

C-077-99

Sentencia C-077/99

LEY DEL FOTOGRAFO Y CAMAROGRAFO-Inexequibilidad/TARJETA DE FOTOGRAFO/TARJETA DE CAMAROGRAFO

La Corte no encuentra justificada y razonable constitucionalmente la necesidad de que los conocimientos y técnicas referidos para habilitar a una persona como fotógrafo o camarógrafo sólo puedan adquirirse como resultado de una formación universitaria, cuando la realidad demuestra que grandes expertos de reconocida autoridad y amplia trayectoria en esta actividad se han formado al amparo de su propia capacidad y experiencia y con la orientación pragmática de los expertos en estos menesteres. Tampoco encuentra la Corte una justificación plausible del condicionamiento legal anotado como medio para reducir o evitar el riesgo social que pudiera constituir el ejercicio de la fotografía y la camarografía sin una validación, pues, en qué consistiría el riesgo a que podía verse expuesta la sociedad o una parte de ella, con la actividad de un fotógrafo o camarógrafo que ejerce sin título de técnico o tecnólogo en fotografía o camarografía? No se descarta que el ejercicio desviado, perverso o negligente de la referida actividad puede eventualmente afectar derechos fundamentales de otras personas; pero ello no se conjura con la limitación discrecional y hasta límites irrazonables del derecho a ejercer el mencionado oficio, pues la Constitución sólo admite restricciones cuando hay de por medio un riesgo social, aparte de que existen en el ordenamiento jurídico instrumentos efectivos de garantía que apuntan a la debida protección de los referidos derechos fundamentales. Considera la Corte que la normatividad contenida en la ley acusada es violatoria de las normas constitucionales que antes se han reseñado. Por consiguiente, será declara inexecutable en su totalidad dada su unidad temática.

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Facultad del legislador para exigir título académico

Para la Corte no existe una justificación razonable de la limitación impuesta por la ley acusada, porque no se aprecia que el ejercicio de la actividad de la fotografía y camarografía representen peligro o riesgo social que deba ser conjurado mediante la exigencia de título académico. En estas circunstancias, se evidencia una clara desproporción entre la medida restrictiva y el fin que persigue la norma constitucional. En efecto, la referida ley no cumple con la misión que le asigna el art. 26 de la Constitución de proteger el interés general en cuanto a la eliminación de los riesgos sociales que implica el ejercicio de las ocupaciones, la cual debe ser el objetivo de las preocupaciones reguladoras, sino que, además de limitar, sin razón, la libertad de ejercicio profesional de una ocupación, afecta consecuentemente otros principios y derechos fundamentales como el de la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo. En cuanto este último, es evidente que la vigencia de la regulación legal acusada restringe el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Demanda De Inconstitucionalidad Contra Los Artículos 1, 2, 3, 4, 6 Literal E), 7 Y 8 De La Ley 20 De 1991.

Actor: Efraín García Torres

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., febrero diez y siete (17) mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir en sentencia de mérito sobre la demanda presentada por el ciudadano Efraín García Torres contra la ley 20 de 1991, o en su defecto contra sus artículos 1, 2, 3, 4, 6 literal e), 7 y 8.

La Corte afirma su competencia para decidir en el presente asunto, en virtud de las atribuciones que le otorga el artículo 241-5 de la Constitución.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas:

LEY 20 DE 1991

(febrero 20)

Artículo 1. Reconózcase y en tal virtud legalízase el ejercicio de la actividad técnica y la profesión tecnológica especializada de la fotografía y camarografía en Colombia como una modalidad de Educación Superior de conformidad con lo previsto en el artículo 25 del Decreto-ley 80 de 1980.

Artículo 2. Otórgase el título de técnico en la actividad tecnológica o de tecnólogo en el ejercicio de la profesión tecnológica especializada de la fotografía y camarografía a toda persona que cumpla con uno de los requisitos establecidos en el artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 3. Para el ejercicio de la actividad de técnico o tecnólogo especializado de la fotografía o camarografía en el territorio nacional se deberán llenar uno de los siguientes requisitos:

a) Poseer título de técnico o tecnólogo especializado en los términos señalados por los artículos 26, 27 y 28 del Decreto-ley 80 de 1980, expedido por una institución de educación post-secundaria, debidamente aprobado por el ICFES;

b) Demostrar en los términos previsto en esta Ley haber ejercido en forma continua la profesión de fotógrafo o camarógrafo durante un lapso no inferior a cinco años, retroactivos a la vigencia de esta Ley y aprobado el interesado exámenes de cultura general y conocimientos fotográficos y camarográficos, según reglamentación que exige el ICFES, en coordinación con el Consejo Nacional de la Fotografía y Camarografía.

c) Los egresados de Institución Superior de otros países con los cuales existan convenios de convalidación de títulos y cuyos estudios hayan sido aprobados por el ICFES.

Parágrafo 1o. En cualquiera de las situaciones establecidas en este artículo, el aspirante debe inscribirse y obtener del Consejo Nacional de la Fotografía y Camarografía la matrícula respectiva que le permitirá ejercer la actividad técnica o la profesión tecnológica especializada.

Parágrafo 2o. Los aspirantes a obtener la matrícula de técnico o tecnólogo especializado en fotografía y camarografía que reúnan los requisitos establecidos en el literal b) de este artículo, deberán tramitar ante el Consejo Profesional la respectiva solicitud dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de esta Ley.

Artículo 4. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Consejo Nacional de Fotografía y Camarografía reglamentará el procedimiento para comprobar el lleno de los requisitos exigidos en el literal b) del artículo 3o. de la presente Ley y el trámite en la expedición de la respectiva tarjeta.

Artículo 5. Créase el Consejo Profesional Nacional de la Fotografía y Camarografía integrado de la siguiente manera:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado;
- b) Un representante de la Federación Colombiana de Fotógrafos Profesionales, Camarógrafos y Afines;
- c) Un representante de la Asociación Sindical de Fotógrafos y Camarógrafos con mayor número de afiliados debidamente reconocida por el Ministerio de Trabajo, que no esté afiliada a la Federación;
- d) Un representante de las Instituciones Tecnológicas con programas de estudio en fotografía y camarografía elegido por ellas.

Artículo 6. Son atribuciones del Comité Nacional de Fotografía y Camarografía las siguientes:

- a) Clasificar, según su especialización, a los profesionales de la fotografía y camarografía.
- b) Organizar, conservar y actualizar periódicamente el registro legal de estos profesionales;
- c) Expedir el Código de Etica Profesional y establecer las sanciones en caso de su violación.
- d) Asesorar a las instituciones de educación superior que tengan programas de estudio de esta modalidad y al ICFES;
- e) Expedir las tarjetas profesionales

Artículo 7. Quien ejerza profesionalmente, ya sea independientemente, vinculado a una organización gremial sindical, la profesión de fotógrafo o camarógrafo sin haber obtenido la tarjeta profesional correspondiente, estará sujeto a las sanciones establecidas en el Código de Etica Profesional.

Parágrafo. Fíjase como término para la aplicación de este artículo un lapso de cuatro (4)

años, contados con posterioridad a la fecha de expedición de la presente Ley.

Artículo 8. El Comité Nacional del Fotógrafo y Camarógrafo conocerá en primera instancia de las quejas por el ejercicio ilegal de la profesión y sus decisiones se absolverán mediante resolución motivada, contra la cual procederá el recurso de reposición interpuesto dentro de los tres días siguientes a la fecha de notificación.

Artículo 9. Todo fotógrafo o camarógrafo profesional o la entidad a la cual este vinculado permanentemente será reconocido como propietario del negativo original, fotografía, transparencia y película cinematográfica que haya tomado y en tal razón se le reconocerán sus derechos de autor, según la ley 23 de 1982 y demás normas sobre la materia que rige en la legislación colombiana, para efectos posteriores de publicación o reproducción, salvo el motivo original para el que fueron tomadas.

Artículo 10. El rubro de los derechos de autor será independiente de las sumas cobradas por concepto de las fotografías, filmaciones realizadas por estos profesionales.

Artículo 11. Señálese como Día Nacional del Fotógrafo Profesional Colombiano, el día en que esta ley sea aprobada por el Congreso de la República. Será función del Consejo Nacional del Fotógrafo y Camarógrafo Profesional, organizar anualmente la celebración de tal fecha.

Artículo 12. Será función del Consejo Nacional del Fotógrafo y Camarógrafo Profesional Colombiano organizar la reglamentación y la afiliación del fotógrafo y del camarógrafo profesional al Instituto de Seguros Sociales (ISS).

Artículo 13. Esta ley rige desde su sanción y promulgación.

III. LA DEMANDA.

El demandante solicita la declaración de inexecutable de la totalidad de la Ley 20 de 1991, o en su defecto, sus artículos 1, 2, 3, 4, 6 literal e), 7 y 8, por considerar que sus respectivas disposiciones violan los artículos 1, 2, 5, 13, 15, 16, 20, 25, 26, 27, 53, 67, 70, 71, 84, 85, 95-8, 189-11 y 333 de la Constitución, con fundamento en las siguientes razones:

La ley demandada contiene un “defecto técnico formal constitucional” al reglamentar, según se advierte en su encabezamiento, el ejercicio de la actividad técnica o la profesión tecnológica especializada de la fotografía y camarografía, cuando el ejercicio de la potestad reglamentaria sólo le corresponde al Presidente de la República. El legislador debió manifestar únicamente su intención de legislar sobre las profesiones y fotografía y camarografía y dejar su reglamentación al Presidente de la República.

El artículo 1o. de la ley está viciado por desconocer la primera parte del art. 26 superior que consagra la facultad de toda persona para escoger profesión u oficio.

No es acertado legalizar el ejercicio de la fotografía y camarografía como modalidad de estudios de educación superior, pues “la calidad de fotógrafo o camarógrafo profesional no la da un título académico, además porque no existen academias de estas profesiones, ni un reconocimiento legal, ni una inscripción, ni un registro, ni una matrícula, ni tampoco una tarjeta profesional, sino los resultados, puesto que aun poseyéndose conocimientos

generales y técnicos la obra definitiva puede ser pésima, por consiguiente, reconocer un técnico de la actividad o profesión especializada de la camarografía o fotografía no es reconocer un fotógrafo o camarógrafo ...”.

- Los artículos 2, 3, 4 y 6 lit. e) que regulan el ejercicio de la profesión y establecen los organismos de control son inconstitucionales, porque exigen un título que no es suficiente para ejercer la profesión ni necesario y convierten su acreditación, su inscripción, la obtención de matrícula y de la correspondiente tarjeta profesional en requisito para ejercerla, desconociéndose de este modo el artículo 26 de la Constitución, particularmente el segmento en donde se dispone que “las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquéllos que impliquen un riesgo social”.

Con apoyo en la sentencia C-087/98 de la Corte Constitucional, concluye:

“Finalmente quiero agregar que exigir una tarjeta profesional de fotógrafo o camarógrafo es como exigírsela a un pintor, escultor, músico, cantor, escritor o poeta, cosa traída de los cabellos y además, si una fotografía o cinta es buena o mala, la responsabilidad por un daño eventual no trasciende a la sociedad ni aún en el caso de los camarógrafos de informativos que registren un hecho social pues la calidad no influye en el contenido”.

- Los artículos 7 y 8 son inconstitucionales puesto que al prever el legislador sanciones contra la ética y el ejercicio legal de la profesión por carencia de inscripción, matrícula y tarjeta profesional, se viola “la dignidad humana, esto es, lo que un hombre se merece como persona, es decir, su derecho a la honra, buen nombre profesional, libertad de escoger profesión y oficio, libertad de aprendizaje e investigación, libertad de educación para el acceso y mejoramiento de la ciencia, técnica y demás bienes y valores de la cultura, el ejercicio de la libre empresa y de la iniciativa privada”, esto último, porque además de sus calidades técnicas, artísticas y científicas las empresas de fotografía tradicionalmente han sido consideradas por el legislador colombiano como comerciales.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del ciudadano Hernando Oliveros Gómez.

El ciudadano Hernando Oliveros Gómez, fotógrafo profesional, con larga experiencia, intervino en el proceso para expresar lo que en su sentir son inconsistencias e inconveniencias de la ley demandada. Sobre el particular señaló:

Inicialmente se pensó que una regulación como la contenida en la ley demandada llenaba gran cantidad de expectativas, pues al convertir a los practicantes de la fotografía y la camarografía en profesionales con tarjetas se mejoraría su condición social al permitirles ingresar en un medio en el cual sólo podrían tener acceso los mejores y de este modo gozar de una serie de prerrogativas, entre otras, las contrataciones con el Estado.

Sin embargo, expedida la ley salieron a flote sus deficiencias. En efecto:

a) Se creó el Consejo Nacional de la Fotografía y Camarografía, que prácticamente sólo exigía calidades a uno de sus miembros, el Ministro de Educación o su delegado, a los restantes no se le exigió calidad alguna; ello explica la cantidad de desaciertos del mencionado Consejo.

b) No pudieron obtener la tarjeta profesional los maestros del ramo; en cambio si la recibieron personas sin ningún mérito para ello.

c) Se aspiraba a que las autoridades le dieran cierto crédito al fotógrafo portador de la tarjeta, pero se ha podido establecer que da lo mismo poseerla o no, "porque las autoridades militares y policivas atropellan a quien tiene la tarjeta o al que no la tiene".

d) La ley fue incompleta porque no diferencia entre fotógrafo social, reportero gráfico, judicial, industrial, comercial, científico, el retratista de estudios o galerías, el naturalista, el editorialista, etc.

"En resumen parece que la ley tuvo una característica clasista y se limitó a considerar el reportero gráfico, dejando de lado las otras ramas de la fotografía, o sea, esta ley no cumple con ser general, porque en su preparación y estudio, no fueron consultados expertos de las diferentes ramas".

2. Intervención del Círculo Colombiano de Reporteros Gráficos.

El Círculo Colombiano de Reporteros Gráficos, invitado para exponer su criterio en relación con la mencionada demanda, intervino en el proceso a través de su Presidente, Guillermo Aya S., quien en un brevísimo escrito consideró que la ley 20 de 1991 debe ser declarada inexecutable por ser incompleta, discriminatoria, utópica, y porque no llena las aspiraciones del gremio y limita el desarrollo personal y profesional de los miembros de éste.

3. Intervención del Ministerio de Educación.

Por conducto de apoderado intervino el Ministerio de Educación Nacional, para defender la constitucionalidad de la ley acusada. Por ser extemporánea dicha intervención no será tenida en cuenta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación rindió el correspondiente concepto y solicitó a la Corte declarar inexecutable la ley 20 de 1991, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Es equivocado el cargo formulado por el actor, con el argumento de que al "reglamentar" el legislador la profesión de fotógrafo y camarógrafo, usurpó la potestad del Presidente de la República a quien la Constitución le asigna dicha facultad, según los términos del art. 189-11 de la Constitución. En efecto, "...cuando la ley reglamenta una actividad señala las reglas generales y abstractas a las que se deben ceñir sus destinatarios, de conformidad con la competencia asignada al Congreso por la norma superior, sin que el uso de este término signifique la intromisión del Legislador en la órbita de las competencias radicadas en cabeza de las autoridades administrativas".

La ley demandada debe ser declarada inexecutable, porque las disposiciones en ella contenidas "antes que favorecer las actividades de la fotografía y de la camarografía, a través de la promoción de quienes a ellas se dedican, facilitando los medios técnicos, académicos y la infraestructura para su creación, propiciando la conservación del material fotográfico de interés general, están encaminadas a la protección de un grupo de personas

que realicen estudios en estas áreas, a costa de quienes, a pesar de no tener títulos académicos, cuentan con el saber, la aptitud y la experiencia necesarios para desempeñarse en forma idónea en tales actividades”.

No resulta razonable ni proporcional el alcance de las normas con el fin que se propone, que no es otro que el de “proteger laboralmente a un grupo determinado de personas que adelantaron estudios de fotografía o camarografía”, en perjuicio de quienes han desempeñado por tantos años el oficio con idoneidad y suficiente solvencia, así no hayan adelantado estudios en dichas áreas, “ya que de esta manera se atenta contra sus derechos fundamentales al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a escoger libremente profesión u oficio y a la libre expresión artística”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Cuestión preliminar.

Es de observar que la demanda fue admitida sólo con respecto a los artículos 1, 2, 3, 4, 6, literal e), 7 y 8 de la ley 20 de 1991. No obstante, dada la unidad inescindible que presentan las diferentes disposiciones de dicha ley, la Corte considera necesario hacer un estudio integral de las mismas y pronunciarse en relación con todas ellas.

2. El problema jurídico planteado.

Conforme a los cargos formulados en la demanda, las intervenciones relacionadas anteriormente y el concepto del señor Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte determinar, si la competencia para reglamentar, las profesiones, ocupaciones, artes y oficios corresponde al legislador o al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria. Además, bajo el supuesto de admitir la atribución del legislador en esta materia, si éste puede exigir formación académica y título de idoneidad para el ejercicio de la fotografía y la camarografía, o si por el contrario, se trata de una ocupación, arte u oficio que no requiere formación académica y su ejercicio, por lo mismo, es libre, por no implicar un riesgo social.

3. La solución al problema planteado.

3.1. En primer término, debe la Corte adelantar el examen del cargo que formula el demandante, en el sentido de que la ley es inconstitucional, en virtud de que las regulaciones en ella contenidas corresponden a la potestad reglamentaria, propia del Presidente de la República, conforme al artículo 189-11 de la Constitución.

Anota la Corte que el actor confunde la potestad reglamentaria del Presidente de la República con la regulación o reglamentación de una actividad o ejercicio de un derecho, como el consagrado en el art. 26 de la Constitución, que es potestativa del Congreso.

3.2. La jurisprudencia de esta Corporación¹ se ha orientado en el sentido de que el derecho reconocido por el art. 26 de la Constitución, constituye una modalidad de la libertad, que implica no sólo la facultad o la opción libre que tiene toda persona para escoger la profesión u oficio que considere mas conveniente, según sus aptitudes, capacidades, destrezas y preferencias o gustos, acorde con sus posibilidades socioeconómicas, sino el derecho al

ejercicio de una actividad laboral concreta, independiente o subordinada, acorde con la naturaleza de la profesión o del oficio escogidos.

Se diferencia así claramente una esfera de libertad del individuo, conforme a la cual le corresponde autónomamente elegir la profesión o el oficio lícitos, sin la interferencia de las autoridades del Estado ni de terceros, del ejercicio concreto de la actividad que corresponde a la profesión o al oficio escogidos, el cual puede ser objeto de la imposición de ciertas restricciones o cargas por las autoridades, según lo demande el respeto por los derechos de los demás y el interés público o social². Es decir, que a diferencia del derecho a elegir profesión u oficio, que determina la materia del trabajo o de la ocupación, el desarrollo o ejercicio de aquéllas se encuentra expresamente condicionada; es así como el art. 26 confiere a las autoridades competentes la facultad para inspeccionar el ejercicio de las profesiones, cuando quiera que su práctica implique un riesgo social y para imponer, por ésta misma razón, limitaciones a las artes y oficios, cuyo ejercicio, en principio, es libre.

3.3. Dice el primer inciso del artículo 26 de la Constitución:

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

La norma transcrita consagra, en primer término, el principio de la libre escogencia de profesión u oficio para toda persona. En segundo lugar, habilita al legislador para exigir títulos de idoneidad, en general, es decir, tanto para las profesiones como para los oficios. Luego, la referida disposición consagra para las autoridades competentes la facultad para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones y, finalmente, declara que las ocupaciones, artes y oficios que no exigen formación académica son de libre ejercicio, salvo aquéllas que impliquen un riesgo social.

La Constitución no se compromete con la definición de los conceptos de ocupación, profesión, arte u oficio, ni ofrece los elementos objetivos requeridos para elaborar las correspondientes nociones. No obstante, acorde con la jurisprudencia de la Corporación, antes citada, puede deducirse de una interpretación integral y sistemática de la norma, que el concepto de ocupación constituye una noción genérica, que comprende las profesiones, las artes y los oficios. De este modo, es posible inferir que se puede exigir título de idoneidad para el ejercicio de cualquiera de las ocupaciones, esto es, para las profesiones, artes u oficios que impliquen un riesgo social.

En la sentencia C-226/943 la Corte se refirió a la posibilidad del control del Estado en el ejercicio de las profesiones y oficios, en los siguientes términos:

“De la lectura de la disposición anterior se deduce una cierta diferenciación entre las profesiones y las ocupaciones, artes y oficios; en las primeras la regla general es la inspección y vigilancia por parte de las autoridades competentes, y en las segundas, en cambio, en principio opera el libre ejercicio. Lo expuesto se fundamenta en que 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”.

El riesgo a que se refiere la norma del artículo 26, consiste en la contingencia dañosa a que puede verse expuesta una persona o la sociedad, por quien ejerce una ocupación sin la idoneidad necesaria que lo habilite para realizarla de manera eficiente.

Por supuesto que cualquier actividad puede, por lo menos en principio, ofrecer riesgos, pero no frente a cualquier temor el Legislador está autorizado para condicionar su ejercicio a títulos de idoneidad, porque en tal caso éste no gozaría de una facultad, es decir, de la posibilidad de discernir sobre la necesidad y razonabilidad de la limitación (“La ley podrá...”), si no que constituiría una orden que fatalmente debería cumplir.

Es claro que el uso por el legislador de las facultades que le atribuye la Constitución, jamás lo habilitan para adoptar las medidas consecuentes de manera abusiva, esto es, sin tener en cuenta o desbordando los fines ínsitos o explícitos que persigue la norma habilitante y el principio de razonabilidad que le impide dictar normas arbitrarias.

La Corte se ha pronunciado sobre el tema y ha señalado al efecto⁴:

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

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

Es necesario señalar que cuando el legislador decide condicionar el libre ejercicio de una ocupación, imponiendo el deber de acreditar título de idoneidad, debe tener en cuenta el riesgo cierto o presumible que ofrece o se deriva de la práctica de la correspondiente actividad, es decir, la medida en que ésta representa una contingencia real de un daño con una alta probabilidad de ocurrencia. En todo caso, se requiere que la limitación sea la estrictamente necesaria y que ella sea proporcional al fin constitucional que se persigue, cual es el de evitar que el ejercicio inadecuado o negligente de la correspondiente actividad genere daño social.

3.4. La ley acusada reconoce y legaliza el ejercicio de la actividad técnica y la profesión tecnológica especializada de la fotografía y camarografía, como a una modalidad de la educación superior, sujeto a la obtención del correspondiente título. Para ejercer la mencionada actividad, en consecuencia, se requiere inscribirse y obtener del Consejo Nacional de la Fotografía y Camarografía que se crea por la ley la correspondiente matrícula y, además, poseer la tarjeta profesional correspondiente (arst. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7). Quien ejerce profesionalmente la referida actividad, sin haber obtenido dicha tarjeta, incurre en las sanciones establecidas en el Código de Ética Profesional.

Según se advirtió en la exposición de motivos y se reiteró luego por los ponentes durante el trámite del proyecto en el Congreso, el objetivo de la ley 20/91 fue el de hacer realidad la vieja aspiración de las asociaciones de fotógrafos y camarógrafos de profesionalizar su actividad, de manera que en adelante su ejercicio exigiera la necesidad de acreditar un título universitario de técnico o tecnólogo en la materia otorgado por un organismo educativo de nivel superior.

Sin embargo, la ley le otorgó un tratamiento especial a los fotógrafos y camarógrafos que venían ejerciendo con anterioridad dicha actividad, al permitirles obtener el título acreditando una experiencia no inferior a cinco años y sometándose a “exámenes de cultura general y conocimientos fotográficos y camarográficos, según reglamentación que exige el ICFES, en coordinación con el Consejo Nacional de la Fotografía y Camarografía”.

La ley acusada regula la fotografía y camarografía como una profesión, es decir, como una actividad laboral permanente con fines lucrativos que puede desarrollarse en forma independiente o subordinada; excluye, por consiguiente, la actividad de la fotografía y camarografía meramente ocasional, sin ánimo de lucro, propia de los aficionados, la cual, por supuesto, no está condicionada a ninguna exigencia específica.

En términos generales, la actividad de la fotografía y la camarografía supone el conocimiento de una serie de técnicas y procedimientos que permiten realizar el registro permanente de una imagen o captarla y transmitirla con la ayuda de equipos especializados.

La Corte no encuentra justificada y razonable constitucionalmente la necesidad de que los conocimientos y técnicas referidos para habilitar a una persona como fotógrafo o camarógrafo sólo puedan adquirirse como resultado de una formación universitaria, cuando la realidad demuestra que grandes expertos de reconocida autoridad y amplia trayectoria en esta actividad se han formado al amparo de su propia capacidad y experiencia y con la orientación pragmática de los expertos en estos menesteres.

Tampoco encuentra la Corte una justificación plausible del condicionamiento legal anotado como medio para reducir o evitar el riesgo social que pudiera constituir el ejercicio de la fotografía y la camarografía sin una validación, pues, en qué consistiría el riesgo a que podía verse expuesta la sociedad o una parte de ella, con la actividad de un fotógrafo o camarógrafo que ejerce sin título de técnico o tecnólogo en fotografía o camarografía?

La respuesta es, que para la Corte no existe una justificación razonable de la limitación

impuesta por la ley acusada, porque no se aprecia que el ejercicio de la actividad de la fotografía y camarografía representen peligro o riesgo social que deba ser conjurado mediante la exigencia de título académico. En estas circunstancias, se evidencia una clara desproporción entre la medida restrictiva y el fin que persigue la norma constitucional. En efecto, la referida ley no cumple con la misión que le asigna el art. 26 de la Constitución de proteger el interés general en cuanto a la eliminación de los riesgos sociales que implica el ejercicio de las ocupaciones, la cual debe ser el objetivo de las preocupaciones reguladoras, sino que, además de limitar, sin razón, la libertad de ejercicio profesional de una ocupación, afecta consecuentemente otros principios y derechos fundamentales como el de la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo. En cuanto este último, es evidente que la vigencia de la regulación legal acusada restringe el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

En este sentido se ha pronunciado la Corte, cuando advierte:5

“Acorde con 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”.

No se puede deducir de los razonamientos anteriores, que la Corte desconozca la necesidad de la capacitación que evidentemente se requiere para el adecuado y eficiente desempeño del ejercicio de la actividad de la fotografía y camarografía, como lo ha puesto de presente en diferentes oportunidades y últimamente en las sentencias C-087/98 y 031/99, pero ello no puede conducir a la exigencia de requisitos académicos que condicionen dicho ejercicio, limitando innecesaria e irrazonablemente los aludidos derechos fundamentales, sin que lo justifique la necesidad de evitar riesgos sociales.

No se descarta que el ejercicio desviado, perverso o negligente de la referida actividad puede eventualmente afectar derechos fundamentales de otras personas; pero ello no se conjura con la limitación discrecional y hasta límites irrazonables del derecho a ejercer el mencionado oficio, pues la Constitución sólo admite restricciones cuando hay de por medio un riesgo social, aparte de que existen en el ordenamiento jurídico instrumentos efectivos de garantía que apuntan a la debida protección de los referidos derechos fundamentales.

4. En conclusión, considera la Corte que la normatividad contenida en la ley acusada es violatoria de las normas constitucionales que antes se han reseñado. Por consiguiente, será declara inexecutable en su totalidad dada su unidad temática.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 20 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Sentencias C-606/92, C-540/93, C-377/94, C-280/95, C-619/96, C-087/98, C-031/99

2 Sentencia C-031/99 M.P. Alejandro Martínez caballero, considerando 2 Fundamentos Jurídicos.

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Sentencia C-087/98, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sentencia C-606/92, M.P. Ciro Angarita Barón.