

CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL
DE INGENIERIA - COPNIA
SECCIONAL *****
RADICADO:
NAL-CE-2007-00047
FECHA: 2007-10-24 10:12:37 AM
DESTINO*****
FOLIO:



Bogotá, D.C.,

Señora:
Dra. DELIA DEL SOCORRO CEDEÑO POVEDA.
Procuradora Regional del Huila.
Calle 7 No. 3-67, Piso 2, Edificio Banco Popular.
Neiva.

Asunto: Solicitud de concepto radicada en éste despacho el día 28 de agosto de 2007.

Apreciada Procuradora:

El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería-COPNIA es la entidad pública *sui generis* del orden nacional, con la función de inspección y vigilancia del ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 26 constitucional y en la Ley 842 de 2003, y por ello expide la autorización para el ejercicio de una profesión que implica riesgo social y adelanta las investigaciones disciplinarias ético-profesionales en virtud de las cuales puede sancionar a los ingenieros, profesionales afines o profesionales auxiliares de los referidos por la ley con amonestación, suspensión o cancelación de la mencionada autorización para el ejercicio, si se comprueba que la conducta ha infringido el Código de Ética Profesional o al correcto ejercicio de la profesión.

Ahora bien, en relación con las posiciones expresadas por algunas agremiaciones de profesionales acerca de la aplicación de la Ley 842 de 2003, nos permitimos hacer las siguientes aclaraciones y precisiones:

En el Artículo 26 de la Constitución Política mencionado, se establece la libertad de escoger profesión u oficio, pero también la facultad estatal de inspeccionar y vigilar las profesiones, cuyo ejercicio implique riesgo social, lo cual se traduce en la posibilidad excepcional de que el Estado pueda limitar el ejercicio de una actividad, porque por regla general, las profesiones, ocupaciones u oficios que no exijan formación académica o que no impliquen riesgo social, son de libre ejercicio en el territorio.

¹ En la Sentencia C-606 de 1992, la Corte Constitucional señaló: "El titular legítimo de la matrícula, tarjeta, licencia o certificado, podrá ejercer libremente la profesión mientras no infrinja una de las normas éticas, especialmente establecidas para cada profesión. Si se produjera tal violación, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer las sanciones establecidas, y suspender el derecho al ejercicio profesional, por el tiempo que considere necesario de acuerdo a las normas establecidas, o someterlo a las condiciones que el propio código señale. Contra la sanción impuesta deberán proceder los recursos contencioso pertinentes".

6014 N. 85087688.

nacional. De dicho artículo constitucional se desprenden dos derechos fundamentales: el primero, la amplia libertad para escoger profesión u oficio; el segundo, el derecho a ejercer la profesión u oficio escogido, éste último sometido a una restricción, cuando la profesión, actividad, profesión y oficio que se escoge implica riesgo social.

Al respecto debe tenerse en cuenta que en la Sentencia C-964 de 1999, la Corte Constitucional señaló:

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

En dicho marco surge lo que desde el COPNIA hemos denominado como la Reglamentación Profesional, que en el caso de la ingeniería, se dio por primera vez en Colombia a través de la Ley 94 de 1937, posteriormente con el Decreto Legislativo 1782 de 1954 y luego con la Ley 64 de 1978, derogada, por la Ley 842 de 2003 "Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones".

A través de la referida normatividad, se han establecido las calidades y requisitos específicos que deben ostentar las personas para poder ejercer legalmente la ingeniería en el país. El Legislador colombiano desde antaño ha establecido que el ejercicio de la ingeniería no es libre porque dicha profesión en cualquiera de sus especialidades genera riesgo social, que en principio se conjura con la formación académica específica; lo cual motiva además que se controle y vigile a través de la expedición de la autorización para su ejercicio (expedición de la Matrícula Profesional) y con la imposición de las sanciones legalmente permitidas a los ingenieros que pongan en riesgo a la sociedad por sus impericias profesionales.

Así las cosas, el primer requisito que se exige constitucional y legalmente, cuando se ha escogido una profesión cuyo ejercicio implica riesgo es la obtención del título académico; sin embargo dicha exigencia no es un requisito simplemente formal, pues a través del título se demuestra la obtención de la idoneidad o aptitud requerida para ejercer una profesión cuyo ejercicio implica riesgo social, que solamente puede ser reducido si las actividades son ejercidas por quien resulta idóneo para ejecutarlas.

La Corte Constitucional en Sentencia C-226 de 1994, al respecto dijo:

²Sentencia C-087 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

"(...) el constituyente supone que las profesiones van ligadas a una necesaria cuota de escolaridad, la cual se presentaría como garantía de aptitud para realizar la labor profesional. De esa manera se reduce el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional. En cambio, el Constituyente entiende que las ocupaciones, artes y oficios, por lo general, no requieren formación académica y no comportan un riesgo social. Así, se presenta la necesidad de controlar el ejercicio de las profesiones y la posibilidad del libre ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios. Sin embargo, la propia Carta fundamental establece la posibilidad de reglamentación, inspección y vigilancia sobre aquellas ocupaciones no profesionales que exijan formación académica o que, a pesar de no necesitar la mencionada formación, impliquen un riesgo social" (Negrilla y subraya nuestro)

El segundo requisito es la expedición, con base en el título de idoneidad, de la Matrícula Profesional a través de la cual se autoriza, vigila e inspecciona el ejercicio de la profesión, porque de acuerdo con la Constitución Política, le corresponde a las autoridades el control y la vigilancia de las profesiones (a las cuales se accede porque se ostenta un título profesional) cuyo ejercicio implica riesgo social, porque es "a través de dichas tarjetas o licencias, como las autoridades competentes, pueden inspeccionar o vigilar el ejercicio de determinadas profesiones"³

La relación entre exigencia de títulos de idoneidad e inspección y vigilancia de la profesión que implica riesgo social por parte del Estado, fue clarificada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-280 de 1995, al señalar:

"Pero, ¿qué relación concreta existe entre la exigencia del título de idoneidad y la inspección y vigilancia que es obligación de las autoridades competentes? Sencillamente, que la primera hace posible, o al menos facilita, la segunda. En principio, el universo de quienes pueden ejercer una profesión, queda limitado a quienes posean el título de idoneidad, a los demás les está vedado tal ejercicio. Y la inspección y vigilancia con relación a ellos se limita, como es obvio, a impedirlo. En consecuencia la inspección y vigilancia se realizan plenamente sobre quienes ejercen la profesión. Recuérdese la expresión de la Constitución: "...inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones..." (negrilla fuera del texto)."

En conclusión, únicamente las personas que cuenten con un título de educación superior en cualquiera de las especialidades de la ingeniería y con la Matrícula Profesional, que es el acto por el cual se autoriza su desempeño, pueden ejercer tales actividades, esto es, las actividades profesionales que el conocimiento de la ingeniería implica; siendo éste acto administrativo, la base para que las autoridades públicas como el COPNIA, impongan las sanciones pertinentes por faltas contra el Código de Ética Profesional a través del procedimiento administrativo respectivo, como desarrollo de la función de inspección y vigilancia constitucionalmente establecida.

Lo anterior significa que las personas que no tengan aptitud académica en ingeniería, y en consecuencia, la matrícula profesional que les autoriza el ejercicio, no pueden ejercer las actividades directas y necesarias de dicho ejercicio profesional, porque en caso contrario se estaría vaciando de contenido el objeto de la reglamentación profesional que es: preservar a la sociedad del riesgo que genera una profesión cuyo ejercicio lo implica. Si una persona que no tiene la idoneidad

³ Corte Constitucional, Sentencia C-606 de 1992, ob. cit.

para desempeñar las actividades que competen al ingeniero, y en consecuencia, no ostenta la Matrícula Profesional que lo autoriza, pero actúa como tal o pretende hacerlo, expone a la sociedad a un riesgo del que el Estado está en obligación protegerla, tal como lo establece el Artículo 2° de la Constitución Política.

Al respecto aclárase, que una persona jurídica cuyo objeto social comprende el ejercicio de actividades catalogadas como ejercicio de la ingeniería, y que debido a que por su naturaleza ontológica, una universidad o institución de educación superior no puede otorgarle un título de idoneidad académica para ejercer la profesión como constitucionalmente se exige, sus propuestas, desarrollos o desempeños en el área profesional de la ingeniería, siempre deben ser avaladas por los ingenieros respectivos que cumplan con los requisitos constitucional y legalmente establecidos. El aval del que trata la Ley 842 de 2003, en consecuencia, no se puede predicar y aplicar a las personas naturales que ejercen la ingeniería, porque para ellas los requisitos para el ejercicio de dicha profesión son la obtención del título profesional y de la Matrícula Profesional que lo autoriza. Permitir que una persona natural que no ostente el respectivo título profesional, y en consecuencia, la Matrícula Profesional (o licencia, tarjeta, permiso, etc.), pueda hacerse avalar por un profesional que cumple los requisitos, para ejercer cualquier profesión, va en grande contravía de los postulados constitucionales y legales que obligan al Estado a inspeccionar y controlar tales actividades, tal como lo ha establecido la reiterada jurisprudencia constitucional, a través de: i) la exigencia de un título de idoneidad y ii) la expedición de la matrícula, permiso, licencia, tarjeta, etc. respectiva, que autoriza el ejercicio.

Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el Convenio 111⁴ de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, numeral 2°, artículo 1°: *"las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación"* (incorporado a la legislación Colombiana, mediante Ley 22 de 1967 y que por tal razón hace parte del denominado bloque de constitucionalidad). En tal sentido, es válido constitucionalmente o lo que es lo mismo, no constituye discriminación, excluir de adelantar una labor a quien no resulta idóneo para ello. Por el contrario, constituye discriminación no protegida por la Carta Fundamental el hecho de excluir de adelantar una labor profesional a quien es idóneo académicamente para adelantarla.

La idoneidad académica que acredita la obtención de un título universitario es el referente objetivo con base en el cual el Estado puede exigir que una determinada actividad profesional **solamente** pueda ser desarrollada por quien demuestre la aptitud requerida. Si dicha idoneidad se predica de varios profesionales, cualquiera de ellos legítimamente puede ejercer la actividad profesional de que se trate, a elección de quien requiere los respectivos servicios profesionales. Por el contrario, si la persona no es idónea para desempeñar una labor profesional, constitucionalmente le está restringido el ejercicio de tal labor, pues ello activa el riesgo social que debe ser prevenido. 6

⁴ Convenio 111 de 1958 OIT-Relativo a la discriminación en materia de empleo o ocupación

Específicamente en relación con el ejercicio de la ingeniería, la Corte Constitucional en Sentencia C-191 de 2006, concluyó directa y tajantemente:

*"Así, **todo trabajo** que implique un riesgo social que los ingenieros pueden identificar, medir y evitar, **en razón a su idoneidad profesional específica, deberá** ser dirigido por un ingeniero". (Énfasis y negrilla fuera de texto).*

El mandato constitucional que se desprende de lo expuesto es claro: los ingenieros, en cualquiera de sus especialidades, son los únicos autorizados para realizar todo trabajo relacionado directa y necesariamente con la ingeniería, pues son los idóneos para identificar, medir y evitar el riesgo inmerso en el ejercicio de la profesión. Así que las personas que no tengan la habilidad académica que se exige no pueden ejercer la ingeniería en las actividades que ésta comprende.

La pregunta es, entonces, ¿cuáles son los trabajos o actividades directa y necesariamente relacionados con el ejercicio de la ingeniería, y que por lo mismo solamente pueden ser dirigidos por un ingeniero? La respuesta la encontramos en lo dispuesto en los artículos 1° y 2° de la Ley 842 de 2003⁵. El legislador dispuso claramente que las actividades mencionadas en el artículo 2° ibídem, de entrada, son ejercicio de la ingeniería. Es más, si el ejercicio de la actividad requiere la "aplicación de las ciencias físicas, químicas y matemáticas; de la técnica industrial y en general, del ingenio humano, a la utilización e invención sobre la materia" (artículo 1°, ibídem), debe estar dirigida por un ingeniero.

La formación académica en Colombia para los ingenieros se enmarca en tres ciclos claramente diferenciados: el ciclo en ciencias (vó. gr. física y matemáticas), el ciclo en ciencias básicas en ingeniería (probabilidad, estadística y sistemas de información) y el ciclo de formación profesional que depende de la especialidad de que se trate (civil, industrial, sistemas, agrícola, mecánica, electrónica, eléctrica, etc.) y es lo que permite diferenciarlos de otros profesionales. Dicha formación responde a la necesidad de dotarlos de elementos cognitivos suficientes para que a través de la modelación científica se domine la naturaleza para beneficio de la sociedad y no al contrario.

En el ejercicio de actividades directas y necesarias que comprenden el desempeño de la ingeniería, existen otras, sin embargo, que se traslapan con las labores para las cuales otros profesionales sí resultan idóneos; pero la intersección que se comenta, no autoriza a éstos profesionales a ejercer las actividades que son el núcleo esencial del ejercicio de la ingeniería, que está determinado por la aplicación de la física, la química, la matemática y la técnica industrial.

En éste estado, es oportuno recordar que los arquitectos en Colombia⁶ no tienen formación en ciencias, ni en ciencias básicas en ingeniería, pues la misma "está

⁵ Artículo 1° que establece el concepto de ingeniería y el Artículo 2° que establece, a título enunciativo, las actividades que son ejercicio de la ingeniería.

⁶ Se enfatiza que en Colombia, porque en otras latitudes, de acuerdo con los perfiles académicos, los arquitectos tienen mayor juego en las estructuras, tal como sucede en el caso de España. Por tal razón las definiciones que

más relacionada con una Facultad de Artes que con una de ciencias y obviamente su estructura curricular está centrada en el diseño arquitectónico de espacios habitables por el ser humano dentro de un plan curricular que **enfatisa la historia, el urbanismo, las técnicas y representaciones, lo cual los lleva formarlos como diseñadores de proyectos** (edificaciones residenciales, institucionales y comerciales); además su preparación universitaria los capacita para el desarrollo de proyectos paisajísticos y urbanísticos. Su formación no está dirigida a darles **competencia en el análisis estructural ni en el comportamiento de los suelos de las obras**⁷; además de que para realizar el análisis integral de la estructura de una edificación se debe ser idóneo para entender las condiciones hidráulicas, físicas, mecánicas y químicas del entorno.

Es un hecho fácilmente verificable que la formación de los arquitectos en Colombia, no está referida a la adquisición de saberes o competencias específicas de idoneidad tal como las que se imparten a los ingenieros por lo que una diferencia más clara entre las actividades que pueden hacer unos y otros, la podemos encontrar en lo que la Corte Constitucional estableció en la Sentencia C-193 de 2006, al señalar que:

*"De conformidad con lo establecido en la Ley 400 de 1997, los ingenieros civiles responden por el diseño de los **elementos estructurales** de la obra sísmo resistente, mientras que los arquitectos asumen responsabilidad por los **diseños no estructurales**"* (Negrilla propia del texto).

En ese entendido, cuando las normas que regulan la arquitectura en Colombia, que más que una profesión es un arte⁸, se refieren a que los arquitectos pueden realizar actividades de "construcción, ampliación, restauración y preservación, gerencia e interventoría"⁹ están indicando que ellos despliegan su actividad sólo sobre obras de **arquitectura** (diseño de proyectos) y que pueden construir, pero sólo aquellas obras que no implican estructuras, porque los arquitectos, al decir de la Corte Constitucional, únicamente asumen la responsabilidad por los **diseños no estructurales**, en la medida en que su formación académica, su idoneidad, no les permite hacer análisis estructurales a través de la aplicación de los modelos científicos que son requeridos para preservar la vida y los bienes de los ciudadanos.

Los arquitectos de acuerdo con su idoneidad, sí están capacitados para realizar los diseños paisajísticos y urbanísticos¹⁰ y el diseño de elementos no estructurales, pero ello no los autoriza para adelantar o ejecutar el diseño y la construcción de estructuras tales como pavimentos, andenes, puentes, presas, alcantarillados, acueductos y demás edificaciones civiles y de sus elementos hidráulicos, sanitarios, mecánicos, eléctricos, competencia de los ingenieros en las respectivas especialidades, en virtud de su

pretenden esgrimirse para permitir que los arquitectos puedan responder por los elementos estructurales, deben ubicarse en el contexto nacional en el que se imparte la formación académica pertinente.

⁷Asociación Colombia de Facultades de Ingeniería-ACOFI, documento de intervención ante la Corte Constitucional, Expediente D-5279, Septiembre 1 de 2004.

⁸Según lo define la Ley 435 de 1998, Artículo 1°

⁹Ley 435 de 1998, Artículos 1° y 2°

¹⁰Lo paisajístico y urbanístico se refiere, de manera general, al diseño de la ubicación de las obras civiles en relación con ellas mismas y con el entorno.

competencia de los ingenieros en las respectivas especialidades, en virtud de su formación o idoneidad académica; actividades en las que son absolutamente necesarios los conocimientos de la física, la matemática, la química y la técnica industrial.

Téngase en cuenta, en todo caso, que las edificaciones y el urbanismo implican, como género, el desarrollo de actividades, inclusive de carácter jurídico, en un entrelazamiento de ejercicios profesionales, que no se refieren exclusivamente a los ingenieros o a los arquitectos, pero que por ello no se les autoriza para inmiscuirse en otras en las que sólo son idóneos quienes tienen la formación para desarrollarlas, lo que conjura el riesgo que se preserva.

En conclusión, es la idoneidad profesional el marco que indica la geografía del respectivo ejercicio, y la referencia para incluir o excluir de adelantar una labor a quien es apto frente a quien no lo es, sin que por ello se pueda argüir vulneración al derecho a la igualdad. Tan de fondo es la diferencia en el ejercicio del ingeniero, frente al del arquitecto en Colombia que el legislador optó por legislar de manera particular sobre el ejercicio de la arquitectura definiendo en cada caso lo que se entiende por ejercicio ilegal tanto de lo una como de la otra y estableciendo como conducta disciplinariamente punible el "permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de profesión reglamentada", no sólo en el reglamento ético de cada profesión, sino también en el disciplinario público contenido en la Ley 734 de 2002.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que una cosa es la reglamentación de un ejercicio profesional de riesgo social y otra es la facultad para contratar que se predica de las personas capaces para adquirir derechos y contraer obligaciones, por lo que desde la perspectiva de la Contratación Estatal, los negocios jurídicos que celebran las entidades estatales para el logro de los fines del Estado, son *intuitu personae*, lo que significa que la administración tiene la obligación de seleccionar a la persona que demuestre, entre otras condiciones, mejor idoneidad, en cumplimiento de los principios que rigen la contratación administrativa tales como la economía, la transparencia y el deber de selección objetiva, que no se cumplirían si se adjudica la ejecución de un contrato estatal a quien no es idóneo para adelantarla.

El presente concepto se emite con autoridad y tiene el alcance y las implicaciones establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente


HERNANDO MONROY VALENCIA.
Presidente.