

Sentencia C-913/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales normas acusadas vulneran la Constitución

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia por incumplimiento de requisitos que deben contener las razones de inconstitucionalidad aunque se hubiere admitido la demanda/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia de presentación de nueva demanda

La admisión de la demanda no obsta para que durante el trámite de la acción, mediante el estudio en detalle de los temas planteados por el accionante, las pruebas aportadas y las intervenciones de las autoridades públicas o privadas que participen en el proceso, la Corte Constitucional encuentre que las razones expuestas por el accionante en la demanda, no cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y decida por ello, inhibirse de conocer los argumentos planteados, por no cumplir con los requisitos exigidos. La inhibición implica que no existe cosa juzgada frente a las normas demandadas. Por tal razón, es viable la presentación de nuevas demandas contra las mismas normas, aduciendo la violación, bien de los artículos de la Constitución que fueron señalados o de otros.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza y pertinencia en razones de inconstitucionalidad

MINISTERIO DE CULTURA-Reconocimiento del carácter de profesional titulado difiere del otorgamiento de un título profesional

El reconocimiento del carácter de profesional titulado, al que hace referencia el artículo 32 demandado, es una acción completamente distinta a la de otorgar un título profesional. Mientras el primero es el reconocimiento de un estatus, basado en la trayectoria y experiencia en el campo de las artes, el segundo es “el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior”.

TARJETA PROFESIONAL DEL ARTE-Otorgamiento

TITULO PROFESIONAL-Requisitos de carácter legal

TITULO PROFESIONAL-Competencia para otorgamiento

FONDO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ARTISTA COLOMBIANO

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza y especificidad en razones de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos de los cargos de inconstitucionalidad

La Corte Constitucional ha establecido que los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad, deben señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza en razones de inconstitucionalidad e incumplimiento de requisitos en cargos por violación de la igualdad

ARTISTA EMPIRICO O ACADEMICO-Profesionales del arte

TARJETA PROFESIONAL DEL ARTE-Expedición

PROFESIONAL DEL ARTE-Definición

ARTISTA EMPIRICO Y ARTISTA CON TITULO DE MAESTRO

ARTISTA EMPIRICO Y PROFESIONAL DE TODAS LAS CARRERAS

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de especificidad en las razones de inconstitucionalidad/ INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

TARJETA PROFESIONAL DEL ARTE-Obtención

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de especificidad y certeza en razones de inconstitucionalidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de pertinencia en razones al no ser de carácter constitucional

NORMA INEXEQUIBLE-Inconstitucionalidad de otras normas que la reproducen de manera idéntica

Referencia: expediente D-5106

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, literales a), b), c), d), e), g) y párrafo, 3, literales a), b), e), i) y 4 del Decreto Extraordinario 2166 de 1985 y contra el artículo 32, y su párrafo, de la Ley 397 de 1997.

Actor: Carolina Silva Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil cuatro (2004)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Carolina Silva Rodríguez presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, literales a), b), c), d), e), g) y párrafo, 3, literales a), b), e), i) y 4 del Decreto Extraordinario 2166 de 1985 y contra el artículo 32, y su párrafo, de la Ley 397 de 1997. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMAS DEMANDADAS

DECRETO EXTRAORDINARIO 2166 de 1985

(Agosto 9)

Por el cual se crea el fondo de seguridad social del artista colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 25 de 1985,

DECRETA:

### TITULO I

#### DE LA CONDICION DEL PROFESIONAL DEL ARTE.

Artículo 1? Son profesionales del arte los artistas, empíricos o académicos, que demuestren que han ejercido, o ejercen, actividades inherentes al arte en cualquiera de sus distintas expresiones, todo conforme a lo previsto en el presente Decreto.

Artículo 2? Para efectos del artículo anterior y demás señalados en este Decreto, créase el Consejo Asesor para la profesionalización del artista, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, conformado así:

- a) El Ministro de Educación Nacional, o su delegado;
- b) El Ministro de Comunicaciones o su delegado;
- c) El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado;
- d) El Director del Instituto Colombiano de Cultura o su delegado;
- e) El Director del Instituto Colombiano Para el fomento de la Educación Superior, ICFES, o su delegado;
- g) Cinco artistas, y sus respectivos suplentes, escogidos por el Presidente de la República, de

listas presentadas por entidades gremiales reconocidas legalmente, representativas de diferentes sectores del arte.

Parágrafo. El Consejo Asesor estará presidido por el Ministro de Educación Nacional; en ausencia de éste, por el Ministro de Comunicaciones, y en ausencia de los dos anteriores por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Artículo 3º Son funciones del Consejo Asesor:

- a) Establecer los requisitos que permitan calificar la condición de profesional del arte;
- b) Estudiar y emitir conceptos sobre las solicitudes que presenten los artistas, para ser calificados como profesionales;
- e) Solicitar la asesoría de personas idóneas, en ciertos aspectos en que no se tenga la suficiente claridad, para definir la calidad de profesionales del arte;
- i) Darse sus propios reglamentos.

Artículo 4º Una vez cumplido lo ordenado en el literal b) del artículo 3º, el Ministerio de Educación Nacional expedirá al Profesional del Arte una tarjeta que lo acredite como tal.

LEY 397 DE 1997

(Agosto 7)

por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

Artículo 32. Profesionalización de los artistas. El Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, definirá los criterios, requisitos y procedimientos y realizará las acciones pertinentes para reconocer el carácter de profesional titulado a los artistas que a la fecha de la aprobación de la presente ley, tengan la tarjeta profesional otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, con base en el Decreto 2166 de 1985.

Parágrafo. El Ministro de Cultura o su delegado participará en el Consejo Asesor para la

Profesionalización del Artista, establecido según el Decreto 2166 de 1985.

### III. LA DEMANDA

La demandante considera que las normas acusadas son contrarias a los artículos 13, 26, 38, 48, 69 y 71 de la Constitución, con fundamento en siete argumentos que se resumen a continuación.

1. El primer argumento consiste en que las normas acusadas vulneran el artículo 69 de la Constitución, referente a la autonomía universitaria. Sostiene que “la expedición de títulos profesionales y/o tarjetas profesionales, por parte del Ministerio de Cultura, implicaría una manifiesta violación de los principios de la autonomía universitaria (...)”<sup>2</sup> porque con ello se incumple el requisito legal y constitucional de que los títulos profesionales sean otorgados por instituciones de educación superior, a quienes hayan cursado un programa académico de este tipo.<sup>3</sup>

2. El segundo argumento presentado por la demandante contra las normas acusadas consiste en que éstas vulneran los artículos 38 y 48 de la Carta, referentes a la libertad de asociación y al derecho a la seguridad social. La accionante considera que la tarjeta de profesional del arte, que crea el Decreto 2166 de 1985, había sido concebida para garantizar el derecho de asociación y de seguridad social de los artistas, y en la medida que el derecho de asociación es libre y que para acceder al derecho a la seguridad social no se requiere tener tarjeta profesional alguna, conservar las normas del Decreto 2166 de 1985, viola los artículos 38 y 48 de la Constitución.<sup>4</sup>

3. El tercer argumento consiste en que las disposiciones acusadas, vulneran el derecho a la igualdad de los profesionales de todas las carreras, en la medida que las normas demandadas les otorgan un título profesional y/o una tarjeta profesional a los artistas empíricos, sin haber cursado una carrera profesional, en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior, mientras que a los profesionales de todas las carreras, la Constitución, la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, sí les exige el cumplimiento de estos requisitos para que les sea conferido un título profesional y/o una tarjeta profesional.<sup>5</sup>

En los términos textuales de la demanda, la accionante formula el argumento de la siguiente

manera:

“La expedición de títulos profesionales y/o de tarjetas profesionales por parte del Ministerio de Cultura, implicaría una manifiesta violación de los principios de autonomía universitaria, previsto en el artículo 69 de la Constitución Política, y el de la igualdad, establecido en el artículo 13 de la Carta, dado que si se efectuaran tales reconocimientos, se contribuiría a fijar un régimen preferencial, odioso e inexcusable, por excluir fundamentos de hecho y de derecho exigidos a la generalidad de los profesionales considerados tan importantes y productivos socialmente como los artistas y que están sometidos a las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994”.<sup>6</sup>

4. El cuarto argumento consiste en que las disposiciones acusadas, vulneran el derecho a la igualdad de los artistas con título de maestros<sup>7</sup> (a los que la accionante en la demanda denomina “artistas académicos”), en la medida que las normas demandadas les otorgan un título profesional y/o una tarjeta profesional a los artistas empíricos, sin haber cursado una carrera profesional, en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior, mientras que a los artistas académicos, la Constitución, la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, sí les exige el cumplimiento de estos requisitos para que les sea conferido el título profesional y/o la tarjeta profesional.

La accionante formula el argumento de la siguiente manera:

“Existe una gran diferencia entre artistas empíricos y académicos, por lo cual no puede considerárseles como profesionales a unos y otros sin distinción. Ello no implica desconocimiento de las calidades y habilidades de que cada uno disponga y al profesionalismo con que realicen su arte u oficio en cualquiera de las manifestaciones culturales; pero para los efectos de la obtención de títulos o tarjetas profesionales, es menester acatar la normatividad propia y el respeto de las competencias asignadas para ello”.<sup>8</sup>

5. El quinto argumento consiste en que las disposiciones acusadas violan el artículo 26 de la Carta en la medida que las artes no requieren para su ejercicio de título profesional, y por tanto, no es necesario que quienes las ejerzan tengan tarjeta profesional que los acredite como profesionales ni es viable su expedición.

La accionante formula el argumento de la siguiente manera:

“En aquellos casos en que no existe formación académica para determinadas artes u oficios, salvo la limitación que exige la Constitución Política, el ejercicio de los mismos, por obvias razones, por no existir de por medio un título (diploma), no requiere para tal fin de la expedición de tarjeta alguna que los acredite como profesionales, ni es viable su expedición”.<sup>9</sup>

6. El sexto argumento consiste en que las disposiciones acusadas violan el artículo 71 de la Carta, en lo referente a que la expresión artística es libre. Sin embargo, la accionante no expone de qué manera las normas demandadas vulneran este derecho. Se limita simplemente a transcribir el aparte del artículo 71 que considera es vulnerado por las normas demandadas.<sup>10</sup>

7. El séptimo argumento consiste en que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas demandadas del Decreto 2166 de 1985 implica necesariamente que se debe declarar la inconstitucionalidad del artículo 32, y su parágrafo, de la Ley 397 de 1997, en la medida que “desaparecería el fundamento que le dio origen”.<sup>11</sup>

#### IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

Siguiendo lo ordenado en el artículo 244 de la Constitución y en el inciso 1 del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional comunicó al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, la iniciación de este proceso de constitucionalidad.

De igual manera, teniendo en cuenta lo ordenado por el inciso 2 del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al señor Ministro de la Protección Social, a la señora Ministra de Educación Nacional y a la señora Ministra de Comunicaciones, para que si lo estimaren oportuno, presentaran por escrito las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

Finalmente, de acuerdo con la facultad establecida en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad e invitó a participar a las demás entidades públicas miembros del Consejo Asesor para la

Profesionalización del Artista, que hicieron parte en la elaboración de la norma demanda (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y Ministerio de Cultura).

De igual manera se le envió comunicación sobre la iniciación de este proceso al Consejo Asesor para la Profesionalización del Artista, para que informara al resto de sus miembros<sup>12</sup> de la iniciación de este proceso de constitucionalidad y para que participaran de manera individual o colectiva, con un concepto de las normas demandadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

A continuación se resumen las intervenciones de las entidades públicas que enviaron su concepto a la Corte Constitucional.

#### 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la intervención de su apoderado, el señor Germán Eduardo Quintero Rojas, solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las normas acusadas. Considera que en las normas demandadas “el espíritu del legislador coincide plenamente con el del constituyente, al garantizar con herramientas concretas y efectivas el acceso universal, eficaz y solidario a una serie de derechos tutelados dentro del marco de un Estado Social de Derecho”.<sup>13</sup>

Señala adicionalmente que “no puede predicarse que una garantía encaminada a proteger a una población especialmente vulnerable, viole el derecho a la igualdad, a la libertad de escoger profesión u oficio, el derecho de asociación, al acceso a la seguridad social, a la autonomía universitaria y a la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística, puesto que se reitera, busca precisamente garantizar el ejercicio de la mayoría de los derechos que se reprochan vulnerados”.<sup>14</sup>

Frente a los argumentos relativos a la vulneración de los artículos 69 y 71 de la Constitución, el apoderado del Ministerio de Hacienda señala que la demanda no cumple con el requisito establecido en el numeral 3 del Decreto 2067 de 1991, en el sentido de exponer “clara y congruentemente las razones por las cuales dichos textos se estiman violados”.<sup>15</sup>

## 2. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

Liliana Ortiz Bolaños, apoderada del Ministerio de Educación Nacional, sostiene que las normas demandadas no contravienen la Constitución y solicita que sea declarada la constitucionalidad del Decreto 2166 de 1985 y del parágrafo del artículo 32 de la Ley 397 de 1997.

Señala que las normas demandadas versan entre otros temas sobre la profesionalización de los artistas y la expedición de la tarjeta de profesional del arte. Argumenta que tales temas “no se encuentran limitados a nivel constitucional”<sup>16</sup>, que “la constitución no restringe el derecho de las personas a su profesionalización”<sup>17</sup> y que “la reglamentación del derecho al libre ejercicio de la profesión, y de las actividades, artes u oficios es facultad exclusiva del legislador”.<sup>18</sup>

Frente a la expedición de la tarjeta de profesional del arte a la que se refieren las normas demandadas, sostiene que ésta “en ningún momento reemplaza el título profesional”<sup>19</sup> y que el Ministerio de Educación Nacional las expide “en función de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones”.<sup>20</sup>

## 3. Intervención del Ministerio de Comunicaciones

Pedro Nel Rueda Garcés, obrando como apoderado del Ministerio de Comunicaciones, no se pronuncia frente a la constitucionalidad de las normas demandadas del Decreto 2166 de 1985. Tan sólo afirma que se encuentran vigentes, y que al respecto se pronunció recientemente la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.<sup>21</sup>

Frente a la constitucionalidad del artículo 32, y su parágrafo, de la Ley 397 de 1997, el Ministerio de Comunicaciones se abstendrá de participar en el trámite de la acción de inconstitucionalidad, en la medida que la materia que tratan estas normas, es de competencia de los Ministerios de Cultura y de Educación. Solicita entonces a la Corte “remitirse a lo que al respecto manifiesten esos ministerios”.<sup>22</sup>

## 4. Intervención del Ministerio de Cultura

Frente a los argumentos relativos a la vulneración de los artículos 38 y 48 de la Constitución, el Ministerio de Cultura sostiene que “los beneficios que otorgan los derechos de asociación y de previsión social, no se encuentran vulnerados por la existencia o no del Decreto 2166 de 1985”.<sup>23</sup>

Respecto de los argumentos relativos a la vulneración de los artículos 13, 26, 69 y 71 de la Constitución por parte de las normas demandadas, el Ministerio sostiene que “la tarjeta profesional no constituye requisito previo alguno para el ejercicio de actividades artísticas, ni supone la obtención de un título”.<sup>24</sup>. Señala adicionalmente que en ninguno de los programas de este Ministerio,<sup>25</sup> mediante los cuales se distribuyen recursos públicos destinados al arte, se exige a los aspirantes, o a los seleccionados, la obtención de la tarjeta de profesional del arte en cuestión.

Frente a la constitucionalidad del artículo 32, y su parágrafo, de la Ley 397 de 1997, el Ministerio de Cultura hace referencia al concepto proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado respecto a la vigencia de estas normas<sup>26</sup>, y señala que “este Ministerio considera oportuno que la Corte Constitucional, se ocupe del tema por vía de acción”.<sup>27</sup>

## 5. Intervención del Instituto Colombiano de la Educación Superior-ICFES

María de la Paz Mendoza, Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de la Educación Superior-ICFES y en calidad de apoderada del mismo, solicita sea declarada la exequibilidad de las normas demandadas.

En primer lugar, aclara que el Decreto 2166 de 1985 fue expedido por el Gobierno Nacional, a raíz de una recomendación de la UNESCO a los Estados miembros, en la que se les sugirió “otorgar a los artistas un reconocimiento público en la forma en que más convenga a su medio cultural respectivo y, cuando todavía no existe o resulta insuficiente, crear un sistema que pueda dar al artista el prestigio al que tiene el derecho de aspirar”.<sup>28</sup>

Según la apoderada del ICFES “la expedición de la “tarjeta profesional del artista” cumple

con dicho propósito, en la medida que reconoce a quienes se dedican a realizar diversas expresiones artísticas la condición de profesionales en dicha área”.29

Considera que las normas demandadas no son contrarias al artículo 69 de la Constitución, en la medida que el derecho de las universidades a desarrollar los programas académicos que sean de su interés y a darse sus propios reglamentos, dentro de los límites constitucionales, en nada se ve afectado por la expedición de la tarjeta de profesional del arte.30

Frente a la supuesta vulneración de la libertad de asociación, el ICFES afirma que según lo establecido en las normas demandadas, los artistas “conservan la posibilidad de asociarse libremente, independientemente de que obtengan o no la tarjeta profesional”.31

La apoderada del ICFES de igual manera se pronuncia frente al argumento referente a la vulneración del derecho a la igualdad. Señala que “la tarjeta lo que reconoce es la condición social de profesional de ARTISTA, bien sea empírico o académico, bajo la consideración de que al ser la expresión artística una condición inherente al ser humano y además un derecho fundamental, esta condición válidamente pueden ejercerla quienes cursen un programa académico para obtener el título profesional en un arte o quienes empíricamente adquieren los conocimientos y las destrezas para el ejercicio de dicha actividad”.32

En su escrito, la apoderada del ICFES también se refiere al argumento relativo a la supuesta vulneración de la libertad de ejercer profesión u oficio por parte de las normas demandadas. Considera que la expedición de la tarjeta de profesional del arte “no limita el ejercicio de las artes a quienes no la tengan, simplemente reconoce socialmente esta condición a quienes cumplan con las exigencias de los reglamentos”.34

Concluye finalmente que los argumentos relacionados con la vulneración de los requisitos establecidos en las Leyes 30 de 1993 y 115 de 1994, para la obtención de un título profesional, no son argumentos de carácter constitucional, sino de rango legal, y en esta medida, no son susceptibles de ser analizados en el trámite de la acción pública de inconstitucionalidad.

## V. INTERVENCIÓN DE ENTIDADES PRIVADAS

En aras de darle participación en este proceso de constitucionalidad a los principales centros

educativos vinculados con la formación profesional de artistas, el Magistrado Ponente, a partir de los listados disponibles en la página de internet del Instituto Colombiano de la Educación Superior-ICFES, seleccionó cinco centros educativos de educación superior de diferentes regiones del país, que poseen en la actualidad, programas en por lo menos cuatro de las siguientes expresiones artísticas: artes escénicas, música, literatura, artes plásticas y cine, televisión y multimedia.

Se invitó a participar en este proceso de constitucionalidad a las siguientes universidades: Universidad de Antioquia, Universidad del Valle, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Pamplona y Universidad del Atlántico.

De las universidades antes listadas, solamente la Universidad del Valle y la Universidad Nacional de Colombia contestaron a la solicitud de la Corte Constitucional. La Universidad del Valle envió su escrito a esta Corporación de manera extemporánea.

#### 1. Universidad del Valle

El ciudadano Alejandro Pinzón Alameda, apoderado de la Universidad del Valle, solicitó que fuera declarada la constitucionalidad de las normas demandadas.

En su escrito, hace una observación general frente a las normas demandadas, en los siguientes términos:

“en primer lugar debemos resaltar no en un plano típicamente jurídico, sino sociológico, el interés del legislador por asignar a los artistas nacionales (empíricos o académicos), un carácter profesional, a través del cual puedan obtener prerrogativas y derechos que por años les han sido conculcados, tales como el de la Seguridad Social (Fondo de la Seguridad Social del Artista Colombiano), el de una contratación regularizada y protegida (Art. 18 Decreto 2166 de 1985), y el de la provisión de recursos para la protección de dichas personas (Artículos 25 y s.s. del Decreto 2166 de 1985). Esto anterior de por sí destaca la trascendencia de dichas disposiciones frente al estado secular de abandono de los artistas colombianos, quienes después de haber contribuido al fortalecimiento de nuestra cultura nacional, son menospreciados, explotados y dejados a su suerte”.<sup>35</sup>

Frente a la vulneración del derecho a la autonomía universitaria, el apoderado de la

Universidad del Valle señala que este derecho “no implica una facultad ilimitada”<sup>36</sup> y que “no se observa en el presente caso, que la existencia de las normas acusadas, implique afectación directa de dicho principio”.<sup>37</sup>

Al pronunciarse sobre la vulneración de la libertad de asociación y del derecho a la seguridad social, el apoderado de la Universidad del Valle sostiene que las normas demandadas no los transgreden y que “la exigencia de una tarjeta profesional que indica la pertenencia a un gremio, agrupación social, profesión u oficio, no puede ser entendido como lo pretende la demandante como una cortapisa para el libre ejercicio de dichas actividades”.<sup>38</sup>

Frente a los argumentos relativos a la vulneración del derecho a la igualdad y a la libertad de ejercer profesión u oficio, por la expedición de la tarjeta de profesional del arte, a la que hacen referencia las normas demandadas, el apoderado de la Universidad del Valle señala que no existe vulneración alguna y enfatiza en la diferencia existente entre un título profesional y la tarjeta de profesional del arte en cuestión.

Al respecto sostiene que mediante la expedición de la tarjeta de profesional del arte “lo que se persigue es asignar a quienes se han dedicado académica o empíricamente a las diferentes actividades artísticas, un reconocimiento por tal dedicación y contribución a la Cultura Nacional”.<sup>39</sup> Mientras que con la expedición del título profesional, “el legislador ha pretendido que como fruto de la dedicación académica correlativa de los educandos se les reconozca institucionalmente su derecho a ejercer profesionalmente dicha actividad a nivel social”.<sup>40</sup>

## 2. Universidad Nacional de Colombia

El arquitecto Carlos Alberto Torres Tovar, Decano de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, remitió a esta Corporación el concepto, que para este proceso de constitucionalidad elaboró el Maestro Federico Demmer Colmenares, docente adscrito al Conservatorio de Música de esta universidad, y quien como trabajador de la cultura y artista profesional, ha participado en procesos de discusión relacionados con la cultura en Colombia, entre los que se incluyó el que dio como resultado la expedición del Decreto 2166 de 1985.

En su escrito solicitó expresamente que se declarara la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 397 de 1997, y de su argumentación, se concluye que solicita también que no

prosperen los argumentos relativos a la vulneración del derecho a la igualdad y a la libertad de ejercer profesión u oficio, por parte de las normas demandadas del Decreto 2166 de 1985.

La argumentación del profesor Demmer se centra en señalar las diferencias entre la expedición de la tarjeta de profesional del arte y la obtención de un título profesional, y en distinguir entre “el carácter profesional del trabajo artístico (...) y el problema del título profesional”.<sup>41</sup>

Sostiene que la “tarjeta profesional de artista (...) lo único que hace es reconocer por parte del Estado el hecho de que su poseedor deriva su sustento del trabajo artístico y se dedica a este como profesión. Y en consecuencia significa el reconocimiento del carácter profesional del trabajo artístico”.<sup>42</sup> Complementa el argumento diciendo: “la expedición de la Tarjeta Profesional no tiene nada que ver con el reconocimiento del título profesional académicamente hablando”.<sup>43</sup>

Frente a las diferencias entre la tarjeta de profesional del arte y el título profesional, afirma que “éste no tiene nada que ver con el ejercicio de una profesión u oficio sino con la realización y culminación de una serie de estudios en unas instituciones determinadas y claramente establecidas en la ley”.<sup>44</sup>

Al respecto, continúa diciendo que “así como la tarjeta profesional no tiene nada que ver con los estudios realizados por su portador, el título profesional no tiene nada que ver con el ejercicio efectivo de una profesión”;<sup>45</sup> pues puede suceder que quien obtenga un título profesional en un área, se dedique a trabajar en actividades completamente distintas a las que estudió.

Frente a la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 397 de 1997 señala que “no es inconstitucional per se, porque no le atribuye al Ministerio de Cultura ni al de Educación la facultad de reconocer (expedir) títulos profesionales sino de reconocer la calidad de profesional titulado a estos artistas, previo cumplimiento de unos requisitos que no son materia de dicha ley sino de reglamentación específica posterior”.<sup>46</sup>

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional (i) inhibirse de conocer de la supuesta inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley 397 de 1997 por el argumento relativo a la vulneración del artículo 69 de la Constitución, (ii) conocer el resto de los cargos y (iii) declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

En cuanto al argumento relativo a la vulneración del artículo 69 de la Constitución, el Procurador General sostiene que la actora funda su argumentación en que las normas demandadas confieren al Ministerio de Cultura la potestad de “expedir títulos profesionales a los artistas”<sup>47</sup> y que al revisar el contenido de las normas acusadas, ninguna de las dos establece tal facultad.

De las normas demandadas, sólo el artículo 32 de la Ley 397 de 1997 hace referencia al Ministerio de Cultura, para referirse a que es miembro del Consejo Asesor y para establecer que tiene facultades para “(...) reconocer el carácter de profesional titulado a los artistas que a la fecha de la aprobación de la presente ley, tengan la tarjeta profesional otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, con base en el Decreto 2166 de 1985”.<sup>48</sup>

Señala entonces que “la facultad para reconocer el carácter de profesional titulado a los artistas difiere sustancialmente de la facultad para expedir títulos universitarios” y que por tal razón, su argumentación no se funda “en una disposición legal que objetivamente consagre la expedición de títulos profesionales”.<sup>49</sup> Como consecuencia de esto, el Procurador General solicita a la Corte Constitucional que se declare “inhibida para hacer pronunciamiento de fondo, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley 397 de 1997, por el cargo de violación del artículo 69 de la Carta Política, por ineptitud sustancial de la demanda”.<sup>50</sup>

Frente a la vulneración de los artículos 38 y 48 de la Constitución, por parte de las normas demandadas, el Procurador General afirma que “no encuentra el Ministerio Público que las normas vigentes del Decreto 2166 de 1985, consagren disposiciones que conduzcan a la violación del derecho de Asociación o induzcan a la violación de los principios aplicables al Sistema de Seguridad Social, pues tal interpretación no subyace del contenido mismo de las normas demandadas”.<sup>51</sup>

Señala adicionalmente que nada de lo previsto en las normas demandadas “impide a quienes se dedican a dicha actividad la afiliación y goce de los beneficios derivados de la seguridad

social, ya sea que éstos se afilien de manera individual o asociada”.<sup>52</sup>

El Procurador General de la Nación considera que las normas demandadas no vulneran la libertad de ejercer profesión u oficio (Art. 26), ni el derecho a la igualdad (Art. 13), ni el derecho a que la expresión artística sea libre (Art. 71).

Sostiene que en la medida que “la obtención de dicha acreditación es de carácter voluntario”<sup>53</sup> y que no existe norma alguna que imponga su obtención como requisito para el ejercicio de la profesión de artista,<sup>54</sup> se puede concluir que “las normas que prevén la atribución de funciones al Consejo Asesor para la Profesionalización del Artista y al Ministerio de Educación Nacional, en relación con el estudio y expedición de la tarjeta profesional del artista -artículos 3 y 4 del Decreto 2166 de 1985- no vulneran derechos y libertades de los artistas”.<sup>55</sup>

Anota adicionalmente que el Decreto 2166 de 1985, en su artículo 1, “hace un reconocimiento amplio de la condición de artista”,<sup>56</sup> que reconoce “la calidad de artistas a las personas empíricas o académicas que se dediquen o se hayan dedicado a la actividad artística en cualquiera de sus modalidades”,<sup>57</sup> y que por tal razón “consulta los derechos de igualdad y de libertad en la escogencia de un arte, profesión u oficio”.<sup>58</sup>

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

### 2. Cuestiones previas

2.1. Requisitos que deben cumplir los cargos de constitucionalidad para que sea procedente proferir un fallo de fondo

El numeral 2 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone cuáles son los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para que sea posible proferir un fallo de fondo y no uno inhibitorio.

Entre los requisitos exigidos se encuentra que el accionante exponga en la demanda, mediante razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de qué manera las normas acusadas vulneran la Constitución.<sup>59</sup>

La admisión de la demanda no obsta para que durante el trámite de la acción, mediante el estudio en detalle de los temas planteados por el accionante, las pruebas aportadas y las intervenciones de las autoridades públicas o privadas que participen en el proceso, la Corte Constitucional encuentre que las razones expuestas por el accionante en la demanda, no cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y decida por ello, inhibirse de conocer los argumentos planteados, por no cumplir con los requisitos exigidos.

La inhibición implica que no existe cosa juzgada frente a las normas demandadas. Por tal razón, es viable la presentación de nuevas demandas contra las mismas normas, aduciendo la violación, bien de los artículos de la Constitución que fueron señalados o de otros.

2.2. Inhibición por ineptitud del primer cargo según el cual las normas acusadas violan el artículo 69 de la Constitución

El primer argumento presentado por la accionante consiste en que las normas acusadas vulneran la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución), al establecer que el Ministerio de Cultura expedirá “títulos profesionales y/o tarjetas profesionales”, incumpliendo con esto el requisito legal y constitucional de que los títulos profesionales sean otorgados por instituciones de educación superior, a quienes hayan cursado un programa académico de este tipo.

El reconocimiento del carácter de profesional titulado, al que hace referencia el artículo 32 demandado, es una acción completamente distinta a la de otorgar un título profesional. Mientras el primero es el reconocimiento de un estatus, basado en la trayectoria y experiencia en el campo de las artes, el segundo es “el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior”.<sup>61</sup>

De otro lado, las razones planteadas por la accionante no son ciertas porque las normas acusadas, en ninguno de sus apartes confieren al Ministerio de Cultura la facultad de otorgar la tarjeta de profesional del arte. El artículo 4 del Decreto 2166 de 1985 establece que esta tarjeta será otorgada por el Ministerio de Educación, previo concepto favorable del Consejo Asesor para la Profesionalización del Artista, del que hace parte el Ministerio de Cultura, en virtud del parágrafo del artículo 32 de la Ley 397 de 1997.

Las razones expuestas por la accionante tampoco cumplen con el requisito de pertinencia<sup>62</sup>. No son pertinentes porque no se fundan en el contenido del artículo 69 de la Constitución, sino en un contenido dado por la actora, que no corresponde al texto constitucional.

Los requisitos para obtener títulos profesionales, a los que hace referencia la accionante (v.gr. que sean otorgados por instituciones de educación superior, a quienes hayan cursado un programa académico de este tipo), son requisitos de carácter legal, no de carácter constitucional.

Son las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 las que establecen los requisitos a los que hace referencia la accionante, no el artículo 69 de la Constitución. Sin embargo, es importante aclarar que la accionante incurre en una imprecisión en su argumento legal, al afirmar que sólo las instituciones de educación superior están facultadas para conferir títulos profesionales. El artículo 88 de la Ley 115 de 1994, citado por la accionante en su escrito, establece que además de las instituciones de educación superior, “las entidades del Estado señaladas para verificar, homologar o convalidar conocimientos” podrán otorgar títulos profesionales.

La Corte Constitucional coincide entonces con las solicitudes presentadas por el Ministerio de Hacienda,<sup>63</sup> el Icfes<sup>64</sup> y el Procurador General de la Nación,<sup>65</sup> dentro del trámite de este proceso, y se declarará inhibida de conocer del argumento relacionado con la vulneración del artículo 69 de la Constitución, en la medida que las razones presentadas por la accionante no cumplen con los requisitos de certeza y pertinencia.

### 2.3. Inhibición por ineptitud del segundo cargo según el cual las normas acusadas violan los artículos 38 y 48 de la Constitución

El segundo argumento presentado por la demandante consiste en que las normas

demandadas del Decreto 2166 de 1985 vulneran los artículos 38 y 48 de la Constitución, referentes a la libertad de asociación y al derecho a la seguridad social. La accionante considera que como el derecho de asociación es libre y que para acceder al derecho a la seguridad social no se requiere tener tarjeta profesional alguna, conservar las normas del Decreto 2166 de 1985, viola los artículos 38 y 48 de la Constitución.

La accionante funda sus argumentos, no en el contenido de los artículos demandados del Decreto 2166 de 1985, sino en los objetivos, que según la accionante, se perseguían con su expedición. Un argumento formulado de esta manera, no cumple con el requisito de certeza,<sup>66</sup> en razón a que no recae sobre una proposición jurídica real y existente.

De igual manera, las razones expuestas por la accionante no cumplen con el requisito de especificidad,<sup>67</sup> porque no señala concretamente por qué las normas demandadas desconocen o vulneran el derecho de asociación y el derecho a la seguridad social. La demanda contiene afirmaciones generales en el sentido de que “para ejercer los derechos constitucionales de asociación (art.38) y de previsión social (art.48), no se requiere la acreditación de título profesional o tarjeta profesional alguna”.<sup>68</sup> Sin embargo, la accionante no expone cómo las normas demandadas entorpecen la libre asociación o impiden acudir a la seguridad social.

Por tratarse entonces de un argumento que no cumple con los requisitos de certeza y de especificidad, la Corte Constitucional se inhibirá de proferir fallo de fondo frente a éste.

2.4. Inhibición por ineptitud del tercer y cuarto cargo presentado por la accionante, según los cuales las normas acusadas violan el artículo 13 de la Constitución

La accionante considera que las normas demandadas establecen la posibilidad de otorgarles título profesional y/o tarjeta profesional a los artistas empíricos, sin haber cursado una carrera profesional en una institución de educación superior. A partir de esta consideración, la demandante formula dos argumentos relativos a la vulneración del derecho a la igualdad. Por un lado, se refiere al derecho a la igualdad de todos los profesionales en general, sin importar la carrera que hayan cursado, y por otro lado, se refiere al derecho a la igualdad de los artistas que hayan obtenido el título de maestros, es decir, aquellos que cursaron una carrera de pregrado en artes, en una institución de educación superior.<sup>69</sup>

La accionante estima que las normas demandadas implican una vulneración al derecho a la igualdad de los profesionales en general y de los artistas con títulos de maestros, en la medida que la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994 les exige cursar una carrera profesional en una institución de educación superior, para obtener el título profesional y/o la tarjeta profesional, mientras que las normas demandadas del Decreto 2166 de 1985 y de la Ley 397 de 1997 no les exige tales requisitos a los artistas empíricos para obtener la tarjeta de profesional del arte.

La Corte Constitucional ha establecido que los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad, deben señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas.<sup>70</sup>

Los argumentos tercero y cuarto formulados por la accionante, no cumplen con los requisitos exigidos. Para su estudio, se dividieron de la siguiente manera: (i) vulneración del derecho a la igualdad de los profesionales en general, y de los artistas con título de maestros, por la expedición de títulos profesionales a los artistas empíricos; (ii) vulneración del derecho a la igualdad de los artistas con título de maestros, por la expedición de la tarjeta de profesional del arte a los artistas empíricos y (iii) vulneración del derecho a la igualdad de los profesionales de todas las carreras, por la expedición de la tarjeta de profesional del arte a los artistas empíricos.

2.4.1. El argumento presentado por la accionante respecto de la vulneración del derecho a la igualdad de los profesionales en general, y de los artistas con título de maestros, por la expedición de títulos profesionales a los artistas empíricos, sin haber cursado una carrera profesional, en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior, no cumple con el requisito de certeza, dado que no corresponde a una proposición jurídica real y existente.<sup>71</sup>

Tal como se demostró en el aparte dedicado al estudio del primer argumento de la demanda, relativo a la vulneración de la autonomía universitaria, las normas acusadas no consagran la expedición de título profesional alguno. El artículo 32 de la Ley 397 de 1997 se refiere al reconocimiento del carácter de profesional titulado, reconocimiento que no constituye el

otorgamiento de un título profesional.

De otro lado, el argumento presentado por la accionante no cumple con los requisitos exigidos a los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad. Bajo el supuesto planteado por la demandante, que la norma acusada facultaba la expedición de títulos profesionales a los artistas empíricos, y en esta medida otorgaba un mismo tratamiento a grupos diferentes (de un lado, quienes cursaron carreras universitarias en instituciones de educación superior, y de otro lado, los artistas empíricos, quienes no cursaron una carrera universitaria en institución de educación superior), la demandante debió haber señalado qué no justificaba darles a los artistas empíricos, el mismo tratamiento que, según ella se les da, en lo relacionado con la expedición de títulos profesionales.

Al respecto, se limita a señalar que tal tratamiento “contribuiría a fijar un régimen preferencial, odioso e inexcusable, por excluir los fundamentos de hecho y de derecho exigidos a la generalidad de los profesionales”<sup>72</sup>, pero no presenta argumentos para sustentar esta afirmación.

La Corte Constitucional se declarará entonces inhibida de conocer de este argumento, en la medida que las razones expuestas no son ciertas y no cumplen con los requisitos mínimos exigidos a los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad.

2.4.2. De igual manera, frente a la vulneración del derecho a la igualdad de los artistas con título de maestros, por la expedición de la tarjeta de profesional del arte a los artistas empíricos, sin haber culminado estudios de pregrado en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior y haber obtenido un título profesional, la Corte Constitucional se declarará inhibida de conocer de este argumento.

Las normas demandadas no establecen en realidad el trato diferente alegado por la accionante; es decir, las razones que alega no cumplen con el requisito de certeza.<sup>73</sup>

Las normas acusadas no les exigen ni a los artistas “académicos”<sup>74</sup> ni a los artistas “empíricos”<sup>75</sup> la obtención previa de un título profesional, en ninguna de las manifestaciones artísticas, como requisito para la obtención de la tarjeta de profesional del arte.

Si bien las normas demandadas no señalan de manera detallada cuáles son los requisitos que deberá cumplir quien solicite el reconocimiento del carácter de profesional del arte, el literal a) del artículo 3 del Decreto 2166 de 1985 establece que una de las funciones de este Consejo Asesor será la de “establecer los requisitos que permitan calificar la condición de profesional del arte”, de conformidad con lo dispuesto en las normas legales. En la determinación de estos requisitos, el Consejo Asesor tiene como norte la definición de profesional del arte, expuesta en el artículo 1 de este decreto de la siguiente manera: “son profesionales del arte los artistas, empíricos o académicos, que demuestren que han ejercido, o ejercen, actividades inherentes al arte en cualquiera de sus distintas expresiones, todo conforme a lo previsto en el presente Decreto”.

De la lectura de la citada definición se concluye que la obtención de un título profesional en una institución de educación superior no es un criterio determinante para definir quién es profesional del arte, como lo supone la demanda. Por el contrario, es el ejercicio de actividades inherentes a cualquiera de las manifestaciones artísticas lo que es relevante.

Se concluye entonces que el argumento analizado no cumple con el requisito de certeza, en la medida que las normas demandadas no consagran un trato diferente para los artistas empíricos frente a los artistas con título de maestros, en la relativo a la exigencia de un título profesional en algunas de las manifestaciones artísticas como requisito para la obtención de la tarjeta de profesional del arte.

De igual manera, el argumento presentado por la accionante no cumple con los requisitos exigidos a los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad. La demandante no señaló qué justificaría exigirles a los artistas empíricos, las mismas condiciones académicas que, según ella se les exigen, a los artistas con título de maestros, para efectos de lo relacionado con la expedición de la tarjeta de profesional del arte.

Al respecto, se limita a señalar que “(...) para efectos de la obtención de títulos o tarjetas profesionales, es menester acatar la normatividad propia y el respeto de las competencias asignadas para ello”<sup>76</sup>, pero no presenta argumentos para sustentar por qué según la normatividad aplicable, a los artistas empíricos se les debe exigir la obtención de un título profesional como requisito para que les sea expedida la tarjeta de profesionales del arte.

La Corte Constitucional se declarará inhibida de conocer del argumento relativo a la

vulneración del derecho a la igualdad de los artistas con título de maestros, por la expedición de la tarjeta de profesional del arte a los artistas empíricos, sin haber culminado estudios de pregrado en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior, en la medida que las razones expuestas por la accionante no son ciertas y no cumplen con los requisitos exigidos a los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad.

2.4.3. Finalmente, en lo relativo a la vulneración del derecho a la igualdad de los profesionales de todas las carreras, por la expedición de la tarjeta de profesional del arte a los artistas empíricos, sin haber cursado una carrera profesional en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior, la Corte Constitucional también se declarará inhibida de conocer de este argumento, porque las razones expuestas por la accionante no son específicas y no cumplen con los requisitos exigidos a los cargos relativos a la vulneración del derecho a la igualdad.

Las razones expuestas por la accionante no son específicas,<sup>77</sup> porque no señalan la manera como las normas demandadas desconocen o vulneran el artículo 13 de la Constitución, cuando se compara el grupo de los abogados, los ingenieros y los demás profesionales, de un lado, y los artistas empíricos del otro.

De igual manera, la accionante no señala cuál es el tratamiento diferente que se les está dando a los artistas empíricos frente a los profesionales de otras carreras, en lo relativo a los requisitos exigidos para la expedición de la tarjeta profesional, y qué justificaría darles un mismo trato.

Frente a los aspectos antes señalados, la accionante se limita a afirmar en la demanda que con la expedición de “tarjetas profesionales”<sup>78</sup> a los artistas empíricos “(...) se contribuiría a fijar un régimen preferencial, odioso e inexcusable, por excluir fundamentos de hecho y de derecho exigidos a la generalidad de los profesionales considerados tan importantes y productivos socialmente como los artistas y que están sometidos a las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994”.<sup>79</sup>

Entonces, la Corte Constitucional se declarará inhibida de conocer del argumento relativo a la

vulneración del derecho a la igualdad de los profesionales de todas las carreras, por la expedición de tarjetas de profesionales del arte a los artistas empíricos, sin haber cursado una carrera profesional en alguna de las manifestaciones artísticas, en una institución de educación superior, porque las razones expuestas por la accionante no son específicas y no cumplen con los requisitos exigidos a los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad.

#### 2.5. Inhibición por ineptitud del quinto cargo según el cual las normas acusadas violan el artículo 26 de la Constitución

El quinto argumento presentado por la accionante consiste en que las disposiciones acusadas violan el artículo 26 de la Constitución en la medida que las artes no requieren para su ejercicio de título profesional, y por tanto, no es necesario que quienes las ejerzan tengan tarjeta profesional que los acredite como profesionales ni es viable su expedición.

Si bien es cierto que de acuerdo con los mandatos constitucionales, las artes no requieren para su ejercicio de título profesional, la accionante no expone en la demanda de qué manera la expedición de la tarjeta de profesional del arte, cuya obtención fue consagrada en las normas demandadas con carácter facultativo<sup>80</sup>, equivale a exigir un título profesional para el ejercicio de las artes.

La demandante no construye ningún argumento relacionado con la manera como las normas demandadas consagran o implican una limitación para el libre ejercicio de las artes. Por tal razón, el argumento formulado no cumple con el requisito de especificidad.<sup>81</sup>

La Corte Constitucional decide inhibirse de estudiar y proferir fallo de fondo frente al quinto argumento formulado por la accionante, referente a la vulneración del artículo 26 de la Constitución por parte de las normas acusadas, en la medida que las razones presentadas por la accionante no cumplen con los requisitos de especificidad y certeza.

#### 2.6. Inhibición por ineptitud del sexto cargo según el cual las normas acusadas violan el artículo 71 de la Constitución

En la enunciación del sexto argumento, la accionante se limita a transcribir un aparte del artículo 71 de la Constitución,<sup>83</sup> pero no expone razones para explicar la manera como las

normas demandadas vulneran este derecho.

Por tal razón, la Corte Constitucional decide inhibirse de estudiar el argumento formulado.

2.7. Inhibición por ineptitud del séptimo cargo según el cual, el artículo 32 de la Ley 397 de 1997, y su párrafo, deben ser declarados inexequibles, si se declara la inexequibilidad de los artículos del Decreto 2166 de 1985 demandados. Según la accionante, estos artículos fueron el fundamento que le dio origen al artículo 32 de la Ley 397 de 1997 y a su párrafo

En este argumento, la accionante plantea que entre las normas demandadas del Decreto 2166 de 1985 y el artículo 32, y su párrafo, de la Ley 397 de 1997, existe una relación inesindible, que conlleva que la declaratoria de inexequibilidad de los primeros, necesariamente genera que el artículo 32, y su párrafo, de la Ley 397 de 1997, pierdan su fundamento, y por tal razón, deban ser declarados inexequibles también.

Este argumento adolece de varias falencias que conllevan a que la Corte Constitucional deba inhibirse de su conocimiento. En primer lugar, la razón expuesta por la accionante no es pertinente, en la medida que no es de carácter constitucional. El argumento presentado no se funda en la apreciación del contenido de una norma de la Constitución, sino en la relación existente entre dos normas legales.

Al respecto, es importante señalar que excepcionalmente la Corte Constitucional ha aceptado cargos que se construyen parcialmente, a partir de la relación de dos normas legales y no a partir de su contenido expreso y la manera en la que vulneran una disposición constitucional.

Sin embargo, tales casos son excepcionales y corresponden a eventos en los que habiéndose encontrado razones ciertas, claras, pertinentes, específicas y suficientes para declarar la inconstitucionalidad de una norma, se evidencia que el fallo resultaría inocuo, de no declararse también la inconstitucionalidad de otras normas relacionadas que, por ejemplo, reproducen de manera idéntica el contenido de la norma declarada inexequible.

Si la accionante pretendió alegar la ocurrencia de la situación excepcional antes señalada, las razones que presentó en la demanda no son suficientes, en la medida que no señala de

qué manera la vigencia del artículo 32 de la Ley 397 de 1997, y de su párrafo, produciría que el eventual fallo de inexecutable de los artículos demandados del Decreto 2166 de 1985, resulte inocuo.

#### VIII. DECISION

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

#### RESUELVE

INHIBIRSE de pronunciarse sobre la constitucionalidad de artículos 1, 2, literales a), b), c), d), e), g) y párrafo, 3, literales a), b), e), i) y 4 del Decreto Extraordinario 2166 de 1985 y contra el artículo 32, y su párrafo, de la Ley 397 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Suprema de Justicia, sentencia No 2052, junio 20 de 1990, MP: Jaime Sanín Greiffenstein. En esta sentencia la Corte Suprema de Justicia revisó la constitucionalidad del artículo 1, numerales I, II y III y artículo 2, numerales I, II, III y IV de la ley 25 de 1985 y los artículos 2 a 24 y 31 a 43 del decreto 2166 de 1985. Es importante señalar que los artículos 2, literales a), b), c), d), e), g) y parágrafo, 3, literales a), b), e) e i) y el artículos 4, salvo la expresión “y previa certificación de afiliación del solicitante al Fondo de Seguridad Social del Artista Colombiano” del decreto 2166 de 1985, que son objeto de la demanda que se estudia, fueron declarados constitucionales por la Corte Suprema de Justicia en la citada sentencia. Sin embargo, por haber sido juzgados a la luz de la Constitución de 1886, y no de la Constitución 1991, no opera el fenómeno de la cosa juzgada para efectos de la demanda objeto de estudio.

2 Folio 139 del expediente.

3 Al respecto señala la accionante: “El otorgamiento de títulos profesionales le corresponde de manera exclusiva y privativa a las universidades de educación superior legalmente reconocidas, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 24 y 28 de la Ley 30 de

1992 en concordancia con el artículo 8 de la Ley 115 de 1994.

Al tenor de la Constitución de 1991 y de las leyes de educación (30 de 1992 y 115 de 1994), para la obtención de un título profesional, es requisito “sine qua non”, haber culminado un programa determinado en una Institución de Educación Superior.

El reconocimiento del título profesional para los artistas, debe estar subordinado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Carta Política, la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, de acuerdo a los programas aprobados en las instituciones de educación superior y son estas entidades a las que deben dirigirse los artistas, bien sea para adelantar los estudios correspondientes o para solicitar la homologación tendiente a la obtención del título respectivo, definiendo así de forma apropiada su calidad profesional”.

Folios 138 y 139 del expediente.

4 El argumento antes señalado, es expresado por la accionante en la demanda de la siguiente manera:

“Como puede evidenciarse, la reglamentación que se conservó en el decreto, relacionada con la profesionalización del artista, reconocida a través de la expedición de la “Tarjeta Profesional del Artista” había sido concebida con el objeto de garantizar y hacer cumplir los beneficios del derecho de asociación y de previsión social, con la creación del Fondo de Seguridad Social del Artista Colombiano.

Es evidente que el Derecho de Asociación es libre y que para acceder a la Seguridad Social, las normas vigentes no establecen como requisito, que se posea una tarjeta profesional, son otros los elementos que concurren a el otorgamiento de ese derecho.

(...)

Para ejercer los derechos constitucionales de asociación (art.38) y de previsión social (art. 48), no se requiere la acreditación de título profesional o tarjeta profesional alguna.

En consecuencia, conservar las normas del decreto 2166 de 1985, violaría consagraciones de rango constitucional, como son el carácter libre que ampara el derecho de asociación y los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad que sujetan la previsión social”.

Folio 137 del expediente.

5 Según la accionante, los requisitos para la obtención de un título profesional están consagrados en la Constitución y en las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994. Al respecto sostiene lo siguiente: “Al tenor de la Constitución de 1991 y de las leyes de educación (30 de 1992 y 115 de 1994), para la obtención de un título profesional, es requisito “sine qua non”, haber culminado un programa determinado en una Institución de Educación Superior.

El reconocimiento del título profesional para los artistas, debe estar subordinado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Carta Política, la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, de acuerdo a los programas aprobados en las instituciones de educación superior y son estas entidades a las que deben dirigirse los artistas, bien sea para adelantar los estudios correspondientes o para solicitar la homologación tendiente a la obtención del título respectivo, definiendo así de forma apropiada su calidad profesional”.

Folios 138 y 139 del expediente.

6 Folio 139 del expediente.

7 El artículo 25 de la ley 30 de 1992 establece que los programas de pregrado en Artes conducen al título de maestro en la respectiva manifestación artística estudiada.

8 Folio 139 del expediente.

En apartes anteriores de la demanda, que han sido citados en los pie de página número 3 y 5 de esta sentencia, la accionante sostiene que los requisitos para la obtención de un título profesional están consagrados en la Constitución y en las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

9 Folio 138 del expediente.

10 La accionante cita el siguiente aparte: “La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres”. Folio 138 del expediente.

11 Folio 141 del expediente. La accionante expone el argumento de la siguiente manera: “Si conforme a los argumentos expuestos esa Honorable Corporación decide que las

disposiciones del Decreto 2166 de 1985 son inconstitucionales, es preciso que idéntico pronunciamiento realice con respecto a el artículo 32 y su parágrafo de la ley 397 de 1997- ley general de cultura- en razón a que desaparecería el fundamento que le dio origen”.

12 Además de las entidades públicas antes señaladas, el literal g) del artículo 2 del decreto 2166 de 1985 establece que harán parte del Consejo Asesor, cinco artistas, y sus respectivos suplentes, escogidos por el Presidente de la República, de listas presentadas por entidades gremiales reconocidas legalmente, representativas de diferentes sectores del arte. Según se pudo establecer durante el trámite de este proceso, en la actualidad hacen parte del citado Consejo Asesor, un representante de los artistas dedicados a las artes visuales, otro representante de los músicos y otro representante de los artistas dedicados a las artes escénicas.

13 Folio 217 del expediente.

14 Folios 217 y 218 del expediente.

15 Folio 210 del expediente.

17 Folio 173 del expediente.

18 Folio 175 del expediente.

19 Folio 178 del expediente.

20 Folio 178 del expediente.

21 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No 1515, julio 18 de 2003, CP: Flavio Augusto Rodríguez Arce. El Ministerio de Educación le solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que se pronunciara sobre la vigencia del decreto 2166 de 1985, porque en la práctica “algunos miembros del Consejo Asesor consideran que el decreto 2166 de 1985 está derogado tácitamente a partir de la Constitución de 1991, de la ley 30 de 1992 y del artículo 32 citado, razón por la que tal organismo no ha podido seguir ejerciendo las funciones de que trata el Decreto 2166”. Al respecto, la Sala de Consulta concluyó lo siguiente: “1. Los artículos de la ley 25 y del decreto 2166 de 1985 que regulan el reconocimiento de la condición de artista, así como las

funciones atribuidas al Ministerio de Educación Nacional y al Consejo Asesor para la profesionalización del artista, se encuentran vigentes. 2. El reconocimiento automático como profesional titulado a un determinado grupo de artistas, previsto en el artículo 32 de la ley 397 de 1997, ofrece dudas acerca de su constitucionalidad”.

22 Folio 185 del expediente.

23 Folio 237 del expediente.

24 Folio 237 del expediente.

25 En su escrito, el Ministerio de Cultura hace referencia a los siguientes programas: Programa Nacional de Concertación, Becas Nacionales, Premios Vida y Obra, Obra Inédita, Gestión Cultural, Organizaciones Culturales de Excelencia, Colombo-Francés en patrimonio cultural, Residencias Artísticas Colombia-México-Venezuela, Residencias Artísticas Colombia-Argentina y Residencias y Pasantías Creativas. Folios 237 y 238 del expediente.

26 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No 1515, julio 18 de 2003, CP: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

27 Folio 237 del expediente.

28 Folio 227 del expediente. La apoderada del ICFES señala que la recomendación a la que hace referencia, fue aprobada el 27 de octubre de 1980 en la 37ª sesión plenaria, previo informe de la Comisión IV.

29 Folios 228 y 229 del expediente.

30 Folio 229 del expediente.

31 Folio 228 del expediente.

32 Folio 228 del expediente.

33 Folio 228 del expediente.

34 Folio 229 del expediente.

35 Folio 259 del expediente.

36 Folio 261 del expediente.

37 Folio 261 del expediente.

38 Folio 260 del expediente.

39 Folio 260 del expediente.

40 Folios 260 y 261 del expediente.

41 Folio 167 del expediente.

42 Folio 167 del expediente.

43 Folio 168 del expediente.

44 Folio 168 del expediente.

45 Folio 168 del expediente.

46 Folio 169 del expediente.

47 Folio 279 del expediente.

48 Folio 279 del expediente.

49 Folio 278 del expediente.

50 Folio 280 del expediente. En el mismo sentido ver los folios 278 y 279 del expediente.

51 Folios 276 y 277 del expediente.

52 Folio 276 del expediente.

53 Folio 277 del expediente.

54 Folio 278 del expediente.

55 Folio 277 del expediente.

56 Folio 277 del expediente.

57 Folio 275 del expediente.

58 Folio 276 del expediente.

59 En la sentencia C-1052 de 2001 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional expuso en qué consisten los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben reunir los argumentos presentados en una demanda de inconstitucionalidad.

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

61 Ley 30 de 1992, Art. 24.

62 En la sentencia citada se definió el requisito de pertinencia, exigido a las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el

contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos”.

63 El Ministerio de Hacienda, en el escrito que envió a la Corte Constitucional, sostuvo que el cargo relativo a la vulneración del artículo 69 de la Constitución, no cumple con el requisito establecido en el numeral 3 del decreto 2067 de 1991. Al respecto señaló lo siguiente: “si bien es cierto se cumplió con el requisito formal de transcribir las normas supuestamente contrarias a la Constitución, no se expusieron clara y congruentemente las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, sino que se enuncia de manera general una serie de reproches a las normas atacadas, sin especificar tales razones, lo anterior se evidencia en casos como la violación a los artículos 69 y 71, puesto que no se entienden las razones por las cuales las normas impugnadas violan la autonomía universitaria (...)” . Folio 210 del expediente.

64 En su escrito, el ICFES señaló que “los cargos presentados frente a la transgresión de las leyes 30 de 1993 y 115 de 1994, no tienen ningún respaldo jurídico en la medida en que el control efectuado por esa Corporación no es de legalidad”. Folio 230 del expediente.

65 En su escrito, el Procurador General de la Nación señaló que “el cargo por violación de la autonomía universitaria- artículo 69 de la Constitución Política- no se funda en una disposición legal que objetivamente consagre la expedición de títulos profesionales por parte del Ministerio de Cultura y, en tal virtud, se impone la declaratoria de inhibición parcial”. Folio 279 del expediente.

66 En la sentencia citada se definió el requisito de certeza, con el que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con

una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

67 En la sentencia citada se definió el requisito de especificidad, exigido a las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”.

68 Folio 137 del expediente.

69 Ley 30 de 1992, Art. 25.

70 Entre otras sentencias, ver la C-673 de 2001 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa).

71 En la sentencia citada se definió el requisito de certeza, con el que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio

texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

72 Folio 139 del expediente.

73 En la sentencia citada se definió el requisito de certeza, con el que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

74 La accionante emplea este término para referirse a los artistas que hayan culminado estudios de pregrado en alguna manifestación artística y hayan obtenido título profesional expedido por una institución de educación superior.

75 La accionante emplea este término para referirse a las personas que se dedican al ejercicio de alguna de las manifestaciones artísticas, pero no poseen título profesional expedido por una institución de educación superior.

76 Folio 139 del expediente.

77 En la sentencia citada se definió el requisito de especificidad, exigido a las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

” De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por

lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad".

78 En la demanda, la accionante no utiliza la expresión exacta empleada en el decreto 2166 de 1985 y en la ley 397 de 1997 de "tarjeta de profesional del arte".

79 Folio 139 del expediente.

80 En su escrito, el Procurador General de la Nación señala que las normas demandadas no vulneran la libertad de ejercer profesión u oficio en la medida que la expedición de la tarjeta de profesional del arte no es obligatoria sino facultativa.

Al respecto señala lo siguiente:

"La ley no establece el alcance que tiene la tarjeta profesional del artista; las disposiciones del Decreto 2166 de 1985, que se cuestionan, no imponen a los artistas la obligación de obtener la tarjeta profesional, pues su obtención es de carácter facultativo, en virtud a que para ejercitar los derechos constitucionales y gozar los beneficios que se otorgan a los artistas en razón de su profesión, no se hace necesaria la presentación de la tarjeta profesional, así se desprende de la interpretación de (sic) Carta Política y del artículo 1 del citado decreto.

Tampoco advierte la Procuraduría, que para el ejercicio de la profesión el (sic) artista sea necesaria la obtención de la tarjeta profesional, pues no existe norma que así lo contemple y, cualquier interpretación en tal sentido, no pasa de ser un requisito carente de fundamento legal, por lo cual para el presente análisis habrá de acudirse al criterio de que los problemas de interpretación de las normas jurídicas no tienen el alcance suficiente para estructurar cargos de inconstitucionalidad de las mismas". Folio 278 del expediente.

81 En la sentencia citada se definió el requisito de especificidad, exigido a las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”.

82 En la sentencia citada se definió el requisito de certeza, con el que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

83 “La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres”.