C-531-15

SENTENCIA C- 531/15

(19 de agosto de 2015)

EJERCICIO DE LA PROFESION DE ARCHIVISTICA-Requisitos para obtener tarjeta profesional en territorio colombiano/EJERCICIO DE LA PROFESION DE ARCHIVISTICA-Inscripción en registro único para extranjeros

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición

EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ARCHIVISTICA-Cosa juzgada material respecto de requisitos para obtener la tarjeta profesional

EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ARCHIVISTICA-Cosa juzgada constitucional en sentencia C-239/10 por desconocimiento de la Constitución por supuesta exclusión al prohibir ejercicio de archivística a profesionales de carreras afines

EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ARCHIVISTICA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda por cargo de violación del derecho a la igualdad

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "Título Profesional de Archivística" contenida en los artículos 5º y 6º de la Ley 1409 de 2010 "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones".

Actor: Ana María López Barrios y Juan Sebastián Ortega Linares

Referencia: Expediente D-10588

Magistrado Sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

Los ciudadanos Ana María López Barrios y Juan Sebastián Ortega Linares, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40 –numeral 6º–, 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inconstitucionalidad de la expresión "Título Profesional de Archivística", contenida en los artículos 5º y 6º de la Ley 1409 de 2010 "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones", cuyo texto se destaca:

"LEY 1409 DE 2010

(agosto 30)

Diario Oficial Nº 47.817 de agosto 30 de 2010

“Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones”

[…]

TITULO II

DEL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE ARCHIVÍSTICA

ARTÍCULO 5º. DE LA TARJETA PROFESIONAL. Solo podrán obtener la Tarjeta Profesional de archivista, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano quienes:

a) Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística en el correspondiente nivel de formación otorgado por universidades, o Instituciones de Educación Superior, legalmente reconocidas, conforme a lo establecido en el artículo 3º de la presente ley;

c) Hayan obtenido el Título Profesional de Archivística, en el correspondiente nivel de formación otorgado por universidades o Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; siempre y cuando hayan obtenido la homologación o convalidación del título académico ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia

ARTÍCULO 6º. DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO PROFESIONAL DE ARCHIVISTAS Y TARJETA PROFESIONAL PARA EXTRANJEROS.

Quienes ostenten el título profesional de Archivista y tengan la condición de extranjeros, y se vinculen laboralmente o pretendan vincularse en Colombia temporalmente en labores propias de la archivística, deberán obtener para tal efecto, Tarjeta Profesional o certificación de inscripción profesional temporal, según el caso, de acuerdo a las disposiciones vigentes, concedidos por un período de un (1) año, prorrogables por un periodo igual.

[…]”.

2. Pretensión y cargos.

2.1. Pretensión. Se declare inexequible la expresión destacada, toda vez que vulnera el Preámbulo y los artículos 2, 13, 25, 26, 53 y 93 de la Constitución Política.

2.2. Cargo por vulneración del fin constitucional de asegurar a los integrantes del Estado la igualdad (Preámbulo y Artículo 2); y del derecho a la igualdad y no discriminación (Artículos 2 y 13).

2.2.1. La expresión demandada excluye, sin justificación, a los profesionales que tienen un idéntico estándar de formación, con un mismo nivel de competencias y habilidades para el

ejercicio de la profesión que la ley denomina “archivística”, lo que conlleva una restricción para adelantar las actividades indicadas en el artículo 2º de la ley y para acceder al “mercado laboral” en condiciones de igualdad.

2.2.2. El principio de igualdad comprende: “(i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en situaciones idénticas; (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común; (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sea más relevantes a pesar de las diferencias; y (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”. Por consiguiente, hay una prohibición constitucional al establecimiento de consideraciones de carácter discriminatorio para los profesionales que se encuentran en entera idoneidad técnica, ejecutiva e integral frente a los egresados que ejercen la profesión denominada “archivística”, con independencia de “las características denominativas del título que se obtenga al concluir los estudios universitarios”.

2.3. Cargo por vulneración de la libertad de escogencia de profesión y del derecho al trabajo en condiciones justas (Artículos 25 y 26).

2.3.1. La libertad para elegir y ejercer una profesión u oficio es un derecho fundamental “estandarte de la dignidad de la persona”. Si bien la Corte Constitucional ha aceptado la procedencia de la reglamentación de ocupaciones con base en sus características, ha advertido que esa potestad amplia no puede confundirse con arbitrariedad, considerando que toda limitación debe responder a parámetros objetivos que atiendan a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

2.3. La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha señalado que la libertad de configuración del legislador, en lo concerniente a la determinación de los requisitos para obtener el título profesional, debe: (i) ser de regulación del Congreso de la República –al estar sometido a reserva de ley–; (ii) observar la necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional –por lo que las exigencias “innecesarias” son contrarias a la Constitución Política–; (iii) determinar si son adecuadas las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; (iv) no favorecer discriminaciones prohibidas por la Constitución Política.

2.3.3. Las restricciones deben estar cimentadas en un “principio de razón suficiente”. Su imposición debe emerger como resultado de ponderar el derecho subjetivo de aplicar los conocimientos en la archivística, “como en el posible impacto que dicha aplicación pueda generar en la sociedad o frente a terceras personas”. Por ende, el legislador no puede exigir como requisito para el ejercicio de la profesión denominada por la ley como “archivística” la denominación única del título profesional, sin contemplar los títulos equivalentes –que garantizan igual grado de cualificación del profesional–, toda vez que vulnera los artículos 25 y 26 de la Constitución Política.

2.4. Cargo por violación de los tratados de derechos humanos que prohíben su limitación en estados de excepción (Artículo 93).

2.4.1. Se desconoce el “Convenio Nº 111 de la Organización Internacional del Trabajo (relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación)”, adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, el 25 de junio de 1958, toda vez que al exigir el título de archivística como requisito de obtención de la tarjeta profesional, se restringe el ejercicio profesional de aquellas personas egresadas de un programa de formación afín, con contenido académico equivalente a las profesiones calificadas con el título profesional de archivística.

2.4.2. En adición a lo anterior, se desconoce el artículo 22 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” y, a su turno, el artículo 26 de la “Convención Americana de Derechos Humanos”, adoptada en San José, República de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, que consagró el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, como compromiso de los Estados Partes.

5. Intervenciones.

5.1. Universidad Javeriana: inexequible.

Se señala que la carrera de Ciencia de la Información- Bibliotecología de la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Universidad Javeriana, organiza su plan de estudios alrededor de cinco grandes áreas que hacen que el egresado de dicha carrera esté en capacidad de desempeñarse en diferentes frentes y organizaciones como “en redes de información documental, bibliotecas, archivos, centros de información, centros de documentación, museos o en otros tipos de servicio de información emergentes en los cuales los sistemas de organización de conocimiento y redes de información sean utilizados”. Incluso el Plan de Estudios de la carrera incluye asignaturas de transferencia de información y refinamiento de instrumentos para la recuperación eficiente de la información en la Archivística. Lo anterior en armonía con normas nacionales e internacionales las de la Comisión Europea, el Libro Blanco, Norma ISO 15489 acogida por ICONTEC y varias Leyes colombianas. En este orden de ideas, la Universidad advierte que a los estudiantes de la carrera de Ciencia de la Información –Bibliotecología, se les están desconociendo sus derechos, y que las normas acusadas violan los artículos 2, 13, 25, 26, 53 y 93 así como el Convenio de 111 de la OIT y la Convención Interamericana de Derechos Humanos al impedirle a profesionales que tienen un título distinto pero con un estándar de formación equivalente, la posibilidad de ejercer la profesión de archivística.

5.2. Academia Colombiana de Jurisprudencia: exequibilidad.

El artículo 26 Superior otorga al Congreso la potestad de exigir títulos de idoneidad profesional y regular el ejercicio de las profesiones. De este modo, si bien el Estado garantiza a los particulares la posibilidad de escoger profesión u oficio, también les impone condiciones materiales que lo hagan posible. La jurisprudencia constitucional ha sentado la línea jurisprudencial en esta materia, considerando la importancia de proteger los intereses de la comunidad dado los riesgos que implica el ejercicio de ciertas profesiones. Así las cosas, las normas acusadas regulan el ejercicio de la archivística para formalizarla y buscar un mejor grado de preparación académica de modo que se logre un mayor índice de rendimiento en la conservación, custodia y utilización de la información y elementos colocados bajo la responsabilidad de quien desempeña la citada gestión. Los demandantes no controvierten que el Legislador haya profesionalizado la labor de los archivistas, sino

que no hayan adoptado regla alguna mediante la cual se establecieran equivalencias profesionales afines como alternativas para ejercer la archivística. La intervención indica que no existe vicio de constitucionalidad respecto de los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010, ya que en ellos se regula el ejercicio de la profesión de archivística para que quienes opten por estudiar dicha carrera sepan cuáles son los requisitos para su ejercicio, una vez aprueben los presupuestos académicos de las instituciones de educación superior. De otro lado, se señala que los cargos planteados en contra de las referidas normas no son suficientes para declarar una constitucionalidad condicionada pues la eventual extensión o asimilación de la archivística a otras profesiones afines, no constituye un supuesto constitucional que obligue al Legislador "motivo por el cual puede estar determinada en las normas que establezcan los requisitos para ocupar los cargos relativos de Archivística, ya sea en Entidades Públicas o Privadas". Así, La Ley 1409 de 2010 no excluye por sí misma la posibilidad de que profesiones afines puedan ser admitidas expresamente para que sus titulares ejerzan empleos en los que se requiera una profesión de archivística. En este orden de ideas resulta útil remitirse a C-239 de 2010 que se pronunció sobre las objeciones presidenciales al entonces Proyecto de Ley Nº 036 de 2007 (Cámara) – Nº 225 de 2007 (Senado) y en la cual se señaló que los artículos analizados no excluían a otros profesionales del ejercicio de actividades archivísticas sino que se limitaban a regular la pertenencia a dicha profesión en particular. En este mismo sentido no se puede aceptar el argumento de desconocimiento de la libertad de escoger profesión u oficio, al trabajo y a la igualdad, porque eso no se desprende de la regulación de una actividad profesional.

5.3. Archivo General: inhibición, en su defecto exequibilidad.

No se formula ningún reproche claro de constitucionalidad, sino meros juicios de valor, por la presunta vulneración del Preámbulo de la Carta. Lo mismo ocurre respecto de los otros cargos que no superan los requisitos de admisión establecidos por la jurisprudencia constitucional. Con relación a la supuesta violación del derecho a la igualdad, los demandantes no lograron demostrar cómo ocurren los actos discriminatorios. Se señala que respecto del artículo 5 de la Ley 1409 de 2010 se configura el fenómeno de la cosa juzgada relativa constitucional tal y como se desprende de la lectura de la sentencia C-239 de 2010. Se indica que los cargos formulados por los demandantes contra los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010 respecto de la exigencia del título profesional en archivística, no está llamado a prosperar considerado que el Legislador cuenta con amplias facultades para reglamentar las diferentes profesiones y establecer los requisitos para su ejercicio. Esta competencia claro está, encuentra algunos límites que han sido establecidos por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, en este caso, la libertad configurativa del legislador para establecer los requisitos para el ejercicio de la profesión de archivista, se ajustan a la jurisprudencia constitucional. De otra parte, no puede argumentarse que la Ley en cuestión limite la libertad de escoger profesión u oficio puesto que cada persona puede optar la institución universitaria que decida y que mejor satisfaga sus expectativas. Una vez elegida la carrera y la universidad, cada aspirante conoce su campo profesional y las normas que lo rigen, así como las sanciones en las que puede verse incurso si falla a los postulados de la misma. Esta selección escapa a la competencia del Legislador y de la propia Constitución. La Universidad cuenta con autonomía para determinar la modalidad de su titulación, frente a las ofertas que pueden establecer otras instituciones en la misma área del saber profesional, requisitos que son conocidos por los estudiantes antes de

solicitar su vinculación a la institución universitaria. También es la Universidad, la que, en el marco de su autonomía, escoge el título profesional de acuerdo con el pensum aprobado por el Ministerio de Educación. Por su parte, es competencia del Legislador fijar las profesiones que requieren título profesional o título de idoneidad. Así las cosas, el estudiante que escoge determinada profesión, conoce el currículo, el título otorgado, su régimen sancionatorio y su reglamentación por parte del Congreso. Para la profesión de archivista, el Legislador consideró necesario exigir título profesional y ello no excedió las competencias constitucionales que le han sido asignadas, así como no contraviene la Constitución, el que haya requerido para el ejercicio de esta profesión, la expedición de tarjeta profesional considerando el impacto social y la complejidad que la caracteriza y teniendo en cuenta que la especialidad técnica de la profesión obliga al Congreso a establecer dichos requisitos.

5.4. Ministerio del Trabajo: exequibilidad.

Los demandantes no establecen con precisión ni los grupos sociales a comparar, ni la razón por la cual el aparente trato diferenciado que introducen las normas acusadas genera una discriminación que sea inadmisible desde el punto de vista constitucional. Tampoco se presentan razones suficientes que fundamenten el desconocimiento del derecho al trabajo por parte de los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010. Sobre el particular, la misma Corte Constitucional en la sentencia C-239 de 2010 declaró infundadas las objeciones gubernamentales formuladas contra los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley. El Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para regular la exigencia de títulos de idoneidad en el ejercicio de una profesión u ocupación y es por ello que se ha previsto que los archivistas deban tener ciertos conocimientos específicos para dar a los documentos un adecuado tratamiento, para preservarlos y recuperarlos de acuerdo con las nuevas tecnologías. Se trata en efecto de una disciplina científica que cuenta con desarrollo normativo y una política internacional de archivos, con la creación del Consejo Internacional de Archivos y con la creación del Archivo General de la Nación. De este modo "exigir títulos de idoneidad para ejercer la profesión de archivista busca probar que se cuenta con la aptitud adquirida merced a la formación académica y proteger al conglomerado respecto de los riesgos sociales que en el ejercicio de una profesión, arte, oficio o función pública por particulares, puede generar".

5.5. Ciudadanas María Mercedes Ramírez Lesmes y Jessica Moreno García: inhibición.

No se desconoce el derecho a la igualdad ni a la libertad de escoger profesión u oficio puesto que el hecho de que se reglamente la profesión de archivista y se exija tarjeta profesional, no supone aislar o rechazar a personas que tengan carreras análogas como los bibliotecólogos. La intervención señala que no se desconoce ninguno de los artículos constitucionales que señalan los demandantes y solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre la demanda.

5.6. Universidad del Rosario: exequibilidad.

En primer lugar, se indica que en este caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional ya que, en la sentencia C-239 de 2010, se examinaron las objeciones gubernamentales en relación con profesionales de otras disciplinas que podrían verse

afectadas con los requisitos de la Ley 1409 de 2010, mientras que, en este caso, se trata de establecer si se desconocen los derechos de las personas que teniendo un estándar de formación equivalente y un mismo nivel de habilidades y competencias para el ejercicio de la profesión de archivista, no tiene el título profesional. Ahora bien, hace parte de la potestad de configuración del Legislador, el establecimiento de ciertas restricciones mínimas al ejercicio profesional, lo cual comprende la exigencia de títulos de idoneidad. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional en esta materia, "la exigencia de títulos de idoneidad no se establece entonces como un límite a la libertad de escoger profesión u oficio, sino con el derecho de ejercerla, toda vez que es en este ámbito (el del ejercicio) en el que el individuo se proyecta social y profesionalmente, pudiendo comprometer el orden público y el interés general". La exigencia de títulos de idoneidad es en este sentido una garantía para la sociedad. La archivística se define como una ciencia orientada a la conservación de archivos y, el archivo, se caracteriza por ser una unidad documental sobre la cual se erige una dinámica que relaciona diferentes elementos de orden institucional, orgánico, de gestión, científicos y de profesionalización. Es por ello que la archivística requiere de un alto grado de cualificación y formación científica de modo que pueda garantizarse un adecuado ejercicio de la misma considerando su alto impacto social. Además, la archivística reviste un rol fundamental cuando se trata de la recuperación y preservación del patrimonio documental de la Nación de acuerdo con las leyes sobre archivos y de las normas técnicas expedidas por los organismos competentes. Por su parte, el ejercicio de la profesión de archivística, es de orden dinámico y requiere una constante actualización y un nivel de especialización científica que asegure su adecuación con los nuevos avances en Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones. La Corte reconoció estas características en la sentencia C-239 de 2010 considerando que los requisitos de idoneidad exigidos para esta profesión se ajustan a los postulados constitucionales dado su alto nivel de tecnificación, rigurosidad e impacto social. Por todo ello, las normas acusadas no contradicen la Constitución en los términos establecidos por los demandantes y deben por ello ser declaradas exequibles.

5.7. Universidad Javeriana: inexequibilidad.

Las normas demandadas se deprenden de la libertad de configuración normativa del Legislador lo cual tiene su fundamento en el hecho de que la profesión de archivista requiere de cierto grado de especialización y formación. Es por ello que el Congreso actuó adecuadamente al establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de la archivística. Sin embargo "si actuara en consecuencia de todo, cuanto le implica su deber de desarrollar la Carta Política no debió haber limitado el ejercicio de derechos fundamentales por aspectos de naturaleza adjetiva y por ende palmariamente alejados del fin que persigue, como lo es en este caso, el perfil nominal del título correspondiente".

5.8. Colegio Colombiano de Archivistas: exequibilidad.

La intervención señala, en primer lugar, que los demandantes no precisaron los grupos sociales a comparar ni la razón por la cual el aparente trato diferenciado que introducen los artículos acusados genera una discriminación violatoria del artículo 13 Superior. Tampoco indican los demandantes las razones puntuales por las cuales se considera que se desconoce el derecho a ejercer profesión u oficio, ni en qué modalidad resulta vulnerado

este derecho constitucional. No es claro cómo los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010 vulneran otros derechos, siendo que se limitan a formalizar y sistematizar una determinada profesión, de modo que las personas que en ejercicio de su libertad de escoger profesión u oficio optan por formarse en ella, sepan cuáles serán los requisitos exigibles para su legítimo ejercicio. La regulación de la profesión de archivística responde a las competencias constitucionales que le han sido atribuidos al Legislador. Otras profesiones también han sido reguladas por el Legislador como ocurre con la Ley 11 de 1979 "Por la cual se reconoce la profesión de Bibliotecólogo y se reglamenta su ejercicio". La acción de inconstitucionalidad no puede ser empleada como el mecanismo para evaluar las mallas curriculares académicas de los programas de bibliotecología y archivística y para que quienes hayan estudiado la primera puedan ejercer la segunda, dado que dicha valoración corresponde al Ministerio de Educación. La archivística es una disciplina científica con características y particularidades propias, que la distinguen claramente de otras profesiones. Así, de los antecedentes de la Ley 1409 de 2010, se deprende que la motivación del Congreso para expedirla fue la de establecer límites al ejercicio de una profesión técnica y específica como la de la archivística, que requiere la obtención de un título profesional y de la tarjeta profesional, lo cual garantiza su ejercicio en condiciones de integridad e idoneidad y se constituye en una razón justificada y proporcionada teniendo en cuenta que su quehacer implica un riesgo social porque se orienta a la administración de la información pública y privada que realizan los archivista. Por ello, estas exigencias no desconocen los derechos de quienes habiendo realizado estudios en temas y ciencias afines, pretendan ejercer una profesión tan especializada sin el lleno de los requisitos. En este orden de ideas, no se vulnera el derecho a la igualdad que supone tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, situaciones que no se presentan en este caso dado que no son iguales en sentido estricto quienes adelantaron estudios profesionales en archivística y quienes realizaron otros estudios afines a dicha profesión, esto considerando que el pensum es diferente y por ello no son equiparables ni asimilables. Finalmente, se observa que el precedente que debe ser tenido en cuenta en este caso, es el de la sentencia C-239 de 2010 que examinó las objeciones gubernamentales formuladas contra los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley que culminó con la Ley 1409 de 2010.

5.9. SENA: inexequibilidad.

El SENA está facultado para adelantar programas de formación técnica y tecnológica en programas de área archivística ya que ello se ajusta con su régimen académico de acuerdo con la Ley 30 de 1992. Se estima que "los programas de formación orientados por el SENA de nivel técnico profesional y tecnólogo que por su contenido curricular están directamente relacionados con la Gestión Documental, Administración Documental, Organización de Archivos, y Archivística, deben ser considerados como programas archivísticos, ya que comparten núcleo y área de conocimiento con la Disciplina Archivística aun cuando la denominación del programa no especifique la palabra archivística". En efecto, los programas ofrecidos por el SENA, comprenden materias que son, de acuerdo con la Ley 1409 de 2010, propias de la archivística como por ejemplo la Gestión Documental. Así, programas como el de Tecnólogo en Gestión Documental desarrolla en su currículo diferentes elementos de la archivística y cuenta con Registro calificado otorgado por el Ministerio de Educación Nacional. Asimismo se adjunta una tabla con información sobre programas ofrecidos como Técnico Profesional en Archivo, Tecnólogo en Administración

Documental, Tecnólogo en Gestión Documental, Técnico en Asistencia en Organización de Archivos y Técnico en Asistencia en Administración de Documentos. Las normas acusadas desconocen el artículo 25 de la Constitución por no permitir la expedición de la tarjeta profesional a otros títulos que comprende el área de conocimiento de Archivo, limitando a las posibilidades de estos profesionales de desarrollarse en el ámbito laboral. El ejercicio de la profesión debe corresponder a parámetros de competencia e idoneidad objetiva sin limitarse a la denominación de un título.

5.10. Sociedad Colombiana de Archivistas: exequibilidad.

Las carreras de archivística y bibliotecología son diferentes y la universidad debe revaluar tanto el pensum como los contenidos programáticos para adelantar y estudiar las modificaciones que supone la Ley 1409 de 2010. Las normas acusadas no desconocen el derecho al trabajo porque la profesión de bibliotecólogo se encuentra regulada en la Ley 11 de 1979, por lo que los estudiantes de la Universidad Javeriana pueden optar por este programa y obtener la tarjeta profesional de bibliotecólogo o pueden escoger la profesión de archivista. De acuerdo con la intervención, en Colombia no existe una profesión o un ciclo de formación profesional que sea equivalente o análoga a la archivística porque esta labor es el resultado de un objeto de estudio propio que es el documento o el archivo, unos instrumentos de intervención que son las tablas de retención, los inventarios documentales, la gestión documental y la valoración documental, y unos principios universales propios que son la procedencia y el orden original, todo lo cual incide directamente en la planeación, gestión, organización, descripción, acceso y uso de la información producida de manera no intencional por su autor que pueden ser tanto instituciones privadas como públicas. El "documento-libro" y el "documento-archivo" tienen diferencias sustanciales en producción, tratamiento, disposición, descripción y uso y su gestión requiere de conocimientos especializados que involucran para el caso del archivo, la clasificación, descripción, organización, administración y gestión electrónica documental. Lo anterior requiere también del apoyo de disciplinas auxiliares como la informática, la historia, la administración, el derecho y la ingeniería industrial, porque los documentos que producen las instituciones contienen información que tiene ciertos valores o atributos connaturales a las entidades en su evolución normativa e histórica y el avance del soporte de la información. El documento-archivo es la evidencia de la gestión organizacional de todas las entidades. De ninguna manera la bibliotecología puede ser considerada una disciplina análoga a la archivística o equivalente a la misma porque aunque comparten de alguna manera su origen, con el tiempo fueron evolucionando y distinguiendo su objeto y método de intervención. Ahora bien, en principio, la Ley 1409 de 2010 estableció un articulado transitorio para que las universidades y el SENA ajustaran su pensum y diseñaran estrategias para que sus estudiantes pudieran cumplir con los requisitos de la mencionada ley. Sin embargo, ese plazo se encuentra vencido. Actualmente la Ley 1409 de 2010 se ajusta a la Constitución y especialmente al artículo 26 Superior pero también es acorde a los artículos constitucionales 24 y 25.

5.11. Ministerio de Educación Nacional: inexequibilidad.

Fuera del término para presentar intervenciones, el Ministerio solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de las normas acusadas, considerando que en la exposición de motivos de

la Ley 1409 de 2010, no lograron argumentarse las razones por cuales el ejercicio de la profesión de archivista entraña un riesgo social, siendo este el requisito indispensable para justificar la reglamentación de una profesión por parte del Congreso. En general, todas las ocupaciones, artes u oficios requieren que quienes las desempeñen asuman ciertas responsabilidades de modo que su incumplimiento puede acarrear daños a terceros; además, todas estas actividades en una mayor o menor medida suponen un grado de nivel técnico y/o intelectual. Lo anterior no puede entenderse como una prerrogativa del Legislador de exigir títulos académicos de educación superior, porque el ingreso a ese nivel de formación debe responder a una decisión autónoma de cada individuo en ejercicio de su libre desarrollo de la personalidad. En el caso de las condiciones que la Ley 1409 de 2010 exige para poder ejercer la profesión de archivista, se considera que estas son contrarias a la Constitución porque en primer lugar y tal y como lo reconoció la exposición de motivos, inicialmente esta fue una actividad realizada por personas empíricas que fueron quienes empezaron a desarrollar una técnica experimental con documentos y archivos. De otro lado, porque el único criterio que adoptó el Constituyente para permitir la reglamentación de las profesiones es el riesgo social. Finalmente, se encuentra que si el objetivo de la ley es que existan unos parámetros claros que eviten prácticas y tratamientos inadecuados al momento de manipular un documento, la exigencia del título de educación superior y la tarjeta profesional para quienes deseen ejercer esta profesión o garantiza que existan unos parámetros objetivos que deban seguirse en la gestión y administración documental.

5.12. Universidad La Salle: exequibilidad.

6. Concepto del Procurador: exequibilidad.

Los accionantes fundamentan su cargo en el desconocimiento del derecho a la igualdad comparando la archivística y la bibliotecología sin embargo, el programa o pensum académico de la carrera cuya titulación es la de profesional en archivista, no corresponde en su integridad, ni tiene las mismas condiciones que el pensum de la carrera de bibliotecología en las que se incorporan algunas materias de archivística. Las diferencias que existen entre los pensum de las dos carreras implican que quien obtenga el título de bibliotecólogo no puede adquirir una condición habilitante para ejercer la carrera de archivística en las mismas condiciones. La interdisciplinariedad que rige el ejercicio profesional, tampoco supone la asimilación de ciertos programas ya que, si ello fuera así, se estaría aplicando el principio de transdisciplinariedad que conlleva dejar de lado la necesaria profundidad en el campo de saber de bibliotecólogos y archivistas porque implica la integración máxima de las disciplinas para abordar el estudio de una única profesión en la que confluyeran las asignaturas de ambas carreras. El hecho de que algunas materias de ambas carreras coincidan, no supone que no se trate de profesiones diferentes, sometidas a sus propias especificidades, conceptos y principios. Por otra parte, la potestad reguladora del Congreso respecto de las profesiones que requieren formación académica y la necesidad de una vigilancia permanente de las mismas, se fundamenta en la necesidad de lograr una confianza social definitiva sobre su ejercicio. Así las cosas “desde el punto de vista constitucional en lo posible cada disciplina debe contar con su propia regulación jurídica para salvaguardar los intereses de la sociedad, los derechos de sus integrantes y los deberes del Estado”. Las distinciones, exclusiones o preferencias que se fundamenten en las calificaciones exigidas para el ejercicio de una profesión o empleo, no deben der

consideradas como discriminación.

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda presentada en los términos del artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política.

2. Cuestión previa: la sentencia C-239/10 y la cosa juzgada constitucional en el presente caso.

2.1. El concepto de la cosa juzgada constitucional.

2.1.1. Tal y como ha tenido oportunidad de señalarlo la Corte, la cosa juzgada constitucional es una cualidad o rasgo que caracteriza una determinada hipótesis fáctica o jurídica. Esta cualidad se atribuye a aquellas situaciones en las cuales (i) un conjunto de hechos o de normas, (ii) han sido objeto de juzgamiento por parte de un tribunal competente (iii) en aplicación de las normas sustantivas que reúnan las condiciones para integrarse al parámetro de control[1]. Todos los fallos de la Corte Constitucional, en cuanto satisfagan esas condiciones, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional según lo prevé el artículo 243 de la Constitución[2].

2.1.2. El principal efecto de la cosa juzgada constitucional cuando la Corte actúa en ejercicio de sus competencias de control abstracto, es la activación de una prohibición de suscitar un nuevo juicio respecto de la materia que fue objeto de juzgamiento y, en esa dirección, en un "deber de rechazar las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada" (art. 6 del Decreto 2067 de 1991). Según lo ha expresado esta Corte "el efecto general de la cosa juzgada constitucional se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de constitucionalidad sobre la norma que ya ha sido objeto de examen por la Corte"[3].

2.1.3. Cuando se han cumplido las tres condiciones referidas surge un impedimento de promover nuevamente una discusión en tanto el pronunciamiento se torna inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio[4]. Este efecto general de la cosa juzgada se explica además por los propósitos que con ella se persiguen y que consisten en "garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, ya que por medio de esta figura, se garantiza que el órgano encargado del control constitucional sea consistente con las decisiones que ha adoptado previamente."[5] Adicionalmente, el instituto de la cosa juzgada protege también las atribuciones de la Corte dado que "si la Constitución confiere a esta Corporación la competencia para decidir los asuntos previstos en el artículo 241 C.P., entonces esa función debe poder ejercerse de forma definitiva."[6]

2.1.4. La cuestión cardinal en esta materia consiste entonces en precisar la materia juzgada o la cuestión decidida. Ello tiene como punto de partida (i) la identificación del contenido normativo examinado y, luego, (ii) la determinación de la norma constitucional violada así como de las razones en las que se funda el ataque[7]. Hecho ello, el intérprete debe establecer si previamente la misma norma y por iguales razones, ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte. Una cuestión será materia juzgada cuando la norma

acusada, de una parte, y la norma constitucional vulnerada así como las razones de la violación, de otra, han sido consideradas por la Corte en un caso previo al que pretende juzgarse y, en consecuencia, puede afirmarse una relación de equivalencia entre el pronunciamiento previo y el pronunciamiento que pretenden suscitar los demandantes.

En esa medida, en los casos en los cuales no resulta posible verificar alguno de tales elementos deberá concluirse que se trata de un asunto diferente que, por consiguiente, no puede considerarse como materia juzgada. Por ello, si es la misma norma acusada, pero diferentes las razones de la violación, o si se acusa un artículo previamente cuestionado pero demostrando que tiene un contenido normativo diverso que no fue examinado anteriormente, no se estructura la cosa juzgada.

2.2. El efecto de la cosa juzgada constitucional en el presente caso.

2.2.1. Varias intervenciones sugieren la posible configuración de la cosa juzgada relativa en el presente caso al advertir que la sentencia C-239 de 2010 se pronunció sobre los mismos cargos al examinar las objeciones presidenciales formuladas contra los artículos 3, 4, 5 y el artículo transitorio de las disposiciones finales, del entonces proyecto de ley 036 de 2007 Cámara – 225 de 2007 Senado, que dio origen a la Ley 1409 de 2010.

Así las cosas, la Corte deberá revisar la mencionada providencia para resolver si en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada.

2.2.2. En la sentencia C-239 de 2010, el Gobierno planteó que los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley 036 de 2007 Cámara – 225 de 2007 Senado, desconocían la Constitución por vulnerar el derecho a la educación (art. 67), el principio de igualdad (art. 13) y al trabajo (art. 25 y 53) ya que quienes se hubiesen formado en disciplinas afines o en las que el componente de archivística constituyera una materia importante para su desempeño, o quienes vinieran ejerciendo esta profesión antes de la regulación por parte del Legislador, quedarían excluidos de su ejercicio. En este orden de ideas, la propuesta del Gobierno consistía en incluir a las profesiones que tuvieran competencias de idoneidad semejantes –como la de historiador- así como aquellas que estuvieran comprendidas en la misma área o en áreas afines en los niveles técnico profesional y tecnólogo.

Adicionalmente, el Gobierno planteó respecto del artículo transitorio, que se desconocía el derecho a la igualdad, considerando que el concepto de educación formal en Colombia supone el cumplimiento de unas condiciones de ingreso –establecidas en el art. 14 de la Ley 30 de 1992-, y de cursar y aprobar una etapa formativa acreditando las condiciones del grado, lo cual permite a las instituciones autorizadas y con el registro calificado del respectivo programa, efectuar el reconocimiento expreso de la idoneidad mediante el título académico. De este modo, el hecho de permitir que se otorguen certificaciones que sean equivalentes a los títulos de los diferentes niveles de formación de acuerdo con lo establecido por la Ley 30 de 1992, sin cursar y aprobar los programas académicos, desconocía el principio de igualdad de quienes sí cursan y aprueban dichos cursos después de años de formación. Esto es diferente a la previsión de permitir a quienes hayan ejercido la archivística durante un tiempo, en el nivel de formación técnico profesional, matricularse en el SENA o en otra institución de educación superior para contar el registro certificado de que trata la ley 1188.

Finalmente, con relación al segundo parágrafo transitorio el Gobierno advirtió que se desconocía el principio de unidad de materia (art. 158 CP) por ser el retiro del servicio de servidores públicos, una materia que debía ser regulada en una norma especial.

2.2.3. El Congreso pidió desestimar parcialmente las objeciones presidenciales y, en ese sentido, aceptar las formuladas contra el artículo transitorio relacionadas con la violación del derecho a la igualdad. Asimismo admitió las objeciones en relación con los artículos 4 y 5 para que se incluyera en el ámbito de aplicación de la norma a los técnicos profesionales y tecnólogos por lo cual se agregó en dichas disposiciones la expresión "en el correspondiente nivel de formación".

2.2.4. Así las cosas, la Corte debió examinar en la sentencia C-239 de 2010, la objeción propuesta por el Gobierno y no aceptada por el Congreso, con relación al presunto desconocimiento de los derechos a la igualdad, el trabajo y la educación por parte de los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley 036 de 2007 Cámara – 225 de 2007 Senado, al excluir las normas acusadas a otras profesiones afines de la posibilidad de ejercer la archivística.

Específicamente, el problema jurídico planteado en la citada sentencia, consistió en determinar si los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 1409 de 2010 vulneraban "¿los derechos constitucionales a la educación, a la igualdad y al trabajo en la medida en que impiden que profesionales de otras disciplinas, que no cumplan tales requisitos, puedan ejercer la archivística?"[8].

2.2.5. La Corte resolvió declarar infundadas las objeciones presidenciales considerando que de los artículos acusados no se desprende una exclusión o un trato discriminatorio contra otras profesiones, como la de los historiadores, ya que dichas normas se limitan a establecer que son profesionales en archivística quienes hayan obtenido el título de formación correspondiente y hayan acreditado ciertos requisitos como la obtención de la tarjeta profesional, pero no impide que otros profesionales puedan ejercer actividades archivísticas.

La facultad del Legislador en materia de regulación del ejercicio de una profesión, ha sido ampliamente reconocido en la jurisprudencia constitucional, así como la figura de los títulos de idoneidad los cuales están dirigidos a comprobar que una persona ha efectivamente realizado los estudios que afirma.

La archivística es una actividad compleja que requiere una considerable exigencia técnica con principios y conceptos propios y que además tiene un alto impacto social. No se encontró que las normas acusadas desconocieran el derecho a la igualdad y al trabajo. Respecto del derecho a la educación, se estimó que regular los requisitos de ejercicio de la profesión de archivística, es una manera de formalizar y sistematizar la profesión, de modo que las personas que ejerciendo su derecho a la libre escogencia de profesión u oficio, decidan formarse en ella, sepan cuáles son los requisitos para el legítimo desempeño de esta actividad.

2.2.6. Luego de haber estudiado los cargos examinados y decididos por la Corte en la sentencia C-239 de 2010, se encuentra que se configura la cosa juzgada material relativa respecto del artículo 5 de la Ley 1409 de 2010, por las siguientes razones:

(1) La norma examinada en ambas oportunidades, si bien no es formalmente la misma, porque en la sentencia anterior era el artículo 5 del proyecto de ley 036 de 2007 Cámara – 225 de 2007 Senado, y en esta ocasión se trata del artículo 5 de la Ley 1409 de 2010, sí es materialmente igual. La sentencia C-239 de 2010 la examinó integralmente mientras que en este caso sólo se acusan las expresiones "título profesional de archivística" contenidas en el mismo artículo.

(2) Los artículos constitucionales presuntamente vulnerados también coinciden, se trata de la violación del derecho a la igualdad (art. 13) y del derecho al trabajo (art. 25 y 53). En la sentencia C-239 de 2010 también se acusó el desconocimiento del derecho a la educación (art. 63) y, de otro lado, si bien no se acusó el desconocimiento de la libertad de escoger profesión u oficio (art. 26), las consideraciones desarrollaron el alcance de dicho artículo de la Carta para sustentar la constitucionalidad de las normas acusadas.

(3) La decisión tomada por la Corte en la sentencia C-239 de 2010, fue declarar infundadas las objeciones presidenciales en los siguientes términos:

"Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno contra los artículos 3, 4, y 5 del Proyecto de Ley 036 de 2007 Cámara – 225 de 2007 Senado, "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones" y declarar EXEQUIBLES, únicamente por los cargos planteados en las objeciones estudiadas en esta sentencia, los referidos artículos".

2.2.7. Las demandas presentan coincidencias con respecto a la idea de que se desconoce la Constitución al excluir a profesionales o personas que hayan realizado la carrera o estudios en materias afines a la archivística. Sobre este punto se declarará la cosa juzgada relativa respecto del artículo 5 de la Ley 1409 de 2010 porque en la sentencia C-239 de 2010, la Corte expuso las razones por las cuales estos cargos no estaban llamados a prosperar, tal y como se enunció anteriormente.

3. Análisis de aptitud de los cargos de la demanda.

3.2. Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, la Corte deberá examinar si los cargos formulados por los demandantes cumplen con los requisitos fijados por la jurisprudencia.

En este punto es importante recordar que, aunque en el auto admisorio de la demanda se realiza un primer control de los requisitos mínimos de la misma, en esa instancia se aplican criterios más flexibles considerando la naturaleza pública de la acción[9]. Sin embargo, la admisión de una demanda por sí misma, no supone automáticamente que la Corte deba pronunciarse de fondo en la sentencia si definitivamente se encuentra que no se cumplen los requisitos argumentativos mínimos.

3.3. Así las cosas, a la Corte le corresponderá revisar si los argumentos presentados cumplen los requisitos de aptitud y las condiciones de claridad -indicación comprensible de la disposición acusada y las razones por las que vulnera la Constitución-, certeza -la vulneración deriva de la norma y de no posibles hipótesis hermenéuticas-, especificidad -no son de recibo argumentos vagos y abstractos-, pertinencia -señale cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia

constitucional, y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia- y suficiencia -aporte elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional- [10].

3.4. En primer lugar, los demandantes señalan que la expresión acusada en los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010, desconocen el Preámbulo de la Constitución considerando que "ninguno de los principios enunciados puede verse quebrantado, sin que además de ocasionarse el desconocimiento de la disposición del articulado Constitucional que lo consagre, se transgreda igualmente el preámbulo que constituye la fuente en la que se reflejan todas las normas superiores y de allí el ordenamiento que presiden".

En este punto, los actores no realizan un análisis de cómo las normas acusadas contravienen específicamente el Preámbulo, sino que se limitan a afirmar que los principios en el contenidos, permean toda la Constitución, por lo que cualquier artículo constitucional vulnerado viola por ese solo hecho la Carta. Para la Corte esta fundamentación no es suficiente ni específica y resulta demasiado vaga por lo cual no entrará a confrontar las normas acusadas con el Preámbulo de la Constitución.

3.5. De otra parte, los demandantes alegan el desconocimiento del artículo 2 de la Constitución porque las normas acusadas excluyen a los profesionales que tienen idéntico estándar de formación y el mismo nivel de competencias y habilidades que los archivistas, de poder ejercer esta actividad.

Nuevamente en este caso, se verifica que los argumentos que sustentan el reproche son vagos por lo que no es claro cómo la exigencia de un título para obtener la tarjeta profesional y poder ejercer la profesión de archivista, puede ir en contravía de los fines esenciales del Estado. Por esta razón tampoco no se analizará la constitucionalidad de las normas acusadas con relación al artículo 2 Superior.

3.6. Respecto del presunto desconocimiento del artículo 13 constitucional, los demandantes alegan que las expresiones acusadas, excluyen a profesionales que habiendo recibido la formación necesaria y habiendo aprobado los programas académicos correspondientes bajo estándares de calidad, no tienen el título de archivística y por ende no se les permite ejercer dicha profesión. Según los actores, la Corte ordena conceder un tratamiento idéntico a todas las personas de modo que no se restrinja su acceso a las oportunidades, el acceso al mercado laboral y el libre ejercicio de su profesión. Sin embargo, las normas acusadas desconocen este precepto al establecer una prohibición dirigida a restringir los derechos de un grupo de personas negándoles un beneficio y otorgando un privilegio a otras, por las características denominativas del título, sin que exista justificación objetiva y razonable.

En los cargos por violación del derecho a la igualdad, la Corte exige una carga argumentativa mayor[11]. En el presente caso, se encuentra que la formulación realizada por los demandantes, presenta muchas deficiencias en su sustentación, considerando que no se identifican de manera clara los aspectos esenciales del juicio de igualdad, o bien, los grupos a comparar y la situación que genera la discriminación. Así las cosas, no logran los actores demostrar que existe un tratamiento diferenciado entre grupos de personas que se encuentran en idénticas circunstancias. Es importante reiterar en este punto, que no toda

diferencia de trato que establezca el Legislador, supone una violación del derecho a la igualdad. De ahí la importancia de que las demandas que se presenten por este cargo, estén debidamente sustentadas.

Sumado a lo anterior, para el caso de las expresiones contenidas en el artículo 6, no se tuvo en cuenta la fuerza del precedente contenido en la sentencia C-239 de 2010 para sustentar de manera más clara y específica el cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad. Aunque el artículo 6 regula específicamente la inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas y tarjeta profesional para extranjeros y, por consiguiente, establece una hipótesis diferente a la del artículo 5, los actores debieron tener en cuenta lo dicho por la Corte en la providencia citada para plantear con mayor suficiencia y especificidad las razones de su reproche.

En este orden de ideas, la Corte no examinará el cargo por violación del derecho a la igualdad considerando la falta de suficiencia del mismo.

3.7. Los demandantes consideran que la expresión "título profesional de archivista" contenida en el artículo 6 también violan el derecho al trabajo reglado en los artículos 25 y 53 de la Constitución sin embargo, en la descripción del cargo, únicamente se señala en qué consiste este derecho y los criterios que tiene que tener en cuenta a la hora de reglamentar las profesiones. Los actores no señalan concretamente cómo las normas acusadas desconocen el derecho al trabajo ni en qué consiste dicha violación.

Así, el cargo por violación del derecho al trabajo carece de suficiencia y de especificidad porque los demandantes no explican cómo la regulación de una profesión como la archivista, puede desconocer esta prerrogativa constitucional. En otras palabras, no logran demostrar una afectación general del derecho al trabajo como consecuencia directa de la decisión del Legislador, de establecer los principios que rigen la profesión de los archivistas y la exigencia de que quienes vayan a ejercerla cuenten con las competencias y el conocimiento necesario.

3.8. En cuanto a la violación del derecho a escoger profesión u oficio consagrado en el artículo 26 de la Constitución, se estima por parte de los demandantes, que el Legislador no puede exigir como requisito para el ejercicio de la "generalmente llamada archivística" la denominación única del título profesional sin contemplar la existencia de títulos equivalentes que garantizan el grado de cualificación del profesional, más allá de su precisa denominación.

Tampoco en este punto los demandantes logran formular un reproche constitucional claro, suficiente y específico que permita a la Corte pronunciarse de fondo sobre el asunto en cuestión. Las personas pueden libremente escoger la profesión u oficio que quieran realizar y antes de tomar esa decisión, deberán informarse sobre los requisitos para su ejercicio. La condición legal para ejercer la archivística se relaciona con la necesidad de contar con un título profesional determinado, así que quienes quieran ejercer esta profesión deberán atenerse a este requisito. Los demandantes no logran explicar cómo la exigencia de un título específico para el ejercicio de una profesión es violatorio de la Constitución. Por lo demás, aun admitiendo la suficiencia del cargo, no resulta claro en este punto cómo podría la Corte pronunciarse sin tener que entrar a examinar los eventuales casos particulares en

los cuales presuntamente se presenta la violación de la Constitución, cuestión que no se ajusta propiamente a un examen abstracto de constitucionalidad.

3.10. Así las cosas, la Corte encuentra que, en el presente caso, los demandantes no lograron sustentar con suficiencia, claridad, especificidad y certeza los cargos contra los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010 por la presunta violación del Preámbulo y de los artículos 2, 13, 25, 53, 26 y 92 de la Constitución.

IV. DECISIÓN

1. La demanda.

Los demandantes alegaron que el término "título profesional de archivista" contenido en los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010, contravenía la Constitución por las siguientes razones: (1) por desconocer el fin constitucional de asegurar a los integrantes del Estado la igualdad (Preámbulo y Artículo 2) y el derecho a la igualdad y no discriminación (Artículos 2 y 13) considerando que se excluían y discriminaban sin justificación, a los profesionales que tienen un idéntico estándar de formación, con un mismo nivel de competencias y habilidades para el ejercicio de la profesión que la ley denomina "archivística", lo que conlleva una restricción para adelantar las actividades indicadas en el artículo 2º de la ley y para acceder al "mercado laboral" en condiciones de igualdad; (2) por vulnerar la libertad de escogencia de profesión y del derecho al trabajo en condiciones justas (Artículos 25 y 26) ya que el legislador no puede exigir como requisito para el ejercicio de la profesión denominada por la ley como "archivística" la denominación única del título profesional, sin contemplar los títulos equivalentes –que garantizan igual grado de cualificación del profesional–, toda vez que vulnera los artículos 25 y 26 de la Constitución Política; (3) por violar los tratados de derechos humanos -Convenio Nº 111 de la Organización Internacional del Trabajo y Declaración Universal de los Derechos Humanos y, a su turno, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos- que prohíben su limitación en estados de excepción (Artículo 93).

2. Asuntos examinados.

(i) En primer lugar, la Sala estableció que se configuraba la cosa juzgada constitucional con relación al desconocimiento de los artículos 13, 25, 26 y 53 de la Constitución del artículo 5 de la Ley 1409 de 2010, por la supuesta exclusión que se desprende de la norma en el sentido de prohibir el ejercicio de la archivística a los profesionales de carreras afines, ya que este asunto ya había sido examinado por la Corte en la sentencia C-239 de 2010 que declaró infundadas las objeciones presidenciales formuladas contra el proyecto de ley 036 de 2007 Cámara – 225 de 2007 Senado, que dio origen a la Ley 1409 de 2010.

(ii) De otro lado, se determinó respecto de los otros cargos, que los demandantes no lograron sustentar con suficiencia, claridad, especificidad y certeza los reproches formulados contra los artículos 5 y 6 de la Ley 1409 de 2010 por la presunta violación del Preámbulo y de los artículos 2, 13, 25, 53, 26 y 92 de la Constitución.

3. Razón de decisión.

(i) Se verifica la cosa juzgada respecto de la expresión “título profesional de archivista” contenida en el artículo 5 de la Ley 1409 de 2010 considerando que la sentencia C-239 de 2010 ya lo examinó a la luz de los artículos 13, 25, 26 y 53 de la Constitución; (ii) los demás cargos carecen de los requisitos de aptitud señalados por la jurisprudencia constitucional.

IV. DECISIÓN.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-239 de 2010, en relación con el desconocimiento de los artículos 13, 25, 26, 53 y 93 de la Constitución del artículo 5º de la Ley 1409 de 2010, por la supuesta exclusión que se desprende de la norma en el sentido de prohibir el ejercicio de la archivística a los profesionales de carreras afines.

Segundo.- – INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “título profesional de archivista” contenida en los artículos 5, 6 y 24, así como en el artículo transitorio de la Ley 1409 de 2010, por ineptitud sustantiva de la demanda.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ

DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RIOS

Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-531 DE 2015

INSCRIPCION EN REGISTRO UNICO PROFESIONAL DE ARCHIVISTAS Y TARJETA PROFESIONAL PARA EXTRANJEROS-Contenido normativo es distinto a las normas cobijadas por el efecto de la cosa juzgada relativa, declarada mediante sentencia C-239 de 2010 (Salvamento parcial de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Reglas jurisprudenciales (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO PRO ACCIONE-Consagración (Salvamento parcial de voto)/PRINCIPIO PRO ACTIONE-Carácter prevalente (Salvamento parcial de voto)/PRINCIPIO PRO ACTIONE-Limites a su aplicación (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente No. D-10588

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "Título Profesional de Archivística", contenida en los artículos 5º y 6º de la Ley 1409 de 2010 "Por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la Archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones".

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Comparto la decisión mayoritaria adoptada por la Sala Plena, debido a que operó la cosa juzgada en relación con los cargos presentados contra el artículo 5º de la Ley 1409 de 2010, por desconocimiento de los artículos 13, 25, 26 y 53 de la Constitución Política. En efecto, mediante Sentencia C-239 de 2010, la Corte Constitucional se pronunció sobre la misma materia, cuando examinó las objeciones presidenciales formuladas contra los artículos 3, 4, 5 y el artículo transitorio de las disposiciones finales del entonces Proyecto de Ley No. 036 de 2007 Cámara / 225 de 2007 Senado, que dio origen a la Ley 1409 de 2010.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional declaró infundadas las objeciones presidenciales, con fundamento en que no constituye un trato discriminatorio contra otras profesiones, establecer que los profesionales en archivística son quienes hayan obtenido el título de formación y la tarjeta profesional correspondiente.

No obstante lo anterior, con el acostumbrado respeto por las decisiones tomadas en Sala Plena, me aparto parcialmente de la Sentencia C-531 de 2015, puesto que los cargos propuestos contra el artículo 6º de la Ley 1409 de 2010, sí reunían los requisitos mínimos establecidos por la jurisprudencia constitucional para entrar a efectuar un análisis de fondo por violación de los derechos a la igualdad, al trabajo y la libertad de profesión, tal como se había considerado al momento en que fue admitida la demanda radicada bajo el número D-10588.

El artículo 6º de la Ley 1409 de 2010 prevé la inscripción en el Registro Único Profesional de Archivistas y la Tarjeta Profesional para extranjeros. Este contenido normativo es sustancialmente distinto a las normas cobijadas por el efecto de la cosa juzgada relativa, declarada mediante Sentencia C-239 de 2010. Consecuentemente, ante una hipótesis materialmente distinta a la previamente examinada por la Corporación en la citada sentencia, resulta impropio inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo con base en una interpretación inconstitucional que vulnera el acceso a la administración de justicia de los demandantes y, a su vez, resulta restrictiva por examinar excesivamente la aptitud de los cargos de la demanda, de conformidad con los presupuestos de procedibilidad[12] que deben cumplirse para adelantar un juicio de constitucionalidad.

Por tratarse de una acción pública e informal, que no le exige al ciudadano conocimientos especializados o un rigorismo técnico excepcional, la Corte ha debido proferir un fallo de

fondo aplicando el principio pro actione, a partir de unos elementos mínimos de argumentación que en este caso, suscitaban una duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

"La consagración de requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia"[13]

Reglas jurisprudenciales del principio pro-actione

La aplicación y estudio de los requisitos para que la Corte emita un pronunciamiento de mérito debe estar guiado por el principio pro-accione. De acuerdo con este, el examen de las exigencias adjetivas de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad no debe ser sometido a un riguroso escrutinio. Inclusive, ese mandato de optimización obliga a que el juez constitucional prefiera una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos a la participación ciudadana y el acceso al recurso judicial efectivo[14].

La consagración del principio referido tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir, es una herramienta procesal abierta a todos los ciudadanos. Por esa razón, el ordenamiento jurídico no exige acreditar la condición de abogado[15]. "El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo."[16]

Como criterio máximo de aplicación del principio pro-actione, esta Corporación ha considerado viable subsanar los distintos defectos de las demandas, yerros que hubiesen llevado a un fallo inhibitorio, o falencias que detectadas en la etapa de admisión hubiesen dado lugar a la inadmisión o rechazo de la censura. Tal medida tiene la finalidad de otorgar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, de garantizar los derechos al acceso de la administración de justicia, a la participación democrática, y mantener "la integridad y supremacía de la Constitución", en los términos previstos en los artículos 241 y subsiguientes del Texto Superior[17].

Sin embargo, la aplicación de la norma citada no puede darse de manera automática, pues ello implicaría que la Corte elabore la demandada, carga que corresponde al ciudadano. Ante tal situación, este Tribunal ha indicado que la demanda debe contar con los siguientes elementos para aplicar el principio pro-actione:

(i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial[18]; (ii) el

señalamiento de las normas constitucionales infringidas[19]; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales,[20] que exista al menos una duda razonable sobre el alcance interpretativo de la norma acusada[21] o en relación con la disposición constitucional que constituye parámetro de confrontación[22]; (iv) en caso que se acuse desconocimiento del trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el procedimiento que debió haberse observado; y (v) la justificación que indique la competencia de la Corte[23].

Cabe resaltar que, el carácter prevalente del principio pro actione significa que en caso de duda razonable sobre la procedencia de un recurso de defensa judicial se prefiera su estudio de fondo sobre su improcedencia[24].

De hecho, la Sala Plena de la Corte ha utilizado ese parámetro normativo para iniciar el estudio de fondo de una demanda cuando existe al menos una duda razonable sobre el alcance interpretativo de la norma acusada. Un ejemplo de ello ocurrió en la Sentencia C-641 de 2002, providencia en que la Sala Plena entró a analizar la demanda presentada contra el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil. El censor propuso una hermenéutica que colocó en duda razonable la constitucionalidad de la norma acusada, debido al alcance interpretativo sobre la misma.

La Corte ha manifestado que el principio pro-actione cuenta con límites a su aplicación, restricciones que se concretan en que "[s]i bien la Corte debe tomar en cuenta el carácter democrático de la acción de constitucionalidad y la necesidad de adoptar un criterio pro actione en el examen de las demandas que le son presentadas, no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma, el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad"[25],

De conformidad con las anteriores precisiones sobre el principio pro actione, en este caso se verifica el cumplimiento de esa carga mínima requerida, la cual genera una duda razonable sobre la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 1409 de 2010.

Dejo aquí las razones que me llevaron a salvar parcialmente mi voto frente a la Sentencia C-531 de 2015, en relación con la decisión de inhibición en el asunto de la referencia. Lo expuesto en precedencia es una visión constitucional participativa y democrática de la labor del juez constitucional en el acceso efectivo de los ciudadanos a la administración de justicia mediante la acción pública de inconstitucionalidad.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

[1] Así en la sentencia C-113 de 1993 la Corte al referirse al primer inciso del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 señaló: "Pues el hacer tránsito a cosa juzgada, o el tener "el valor de cosa juzgada constitucional", no es en rigor un efecto de la sentencia: no, más bien es una

cualidad propia de ella, en general." En un sentido similar se encuentran las sentencias C-153 de 2002, C-1034 de 2003 y C-462 de 2013.

[2] Este efecto es también reconocido en el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991.

[3] Sentencia C-211 de 2003.

[4] Estos rasgos han sido referidos por la Corte Constitucional en diferentes oportunidades. Así ha ocurrido en las sentencias C-543 de 1992, C-207 de 2003, C-798 de 2003, C-503 de 2005, C-716 de 2008, Auto 076 de 2007, Auto 145 de 2008, Auto 044 de 2010, Auto 237 de 2010, Auto 371 de 2010 y Auto 078 de 2013.

[5] Sentencia C-241 de 2012.

[6] Auto 078 de 2013.

[7] Así se sigue, entre muchas otras, de las sentencias C-666 de 2009.

[8] C-239 de 2010.

[9] C-335 de 2012, C-652 de 2001.

[10] Al respecto ver sentencias C-1052 de 2001, C-910 de 2007, C-860 de 2007, C-211 de 2007, C- 991 de 2006, C-803 de 2006, C-777 de 2006, C-1294 de 2001 y C-1052 de 2001.

[11] C-264 de 2008.

[12] La Corte Constitucional ha identificado cinco requisitos jurisprudenciales que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad para que amerite un pronunciamiento de mérito, a saber: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no solo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

[13] Sentencia C-1052 de 2001.

[14] Sentencia C 012 de 2010

[15] Sentencia C 814 de 2009

[16] Sentencia C 413 de 2003

[17] Sentencia C 865 de 2004

[18] Ver, entre otras, las Sentencias C-063 de 1994, C-335 de 1994, C-622 de 1997, C-142 de 2001, C 864/04.

[19] Sentencia C-642 de 2012

[20] Ver, en relación con cargos confusos: las Sentencias C-1065 de 2000, C-621 de 2001, C-992 de 2001 y C-155 de 2002 y C 864 de 2004. En torno a cargos insuficientes: las Sentencias C-016 de 1993 y C-157 de 2002.

[21] se, entre otras, la Sentencia C-641 de 2002.

[22] Ver, entre otras, las Sentencias C-211 de 1992, C-540 de 2001, C-226 de 2002 y C 864 de 2004.

[24] Auto 131 de 2004 y C-499 de 2015

[25] Sentencia C-012 de 2010