La simple creación del registro mencionado, no tendría ninguna consecuencia jurídica violatoria de la Constitución Política. Pero si esa norma de orden legal se une al artículo 23, parágrafo 2º de la misma ley, aparece entonces que a quienes deseen desempeñar esa actividad en la sociedad colombiana se les impone como un deber jurídico de ineludible cumplimiento *“la obligación de registro inicial ante el Registro Abierto de Avaluadores”*, con un plazo perentorio que la propia ley señala para el efecto, en cuanto en ella se agrega que tal registro *“deberá realizarse dentro de los veinticuatro meses siguientes 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”*.

Como se puede observar, en adelante, cumplido ese plazo máximo quien pretenda desempeñar la actividad de avaluador deberá, necesariamente inscribirse en el registro que se crea por la ley para ese efecto. Es decir, al igual que en la época medieval en la que se exigía para desempeñar un arte, oficio u ocupación la **pertenencia a un gremio** en el cual se empezaba por la categoría de **aprendiz** en las maestrías francesas o en la hermandades alemanas, ahora, y a pesar de haber pasado tanta agua bajo el puente para consagrar en el artículo 25 de la Carta el derecho al trabajo, y en los artículos 15 y 28 de la Constitución la libertad humana, una de cuyas expresiones es la libertad para el desempeño de cualquier profesión u oficio como lo consagra el artículo 26 Superior, se exige por la Ley 1673 de 2013 que en lugar de la libertad, ella se sustituye por el cumplimiento de unos requisitos que imponen una inscripción, para que después de ello se pueda ejercer una actividad lícita, con una reglamentación que trae como consecuencia necesaria que en adelante **la actividad de avaluador quede circunscrita a un grupo cada vez más cerrado de personas que podrán desempeñarla como un privilegio que rompe la igualdad en desmedro de la libertad de los demás**, propósito este que fácilmente queda en evidencia con las normas acabadas de mencionar y con el análisis que a continuación se realiza de otras normas imbricadas con las anteriores.

8.2. Ello se desprende, sin dificultad y de manera natural del propio artículo 9º de la ley en cuestión que tipifica como *“Ejercicio ilegal de la actividad del evaluador”* el desempeño de esta actividad en el seno de la sociedad, *“por persona no inscrita”*, ejercicio ilegal que, por si fuera poco, se eleva a la categoría de delito, pues en la propia ley en el mismo artículo 9º en el primer párrafo, se agrega que *esa ilegalidad en el ejercicio de esa actividad, se considerará “como simulación de investidura o cargo y será sancionado penalmente en la forma descrita por el artículo 426 de la Ley 599 de 2000”*, disposición esta que, como se observa, es una *“amplificación del tipo”* conforme a la teoría del delito.

En la misma dirección y por ministerio del mismo inciso 1º, del artículo 9º de la ley acusada se extiende también al desempeño de la actividad de valuador por *“la persona que sin cumplir los requisitos previstos en esta ley, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta actividad”*. Es decir, se hace también punible dentro del marco de la norma penal contenida en el artículo 426 de la Ley 599 de 2000 a quien aun cuando no ejerza la actividad de evaluador, simplemente incurra en la práctica de *“cualquier acto”* comprendido en esa actividad, aunque esa no sea su actividad ocupacional ordinaria.

De igual modo, continúa en la carrera que parece no tener fin para ampliar el tipo penal a que se ha hecho alusión, pues también incluye como sujeto del delito contemplado en el artículo 426 de la Ley 599 de 2000 al que se anuncie al público *“como evaluador inscrito en el Registro Abierto de Evaluadores, sin el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley o cuando indique ser miembro de alguna Lonja de Propiedad Raíz o agremiación de evaluadores sin serlo”*, o al que ejerza esa actividad cuando le haya sido *“suspendida o cancelada su inscripción”*, lo mismo que *“cuando dentro de los procesos judiciales desempeñe su función sin estar debidamente autorizado por el funcionario competente”*.

Como se puede observar, la falta de inscripción en el *“Registro Abierto de Evaluadores”*, no significa nada distinto de hacer tabla rasa del artículo 26 de la Carta Política, pues en vez de la libertad para escoger profesión u oficio, lo que ahora se exige es la pertenencia a una cofradía; y a quienes a ella no se inscriban, a semejanza de los inquisidores con mando, se les perseguirá ahora por la entidad reconocida de *“autorregulación”*, o por cualquiera que los denuncie, hasta reducirlos a prisión por la comisión de un delito, lo que demuestra, de manera fehaciente la violación de los artículos 26, 16 y 28 de la Constitución Política, en armonía con el derecho al trabajo que garantiza el artículo 25 de la Constitución Política.

Para que no quede duda alguna del estrechamiento del círculo para que esa actividad de evaluador solo se desempeñe por algunos a quienes se les conceda ese privilegio, se agrega luego en el artículo 10º que incurrirán en *“Encubrimiento del ejercicio ilegal de la actividad del evaluador de persona*

*no inscrita*", quien, ya se trate de persona natural o jurídica, permita ese ejercicio que se considera contrario a la ley por no estar inscrito y que es igualmente un delito, encubrimiento para cuya sanción será competente la Superintendencia de Industria y Comercio, según lo dispone el artículo 10º, primer inciso, de la ley acusada, que expresa a continuación que tales sanciones se impondrán *"de conformidad con el procedimiento y montos señalados en esta ley"*, pero después guarda silencio sobre ello.

Nótese, la falta de coherencia absoluta del legislador en este caso, pues si en el artículo 9º definió el ejercicio ilegal de la actividad del evaluador sin estar registrado como delito, la consecuencia necesaria de realizar el encubrimiento de esa supuesta actividad delictual, sería entonces que tal encubrimiento es un delito; y, sin embargo, dispone en el artículo 10º que ese encubrimiento será sancionado no por los jueces penales sino por la Superintendencia de Industria y Comercio que no ejerce para el caso una función jurisdiccional penal ni puede ejercerla, por cuanto el artículo 116 de la Carta de manera expresa prohíbe atribuir funciones jurisdiccionales para adelantar la instrucción de sumarios o para juzgar delitos a las autoridades administrativas a quienes de manera excepcional y para materias precisas se les atribuya función jurisdiccional. Y si no se tratara de que tal encubrimiento es un delito, tampoco tiene asidero que una Superintendencia, que ejerce conforme a la Constitución funciones de supervigilancia y control en nombre del Presidente de la República sobre algunas actividades, en ejercicio de la función administrativa que a aquél le corresponden como suprema autoridad administrativa, ahora ejerza una función de carácter policivo con respecto a personas naturales o jurídicas cuando, a su juicio, realicen encubrimiento de actividades desempeñadas por quienes no están inscritos en un registro público.

8.3. Para reiterar y confirmar las razones de inconstitucionalidad de la Ley 1673 de 2013 ya aducidas, el artículo 24 de esta ley le atribuye a las *"Entidades Reconocidas de Autorregulación"*, que son **entidades privadas**, conforme se desprende del artículo 26 de la misma ley, las siguientes funciones: *"Función normativa"*, *"Función de supervisión"*, *"Función disciplinaria"* y *"Función de Registro Abierto de Evaluadores"*, todas las cuales, según el parágrafo 3º del artículo 24 serán compatibles con las *"actividades de normalización técnica y certificación de personas bajo el sistema de evaluación establecidos en la norma ISO 170024, previa acreditación de la misma por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia –ONAC–"*.

Respecto de estas funciones, salta a la vista la violación de la Constitución. En efecto, si de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26 de la Carta Política la regla general para el ejercicio de un oficio es el respeto a la autonomía y a la libertad personal, como lo es también para el ejercicio de las profesiones, salvo aquellas respecto de las cuales deba solicitarse formación académica por el riesgo social que implican, ello significa que tal restricción de un derecho

fundamental, solo podría hacerse por el legislador, sin afectar jamás el núcleo esencial del derecho **mediante ley estatutaria conforme al artículo 152, literal a) de la Constitución Política** y, sin embargo, el artículo 24 de la ley que se acusa autoriza que sin perjuicio de lo establecido en esta ley, sin violarla aunque se expidan normas distintas, se asuma por una entidad particular nada menos que la *"adopción y difusión"* de las normas de imperativo cumplimiento por quienes desempeñen la labor de evaluadores. Es decir, se traslada, en forma tan transparente que no deja duda alguna, la función de hacer que corresponde al Congreso de la República a unas entidades particulares, que denominan *"Entidades Reconocidas de Autorregulación"*, lo que, no solamente es absolutamente extraño y singular en el derecho colombiano, sino que si llega a tolerarse una sola vez, abrirá puertas para que todas las actividades de los ciudadanos se regulen por entidades privadas cuando la ley así lo disponga, con serio peligro para la libertad personal y con absoluto desconocimiento de la función legislativa del Estado.

De la misma manera, se afirma luego en ese artículo 24 de la ley acusada que sin perjuicio de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, *"la verificación del cumplimiento de las normas de la actividad del evaluador y de los reglamentos de autorregulación, le corresponde a las Entidades de Autorregulación"*. Si le corresponde a la Superintendencia ejercer las funciones de vigilancia y control que le competen al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, esa no es función que puedan compartir con ninguna entidad privada, ni la ley puede disponerlo de esa manera pues al hacerlo viola los artículos 150 y 189 de la Carta Política, como quiera que en el enunciado de éste último se expresa que ese alto funcionario es la suprema autoridad administrativa, por lo que luego, en ese mismo artículo, se le asignan al Presidente de la República, entre otras funciones las de inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley, de la prestación de los servicios públicos, de las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y otras relacionadas con el manejo o inversión de recursos captados del público, así como sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles y sobre las instituciones de utilidad común, conforme a lo previsto en el artículo 189, numerales 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Carta Política, funciones estas de inspección, vigilancia y control que se deben realizar por intermedio de las *"Superintendencias"*, como parte de la estructura administrativa nacional, cuya determinación corresponde al Congreso según lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7° de la Carta Política, en armonía con la Ley 489 de 1998 y las que específicamente se dicten para cada uno de tales organismos.

En cuanto hace a la *"Función disciplinaria"*, se asigna a las Entidades Reconocidas de Autorregulación, la no inocua sino trascendental función de imponer sanciones a sus miembros y a los evaluadores inscritos en ellas, tanto por el incumplimiento de las normas que regulan la actividad del evaluador como por el de aquellas contenidas en los reglamentos de autoregulación.

Aquí la conclusión resulta inevitable: lo que no es delito según lo ya definido en el artículo 9º de la ley acusada como ejercicio ilegal de la actividad del evaluador, podrá constituir falta disciplinaria por violación de las normas expedidas por las Entidades Reconocidas de Autorregulación, o por los reglamentos de éstas. Dicho de otra manera, esa no será una actividad libre como lo ordena el artículo 26 de la Carta Política en armonía con los artículos 16 y 28 de la misma, sino una actividad minuciosamente reglada y con la posibilidad de sanciones por doquier.

Aquí, como aparece evidente, para que queden dentro de la órbita disciplinaria, a los evaluadores habrá que asimilarlos entonces a servidores públicos, como lo hace el artículo 8º de la misma ley en cuanto allí se establecen inhabilidades, impedimentos e incompatibilidades, lo que implica que a particulares ahora se les somete a régimen disciplinario como si fueran servidores públicos por la actividad lícita y libre que realizan conforme a la Constitución Política, y con un juez disciplinario que no es una autoridad del Estado sino una entidad privada, que será entonces aquella que se reconozca a la mayor prontitud es decir, una de las entidades gremiales hoy existentes, aunque así no se diga en el texto mismo de la ley. Ello significa entonces que al igual que en la edad media cuando existieron los gremios, las maestrías y las hermandades, estas no solamente autorizan el ejercicio de una profesión, arte u oficio, sino que, además, lo supervigilan, controlan, sancionan, denuncian y luego suspenden o excluyen a algunos de su actividad, con lo que se instituye un grupo cerrado que será el único que pueda ejercer esa actividad, rompiendo así la libertad y la igualdad de los demás, como en efecto aquí ocurre a lo largo de las normas contenidas en la Ley 1673 de 2013, y de las cuales ésta que ahora se analiza es una muestra eximia.

Añádase a lo anterior que la función disciplinaria para cuyo ejercicio así se autoriza a una entidad gremial y privada, no tiene en esa ley un procedimiento definido para ejercerla, que sea imperativo, que garantice el debido proceso, sino que es simplemente facultativo, pues así se dispone en el artículo 25, inciso segundo de la ley acusada, cuando en él se establece que *"Quien ejerza funciones disciplinarias podrá decretar, practicar y valorar pruebas"*, lo que significa que en vez de un deber se instituye una simple potestad, nada menos que para sancionar. (Negrilla propia). Se agrega luego que tales *"pruebas"*, respecto de las cuales nada se dice de la publicidad y la contradicción como requisitos constitucionales que debe cumplir cualquier prueba en el Estado de Derecho conforme al artículo 29 de la Carta Política, *"podrán"* luego trasladarse 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"*, y a otros organismos estatales *"como la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría"*.

Como se advierte, ni siquiera se respetan en mínima parte los requisitos constitucionales para la existencia y validez de la prueba, que rigen tanto para los procedimientos administrativos como para los procesos judiciales, y en

igual descarrío se incurre a contrapelo de la Constitución, con lo que allí se denomina pruebas “*trasladadas*”, como aparece para horror del derecho en el artículo 25, inciso tercero, de la Ley 1673 de 2013.

8.4. Queda igualmente sin fundamento alguno, la remisión que por el párrafo 3º, del artículo 24 de la ley que se acusa se hace a la “*certificación de personas*” según el sistema de evaluación establecido en la norma ISO 17024 previa acreditación por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia –ONAC-, pues ello significa que el ejercicio de la actividad de evaluador, ya no es libre conforme al artículo 26 de la Constitución Política, sino sujeto, ahora a que se expida una “*certificación de personas*” que pueden realizarlo, lo que quiere decir que solo algunos especialmente ungidos podrán actuar para el efecto.

En un Estado de Derecho, todos sus habitantes nacionales o extranjeros se encuentran sometidos al imperio de la Constitución y de la ley, norma que expresamente establece el artículo 4º, inciso segundo, de la Constitución Política y, en virtud de la cual los particulares solo responden de la violación de la Constitución y de la ley, y los servidores públicos, además por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 6º constitucional.

Pues bien, el artículo 13 de la Ley 1673 de 2013, establece que el ejercicio de la actividad de los evaluadores se regirá por las disposiciones contenidas en esa ley, que constituyen el “*Código de Ética de la Actividad del Evaluador*”, cuya violación será sancionada conforme a esa ley que no establece ningún procedimiento para el efecto y que en materia de pruebas adolece de protuberantes falencias constitucionales según ya se vio, pero agrega, además, el párrafo del citado artículo 13, que esas normas que constituyen lo que allí denomina “*Código de Ética*”, regirán al evaluador “*sin perjuicio de los códigos que desarrollen con base en la presente ley las Lonjas de Propiedad Raíz y las Entidades Reconocidas de Autorregulación*”. De esta manera, ya el legislador colombiano no será solamente el Congreso de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 150 de la Carta Política, sino también lo serán unas entidades particulares “*las Lonjas de Propiedad Raíz*” y “*las Entidades Reconocidas de Autorregulación*”, exabrupto este que, por sí solo, constituye una flagrante violación de la Carta Política y que conduce a concentrar en un grupo cerrado la regulación, la inscripción, la supervisión, el control y la imposición de sanciones a quienes desempeñen la actividad de evaluadores, pero a quienes por aquéllos se considere que han incurrido en faltas disciplinarias o en violación de normas que se expidan por quien no tiene la calidad de legislador en la República.

8.5. Las demás normas contenidas en la ley, así por sí solas no configuren violación de la Carta Política, como parte de un todo y en virtud del principio de la unidad del cuerpo legal del cual hacen parte, es decir, la Ley 1673 de 2013, quedan igualmente afectadas por la violación de la Constitución que de

las normas esenciales de la ley en cuestión ya se ha demostrado y, por consiguiente, afectadas de una inconstitucionalidad consecuencial que, por lo mismo, trae como consecuencia la inexequibilidad también de esas normas y, por virtud de que si la esencia misma de esa ley y sus regulaciones trascendentales son violatorias de la Carta Política, ninguna de sus disposiciones puede subsistir en el ordenamiento jurídico.

### **CONCLUSIÓN**

Conforme a lo expuesto se concluye entonces que la Ley 1673 de 2013, es contraria a la Constitución Política, y, por ello, respetuosamente se solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar su inexequibilidad para que no forme parte del ordenamiento jurídico colombiano.

### **COMPETENCIA**

Como quiera que se acusa la inexequibilidad de la Ley 1673 de 19 de julio de 2013, es competente la Corte Constitucional para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4º, de la Constitución Política.

### **PRUEBAS**

1. Certificación de Existencia y Representación Legal de las personas jurídicas cuyos representantes legales, todos ciudadanos colombianos, confirieron poder para la presentación de esta demanda.
2. Poderes otorgados.

### **NOTIFICACIONES**

El suscrito recibe notificaciones en la secretaría de esa Corporación, o en mi oficina de abogado ubicada en la Calle 93 A No. 14 – 17 Oficina 404. Teléfonos: 6915425 - 6346546.

Señores Magistrados,

Atentamente,



**ALFREDO BELTRÁN SIERRA**

C.C. 17.160.362 de Bogotá

T.P. 14.629 del Consejo Superior de la Judicatura