

Sentencia C-100/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6375

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° de la Ley 1016 de 2006 “por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional”, las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” y la Ley 18 de 1989 “por medio de la cual se establecen requisitos y condiciones en el desempeño de la divulgación y prensa de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional”

Actor: Julio Ernesto Hencker Arcila

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julio Ernesto Hencker Arcila presentó demanda de inconstitucionalidad contra la los artículo 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° de Ley 1016 de 2006 “por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional”, las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” y la Ley 18 de 1989 “por medio de la cual se establecen requisitos y condiciones en el desempeño de la divulgación y prensa de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional”.

Mediante auto del treinta y uno (31) de julio de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda en relación con los artículo 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006 respecto la supuesta vulneración del artículo 67 superior y en contra de las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, por desconocer el artículo 48 de la Constitución Política.

En el mismo auto se inadmitió la demanda en relación con la acusación formulada en contra el párrafo único del artículo 5° y los artículos 6° y 7° de la Ley 1016 de 2006, así como respecto de la Ley 18 de 1989 por la supuesta violación de los artículos 20, 73, 74 y 121 superiores, por considerar que ésta no cumplía con los requisitos de admisibilidad establecidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. En consecuencia concedió un término de tres (3) días al actor para efectos de que corrigiera la demanda.

En el mismo auto del treinta y uno (31) de julio de 2006, el Magistrado Sustanciador dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las disposiciones acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministro del Interior y de Justicia y de Comunicaciones, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaren sobre la constitucionalidad de los artículos y expresiones acusadas.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del veinticuatro (24) de agosto de 2006, luego de examinado el respectivo escrito de corrección rechazó la demanda contra el párrafo único del artículo 5° y los artículos 6° y 7° de la Ley 1016 de 2006 así como respecto de la Ley 18 de 1989, en lo atinente a la presunta vulneración de los artículos 20, 73, 74 y 121 superiores, por no reunir los presupuestos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas referidas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 46.192 del veinticuatro (24) de febrero de 2006 y el Diario Oficial No. 41.148 del veintitrés (23) de diciembre de 1993. Se subraya lo demandado.

“LEY 1016 DE 2006

(febrero 24)

por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto la adopción de normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística a fin de garantizar su libertad e independencia profesional.

Para los efectos del inciso anterior se entiende que la actividad profesional que se reconoce en la presente Ley es de la rama de la comunicación en sus diferentes denominaciones.

Artículo 2°. Registro. Los títulos expedidos por las universidades o instituciones de educación superior legalmente reconocidas podrán registrarse en el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 3°. Revalidación, Convalidación y Homologación. Para los efectos de la revalidación, convalidación y homologación de los títulos respectivos se tendrán en cuenta las distintas denominaciones en la rama de la comunicación.

Artículo 4°. Títulos de Instituciones Extranjeras. Los títulos académicos expedidos por las instituciones extranjeras en la rama de la comunicación de que trata la presente ley podrán ser reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Artículo 5°. Efectos legales. Las normas legales que amparan el ejercicio del periodismo serán aplicables en su integridad a los profesionales que ejercen dicha actividad bajo las distintas denominaciones de que trata la presente ley.

Parágrafo. También, para todos los efectos legales, se reconocerá la categoría profesional, con miras a la protección laboral y social, a las personas que acrediten el ejercicio de su actividad como periodistas o comunicadores ante el Ministerio de la Protección Social, o ante la entidad que haga sus veces, o ante las instituciones de educación superior legalmente reconocidas, empresas de comunicación y organizaciones gremiales o sindicales del sector. Para los efectos de este reconocimiento, se tendrán como medios de prueba las acreditaciones académicas, laborales, gremiales y sindicales del sector. Tales acreditaciones se expedirán a partir de criterios objetivos, razonables y verificables.

Artículo 7°. Estatutos, Código de Ética y Protección Profesional. Las organizaciones gremiales o sindicales de los profesionales de que trata la presente ley deberán adoptar o actualizar y divulgar sus estatutos y sus respectivos códigos de ética, al tenor de las normas aquí establecidas en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley.

Todo profesional de los definidos en la presente ley, que sea contratado bajo cualquier modalidad o enviado por un medio de comunicación u organización a cubrir una noticia o evento en situación, lugar o condición que implique riesgos para su vida o integridad personal o para su libertad, tendrá derecho a que el contratante o quien utilice sus servicios previamente constituya seguros mediante los cuales lo proteja de dichos riesgos.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.

(...)

LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 139. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para: (...)

2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad. (...)

PARAGRAFO. Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el numeral 2o. del presente artículo, el Gobierno deberá escuchar el concepto no vinculante de dos (2) representantes del Congreso, dos (2) representantes de los trabajadores y dos representantes de los empleadores

(...)

I. LA DEMANDA

El actor afirma que los artículos 2° 3° 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006, vulneran el artículo 67 superior, toda vez que al Ministerio de Educación Nacional en armonía con el referido artículo superior siempre se le ha concedido la potestad de vigilar, llevar, controlar y registrar los títulos expedidos por las universidades e instituciones de educación superior, en cualquier profesión y que tal situación no es clara en el caso de las normas demandadas.

Precisa al respecto que “está claramente establecido que todas las universidades o instituciones de educación superior deben estar legalmente reconocidas en el Ministerio de Educación Nacional y en cumplimiento de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) para, todos los efectos legales de registro, revalidación, convalidación y homologación de títulos de las universidades e instituciones de educación superior nacionales y extranjeras, cualquier otra situación dada se presta a confusiones y malos entendidos legales y constitucionales, como sucedería con la ley 1016/06, ahora demandada, que no debe existir en el ordenamiento jurídico-legal”.

De otra parte, sostiene que las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 vulnera el mandato constitucional previsto en el artículo 48 superior, en la medida en que desconoce que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y por lo tanto un derecho al que deben tener acceso todas las personas, sin que pueda estar condicionado en

manera alguna por el hecho de tener determinada profesión o realizar un oficio en particular.

Aduce que “El texto demandado viola el artículo 48 superior, que no pone la condición (sic) de tener una determinada profesión u oficio para tener acceso y poder disfrutar de una seguridad social de obligatorio cumplimiento por parte del Estado”.

IV. INTERVENCIONES

1.- Ministerio de Comunicaciones

En cuanto a la acusación formulada en contra de algunas disposiciones de Ley 1016 de 2006, recuerda que mediante la Sentencia C-650 de 2003 se decidieron las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley 030 de 2001. Sostiene que como consecuencia del fallo aludido, cuya parte resolutive transcribe¹, se expidió la Ley 918 de 2004, “Por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicaciones a fin de garantizar su libertad e independencia profesional”. Esta ley fue objeto de demanda de inconstitucionalidad decidida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-927 de 2005. Como consecuencia de este fallo, fue expedida finalmente la Ley 1016 de 2006.

Advierte que respecto del párrafo del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, el mismo se refiere a la tarjeta profesional a la que hacía referencia la Ley 51 de 1975, razón por la cual “debe entenderse por inexistente la referencia a dicha tarjeta”.

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaría General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que prepararon los Académicos Lucy Cruz de Quiñónez y Carlos Ariel Sanchez, donde solicitan a la Corte Constitucional que se inhiba de proferir un fallo de fondo, de acuerdo con las razones que a continuación se sintetizan.

Los intervinientes advierten la ausencia de un desarrollo de cargos específicos contra las disposiciones atacadas y la explicación clara de su discordancia con las normas superiores incoadas. Señalan que si bien el actor menciona unas disposiciones constitucionales que a su juicio se ven infringidas con las normas demandadas, no estructura en el texto de la demanda la formulación adecuada de los sustentos fácticos-jurídicos que permitan llevar a cabo el análisis de constitucionalidad de dichas disposiciones.

Al respecto, manifiesta que la Corte Constitucional ha precisado en numerosas providencias que las demandas de inconstitucionalidad, no obstante, la naturaleza pública e informal que las caracteriza, deben cumplir con unos requisitos mínimos como condición necesaria para su admisibilidad y pronunciamiento de fondo, así lo prevé el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que señala los requisitos formales que se deben cumplir, entre los cuales se contempla en el numeral 3°, el exponer razones por las cuales los textos constitucionales se estiman violados.

Plantea en consecuencia que se opte por un fallo inhibitorio pues “no puede pretender el

accionante que la Corte entre a “hacer un análisis de fondo”, cuando el análisis de inconstitucionalidad debe ser presentado o propuesto por quien considera la vulneración o desconocimiento de los principios superiores con la expedición de normas acusadas”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 4180, el doce (12) de octubre de 2006, en el cual solicita a la Corte que se inhiba para pronunciarse de fondo en relación con los artículos 2º, 3º, 4º y 5º de la Ley 1016 de 2006 y la expresión “y los periodistas con tarjeta profesional” contenida en el inciso 2º del numeral 2º del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 de 1993 por ineptitud sustantiva de demanda.

Respecto de los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley 1016 de 2006, señala que el actor considera inconveniente que estos artículos contengan disposiciones sobre registro, revalidación, convalidación, homologación y obtención de títulos en el extranjero en la rama de la comunicación por considerar que generan confusiones y malos entendidos legales y constitucionales.

Manifiesta que esta clase de acusaciones carecen de pertinencia dentro del proceso de constitucionalidad. Recuerda que reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado que no 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. En ese orden, la Vista Fiscal solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con los artículos 2º, 3º y 4º acusados.

En cuanto al artículo 5º de la ley 1016 de 2006, advierte que en la demanda no hay argumento alguno en relación con el mismo, razón por la que no cabe examinar su constitucionalidad y de igual forma, solicita a la Corte Constitucional inhibirse para pronunciarse al respecto.

El Procurador encuentra que las razones que respaldan los cargos contra la expresión “y los periodistas con tarjeta profesional” contenida en el inciso 2o. del numeral 2o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, no son ciertas porque surgen de una proposición deducida por el actor que no se desprenden del texto normativo acusado. En efecto, mediante la norma acusada el legislador le otorga facultades extraordinarias al Presidente de la Republica para “armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.”

Sostiene que no se ve de qué manera la norma está condicionando la prestación de la seguridad social a los periodistas por razón de su profesión y, menos aún, surge que la disposición le está imponiendo a los periodistas, como requisito para el cubrimiento de la seguridad social la obtención de la tarjeta profesional.

En ese orden, concluye que dado que el ciudadano demandante, mediante su argumentación ha creado un falso problema de constitucionalidad el mismo no debe ser objeto de análisis por este Tribunal.

VI. 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 pues las disposiciones acusadas hacen parte de Leyes de la República.

Para el actor los artículos 2° 3° 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006, vulneran el artículo 67 superior, toda vez que al Ministerio de Educación Nacional en armonía con el referido artículo superior siempre se le ha concedido la potestad de vigilar, llevar, controlar y registrar los títulos expedidos por las universidades e instituciones de educación superior, en cualquier profesión y que tal situación no es clara en el caso de las normas demandadas que se prestan para confusiones y malentendidos al respecto.

De otra parte, sostiene que las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 vulnera el artículo 48 superior, en la medida en que desconoce que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y por lo tanto un derecho al que deben tener acceso todas las personas, sin que pueda estar condicionado en manera alguna por el hecho de tener determinada profesión o realizar un oficio en particular.

Los intervinientes en representación del Ministerio de Comunicaciones y de la Academia de Jurisprudencia solicitan a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo pues no encuentran que el demandante haya formulado un cargo concreto en contra de las disposiciones acusadas que pueda ser objeto de análisis por la Corte.

El Señor Procurador General de la Nación solicita igualmente a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por considerar que la demanda es inepta en cuanto i) los argumentos que se exponen para sustentar la acusación en contra de los artículos 2°, 3° y 4° de la Ley 1016 de 2006 se basan en un análisis de conveniencia y no en fundamentos de inconstitucionalidad predicables de las normas demandadas, ii) contra el artículo 5° acusado no encuentra ninguna afirmación en la demanda relativa a su contenido y iii) en relación con la acusación formulada en contra de las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 el actor plantea un falso problema de constitucionalidad que no se desprende del texto de la norma acusada.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar ante todo si la acusación formulada en contra de los artículos 2° 3° 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006, por la supuesta violación del artículo 67 superior, y en contra de las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 por la supuesta vulneración de artículo 48 de la Constitución, es apta o no para propiciar el juicio de constitucionalidad.

3. El examen de las solicitudes de inhibición

3.1 Esta Corporación ha manifestado en relación con los requisitos que deben cumplir las

demandas de inconstitucionalidad para su procedencia, la obligación que asiste al actor, conforme al Decreto 2067 de 1991, de determinar con exactitud la norma acusada como inconstitucional, de señalar así mismo, las normas constitucionales que se consideren infringidas e indicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados².

Al respecto, ha destacado esta Corporación que el juicio de constitucionalidad exige una confrontación objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, por lo que no es dable resolver sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de una norma a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”³ que no se relacionan de manera concreta y directa con las disposiciones que se acusan⁴.

En este sentido ha precisado que la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que al ciudadano se le impone entonces, como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional⁵.

Por consiguiente, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo de manera formal sino también materialmente con este requisito, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo⁶.

En efecto, el artículo 241 de la Constitución determina de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos allí expuestos. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente existe demanda, esto es, una acusación de un ciudadano contra una norma legal planteada en los términos que señala el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En ese orden de ideas la Corte ha establecido⁷ que un cargo de inconstitucionalidad es apto para propiciar un juicio de inexecuibilidad sólo si cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia⁸.

En relación con el presupuesto procesal de la demanda en forma debe la Corte aclarar que si bien en su momento el Magistrado sustanciador procedió a admitir la demanda expresó, como correspondía a ese momento procesal, que la admisión de la demanda atendía a la constatación del cumplimiento de los requisitos formales mínimos a que se refiere el Decreto 2067 de 1991, esto es, el señalamiento de las normas legales que se dicen transgresoras, así como la transcripción de las mismas, la enunciación de las normas constitucionales que el demandante estima transgredidas y el concepto de la violación.

Al respecto cabe recordar que “De acuerdo con el entendimiento que tradicionalmente y de acuerdo con las normas positivas se ha hecho acerca del examen que procede en el momento de admisión de la demanda, por una parte, y en la sentencia por otra, es claro que la circunstancia de que se admita la demanda mediante la constatación formal de la existencia de los requisitos legales no significa que se elimine por ello el análisis que

corresponde a la parte final del proceso por cuanto en este último momento cabe entrar ya a los aspectos sustanciales de la demanda para constatar si ella permite o no que se formule el estudio en el fondo y se arribe o no a una conclusión estimatoria que permita decidir efectivamente sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de la disposición o disposiciones acusadas.” 9

Igualmente que “Si se aceptara que en el momento inicial del proceso debía proceder éste último análisis se estaría permitiendo que se llegara a una decisión sin que hubiese la confrontación argumental entre quienes postulen la inconstitucionalidad de la norma y su consecuente inexecuibilidad y aquellos ciudadanos intervinientes que postulen la constitucionalidad de la misma. En otras palabras, so pretexto del análisis de los requisitos formales de la demanda, se estaría incurriendo en una decisión de fondo lo cual es claramente improcedente de acuerdo con la Constitución y la ley.”10

Ahora bien, como se ha puesto de presente en el relato de antecedentes, el demandante acusa los artículos 2° 3° 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006, vulneran el artículo 67 superior, toda vez que al Ministerio de Educación Nacional en armonía con el referido artículo superior siempre se le ha concedido la potestad de vigilar, llevar, controlar y registrar los títulos expedidos por las universidades e instituciones de educación superior, en cualquier profesión y que tal situación no es clara en el caso de las normas demandadas que se prestan para confusiones y malentendidos al respecto. De otra parte, sostiene que las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 vulnera el artículo 48 superior, en la medida en que desconoce que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y por lo tanto un derecho al que deben tener acceso todas las personas, sin que pueda estar condicionado en manera alguna por el hecho de tener determinada profesión o realizar un oficio en particular.

Frente a dichos planteamientos debe señalar la Corte que, como lo advierten los intervinientes y el señor Procurador, ninguno de los elementos de la acusación formulada por el demandante permite el pronunciamiento de la Corporación, pues adelantado el examen de la demanda que corresponde a esta etapa procesal para efectos de la redacción del proyecto de fallo¹¹, se observa que ninguna de las pretensiones planteadas cumple los requisitos -ya recordados en esta misma providencia- establecidos por el ordenamiento jurídico para los procesos de control abstracto de constitucionalidad que se adelantan ante esta Corporación.

3.2 En efecto, la Corte constata, en primer término, que, la acusación formulada en contra de los artículos 2° 3° 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006, por la supuesta vulneración del artículo 67 superior, al tiempo que no contiene una exposición de las razones concretas por las cuales cada uno de dichos artículos vulnera el referido artículo constitucional, se sustenta en consideraciones de conveniencia que no pueden ser objeto de análisis en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

Al respecto cabe reiterar las consideraciones hechas en este sentido en la sentencia C-777 de 2003 donde la Corte se declaró inhibida para resolver la demanda formulada en contra del artículo 24 de la Ley 633 de 2000 por ineptitud de la misma. En dicha sentencia la

Corporación afirmó:

“Lo expresado hasta este punto conduce a señalar que el juicio abstracto de constitucionalidad no puede abarcar ni remediar las inconveniencias señaladas por el demandante, como quiera que aún cuando ellas se comprobaren, éstas estarían relacionadas no con la formulación normativa, ni con efectos directos de ella, sino con la eficiencia o ineficiencia de la administración tributaria. La jurisprudencia constitucional ya ha tenido la oportunidad de advertir que el juicio de constitucionalidad no puede realizarse en dichos términos.

“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 legales¹² y doctrinarias¹³, 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”¹⁴; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia¹⁵, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹⁶ a partir de una valoración parcial de sus efectos.”¹⁷

Así las cosas, al estudiar la norma acusada resulta claro que de acuerdo con la competencia por ella misma asignada -respecto de la cual no se expresa reparo de constitucionalidad alguno-, es el Gobierno Nacional y no esta Corporación quien debe evaluar la conveniencia de aplicar o no el tope máximo del porcentaje de retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas allí dispuesto”.¹⁸

No cabe entonces que la Corte se pronuncie en el presente caso en relación con la acusación formulada a partir de argumentos de conveniencia en contra de los artículos 2° 3° 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006, por lo que la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo al respecto por ineptitud sustantiva de la demanda y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

3.3 En relación con la acusación formulada en contra de las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 por la supuesta vulneración del artículo 48 superior -respecto de la cual cabe aclarar no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido en la Sentencia C-376 de 1995¹⁹-, y que el actor sustenta afirmando que “la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y por lo tanto un derecho al que deben tener acceso todas las personas, sin que pueda estar condicionado en manera alguna por el hecho de tener determinada profesión o realizar un oficio en particular” la Corte constata que la misma tampoco es apta para proceder a efectuar el juicio de constitucionalidad.

En efecto, debe señalarse por la Corporación que de las expresiones acusadas en manera alguna se desprende la consecuencia jurídica que el actor predica de las mismas, pues con

ellas no se está estableciendo ninguna condición para tener acceso a la seguridad social por parte de los periodistas. En dicho artículo se confirieron facultades extraordinarias simplemente para “armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional” 20.

En ese sentido, como acertadamente lo señala el señor Procurador, no se ve de qué manera las disposiciones acusadas condicionen la prestación de la seguridad social a los periodistas por razón de su profesión. Esa es una interpretación que el actor hace de las mismas que no se desprende de su contenido.

Cabe precisar que tampoco, como el mismo Procurador lo señala, puede afirmarse que con dichas disposiciones se les haya impuesto a los periodistas, como requisito para el cubrimiento de la seguridad social la obtención de la tarjeta profesional²¹. Ese no es el alcance que las expresiones acusadas tienen pues ellas se contienen en un artículo que confiere facultades extraordinarias atinentes a la armonización de la legislación vigente para ese momento en materia de pensiones pero que no está definiendo el alcance de los derechos reconocidos a los periodistas en esta materia²².

No se reúnen entonces en la acusación así formulada los presupuestos de especificidad y pertinencia²³ y por lo tanto lo que procede es inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Dado entonces que de la norma acusada no se desprende el contenido jurídico que el actor ataca, lo que procede es inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y así se señalará en la parte resolutive de la sentencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de los artículos 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley 1016 de 2006 “por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional” y en contra de las expresiones “y los periodistas con tarjeta profesional” que hacen parte del inciso 2° del numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “(...) Primero.- DECLARAR PARCIALMENTE FUNDADA la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Presidente de la República al párrafo transitorio y al párrafo del artículo 5 del Proyecto de Ley No. 030 de 2001, conexos con el inciso primero del artículo 5 y con el artículo 1 de la misma ley, 084 de 2001 (acumulados) - Cámara y No. 278 de 2002 Senado, “por medio de la cual se reconoce legalmente la profesión de comunicador social y periodista y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- En consecuencia, DECLARAR INEXEQUIBLES

- el artículo 1º del proyecto de ley No. 030 de 2001, 084 de 2001 (acumulados) -Cámara y No. 278 de 2002 Senado, “por medio de la cual se reconoce legalmente la profesión de comunicador social y periodista y se dictan otras disposiciones”;

- la expresión “constitucionales” contenida en el artículo 5 del proyecto de ley No. 030 de 2001, 084 de 2001 (acumulados)-Cámara y No. 278 de 2002 Senado, “por medio de la cual se reconoce legalmente la profesión de comunicador social y periodista y se dictan otras disposiciones”;

- la palabra “TRANSITORIO” del párrafo del artículo 5 y las siguientes expresiones “a la entrada en vigencia de la presente ley” y “en forma remunerada, bien sea mediante contrato laboral o de manera independiente, durante un término no menor a diez (10) años. El término señalado para tal acreditación ante el Ministerio de trabajo y Protección Social es de un (1) año improrrogable a partir de la sanción de la presente ley”;

- las siguientes expresiones del párrafo del artículo 5 “entre sus titulares y las instituciones públicas o privadas que estipulen en sus reglamentos el desempeño de determinados cargos por periodistas profesionales. Los contratos de trabajo que se celebren en esta materia deberán ceñirse a lo prescrito por el Código Sustantivo del Trabajo, previa presentación del registro expedido por el Ministerio de Educación Nacional o la certificación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”; y,

Tercero.- DECLARAR PARCIALMENTE FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República a los artículos 6 y 7 (parcial), conexos con todo el artículo 7 y con el artículo 8, del Proyecto de Ley No. 030 de 2001, 084 de 2001 (acumulados) - Cámara y No. 278 de 2002 Senado, “por medio de la cual se reconoce legalmente la profesión de comunicador social y periodista y se dictan otras disposiciones”.

2 Ver entre otras las Sentencias C-375 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-087 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 Ver, entre otros, los autos 097 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-177 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-452 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-013 de 2000, C-362 de 2001 y C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

4 Sentencia C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 Sentencia C-044 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-509 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-013 de 2000, C-362 de 2001, C-045 de 2003 y C-1299/05 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

7 Ver la sentencia C-528 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Ver sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha Sentencia se precisó que i) La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque merced el carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de

presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles; ii) La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado; iii) El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “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.”

Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.. En ese sentido, cargos que se sustenten en (i) simples consideraciones legales o doctrinarias; (ii) la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o (iii) el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

9 Ver Sentencia C-1299/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Jaime Araujo Rentería; Alfredo Beltrán Sierra; Humberto Antonio Sierra Porto.

10 Ver Sentencia C-1299/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Jaime Araujo Rentería; Alfredo Beltrán Sierra; Humberto Antonio Sierra Porto.

11 Ver, entre otras, las sentencias C-62 de 1998; M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-329 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-584 de 2001 y C-300 de 2002, M.P. Álvaro Tafur

Galvis.

12 Cfr. Sentencia C-447 de 1997.

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

14 Cfr. Sentencia C-447 de 1997.

15 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

16 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

17 Sentencia C-1052 de 2001

18 Sentencia C-777/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis

19 Cabe precisar que la Corte en la Sentencia C-376 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía, analizó una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 139 y 148 de la Ley 100 de 1993 y los decretos 656, 1259, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1298, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314, de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas en las citadas disposiciones.

En la parte resolutive de dicha providencia la Corte resolvió declarar exequibles los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, salvo el numeral 7 del artículo 139 que lo declaró inexecutable; igualmente dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-255 de junio 7 de 1995, en relación con el numeral 5o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1993 y el decreto 1298 de 1994, dictado con fundamento en dicho numeral, y también resolvió declarar exequibles los decretos leyes 656, 1259, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314 de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, en los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, “pero sólo en lo que hace referencia a la exequibilidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición”.

En dicha sentencia se analizó la supuesta inexecutable de las normas habilitantes, artículos 139 y 248 de la Ley 100 de 1993, que en su criterio habían sido expedidas por el Congreso incurriendo en vicios de procedimiento como la falta de iniciativa gubernamental (CP art.- 150-10), la existencia en su texto de adiciones y modificaciones que no fueron objeto de discusión ni aprobación (CP art. 157), la falta de las mayorías para el otorgamiento de las facultades, y en vicios de fondo como la prohibición de conceder facultades para decretar impuestos y la presunta violación de los artículos 13 y 189-26 de la Carta Política.

En el mencionado fallo la Corte encontró que los artículos 139 y 248 de la Ley 100 de 1993 habían sido expedidos sin vulnerar ninguna las disposiciones superiores invocadas por el demandante, por lo cual declaró su executable y consecuentemente la de los decretos expedidos en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas en dichos preceptos.

Por lo anterior, resulta claro que frente al caso que analiza la Corte en esta ocasión el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-376 de 1995 constituye cosa juzgada relativa que no le impide a la Corte entrar a pronunciarse sobre el segmento demandado del numeral 2 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad. (...).

21 No sobra recordar que como lo señala la señora Ministra de Comunicaciones en su intervención la referencia hecha en la Ley 100 de 1993 al caso de los periodistas con tarjeta profesional se sustentaba en la referencia que a la misma se hacía en la Ley 51 de 1975 que fuera declarada inexecutable por la Corte en la Sentencia C-087 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz . Aspecto sobre el que la Corte igualmente se pronuncio en la sentencia C-333 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández S.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño Eduardo Montealegre Lynett donde declaró la inexecutable de las expresiones “con tarjeta profesional” del artículo 9° del Decreto 1281 de 1994.

22 En relación con la definición de los mismos ver la Sentencia C-333 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández S.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño Eduardo Montealegre Lynett donde declaró la inexecutable de las expresiones “con tarjeta profesional” del artículo 9° del Decreto 1281 de 1994. En dicha Sentencia la Corte al respecto señaló:

“Antes de entrar a decidir sobre el fondo del asunto, la Corte considera necesario hacer un pronunciamiento en relación con las expresiones “con tarjeta profesional” del artículo 9° del Decreto 1281 de 1994, puesto que en Sentencia C-087 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz, se declaró inexecutable la Ley 51 de 1975, por medio de la cual se reglamentaba el ejercicio del periodismo, que en su artículo 4° creaba la tarjeta profesional del periodista como documento legal que acreditaba a su tenedor como periodista profesional.

Es de recordar que la inexecutable de la Ley 51 de 1975 se fundamentó en que éste ordenamiento legal violaba las libertades de opinión e información, pues la regulación del ejercicio del periodismo allí contenida restringía el ejercicio de dichas libertades por razones de idoneidad intelectual o de preparación académica. Al respecto la Corte dijo que del ejercicio de esos derechos fundamentales -universales por naturaleza-, no puede hacerse una práctica profesional a la que sólo pueden acceder unos pocos.

Particularmente en lo que se refiere a la tarjeta profesional de periodista la Corte encontró que su exigencia era inconstitucional por cuanto los derechos y deberes del periodista devienen de su propia condición y no del hecho de portar tal documento. Dijo la Corte en la mencionada sentencia:

“...los deberes no se originan en la posesión de un título o de una tarjeta profesional, sino en la naturaleza de la actividad que se cumple. Del mismo modo que no es artista quien ha cursado estudios que lo acreditan como tal, aunque en su vida haya realizado obra alguna, y sí lo es en cambio el que puede exhibir el producto de su talento, aunque no haya pasado por un claustro académico, comunicador o periodista es quien se dedica al ejercicio de esas actividades y es en razón de ellas que está moral y jurídicamente ligado por deberes específicos, atinentes a su práctica. Cómo ha de acreditarse tal circunstancia, es un asunto secundario que puede resolverse por mecanismos legislativos o reglamentarios que dejen incólumes los derechos fundamentales afectados por la regulación legislativa vigente hasta hoy.

“Cuando el artículo 73 de la Constitución protege de modo explícito la actividad del periodista para garantizarle su “libertad e independencia profesional” es claro que lo hace en función de la tarea específica que tal profesional cumple, y no de la simple circunstancia de poseer un documento oficial, consecutivo a una experiencia anterior o al cumplimiento de ciertos requisitos académicos.

“Resulta, entonces, pertinente afirmar, sin el más leve asomo de ambigüedad, que los derechos, de cualquiera índole, los privilegios (prestacionales, de seguridad social como los previstos en la ley 100/93, o los de alguna otra especie) y aún los deberes éticos y jurídicos que al periodista incumben, como se indicó más arriba, derivan del ejercicio de su actividad (acreditable por cualquier medio probatorio) y no del hecho contingente de poseer o no una tarjeta expedida por una agencia oficial”.

Por lo tanto, si conforme a lo decidido por la Corte en el mencionado pronunciamiento hoy en día no es exigible la tarjeta profesional de periodista, mucho menos puede establecerse este documento como requisito para acceder a las pensiones especiales reguladas en el artículo 9° del Decreto 1281 de 1994, pues tal como se argumentó en la citada sentencia, los derechos y deberes del periodista tienen como fuente el ejercicio de su actividad y no la

circunstancia de poseer una tarjeta profesional.

En consecuencia, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones “con tarjeta profesional” del artículo 9° del Decreto 1281 de 1994.”

23 Ver sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.