

C-465-92

Sentencia No. C-465/92

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD/TRANSITO CONSTITUCIONAL

Las acusaciones que se atribuyen a la ley impugnada deben estudiarse bajo el prisma normativo consignado en la Constitución de 1886 pues siendo ésta la norma atributiva de la facultad que se estima conculcada, la regularidad y validez de su ejercicio han de apreciarse a la luz de ella.

ADMINISTRACION NACIONAL-Estructura/FUNCION PUBLICA/LEY CUADRO

Compete al Congreso, a iniciativa del Gobierno, crear la estructura de la administración nacional y señalar las funciones generales de los entes y dependencias que la integran. Al Ejecutivo, por su parte, le corresponde crear los cargos o empleos y señalarle a éstos sus funciones específicas. La Constitución actualmente en vigor conserva las leyes que desde la reforma de 1968 se conocen como "Leyes-Cuadro" al tiempo que agrega otras. Como ya se indicó, lo fundamental es que se limitan a dar las reglas generales; los restantes aspectos normativos son confiados al ejecutivo, quien deberá desarrollarlos a través de decretos reglamentarios ampliados. La ley acusada para nada toca la estructura orgánica de las entidades del orden nacional ni las funciones que a ellas corresponden; de consiguiente, mal podría sostenerse que las reestructura, modifica o reorganiza. La materia de que trata la Ley 18 de 1989 no corresponde a la prevista en el artículo 76-9 en concordancia con el 120-21 de la antigua Carta, sino que es de las comprendidas en la órbita que constitucionalmente corresponde al quehacer ordinario del órgano legislativo. Por esa razón, bien podía originarse en la iniciativa de uno cualquiera de sus miembros, como de hecho aconteció.

COSA JUZGADA RELATIVA

REF: Proceso D-004

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 18 de 1989, "por medio de la cual se establecen requisitos y condiciones para el desempeño de la divulgación y prensa de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional."

TEMAS:

-Funciones de divulgación y prensa en las entidades del orden nacional: calidades y requisitos exigidos para desempeñarlas.

-Iniciativa legislativa y distribución de competencias entre ejecutivo y legislativo en materia de:

-Determinación de la estructura de la Administración Nacional.

-Creación de dependencias y de cargos;

-Señalamiento de funciones específicas a los empleos y fijación de calidades y requisitos para el desempeño de funciones en la administración nacional.

-Profesionalización de Comunicación en el sector público central.

ACTOR:

HERNANDO VICENTE RODRIGUEZ C.

MAGISTRADO PONENTE:

Doctor CIRO ANGARITA BARON

Aprobada mediante Acta No de Sala Plena a los dieciseis (16) días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos (1992) en Santafé de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que se consagraba en el artículo 214 de la Constitución Política de 1886 y que en la actual se prevé en el 241-4, el ciudadano HERNANDO VICENTE RODRIGUEZ CAMACHO solicitó a la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de inexecutable de la ley 18 de 1989 con posterioridad al 1o. de junio de 1991.

La Corte Suprema de Justicia, en obediencia a lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 24 transitorio de la Carta Magna, ordenó la remisión del proceso a la Corte Constitucional, cuya Secretaría General certificó su recepción el 18 de febrero del corriente año, día siguiente al de su instalación formal. Repartida, de conformidad con el Programa de Trabajo y Reparto aprobado por la Sala Plena para el mes de febrero, fue admitida mediante auto de marzo trece (13) de mil novecientos noventa y dos (1992).

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el suscrito Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista del negocio para asegurar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 C. N. y 7, inciso segundo del Decreto 2067 de 1991.

Así mismo, se surtieron las comunicaciones de rigor sobre la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, como también el traslado de copia de la demanda al Despacho del señor Procurador General de la Nación quien oportunamente rindió el dictamen fiscal.

Como se han cumplido los trámites constitucionales y legales, procede ésta Corporación a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

“Ley 18 de 1989

(enero 26)

“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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1o.- Las funciones de divulgación y prensa de cada uno de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional serán ejercidas en forma exclusiva por personas profesionales de la Comunicación.

Parágrafo. Será requisito indispensable acreditar la Tarjeta Profesional de Periodista de que trata la Ley 51 de 1975, para poder desempeñar el cargo anteriormente anotado.

Artículo 2o.- El funcionario de que trata la presente Ley tendrá como mínimo la misma categoría, remuneración y prerrogativas del Jefe de División o su equivalente y sus funciones serán asignadas por el nominador de la misma entidad.

Parágrafo. La estructura administrativa de la oficina o dependencia encargada de la divulgación y prensa será definida por cada entidad del orden nacional conforme a lo contemplado en sus estatutos.

Artículo 3o.- En el ejercicio de sus funciones, el profesional de la Comunicación, velará permanentemente por el cumplimiento de sus obligaciones éticas y morales, y en especial de las siguientes:

- a) Asesorar al Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendencia, Director o Gerente de Establecimiento Público y Unidades Administrativas Especiales en todo lo referente a la imagen institucional y actividades divulgativas.
- b) Colaborar en la coordinación y producción de todas las actividades de índole divulgativa.
- c) Elaborar cronogramas y diagramas de flujo para la producción de materiales de prensa.
- d) Hacer control de calidad a la producción informativa de la Oficina de Prensa.
- f) Diseñar boletines y servicios informativos en forma periódica.
- g) Actualizar ficheros de periodistas y medios de prensa y registrar en ellos los despachos periódicos. Mantener listados de fuentes informativas.
- h) Seleccionar datos e información pública de interés para la entidad y hacerlos conocer internamente.
- i) Coordinar todo lo pertinente al Centro de Documentación y apoyar y alimentar el Centro Nacional de Documentación e información del sector público.
- j) Programar y coordinar eventos especiales como congresos, seminarios, foros internos y externos.

k) Clasificar textos, ilustraciones, normas pertinentes al área y bibliografía de consulta.

l) Responder por el archivo de audio, video e impresos.

m) Las demás que le asigne el Jefe inmediato acordes con la naturaleza de las funciones propias del cargo.

Artículo 4o. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

“...”

III. LA DEMANDA

A juicio del actor, la ley acusada vulnera los artículos 30; 76-9; 78-2; 79, inciso 2o. y 120-21 de la anterior Carta Política. Son sus razones, las siguientes:

1.- El contenido normativo de la ley enjuiciada corresponde a la materia prevista en el ordinal 9o. del artículo 76 de la Constitución de 1886 como quiera que se refiere a funciones de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional; incluye requisitos para el desempeño de cargos en esos organismos; establece remuneración para los mismos; define la estructura administrativa de la oficina o dependencias encargadas de ejercerlos en tales entidades al tiempo que precisa las funciones que a ellos se asignan.

Por ello considera que, conforme lo disponía el artículo 79, inciso segundo de la anterior Carta Política, la susodicha ley requería de iniciativa gubernamental. Careciendo de ella, se vició de inconstitucionalidad por el aspecto de los requisitos atinentes a su formación.

2.- La mencionada ley infringe el ordinal 21 del artículo 120 de la Constitución de 1886 pues el legislador se irrogó facultades que dicho precepto otorga al Presidente de la República, como son las de fijar las funciones especiales de los empleos que demande el servicio de la administración, ministerios y departamentos administrativos, con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9o. de su artículo 76.

3.- Del mismo modo, alega que los literales i), k), l) y m) del artículo 3o. en cuanto involucran actividades propias de la profesión de Bibliotecólogo, violan el artículo 30 de la Constitución de 1886, al no garantizarse “el buen ejercicio de una profesión como quiera que el Comunicador no recibe preparación académica” sobre dichos aspectos.

IV. LA INTERVENCION CIUDADANA

El suscrito Magistrado Ponente, en uso de sus competencias legales comunicó la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso; a la Oficina Jurídica del Ministerio de Comunicaciones; al Círculo de Periodistas de Bogotá y al Colegio Nacional de Periodistas para que, si lo tuvieran a bien, pronunciaran su opinión sobre las pretensiones de la demanda.

Dentro del término respectivo, el Ministerio de Comunicaciones, por intermedio de apoderada

concurrió en defensa de la constitucionalidad de la ley acusada; extemporáneamente se produjo la intervención del Presidente del Congreso así como las del Círculo de Periodistas de Bogotá, representado por su Presidente, Gabriel Cantor Zabala y la del ciudadano Orlando Pion Noya, todas las cuales defienden la constitucionalidad de la ley acusada.

V. ELEMENTOS PROBATORIOS

Como pruebas se apreciarán, las que al proceso allegó la Corte Suprema de Justicia, conformadas por los antecedentes y el expediente legislativo correspondiente al proyecto que concluyó con la expedición de la ley demandada, los cuales fueron remitidos por los Presidentes de la Cámara y del Senado de la República (Fls.12 a 79). A dichos elementos se hará referencia en el acápite No. VII. contentivo de las consideraciones que sustentarán la decisión a proferirse en este caso.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación Doctor CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, mediante oficio No. 011 de mayo 6 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor. En él acoge la tesis que, con ocasión del tránsito constitucional, la Corte Suprema de Justicia expuso en sentencia No. 87 de 25 de julio de 1991, a propósito de las acusaciones de inconstitucionalidad originadas en supuestas transgresiones a normas sobre competencia: éstas deben examinarse a la luz de la Carta de 1886 que era la vigente al tiempo de su otorgamiento.

Seguidamente el Procurador analiza las tres prerrogativas independientes que cobija el numeral 9 del artículo 76 de la Carta del 86, al tiempo que precisa el alcance que a cada una de ellas le dió la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Así, respecto de la que consiste en “determinar la estructura de la Administración Nacional” señala que al ejercerla, el legislador crea la parte estática de la administración, la cual comprende: la determinación de las funciones generales de la misma; los servicios a su cargo; los órganos de que va a disponer y el género de dependencias internas que integrarán cada entidad.

Con relación a la facultad de “determinar el régimen de prestaciones sociales” acota que ésta tiene como finalidad, la de cubrir los riesgos o necesidades del trabajador originadas en la relación de trabajo o como motivo de la misma, según el cargo que desempeñen y la escala salarial en que estén incluidos.

Después de estudiar el contenido normativo de la ley concluye, con base en la historia del proyecto, que lo normado en los dos primeros artículos requería iniciativa del gobierno tanto en el caso en que su finalidad hubiera sido la de crear las oficinas de divulgación y prensa en el sector público central, como aquel en el que se considerara que fue la de complementar, reformar o adicionar la “función de divulgación y prensa” que se venía cumpliendo a través de los órganos o dependencias existentes en la administración. En aras de dar sustento a su posición aduce que “la determinación de la estructura de la administración no se lleva a cabo solamente mediante la creación de los organismos o dependencias que la integran, sino también a través de la modificación, reestructuración o reorganización de los organismos

que la componen y de sus funciones.”

Dado el quebranto de la preceptiva constitucional en lo que atañe a la competencia en materia de iniciativa, en tanto que modifica la estructura de la Administración Nacional, se abstiene de estudiar el artículo 3o. por considerar que, en esas circunstancias, dicho estudio carece de objeto.

Por lo expuesto, el supremo agente del Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable la ley enjuiciada.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la presente demanda, en virtud de lo prescrito en los artículos 241-4 y 24 transitorio de la nueva Carta Política como quiera que fue instaurada después del 1o. de Junio de 1991 y recae sobre una ley de la República.

B. LOS CARGOS FORMULADOS

La ley atacada en el presente caso tuvo su origen en la normación de competencias que preveía la Carta de 1886 en materia de iniciativa legislativa. El agravio a la Constitución se hace consistir en el exceso en que presuntamente incurrió el Congreso de la República al expedirla, dada su incompetencia para legislar “motu proprio” sobre la materia que constituye su objeto, ya que el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución anterior, la reservaba en forma exclusiva y excluyente a la competencia del Presidente de la República.

La cuestión que los cargos formulados en primer término plantea a la Corte Constitucional en este caso, es la de precisar cuál es el régimen constitucional aplicable para dirimir las acusaciones. En efecto, sólo a partir del esclarecimiento de este interrogante es que, en orden a decidirlos, procederá analizar la materia que se desarrolla en la ley acusada a fin de establecer si se encuentra o no comprendida dentro de una cualquiera de las excepciones que tal preceptiva constitucional contemple en punto a la iniciativa para la formación de las leyes. A esos aspectos se orientarán las consideraciones que siguen.

C. LAS ACUSACIONES POR PRESUNTAS TRANSGRESIONES A REGLAS SOBRE COMPETENCIA NORMADAS POR LA CARTA DE 1886 Y EL TRANSITO CONSTITUCIONAL

En criterio de esta Corte, las acusaciones que se atribuyen a la ley impugnada deben estudiarse bajo el prisma normativo consignado en la Constitución de 1886 pues siendo ésta la norma atributiva de la facultad que se estima conculcada, la regularidad y validez de su ejercicio han de apreciarse a la luz de ella.

Reitera así la Corporación el parecer que plasmó en Sentencia No. C-416 de junio dieciocho (18) de 1992, (Proceso D-015, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo) en la cual dejó definido que la Constitución de 1886 es la normatividad con base en la cual se deben dilucidar los alegados cargos por vicios de forma, como los que se originan en el presunto desbordamiento en el ejercicio de facultades extraordinarias.

En efecto, esta Corte en dicho pronunciamiento sostuvo:

“...En lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio.

“...”

Coincide así la Corporación con el señor Procurador General de la Nación en prohiar la tesis que la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- consignó en la Sentencia No. 87 de Julio 25 de 1991 (M.P. Dr. Pedro Augusto Escobar Trujillo), al pronunciarse por primera vez sobre esta materia con ocasión de demanda que, por haber sido intentada bajo la Carta de 1886 y tener que decidirse bajo la regencia de la Constitución de 1991, planteaba similar indagación. Sus razonamientos en lo pertinente se reproducen como quiera que son enteramente aplicables a la cuestión preliminar que en el caso presente se plantea.

Díjose entonces:

“...La valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o nó de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el solo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos con cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente.

Así que en este preciso punto está lejos de tener cabida el fenómeno de la retroactividad de la nueva Constitución; al contrario, lo que sucede es que la de 1886 continúa proyectando efectos aún después de perder vigencia o aplicabilidad...

Por otra parte, de optarse por una solución diferente se causarían traumatismos de incalculables consecuencias a la sociedad, al sumirla en la incertidumbre sobre la vigencia de gran parte del ordenamiento jurídico por el que se venía rigiendo. Piénsese, por ejemplo, en lo que implicaría para el país la desaparición, de un momento a otro, de casi todos los Códigos, expedidos -como han sido- en desarrollo de facultades extraordinarias que hoy, según el artículo 150-10 de la Constitución que hace poco entró en vigor, no pueden emplearse para semejante propósito; o la del sistema tributario nacional, condensado en el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) que igualmente es fruto de esta clase de facultades, no utilizables tampoco a partir de la Constitución de 1991 para decretar impuestos en virtud del mismo precepto superior citado.

“ ...”

Desde otra perspectiva, la tesis que se viene sosteniendo garantiza el derecho ciudadano a reclamar el imperio de la Constitución mediante la interposición de acciones públicas en su defensa. Ciertamente, una postura distinta de la que se acoge en este fallo, conduciría en la práctica a negar dicho derecho respecto de todas aquellas normas cuya publicación hubiere tenido lugar antes de que entrara en vigor la nueva Carta Política, pues respecto de ellas el término a que su artículo 242-3 sujeta la interposición de la acción por presuntos vicios de forma, para entonces -las más de las veces- habría caducado.

D. LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1886 Y 1991:

EL ALCANCE DE ESTA FACULTAD.

Para decidir los cargos que aparecen en la demanda objeto del presente fallo, es preciso establecer el alcance de las facultades que al Congreso confería el numeral 9o. del artículo 76 de la Carta de 1886 así como distinguirlas de las que al Ejecutivo daba el numeral 21 del artículo 120 ibídem. Es del caso, asimismo, diferenciar dichas atribuciones de otras que caían dentro de la órbita constitucional que correspondía al órgano legislativo en virtud de disposiciones constitucionales expresas o de la cláusula general de competencia que la Constitución Política del 86 reconocía en su favor. Ahora bien, puesto que el primero de los aspectos mencionados toca con el tema de las denominadas Leyes-Cuadro o Marco, es también oportuno hacer unas breves consideraciones acerca de sus características en orden a definir la naturaleza y límites de las funciones referidas. Todo ello será materia de las reflexiones que siguen.

Es bien sabido que la anterior Carta Política consagraba la iniciativa de proposición de proyectos de ley en forma compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo, conforme distribución de competencias, por materias, que se hacía en su artículo 79. Es también plenamente conocido que, respecto de ciertos asuntos, la reforma constitucional de 1968 restringió la libre iniciativa del primero, reservando sus principales aspectos, que fueron los enunciados en el 2o. inciso del citado artículo, a la privativa iniciativa del Ejecutivo, con el objeto de racionalizar la construcción orgánica y administrativa del Estado y de establecer un orden estricto en la política fiscal, presupuestal y financiera del Estado que hiciera jurídica y técnicamente viable la realización de planes y programas de desarrollo económico y social.

Entre las materias que la aludida reforma sustrajo de la iniciativa parlamentaria según el artículo 79, inciso 2o. de la Constitución anterior, se cuenta la prevista en el artículo 76-9 de la misma consistente en:

“Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos así como el régimen de sus prestaciones sociales.”

Respecto de esta materia, el citado inciso segundo del artículo 79 del estatuto anterior preceptuaba que las leyes respectivas “solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno”, o sea que al paso que radicó en éste dicha iniciativa, excluyó la posibilidad de que los miembros del Congreso impulsaran con la suya el proceso de producción normativa o de modificación de la regulación existente sobre la misma.

En contrapartida a la prerrogativa dada al Congreso por el citado numeral 9o. del artículo 76, correlativamente correspondía al Ejecutivo, a voces del artículo 120-21 de la Carta del 86, la de:

“Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del ministerio público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9o. del artículo 76.”

Ahora bien, en la tipología normativa acuñada por la doctrina y la jurisprudencia las leyes a que se refería el numeral 76-9 de la Carta anterior corresponden a la categoría de las denominadas “Leyes Marco” o “Leyes Cuadro”, que se han dado en caracterizar por los siguientes rasgos distintivos:

1o. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto.

3o. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido.

4o. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta.

5o. Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.

6o. Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o “marcos” dados por el legislador en la respectiva Ley.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia diferenció y precisó lo que, bajo la vigencia de la Carta de 1886 se entendía por “determinar la estructura de la administración nacional”, o sea, la función del Congreso según los términos de su artículo 76-9 y lo que comprendía la función de “crear, fusionar o suprimir los empleos” que demande el servicio de la misma, esto es, la atribución que conforme al artículo 120-21 *ibídem* correspondía al Ejecutivo.

Así, en sentencia de mayo 6 de 1974 (M.P. Dr. Guillermo González Charry) que desde entonces fue reiterada en numerosas ocasiones, esa Corporación sostuvo:

“... determinar aquella estructura es no sólo crear los grandes elementos que la integran, sino, además, determinar su disposición dentro del órgano del que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea y señalar de modo general sus funciones. En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración y el ejecutivo la de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas.

De modo que, fijada la estructura, o mejor, señalados los órganos (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) compete al Gobierno crear los cargos, distribuir el poder entre las dependencias creadas, asignar las funciones específicas a los empleos y señalar su dotación y asignaciones, tal como se vio anteriormente. Se comprende entonces claramente por qué el ejercicio de las funciones que corresponden al Presidente de la república conforme al numeral 21 del artículo 120 de la Carta esté condicionado a lo que sobre el particular dispongan las leyes básicas o cuadros sobre la materia.

“...”

Y en sentencia de octubre 9 de 1975 (M.P. Dr. Luis Sarmiento Buitrago), que adoptó la anterior, agregó:

“En síntesis, el Congreso crea los Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos y las dependencias de estas entidades como son las Superintendencias, y señala las funciones generales asignadas a la administración, que se desarrollan o cumplen mediante los órganos que integran su estructura. El Gobierno por su parte, determina las funciones específicas dentro del cuadro que marca el Congreso. Se armonizan así los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución.”

De lo dicho, claramente resulta que en orden a examinar la validez constitucional del ejercicio de las competencias consignadas en los artículos 76-9 y 120-21 de la Carta de 1886, es del caso tener en cuenta la diferencia existente entre “cargo” o “empleo,” por una parte y “función,” por la otra.

El término “cargo” o “empleo”, en el derecho de la función pública designa un puesto de trabajo previsto tanto en la planta de personal como en el presupuesto de una entidad u organización determinadas.

Por su parte, la noción de “función” tiene que ver con las tareas, atribuciones y responsabilidades que se adscriben a una actividad o estructura u organización para, mediante su realización, obtener unos determinados cometidos o finalidades.

Compete al Congreso, a iniciativa del Gobierno, crear la estructura de la administración nacional y señalar las funciones generales de los entes y dependencias que la integran.

Al Ejecutivo, por su parte, le corresponde crear los cargos o empleos y señalarle a éstos sus funciones específicas.

Precisado lo anterior, conviene además señalar que la Constitución actualmente en vigor conserva las leyes que desde la reforma de 1968 se conocen como “Leyes-Cuadro” al tiempo

que agrega otras. Como ya se indicó, lo fundamental es que se limitan a dar las reglas generales; los restantes aspectos normativos son confiados al ejecutivo, quien deberá desarrollarlos a través de decretos reglamentarios ampliados.

El artículo 150, numerales 7o, 8o., y 19o. del Ordenamiento Superior enuncia las materias que pertenecen a esta modalidad legislativa, en los siguientes términos:

“Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

7o. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

8o. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

...

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

b. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

c. Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

d. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del congreso nacional y de la fuerza pública.

f. Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

g. Regular la educación.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.

“...”

Respecto de las referidas materias, la competencia del Congreso se limita a formular el

“marco” o “cuadro general”; con la reglamentación y desarrollo que de éste haga el gobierno se completa la fórmula normativa. Por ello, cada uno de los casos enunciados en el referido artículo 150 debe complementarse con las correlativas competencias constitucionales que la Carta confiere al gobierno.

Por ejemplo, en el caso que ocupa la atención de esta Corte, tiénese que las atribuciones conferidas al Congreso por el artículo 150, numerales 7o. y 19o. literal e), se corresponden con las que al Ejecutivo competen en esta materia, conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numerales 14o., 15o. y 16o. *ibídem*, así:

“14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El gobierno no podrá crear, con cargo al tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

“...”

Así mismo, es del caso observar que la Asamblea Constituyente conservó en el artículo 154 de la nueva Carta, la restricción de la iniciativa legislativa respecto de algunas de las materias que son objeto de Leyes-Cuadro al señalar:

“...No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3o., 7o., 9o., 11o. y 22o. y los literales a, b y c, del numeral 19o. del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

“...”

E. EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY ACUSADA

Sentadas las premisas anteriores, procede la Corte a examinar la materia de que es objeto la ley acusada, con el fin de determinar si se encuadra o nó dentro de la excepción a la iniciativa parlamentaria en la formación de las leyes a que se ha aludido.

En este sentido, se observa lo siguiente:

El artículo 1o. preceptúa que las funciones de divulgación y prensa en las entidades del sector público central que el mismo menciona, serán ejercidas en forma exclusiva por personas profesionales de la Comunicación y que dicha calidad debe acreditarse con la

Tarjeta Profesional de Periodista.

A juicio de esta Corte, el contenido normativo de la disposición que se analiza constituye cabal desarrollo de las competencias constitucionales que la antigua Carta otorgaba al Congreso de la República para, por medio de leyes, “regular los otros aspectos del servicio público” (art. 76-10), entre ellos el atinente a “las calidades necesarias para el desempeño de ciertos empleos” (art. 62 ibídem) en el cual obviamente queda comprendida la de determinar la manera de acreditarlas.

Repárese además en que la norma no crea la Oficina de Divulgación y Prensa en las entidades que conforman el nivel central de la administración nacional, que es lo que, a partir de un supuesto no demostrado, sostiene alternativamente el señor Procurador.

Asímismo, nótese que las disposiciones sub-examine tampoco crean el cargo dentro de la estructura organizativa de dichas entidades como quiera que nó amplían las respectivas plantas de personal ni autorizan las apropiaciones presupuestales que se habrían requerido y ordenado si los cargos se hubieran creado.

Así las cosas, no hay fundamento para sostener que dicho precepto vulnera los artículos 76-9 o 120-21 de la Carta de 1886. Ello habría ocurrido si, careciendo la ley de iniciativa gubernamental, el legislador hubiera hecho lo primero, violando así el inciso segundo del artículo 79. Tampoco se remite a dudas que la creación de un cargo específico habría acarreado usurpación de las competencias que al ejecutivo entregaba el artículo 120-21 para que las desarrollara con sujeción a los parámetros generales trazados en la Ley-Marco.

Particularmente ilustrativos a este respecto resultan los antecedentes del proyecto (Fls. 12 a 68) que la Corte no puede desconocer. Ellos comprueban que en la versión inicial que su proponente, el Representante Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, presentó a la consideración de la Cámara de Representantes, distinguida con el No. 68/Cámara-88, se pretendía crear en las entidades mencionadas “una oficina de divulgación y prensa que servirá como unidad de información asesora” (art. 1o.) cuya planta de personal se fijaba al tiempo que se creaban los cargos respectivos (art. 2o.) y se disponía lo de rigor en materia de apropiaciones presupuestales (art. 5o.)¹. Empero, por iniciativa del Representante Javier García Bejarano, quien actuó como Ponente para primero y segundo debates, tales disposiciones -por causa de su inconstitucionalidad- se suprimieron ya que correspondían a la órbita del ejecutivo, conforme al artículo 120-21 de la Carta de 1886. De ese modo, el proyecto se contrajo a señalar requisitos y condiciones para el desempeño de dicha función en las entidades que integran la administración nacional.

Por su parte, el artículo segundo de la Ley acusada, No. 18 de 1989, se limita a señalar que el funcionario responsable de ejercer las funciones de divulgación y prensa tendrá la misma categoría, remuneración y prerrogativas de las conferidas a quien tenga el rango de Jefe de División o su equivalente.

Adviértase a este respecto que el cargo de presunta violación al artículo 79, inciso segundo de la Constitución anterior que respecto de esta norma también se formula, es a todas luces

infundado ya que en virtud de ella el Congreso no fija la escala de remuneración correspondiente a este empleo sino que se remite a la existente para los efectos de determinar el grado que en ella corresponde al funcionario a quien se asignen las referidas responsabilidades.

Tampoco resulta contrario a la Carta el Parágrafo de esta disposición en el cual se indica que la estructura administrativa de la oficina encargada de las funciones de divulgación y prensa será definida por cada entidad del orden nacional conforme a lo contemplado en sus estatutos. En efecto, necesario es interpretar la disposición a la luz del conjunto sistemático del cual forma parte para lo cual debe además tenerse en cuenta que la ley no creó una dependencia con ese fin.

Así, pues, el sentido correcto que a ésta debe darse es el de que a cada entidad compete hacer los arreglos institucionales internos que, dentro de lo previsto en el marco organizativo trazado por las normas que regulan su creación y organización, permita adecuar y acondicionar la dependencia respectiva, echando mano de lo existente de modo que a partir de ello se ordenen y dispongan los recursos humanos y materiales requeridos para su puesta en marcha.

Ese mismo entendimiento debe darse a la parte del precepto que señala que las funciones del encargado de la divulgación y prensa serán asignadas por el nominador de la misma entidad. Ciertamente a éste le corresponderá atribuirle las específicas que, en adición a las previstas en los estatutos y manuales internos, permitan adecuar las contempladas en el marco general consignado en el artículo 3o. a las concretas y particulares necesidades que en ese campo tenga la entidad respectiva.

Por su parte, el artículo 3o. en el cual el Congreso señala las tareas y responsabilidades propias de la función de divulgación y prensa encuentra fundamento constitucional en el artículo 63 de la anterior Constitución Política -que en la actual corresponde al No. 122- pues según éste la determinación de las funciones que correspondan a los distintos empleos que integran la función pública es materia propia de la ley.

En este sentido, además se observa que nada obsta para que a las funciones básicas que una determinada formación académica o técnica habilite a desempeñar con idoneidad, el Legislador añada otras afines y conexas como las previstas en los literales i), k), y l) de este precepto; para el cabal desempeño de estas últimas resulta sumamente importante el dominio del área respectiva dado su carácter inter o multidisciplinario y no estrictamente unidisciplinario que, al parecer, es lo que desearía el actor.

Finalmente el artículo 4o. señala la vigencia de la ley -a partir de su publicación- y su efecto derogatorio de la normatividad que le sea contraria, lo cual es característico e inherente a la función legislativa tanto en la Constitución anterior (art. 76-1) como en la actual (art. 150-1).

Infiérese de las consideraciones precedentes que, contrariamente a lo afirmado tanto por el actor, como por el Ministerio Público, la materia de que trata la Ley 18 de 1989 no corresponde a la prevista en el artículo 76-9 en concordancia con el 120-21 de la antigua Carta, sino que es de las comprendidas en la órbita que constitucionalmente corresponde al

quehacer ordinario del órgano legislativo. Por esa razón, bien podía originarse en la iniciativa de uno cualquiera de sus miembros, como de hecho aconteció.

F. OBSERVACIONES FINALES

La Corporación advierte que el alcance del presente fallo se contrae a los aspectos formales analizados en su parte considerativa. Quedan pues abiertas las puertas para examinar los aspectos de fondo o materiales que se relacionen con la normatividad cuestionada.

El “dictum” de este pronunciamiento no es el de favorecer el ejercicio de una determinada profesión exclusivamente por parte de quienes posean la tarjeta requerida, en desmedro del derecho al trabajo de quienes carezcan de ella.

En consecuencia, deja intactos los pronunciamientos que podrán hacerse en el futuro acerca de la igualdad real en el ejercicio del derecho al trabajo y de la erección de obstáculos, algunos de ellos de origen legal, para el ingreso de las personas al mercado de los servicios. Todo ello a la luz de la Carta de 1991.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE:

Es EXEQUIBLE 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,” en cuanto que se originó, como podía serlo, en la iniciativa de un miembro del Congreso.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Proyecto de Ley No. 68 Cámara/88 “Por el cual se establecen las Oficinas de Divulgación y Prensa de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del Orden Nacional”, presentado el 11 de agosto de 1988 a la Cámara de Representantes por el H.R. Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, miembro de la Comisión Segunda. Fls. 57 a 60.

2 Cfr. Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 68 Cámara/88: Exposición de Motivos, Fls. 47 a 50; Pliego de Modificaciones, Fls. 51 a 53; Ponencia para Segundo Debate Cámara, Fls. 39 a 42; Ponencia para Primer Debate Senado, Fls. 29 a 34 ; Ponencia para Segundo Debate Senado, Fls. 21 a 27.