

Sentencia C-428/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA- Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Necesidad de pluralidad de argumentos

No siempre el cuestionamiento de una pluralidad de disposiciones con base en un solo argumento conduce a tener la demanda por inepta. Así por ejemplo, la alegación de un solo vicio de carácter formal puede ser suficiente para que, una vez comprobada la infracción del procedimiento, la inconstitucionalidad afecte a todo un documento normativo y, tratándose de vicios materiales, de una sola acusación puede derivar la inconstitucionalidad de varios preceptos siempre que sus contenidos sean idénticos o guarden una estrecha relación, e incluso la Corte tiene la posibilidad de integrar unidad normativa con textos no demandados a fin de que su decisión de retirar una disposición del ordenamiento no resulte inocua a causa de la permanencia de disposiciones de contenido similar al declarado contrario a la Carta. Empero, el carácter excepcional de la integración de unidad normativa y los requisitos de los que suele rodearse su procedencia, son datos que advierten, muy claramente, que en el caso de las acusaciones por razones de fondo lo normal es que unos mismos motivos de inconstitucionalidad afecten un solo precepto, que es más difícil demostrar la afectación de varios preceptos con base en argumentos idénticos y que todavía es más raro que una sola causa de inconstitucionalidad sustantiva tenga capacidad para afectar un documento normativo en su totalidad.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Incompetencia para realizar comparación de interpretación sin sustento en la preceptiva demandada/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-** No es oficioso

No cabe realizar la comparación que un juicio de inconstitucionalidad supone a partir de interpretaciones que no tienen sustento en los textos acusados de contrariar la Constitución. Efectuar el cotejo entre la Constitución y la ley y declarar la inconstitucionalidad con base en significados ajenos a los preceptos demandados y, por lo tanto, carentes de plausibilidad, sería tan grave como adelantar un proceso y condenar a una persona por un delito en el cual no incurrió, debido a una errónea identificación de la conducta real del sujeto con el tipo penal correspondiente. La disparidad entre la interpretación de la actora y el contenido de la preceptiva demandada en la práctica equivale a la inexistencia de cargo, pues no se exponen las razones por las cuales los textos tachados de inconstitucionalidad quebrantan la Constitución y, dado que el control de constitucionalidad no es oficioso, está fuera del alcance de la Corte tratar de reconducir el alegato de la demandante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Finalidad

La Corte ha sostenido que en aras del principio pro actione se debe intentar la interpretación de la demanda y captar el sentido que el demandante le haya dado a su escrito y todo con la finalidad de evitar el fallo inhibitorio. No obstante, en ciertas ocasiones la interpretación de la demanda no permite identificar un significado que, proporcionado por el demandante, torne

viabile la realización del juicio de inconstitucionalidad y, entonces, se impone el fallo inhibitorio, pues la Corte no puede construir los cargos, tampoco escoger las disposiciones sobre las que quiera pronunciarse, ni determinar qué acusaciones asigna a un precepto y cuáles a otro. La demanda en los términos en que está planteada no hace factible la realización del juicio de inconstitucionalidad, ya que aún cuando es fácil establecer cuál es el motivo que funda la solicitud de inconstitucionalidad, tal motivo es el único aducido respecto de varios artículos, cuyo contenido, en nada coincide con la interpretación brindada por la demandante.

Referencia: expediente D-6988

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 36 de 1984 "Por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones".

Actora: Ruth Gil Chacón

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Ruth Gil Chacón demandó los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 36 de 1984 "por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones".

2. Mediante Auto de fecha veintidós (22) de octubre de dos mil siete (2007), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la demanda al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; al Ministerio de Cultura, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Ministerio de Educación, al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, a Artesanías de Colombia S.A., a la Asociación de Artesanos de Bogotá y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional de Colombia, para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 36.797, del 26 de noviembre de 1984:

LEY 36 DE 1984

por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 2° Con el objeto de propiciar la profesionalización de la actividad artesanal, se reconocerán las siguientes categorías de artesano:

- a) Aprendiz;
- b) Oficial;
- c) Instructor; y,
- d) Maestro artesano.

Parágrafo. Artesanías de Colombia S.A., organismo adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, indicará en cada caso, y con base en la capacitación o experiencia acreditada, a qué categoría artesanal corresponde la persona que ha solicitado el reconocimiento. Una vez producido éste, el solicitante tendrá derecho a recibir el documento que lo acredite como artesano.

Artículo 3° Facúltase al Gobierno Nacional para que a través de Artesanías de Colombia S.A., organismo adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico reglamente y organice el registro de artesanos.

Parágrafo. La condición de artesano se acreditará mediante la inscripción en dicho registro.

Artículo 4° Para organizar el registro nacional de que trata el artículo anterior, el SENA elaborará un índice de oficios artesanales que comprenda aquellas actividades que por su naturaleza dará lugar a que quienes las desarrollen profesionalmente se inscriban como artesanos.

Artículo 5° La inscripción en el registro se cancelará por las siguientes causales:

- a) Renuncia del titular que figura inscrito en el registro;
- b) Fallecimiento del titular;
- c) En el caso de las personas jurídicas, es causa de su cancelación la liquidación y disolución de la sociedad.

Artículo 8° El Instituto de Seguros Sociales establecerá los términos y condiciones necesarios

para incluir dentro del régimen de Seguridad Social a las personas cuya actividad artesanal corresponda a alguna de las categorías contempladas en el artículo 3° de esta ley.

Artículo 9° Créase la Junta Nacional de Artesanías la que estará integrada por seis miembros así:

- a) Por el Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien la presidirá;
- b) Por el Ministro de Desarrollo o su delegado ante la Junta Directiva de la Empresa Artesanías de Colombia S.A.;
- c) Por el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA o su delegado;
- d) Por el Director del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas o su delegado;
- e) Por dos delegados titulares con sus respectivos suplentes elegidos por gremios de artesanos legalmente constituidos.

Parágrafo. La Junta Nacional de Artesanías elaborará su reglamentación de acuerdo a la presente ley.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La accionante considera que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 16, 25, 26 y 71 de la Constitución Política de 1991.

1.2. Fundamentos de la demanda

La demandante señala que la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad son principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, en virtud de los cuales el Constituyente consagró una serie de libertades que buscan el libre desarrollo de la personalidad, de forma que cada quien pueda desarrollar su proyecto de vida sin más límites que el respeto por los derechos de los demás. Dentro de esas libertades, la de escoger profesión u oficio adquiere especial relevancia en el asunto a discutir, como quiera que está estrechamente relacionada con el papel que cada ciudadano desempeña dentro de la sociedad.

Aduce la actora que la libertad para escoger profesión u oficio es un acto sujeto a la voluntad de cada persona y su único límite es la escogencia de una actividad legal, mientras que el ejercicio de la profesión comporta una mayor intervención estatal, dado que “involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social”.

Para la accionante, de una lectura del artículo 26 de la Carta Política se concluye que sólo es posible exigir títulos de idoneidad a quienes eligen el ejercicio de una ocupación, arte u oficio que requiere formación académica, pero aquellas actividades que no la necesitan pueden ser ejercidas libremente, salvo cuando impliquen un riesgo social. De esta manera, la demandante considera que la actividad artesanal está ubicada dentro de las ocupaciones, artes y oficios que, a diferencia de las profesiones, no requieren formación académica.

Por otra parte y acerca del riesgo social que implica la actividad artesanal, la actora asevera que conforme a lo dispuesto en el Decreto 258 de 1987 “se entiende por artesanía a una actividad creativa y permanente de producción de objetos, realizada con predominio manual y auxiliada en algunos casos con maquinarias simples obteniendo un resultado final individualizada, determinado por los patrones culturales, el medio ambiente y su desarrollo histórico”¹, de donde es posible concluir que la artesanía genera un riesgo social mínimo, toda vez que está relacionada con las costumbres y con la cultura.

De acuerdo con lo anterior, para la demandante la inscripción en el registro de artesanos, como condicionamiento para ejercer tal actividad, resulta desproporcionada, pues con tal medida se afectan derechos como el libre ejercicio profesional, el trabajo, la igualdad de oportunidades y el libre desarrollo de la personalidad.

Continúa la accionante su disertación arguyendo que esta Corporación ha distinguido entre las profesiones y las ocupaciones u oficios, en el sentido de indicar que las primeras requieren para su ejercicio cierto grado de escolaridad y formación académica por el riesgo social que implican, mientras que las segundas se caracterizan por su libre ejercicio, dado el bajo riesgo que comportan, aunque excepcionalmente, cuando éste exista, podrán ser reglamentadas.

Así, a juicio de la actora, el legislador no es totalmente libre para regular las profesiones u oficios, pues no puede imponer arbitrariamente restricciones para su desempeño y las limitaciones deben perseguir una finalidad constitucionalmente válida y proporcional, cual es evitar daños importantes a terceros.

Por otra parte, la demandante manifiesta que la producción de artesanías no sólo constituye una expresión cultural sino un aspecto importante dentro de la economía, por lo que es relevante tener en cuenta el modelo económico del Estado Colombiano que se fundamenta en la empresa dotada de una función social; en el trabajo, que es un derecho y una obligación social, y en los medios de producción. Bajo esta perspectiva, el trabajo no sólo responde a la necesidad de cada persona de conseguir unos ingresos que le permitan satisfacer sus necesidades básicas, sino al deber social de contribuir con el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad a la que se pertenece.

Finalmente, respecto de la libertad de expresión artística y de la protección cultural, considera la accionante que, como quiera que la artesanía se concibe como una forma de expresión de la cultura, el Estado está en la obligación de proteger su ejercicio y estimular a las instituciones y personas que desarrollen este tipo de actividad.

Así, si bien la Carta Política facultó al legislador para señalar qué actividades se constituyen como expresiones artísticas y cuáles de entre ellas merecen un especial reconocimiento estatal, no le otorgó la atribución de determinar qué ocupaciones u oficios correspondientes a expresiones artísticas, debían ser regulados o no, de modo que, según la demandante, la Corte Constitucional ha concluido que atribuciones de tal alcance únicamente pueden estar cimentadas en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, encaminados a la protección del interés general y a la reducción del riesgo social.

La demandante concluye que “la Ley 36 de 1984 tiene diez artículos de los cuales seis son

inconstitucionales, se trata de los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9; dicho en otras palabras el 60% de la Ley no se podría aplicar por inconstitucionalidad y lo más importante, la inconstitucionalidad recae sobre la esencia de la ley, porque recuérdese que su objeto fue reglamentar la profesión de artesano; por tal motivo se hace necesario sacarla del ordenamiento jurídico”.

IV. INTERVENCIONES

1. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Diego Javier Lancheros Perico, actuando como apoderado especial del SENA, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada y solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas dentro del expediente de la referencia.

Fundamenta su posición en que debe diferenciarse entre el ejercicio del oficio de artesano y la ejecución de actos que persiguen la profesionalización de la actividad artesanal (artículo 2 de la Ley 36 de 1984). Así, indica que aun cuando el trabajo merece una especial protección por parte del Estado tendiente a su dignificación, no por ello puede concluirse, como lo hace la demandante, que las ocupaciones y oficios gozan de absoluta independencia frente a la correspondiente regulación legal y a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes, pues se debe buscar la protección del interés general y, al mismo tiempo, garantizar a la persona el mayor ámbito de libertad posible para ejercer la actividad laboral que escoja.

Aduce el interviniente que aun cuando el trabajo es un derecho, también se configura como una obligación y, por consiguiente, exige de quien lo ejerce cierta aptitud e idoneidad reglamentada por la ley y sujeta a certificación de la autoridad competente, ello por cuanto, como ya se expuso, resulta necesario proteger a la sociedad de cualquier daño que pudiera generar la actividad artesanal.

Ahora bien, respecto de lo dispuesto en el artículo 26 de la Carta Política, considera que éste es preciso al disponer que tanto las profesiones, como las ocupaciones y oficios que exijan formación académica o que impliquen riesgo social, pueden ser objeto de inspección y vigilancia, de forma que, aunque no se trata de presumir la mala fe de los artesanos, se pretende ofrecer una elemental precaución en defensa de los consumidores.

En cuanto a la libertad económica, el interviniente arguye que, conforme a la jurisprudencia constitucional, no puede aducirse el derecho a la propiedad privada, la libre iniciativa privada o la libertad económica como derechos que no son susceptibles de regulación en aras del interés público, pues las autoridades están encargadas de prevenir abusos y de proteger los derechos de los consumidores.

Finalmente, sobre la igualdad ante la ley, manifiesta que ésta no implica que al legislador se le impida establecer regulaciones orientadas a lograr el correcto ejercicio de las actividades profesionales, ocupaciones u oficios, toda vez que, en últimas, ello no implica una discriminación que le impida al artesano el desarrollo de su actividad, sino que se trata del cumplimiento de una facultad dirigida a mantener el interés general.

2. Artesanías de Colombia S.A.

Felipe Iriarte Polanco, en su calidad de Director de Oficina Jurídica de Artesanías de Colombia S.A., presentó concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad bajo estudio en los términos que a continuación se exponen.

El interviniente considera que los artículos 3, 4, 5 y 8 de la Ley 36 de 1984 fueron derogados tácitamente con la promulgación de la Constitución Política de 1991, pues tal y como indica la demandante, el artículo 26 superior dispone que los oficios que no exigen formación académica son de libre ejercicio, por lo que no puede supeditarse el ejercicio de la artesanía a que el artesano individual o asociado se registre y obtenga un certificado de calificación como aprendiz, instructor, oficial o maestro.

En lo referente al artículo 2° aduce que debe entenderse suprimida la frase “con el objeto de propiciar la profesionalización de la actividad artesanal” o, en su defecto, declararse su exequibilidad condicionada, en el sentido de entender que la profesionalización del artesano comprende la implementación de conocimientos y tecnología en el proceso de producción y en el desarrollo de organizaciones productivas (microempresa).

Sobre el artículo 8° asevera que no se puede privar a un artesano de la posibilidad de realizar las respectivas cotizaciones al Sistema integral de Seguridad Social en calidad de cotizante independiente, por el sólo hecho de no acreditar documentalmente su condición de artesano.

De otro lado, en lo concerniente al artículo 9°, Artesanías de Colombia S.A. señala que la Junta Nacional de Artesanías continúa vigente, a pesar de que “no tiene que ver con el encabezado de la norma, con lo cual no hay correspondencia precisa entre el título y el contenido (Artículo 169 de la Constitución Política), por lo cual podría excluirse del ordenamiento jurídico”.

Independientemente de lo anterior, según el interviniente, el registro, antes que obstaculizar el libre ejercicio de la actividad artesanal, permitía el acceso a capacitaciones en el exterior, participación en ferias y beneficios arancelarios, entre otros, aunque a partir de 1991 Artesanías de Colombia S.A. no ha recibido ninguna solicitud de inscripción en el registro.

3. Ministerio de Educación Nacional.

Jaime Octavio Villamil Aranguren, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, intervino en el proceso de la referencia para pronunciarse acerca de la demanda en contra de los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 36 de 1984 y solicita que se declare la ineptitud sustantiva de la misma, como quiera que no contiene las razones por las cuales los artículos demandados contravienen las normas constitucionales aludidas.

A juicio de quien interviene, el Estado colombiano está constituido como un Estado Social de Derecho lo que implica que no sólo tiene como fin asegurar la vida, la libertad y la propiedad (Estado Gendarme), sino que procura garantizar la efectiva realización de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y promover el bienestar general, de tal

forma que resulta viable su intervención en el campo económico (conforme a lo reglado en el artículo 334 de la Constitución Política), con el objeto de lograr los fines generales del Estado.

4. Ministerio de la Protección Social

Ana Cecilia Prieto Salcedo, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social, intervino dentro del proceso y se pronunció a favor de la exequibilidad de los preceptos acusados en los términos que a continuación se resumen.

Indica que las normas demandadas definen la estructura, finalidad, objetivos y reglamentación jurídica de los artesanos en búsqueda de la promoción de la cultura artesanal como una expresión de contenido político, social y económico. Así, la ley acusada ampara y exalta la labor del artesano, la considera como una actividad profesional de la mayor utilidad para la sociedad colombiana y extranjera y, además, facilita la realización de eventos regionales, nacionales e internacionales a través de los cuales se propicia la expansión de dicha actividad, de forma que exista un mayor contacto con el mercado externo que contribuya con la generación de empleo y a posicionar los productos artesanales en el exterior.

Siguiendo tales lineamientos, la interviniente estima que resulta razonable que el legislador establezca ciertos límites para el ejercicio de tal actividad, pues así se brinda una seguridad jurídica, tanto para quien la ejerce como para quien compra los productos en el mercado. Dado lo anterior, para la interviniente, los artículos demandados están en concordancia con las disposiciones constitucionales y con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo, particularmente en los artículos 7 (Igualdad de los trabajadores), 8 (libertad del trabajo), 9 (protección al trabajo), 10 (igualdad de los trabajadores) y 11 (derecho al trabajo), ya que es lógico que el interés particular deba ceder ante el general, máxime cuando la finalidad del desarrollo normativo de un derecho no persigue su restricción sino su optimización.

5. Universidad del Rosario

Tatiana Oñate Acosta, en su calidad de Profesora de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada y solicitó a esta Corporación que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

La interviniente señala que de la Ley 36 de 1984 no se desprende que la inscripción en el registro de artesanos sea una condición habilitante y excluyente para el ejercicio de la actividad artesanal, pues lo perseguido mediante el registro es que quienes se dedican a esta ocupación puedan acceder a ciertos beneficios y reconocimientos como la “Medalla de la Maestría Artesanal” y de esta forma facilitar la labor de fomento a cargo del Estado. Así, aun cuando una persona no se encuentre inscrita en el registro, puede desarrollar su actividad libremente y obtener de ella su sustento y, por lo tanto, no se vulneran sus derechos a trabajo, al libre desarrollo de su personalidad, ni su libertad para escoger profesión u oficio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo respecto de los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 36 de 1984, dada la ineptitud sustantiva de la demanda.

En el sentir del Ministerio Público, la actora “formula un solo cargo en general para impugnar la totalidad de las normas demandadas y hace consistir la inconstitucionalidad alegada en que el ejercicio del oficio o actividad artesanal se limita en virtud de las normas acusadas que obligan a que el artesano se registre y obtenga un certificado de calificación como aprendiz, u oficial, instructor o maestro artesano”, de modo que “no se está acusando el contenido de las normas acusadas en sí mismas, es decir, que la demanda no recae sobre una proposición jurídica real o existente, toda vez que la afirmación que se hace y sobre la cual se fundamenta la demanda”, esto es, “que el ejercicio de la actividad artesanal queda sujeto a que el artesano se registre y obtenga un certificado de la calificación que se expide por parte de Artesanías de Colombia S.A. no se desprende del contenido normativo de las normas impugnadas, sino de la inadecuada interpretación que la accionante hace del término ‘profesionalización’ contenido en el artículo segundo de la Ley 36 de 1984”.

Así las cosas, estima el Procurador que dentro de la demanda no se indicó la oposición objetiva y verificable de las normas acusadas con los presupuestos de la Carta Política, siendo que, al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “los cargos de inconstitucionalidad, las razones que se expongan deber ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Es decir: (i) las razones deben seguir un hilo conductor en la argumentación con la finalidad de establecer la conducencia del concepto de violación (razones claras); (ii) la demanda de inconstitucionalidad debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente (Razones Ciertas); (iii) las razones contenidas en la demanda deben definir la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Constitución (razones específicas); (iv) El reproche formulado por el demandante debe ser de naturaleza constitucional, el cual se encuentre fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado (razones pertinentes). (v) las razones deben prima facie despertar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada (razones suficientes)”

Respecto de la profesionalización a la que alude el artículo 2° de la Ley 36 de 1984, el Ministerio Público considera que ésta no se reduce únicamente a la formación de profesionales en un área determinada, pues el concepto se amplía para significar que la educación o formación ofrecida, en cualquier ámbito, debe tener correspondencia con las necesidades tanto individuales como sociales. En otras palabras, lo que la ley demandada pretende con el registro de los artesanos no es otra cosa que reconocer y certificar las distintas categorías en que puede hallarse quien se dedica a la actividad artesanal (aprendiz, oficial, instructor y maestro artesano) y facilitar, según la categoría, el acceso a una serie de beneficios que el Estado ofrece dentro de su deber protección, difusión y conservación del patrimonio cultural, estrechamente relacionado con la artesanía.

Finalmente, el Procurador apunta que de conformidad con los artículos 8, 70 y 72 de la Constitución el patrimonio cultural y las riquezas culturales deben ser objeto de protección

por parte del Estado que, adicionalmente, tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos en igualdad de oportunidades, de manera que “una interpretación inadecuada del concepto de profesionalización de la actividad artesanal a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 36 de 1984, como la que hace la demandante, excluiría la actividad artesanal y a las artesanías de la protección de los bienes del patrimonio cultural de la Nación”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de la referencia.

2. Las solicitudes de inhibición

La ciudadana Ruth Gil Chacón presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 36 de 1984 “Por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones” y considera que si las citadas disposiciones resultan contrarias a la Carta, la inconstitucionalidad recaería “sobre la esencia de la ley”, razón por la cual sería “necesario sacarla del ordenamiento jurídico”.

En la intervención del Ministerio de Educación Nacional se considera que la demanda es sustancialmente inepta, porque no expresa las razones por las cuales los preceptos demandados contradicen la Constitución y de igual parecer es el Procurador General de la Nación, quien solicita que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo.

Toda vez que de haber lugar al fallo inhibitorio no estarán dadas las condiciones para adelantar el análisis material de la preceptiva demandada, la Corporación se ocupará en primer lugar de examinar si hay cargos idóneos y sólo en caso de encontrar acusaciones susceptibles de análisis constitucional procederá a efectuar el correspondiente juicio.

De conformidad con el artículo 2º, numeral 1º, del Decreto 2067 de 1991 la demanda en acción pública de inconstitucionalidad debe contener “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” y, de acuerdo con el numeral 2º del mismo artículo, también “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas”.

Ciertamente en la demanda que ahora ocupa la atención de la Sala la actora hace expresa manifestación de que acusa los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 cuya inconstitucionalidad, en su criterio, causaría la de toda la Ley 36 de 1984 y, de otra parte, estima que los preceptos mencionados vulneran los artículos 16, 25, 26 y 71 de la Constitución Política, de los cuales hace una presentación general.

Pero no es suficiente señalar las disposiciones legales acusadas de vulnerar la Carta e indicar los preceptos superiores presuntamente desconocidos, puesto que, al tenor de lo establecido en el numeral 3º del citado artículo 2º, es indispensable hacer explícitas las razones por las cuales los contenidos superiores del ordenamiento “se estiman violados” y, precisamente,

este es el requisito que, tanto en la intervención del Ministerio de Educación Nacional, como en la vista fiscal, se echa de menos.

Sobre el particular el Jefe del Ministerio Público puntualiza que “la demandante formula un solo cargo en general para impugnar la totalidad de las normas demandadas y hace consistir la inconstitucionalidad alegada en que el ejercicio del oficio o actividad artesanal se limita en virtud de las normas acusadas que obligan a que el artesano se registre y obtenga un certificado de calificación como aprendiz, oficial, instructor o maestro artesano”.

La vista fiscal contiene una adecuada síntesis de los fundamentos de la demanda, pero no siempre el cuestionamiento de una pluralidad de disposiciones con base en un solo argumento conduce a tener la demanda por inepta. Así por ejemplo, la alegación de un solo vicio de carácter formal puede ser suficiente para que, una vez comprobada la infracción del procedimiento, la inconstitucionalidad afecte a todo un documento normativo y, tratándose de vicios materiales, de una sola acusación puede derivar la inconstitucionalidad de varios preceptos siempre que sus contenidos sean idénticos o guarden una estrecha relación², e incluso la Corte tiene la posibilidad de integrar unidad normativa con textos no demandados a fin de que su decisión de retirar una disposición del ordenamiento no resulte inocua a causa de la permanencia de disposiciones de contenido similar al declarado contrario a la Carta.

Empero, el carácter excepcional de la integración de unidad normativa y los requisitos de los que suele rodearse su procedencia³ son datos que advierten, muy claramente, que en el caso de las acusaciones por razones de fondo lo normal es que unos mismos motivos de inconstitucionalidad afecten un solo precepto, que es más difícil demostrar la afectación de varios preceptos con base en argumentos idénticos y que todavía es más raro que una sola causa de inconstitucionalidad sustantiva tenga capacidad para afectar un documento normativo en su totalidad.

Así las cosas, cuando por razones de fondo se pretende la declaración de inconstitucionalidad de varias disposiciones el demandante tiene la carga mínima de precisar cuáles son las acusaciones dirigidas en contra de cada uno de los preceptos acusados y si a partir de una sola acusación solicita la inconstitucionalidad de varios preceptos, lo menos que cabe exigirle es que al plantear el cargo muestre la similitud de los contenidos o el vínculo existente entre las distintas disposiciones que eventualmente se verían afectadas por una sola causa de inconstitucionalidad, pues, como lo ha expuesto la Corte, no está llamado a prosperar el ataque general e indiscriminado que el actor dirija en contra de un conjunto de disposiciones, sin reparar en el contenido específico de cada una de ellas.

Según lo anotado, en la demanda analizada se formula un solo cargo de inconstitucionalidad que en lo básico consiste en que la organización de un registro de artesanos y la obtención de un certificado que califique al artesano como aprendiz, oficial, instructor o maestro condicionan el ejercicio de la actividad artesanal que dejaría ser libre y, con fundamento en este entendimiento, la demandante pide la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos pertenecientes a la Ley 36 de 1984.

Figura como demandado el artículo 2 que con el objeto de propiciar la profesionalización de la actividad artesanal, señala que se reconocerán como categorías de artesano las de

aprendiz, oficial, instructor y maestro artesano". La Corte observa que esta enunciación no surte el efecto de impedir el ejercicio de la actividad artesanal, tampoco obliga a adquirir alguna de estas condiciones o a solicitar el reconocimiento, sino que mas bien ofrece una opción, como se desprende de su parágrafo que faculta a Artesanías de Colombia a ubicar a la persona en una categoría artesanal, pero siempre y cuando haya solicitado el reconocimiento, en cuyo caso "tendrá derecho a recibir" un documento que tiene la finalidad de acreditarlo como artesano, pero que bajo ningún aspecto constituye requisito indispensable para ejercer la actividad artesanal.

Nada tiene que ver el artículo 2 con el cargo formulado por la actora y también son extraños a la argumentación de la demanda el artículo 8 que prevé la inclusión dentro del régimen de seguridad social de las personas cuya actividad artesanal corresponda a alguna de las categorías y el artículo 9 que se limita a crear la Junta Nacional de Artesanías y a indicar cuáles son sus miembros.

En ninguno de los anteriores artículos encuentra la Corte elementos normativos que permitan sostener que el legislador condicionó el ejercicio de toda actividad artesanal a la solicitud de reconocimiento, que la ley priva a quienes no pidan ser reconocidos de la posibilidad de dedicarse a estas actividades o que los artículos impugnados impiden desarrollar labores artesanales a las personas que no soliciten el reconocimiento.

Mas bien la Corte advierte que los artículos comentados contemplan algunos beneficios dentro del propósito de fomentar la comentada actividad y de procurar su profesionalización que, en el contexto descrito, tampoco puede ser asimilada, como lo hace la actora, a la formación de profesionales en instituciones universitarias.

En las condiciones anotadas la acusación planteada carece de aptitud para dar lugar al juicio de inconstitucionalidad, pues no cabe realizar la comparación que éste supone a partir de interpretaciones que no tienen sustento en los textos acusados de contrariar la Constitución. Efectuar el cotejo entre la Constitución y la ley y declarar la inconstitucionalidad con base en significados ajenos a los preceptos demandados y, por lo tanto, carentes de plausibilidad, sería tan grave como adelantar un proceso y "condenar a una persona por un delito en el cual no incurrió, debido a una errónea identificación de la conducta real del sujeto con el tipo penal correspondiente"4.

La disparidad entre la interpretación de la actora y el contenido de la preceptiva demandada en la práctica equivale a la inexistencia de cargo, pues no se exponen las razones por las cuales los textos tachados de inconstitucionalidad quebrantan la Constitución y, dado que el control de constitucionalidad no es oficioso, está fuera del alcance de la Corte tratar de reconducir el alegato de la demandante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo.

Desde luego, en jurisprudencia reiterada ha sostenido la Corte que en aras del principio pro actione se debe intentar la interpretación de la demanda y captar el sentido que el demandante le haya dado a su escrito y todo con la finalidad de evitar el fallo inhibitorio. No obstante, en ciertas ocasiones la interpretación de la demanda no permite identificar un significado que, proporcionado por el demandante, torne viable la realización del juicio de inconstitucionalidad y, entonces, se impone el fallo inhibitorio, pues la Corte no puede

construir los cargos, tampoco escoger las disposiciones sobre las que quiera pronunciarse, ni determinar qué acusaciones asigna a un precepto y cuáles a otro.

Ni siquiera de los artículos demandados que en forma directa se refieren al Registro de Artesanos se desprende la interpretación plasmada en la demanda. En efecto, el artículo 3 de la Ley 36 de 1984 se limita a facultar “al Gobierno Nacional para que a través de Artesanías de Colombia (...) reglamente y organice el registro” de los artesanos, quienes acreditarán su condición “mediante la inscripción en dicho registro”; el artículo 4, por su parte, señala la manera como el Sena debe proceder a organizar el mencionado registro y el artículo 5 prevé algunas hipótesis que conducen a la cancelación de la inscripción en el registro.

De conformidad con las disposiciones citadas, es evidente que el registro de artesanos no tiene la finalidad de habilitar únicamente a quienes en él se inscriben para dedicarse a la elaboración de artesanías y su objetivo tampoco es impedir a los no inscritos el desarrollo de su actividad artesanal o exigirles una necesaria cualificación académica de tipo universitario como condición de acceso al ejercicio de esas actividades. Simplemente el registro es un instrumento que le facilita al Estado fomentar la ocupación artesanal, protegerla e incluso asegurarle algunos beneficios legalmente previstos.

No procede, entonces, entrar al estudio de la constitucionalidad de los artículos demandados ni examinar el resto de la Ley 36 de 1984 que en su artículo primero define al artesano como una persona que “trabaja en forma autónoma, deriva sus sustento principalmente de dicho trabajo y transforma en bienes o servicios útiles su esfuerzo físico o mental”, mientras que en su artículo 6 señala el 19 de marzo de cada año como el día nacional del artesano, en su artículo 7 se refiere al otorgamiento a los mejores maestros artesanos de la “Medalla de la Maestría Artesanal” y en el artículo 10 provee sobre su vigencia.

Con acierto indica la vista fiscal que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional las razones aducidas para fundar adecuadamente un cargo de inconstitucionalidad deben satisfacer los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, algunos de los cuales no son cumplidos en la demanda objeto de análisis.

En términos generales, “la claridad alude a la exposición de razones comprensibles y de fácil entendimiento; la certeza a la necesidad de que el cuestionamiento recaiga directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; la especificidad se refiere a la demostración diáfana de la manera como las disposiciones acusadas vulneran la Constitución; la pertinencia concierne al empleo de argumentos de índole estrictamente constitucional y no de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia y, por virtud de la suficiencia, se pide que el cargo contenga los elementos de juicio argumentativos y probatorios indispensables para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, en forma tal que genere una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto atacado” 5.

En atención a lo expuesto cabe sostener que el motivo de la inconstitucionalidad alegada por la ciudadana demandante es claro, pues se comprende fácilmente, pero la acusación no es

cierta, específica, pertinente ni suficiente. Carece de certeza, porque el cuestionamiento no recae sobre el contenido de las disposiciones demandadas, sino que se funda en una interpretación subjetiva de imposible adscripción en los contenidos de los preceptos acusados⁶. No satisface el requisito de especificidad, ya que se aduce un solo motivo para cuestionar varios artículos de contenidos diversos sin precisar cómo en cada caso se produce el quebrantamiento de la Carta por el motivo alegado que, además, no es atribuible como significado plausible a ninguno de los preceptos cuestionados, cosa que impide demostrar la manera como las disposiciones acusadas vulneran la Constitución.

La acusación no es pertinente, puesto que la demanda, fuera de la mención general de algunos artículos superiores, no ofrece respecto de cada una de las disposiciones objetadas argumentos de índole constitucional y, por supuesto, tampoco es suficiente, porque los elementos de juicio brindados no generan una sospecha, siquiera mínima, sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

En conclusión, la ineptitud sustancial de la demanda es evidente y, en consecuencia, la Corte se inhibirá de proferir pronunciamiento de fondo.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 36 de 1984, "Por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones".

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-670 de 2006. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-320 de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 1994. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-670 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.