

Sentencia C-987/04

PRINCIPIOS DE CONSERVACION DEL DERECHO Y DE COLABORACION ARMONICA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO EN OBJECION PRESIDENCIAL-Aplicación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Devolución de proyecto de ley al Congreso para que lo rehaga e integre conforme a dictamen emitido por la Corte Constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Imposibilidad de dictar sentencia definitiva

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-No necesidad de segundo concepto de Ministro para rehacer proyecto de ley

El Congreso reformuló el proyecto sin solicitar un nuevo concepto del ministro y lo remitió a la Corte Constitucional. Por eso surge el interrogante acerca de si este segundo concepto era necesario para poder rehacer el proyecto. La Corte considera que no. Distintas razones conducen a esta conclusión. Por una parte, es claro que el Ministro sí se pronunció sobre el dictamen de la Corte y sobre cómo podía ser rehecho e integrado el proyecto siguiendo los lineamientos del mismo. De otra parte, es conveniente indicar que el auto 008-A del 17 de febrero de 2004 se limitó a determinar que el Congreso no había cumplido con lo establecido en la mencionada sentencia C-650 de 2003, razón por la cual el proyecto de ley debía ser retornado al Congreso para que se cumpliera con el dictamen de la Corte, tal como lo señala la Constitución. De esta manera, el aludido auto no constituye un dictamen propio, pues persiguió exclusivamente que se acataran los lineamientos trazados en la sentencia, sin entrar a modificarlos o a complementarlos. Así, el concepto presentado por el Ministro luego de la expedición de la sentencia conservaba la plenitud de su pertinencia y valor.

PERIODISMO-Protección constitucional y legal

LIBERTAD DE EXPRESION Y PERIODISMO-Acreditación solo tiene por finalidad la protección laboral y social

La Corte declarará la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo, que establece que la certificación sobre la acreditación de la categoría de periodista profesional expedida por las diversas entidades competentes será suficiente para efectos laborales y

contractuales. Esta norma no fue rehecha y reintegrada de acuerdo con los criterios aludidos y, por lo tanto, de ella se puede inferir que para trabajar o actuar como periodista – en sus diversas denominaciones – se requiere de la acreditación como tal. Ello significa que el ejercicio de la actividad periodística se limita únicamente a las personas que poseen un título o que ya tengan la acreditación, con lo cual se establece una restricción inconstitucional a la libertad de expresión, puesto que se impide que personas que no posean títulos o certificados ejerzan el periodismo. Por lo tanto, el párrafo va en contravía de lo señalado acerca de que la acreditación solamente puede tener por fin la protección laboral y social de los periodistas, y no puede convertirse en un obstáculo para poder ejercer esa profesión ni en una barrera que excluya a las personas del ejercicio de sus derechos constitucionales.

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE LEGALMENTE LA PROFESION DE COMUNICADOR SOCIAL Y PERIODISTA-Alcance de la protección laboral y social

La Corte observa que en este primer inciso se expresa que las normas de esta ley tienen por objeto “principalmente” la protección laboral y social de la actividad periodística. El vocablo destacado permite aplicar estas normas con otro fin distinto a la protección laboral y social de los periodistas. Ello contraría lo expresado acerca de que la acreditación de la condición de periodista solamente puede tener por objeto brindarle protección laboral y social a estas personas, requisito que persigue precisamente evitar que se instauren obstáculos para ejercer la libertad de expresión y desarrollar la actividad periodística sin exclusiones. Por eso, al no cumplirse el dictamen de la Corte, se declarará la inconstitucionalidad del término “principalmente.”.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Modificación requiere iniciativa gubernamental o aval del Gobierno

La Corte estima que las nuevas normas sobre la creación del Fondo, dadas las características de éste, no supera la objeción que la Corte declaró fundada, en el sentido de que constituye una modificación de la estructura de la administración pública nacional, lo cual entraña que para que el Congreso pudiera aprobarla era necesario que el proyecto hubiera sido de iniciativa gubernamental o hubiera contado con el aval del Gobierno Nacional, condiciones que no reúne el proyecto que se analiza. En efecto, las nuevas normas sobre el Fondo suponen la asignación de funciones adicionales al Ministerio de Protección Social y al ministro

mismo, decisiones sobre las cuales ya ha manifestado la Corte que constituyen una modificación de la estructura de la administración pública nacional.

FONDO ANTONIO NARIÑO-Asignación al Ministro de Protección Social de presidir Junta Directiva

Las nuevas normas sobre la creación del Fondo también conllevan la modificación de la estructura de la administración pública nacional, razón por la cual el proyecto tendría que haber sido de iniciativa gubernamental o avalado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, como es conocido, el proyecto de ley que se examina no cumple con estos requisitos. Por lo tanto, habrá de declararse la inconstitucionalidad del artículo 6° del proyecto en lo relacionado con la creación del Fondo y con las funciones que se le asignan, dado que estas normas modifican las funciones administrativas del Ministerio de Protección Social.

Referencia: expediente OP-068

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., doce (12) octubre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial la contemplada en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que formulara el Presidente de la República al párrafo transitorio y el párrafo del artículo 5, y a los artículos 6, 7 y 8 del Proyecto de Ley Nos. 030 de 2001 y 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"

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la sentencia C-650 de 2003, la Corte Constitucional se pronunció sobre las objeciones presidenciales de la referencia, y encontró que el proyecto de ley objetado era parcialmente inexecutable, en los siguientes términos consignados en la parte resolutive del fallo:

“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”;

“2) DECLARAR EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 5 del proyecto de ley

“ARTICULO 5º. 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.

“PARAGRAFO. También, para todos los efectos legales, se reconocerá la categoría de

Periodista Profesional, a las personas que acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o ante la entidad que haga sus veces, el ejercicio profesional de su trabajo, como periodistas o comunicadores sociales.

“PARÁGRAFO. La certificación de la acreditación de la categoría de Periodista Profesional, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será suficiente para efectos laborales y contractuales.

“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”.

“Cuarto.- En consecuencia, DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 6, 7 y 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”.

“Quinto.- De conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General remítase copia del expediente legislativo y de esta sentencia a la Cámara de origen para que, oído el Ministro del Ramo se rehagan e integren las disposiciones afectadas. Una vez cumplido este trámite, el proyecto de ley deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para efectos de que ésta se pronuncie en forma definitiva.”

2. En atención a las normas constitucionales y legales sobre la materia, el día 08 de septiembre de 2003, esta Corporación remitió la mencionada sentencia al Presidente de la Cámara de Representantes, para que se cumpliera con el trámite respectivo.

3. Luego de que la sentencia fuera remitida al Congreso de la República, éste le solicitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Protección Social que, con base en lo decidido por la Corte Constitucional, rindieran su concepto acerca del proyecto. El Ministro de

Hacienda y Crédito Público envió su escrito el día 18 de noviembre de 2003, en el que expresa que, de conformidad con lo establecido en la sentencia, los artículos 6°, 7° y 8° del proyecto debían ser excluidos del mismo. Por su parte, el Ministro de Protección Social envió su concepto el día 23 de diciembre del mismo año, luego de que la Cámara de Representantes ya hubiera aprobado el texto rehecho del proyecto.

El día 21 de noviembre, el Representante Marino Paz Ospina, quien había sido designado por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes como ponente para rehacer el proyecto de acuerdo con lo determinado en la sentencia, remitió a la Secretaría de esa célula legislativa su proyecto de “texto unificado con los artículos declarados inexequibles por la Corte Constitucional.” En el texto se eliminaron los artículos 1°, 6, 7° y 8° del proyecto, al igual que las palabras y expresiones del artículo 5° que habían sido declaradas inconstitucionales por esta Corporación. De esta manera, el proyecto fue reducido a seis artículos.

Posteriormente, el 9 de diciembre de 2003, el texto unificado fue considerado y aprobado por unanimidad por la plenaria de la Cámara de Representantes, tal como lo certificó el Secretario General de esa célula legislativa. Luego de cumplido dicho procedimiento, y a pesar de que el texto no había sido discutido y aprobado por el Senado de la República, el 29 de enero de 2004, el Presidente del Senado remitió nuevamente el expediente a la Corte Constitucional, con el fin de que se dictara fallo definitivo.

4. Mediante el auto de Sala Plena 008-A del 17 de febrero de 2004, la Corte decidió que el proyecto de ley que le había sido reenviado por el Congreso no cumplía con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución, razón por la cual debía ser enviado nuevamente a aquél, con el fin de que rehiciera e integrara las disposiciones del proyecto a las que se había referido la Corte Constitucional en su sentencia C-650 de 2003.

La decisión de la Corte fue consignada en los siguientes términos de la parte resolutive del auto:

“Primero.- DECLARAR que la reelaboración del Proyecto de Ley Nos. 030 de 2001 y 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”, efectuada por la Cámara de Representantes, no cumple las exigencias constitucionales del

artículo 167 Superior, razón por la cual no es procedente que la Corte Constitucional dicte aún la sentencia definitiva sobre este proyecto.

“Segundo.- REMITIR al Congreso de la República – a la Cámara de origen del proyecto – el Proyecto de Ley Nos. 030 de 2001 y 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”, con el objeto de que “rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte”, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-650 de 2003 de esta Corporación.

5. Mediante oficios del día 18 de marzo de 2004, la Corte Constitucional remitió el auto 008-A del 17 de febrero de 2004 a los presidentes de las cámaras legislativas.

6. Luego de que la dos cámaras legislativas hubieran debatido y aprobado el texto rehecho e integrado del proyecto de ley, los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes expidieron sendas certificaciones acerca de la aprobación del proyecto, “en cumplimiento de lo establecido por la sentencia de la Corte Constitucional C-650 de 2003 y el Auto de fecha 17 de febrero de 2004...” Con base en ellas, mediante oficio del día 23 de junio de 2004, el Presidente del Senado de la República envió a la Corte Constitucional, “debidamente unificado y en cumplimiento de la sentencia C-650 de 20034,” el expediente del referido proyecto de ley, “para que se proceda a dictar fallo definitivo, de acuerdo al inciso 4 del artículo 167 de la Constitución Política.”

7. El texto del proyecto de ley fue extendido a diez artículos. Su articulado actual es el siguiente:

“TEXTO UNIFICADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 030 DE 2001, 084 DE 2001 ACUMULADOS, 278 DE 2002 SENADO, ‘POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA PARA GARANTIZAR EL EJERCICIO DEL PERIODISMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES’, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN LA SENTENCIA C-650 DE 2003 Y EN EL AUTO DE LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, REFERENCIA OP-068, FECHADO EN BOGOTA, D.C., EL DIECISIETE (17) DE FEBRERO DE DOS MIL CUATRO (2004).

“PROYECTO DE LEY NUMERO 030 DE 2001, 084 DE 2001 ACUMULADOS, 278 DE 2002 SENADO “Por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, principalmente para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación con el fin de garantizar su libertad e independencia profesional.”

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“DECRETA:

“ARTICULO 1. Objeto.- Esta Ley tiene por objeto la adopción de normas legales, con meros propósitos declarativos, principalmente para la protección laboral y social de la actividad periodística con el 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.

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

“ARTICULO 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.

“ARTICULO 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.

“ARTICULO 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.

“PARAGRAFO. 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 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 éste 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.

“ARTICULO 6. “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia”.- En homenaje a la memoria de Antonio Nariño, Precursor de la Independencia y símbolo procero de la lucha incesante del pueblo colombiano por la Libertad de Expresión y el Imperio de los Derechos Humanos, crease el “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia”.

“Igualmente declarase el día cuatro (4) de Agosto de todos los años como el Día del Periodista y Comunicador en conmemoración de la primera publicación de la Declaración de los Derechos del Hombre, realizada el 4 de Agosto de 1794 por Antonio Nariño Precursor de la Independencia.

“El “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia”, a que se refiere el inciso primero del presente artículo, se crea como una cuenta separada y especial del Ministerio de Protección Social, o de la entidad que haga sus veces, para desempeñar y cumplir, por medio de las organizaciones sindicales del sector, las facultades y los fines siguientes:

1. Divulgar la vida y la obra de Antonio Nariño Precursor de la Independencia, en coordinación con las entidades especializadas en la materia.

1. Promover en la opinión pública, mediante campañas pedagógicas por la democracia y por la dignidad de la persona humana, procesos de concienciación sobre la función histórica que cumplen el periodismo y la comunicación en la defensa y el perfeccionamiento del Estado Social de Derecho.

1. Desarrollar campañas, proyectos y programas solidarios, en forma directa o indirecta, para la defensa, la protección, la aplicación y el ejercicio de los derechos humanos, políticos,

sociales, laborales, económicos y culturales de los periodistas o comunicadores.

1. Fomentar el desarrollo y la profesionalización del periodismo y la comunicación, en sus distintas denominaciones y modalidades, con énfasis en lo comunitario.

1. Concurrir en forma solidaria a la protección y defensa de los periodistas o comunicadores y de sus familias, víctimas de la guerra o de la delincuencia común.

1. Promover, desarrollar o adoptar, de manera directa o indirecta, programas de Seguridad Social Integral, a favor de los periodistas o comunicadores que así lo requieran, por medio de las organizaciones sindicales del sector, de acuerdo con las definiciones, resoluciones, recomendaciones, convenios y tratados de la Organización Internacional del Trabajo, OIT; los tratados internacionales vigentes y las normas del ordenamiento jurídico interno sobre la materia.

1. Fomentar mediante asistencia profesional y créditos asequibles con intereses moderados, proyectos de desarrollo productivo en esta actividad tales como pequeñas y medianas organizaciones empresariales y gremiales, empresas asociativas de trabajo y demás modalidades asociativas para la prestación de servicios de las actividades profesionales que bajo diversas denominaciones ampara la presente ley.

1. Promover planes de educación continuada y de profesionalización con las entidades públicas o privadas de educación superior, y estimular la excelencia profesional a través de concursos y distintas formas de reconocimiento que premien el ejercicio ético, idóneo y responsable del periodismo y la comunicación.

1. Celebrar convenios con organizaciones del orden nacional o internacional para la realización de los fines previstos en la presente ley.

1. Las demás funciones y facultades propias de la naturaleza solidaria y de los fines de la presente Ley y de sus reglamentos.

“ARTICULO 7. Recursos Económicos.- Los recursos económicos del “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia”, creado por la presente Ley como una cuenta separada y especial del Ministerio de Protección Social, o de la entidad que haga sus veces; dependiente de la Dirección del Ministerio que señale el Despacho, serán administrados a través de un Fiducia en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria; se destinarán y aplicarán a los fines señalados en el artículo precedente; se recaudarán anualmente por la Fiducia que maneje la cuenta separada y especial del Ministerio de Protección Social y se integrarán a los haberes patrimoniales del Fondo, así:

1. Las donaciones o contribuciones voluntarias de los patronos de los medios de comunicación en cualquiera de sus modalidades.

1. Las donaciones o contribuciones voluntarias de las organizaciones gremiales o sindicales, o de sus afiliados directamente.

1. Las donaciones o contribuciones voluntarias de las distintas organizaciones del sector así como de otros sectores de la sociedad.

1. Las donaciones o contribuciones del orden nacional o internacional.

1. Los recursos de cooperación internacional.

1. Los rendimientos y utilidades de las operaciones financieras y comerciales que realice.

1. Los demás bienes muebles o inmuebles adquiridos a cualquier título y los ingresos de las actividades, operaciones y transacciones propias de su naturaleza jurídica.

“8. Junta Directiva del “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia”.- El “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia” tendrá una Junta Directiva integrada por:

1. El titular del Ministerio de Protección Social o su delegado quien lo presidirá;

1. Dos (2) representantes de los patronos de los medios de comunicación en modalidades diferentes: Uno (1) proveniente de los medios regionales y uno (1) de los medios nacionales;

1. Tres (3) representantes o delegados de las organizaciones de Periodistas y Comunicadores: Dos (2) provenientes de las organizaciones regionales y uno (1) de las nacionales;

“Los Representantes o delegados de los patronos y de los periodistas y comunicadores deberán provenir de elecciones democráticas de sus respectivas organizaciones las cuales acreditarán su personería jurídica vigente, expedida como mínimo cuatro (4) años antes de la respectiva elección.

“La Junta Directiva del “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia” tendrá las facultades legales propias de la naturaleza jurídica que le otorga la presente ley y de las normas legales que rigen la materia.

“ARTICULO 9. 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.

“ARTICULO 10. Vigencia.- La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.”

8. Mediante Auto de Sala Plena del día 3 de agosto de 2004, la Corte Constitucional decidió abstenerse de decidir definitivamente sobre las objeción presidenciales de la referencia, hasta que el Congreso le remitiera los documentos necesarios para poder determinar, con base en las pruebas pertinentes – fundamentalmente, las Gacetas del Congreso en las que se publicaron los documentos requeridos-, si para la aprobación de la última versión del proyecto de ley enviada a la Corte se había cumplido con el procedimiento establecido.

1. Mediante distintos oficios, los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes remitieron a esta Corporación diferentes documentos relacionados con el procedimiento seguido para la aprobación del proyecto rehecho.

Los documentos enviados por el Secretario General del Senado de la República son los siguientes:

- la Gaceta del Congreso N° 264 del 10 de junio de 2004, donde se publicó, en las páginas 15-16, el “Texto unificado al proyecto de ley número 030 de 2001, 084 de 2001 acumulados [Cámara], 278 de 2002 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras

disposiciones, de acuerdo con lo establecido en la sentencia C-650 de 2003 y en el auto de la Sala Plena de la Corte Constitucional, Referencia OP-068, fechado en Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de febrero de dos mil cuatro (2004)", presentado por los senadores María Isabel Mejía Marulanda, Edgar Artunduaga Sánchez y Germán Hernández Aguilera;

- la Gaceta del Congreso N° 360 del 19 de julio de 2004, en la cual se publicó el acta N° 51 de la sesión ordinaria del día 15 de junio, en la que se anunció, en la página 7, que en la próxima sesión se discutiría, entre otros asuntos, sobre la corrección de vicios al proyecto de ley N° 278 de 2002 Senado, número 030 y 084 2001 acumulado Cámara, "por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la CP para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones"; y

- la Gaceta del Congreso N° 362 del 19 de julio de 2004, en la cual se publicó el acta N° 53 de la sesión ordinaria del día 17 de junio, en la que se aprobó, como consta en las páginas 14-16, el proyecto de ley número 030 de 2001, 084 de 2001 acumulados [Cámara], 278 de 2002 Senado, por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, principalmente para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional. Es importante aclarar que en la Gaceta se consignó que se había aprobado el texto de conciliación, sin anotar los resultados numéricos de la votación. Sin embargo, en su oficio de septiembre 13 de 2004, el Secretario General de esa Corporación Legislativa anota que el proyecto de ley se aprobó "por 95 votos de los 102 que conforman la plenaria del Senado."

Por su parte, el Secretario General (e) de la Cámara de Representantes remitió los siguientes documentos:

- la Gaceta del Congreso N° 261 del 10 de junio de 2004, donde se publicó, en las páginas 4-5, el "Texto unificado al proyecto de ley número 030 de 2001, 084 de 2001 Cámara acumulados, 278 de 2002 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con lo establecido en la sentencia C-650 de 2003 y en el auto de la Sala Plena de la Corte Constitucional, Referencia OP-068, fechado en Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de febrero de dos mil cuatro (2004)", presentado por los representantes Marino Paz, Jesús Ignacio García y Barlahán Henao;

- la Gaceta del Congreso N° 391 del 26 de julio de 2004, en la cual se publicó el acta N° 110 de la sesión ordinaria del día 9 de junio, en la que se anunció, en las páginas 66 y 67, que en la próxima sesión se discutiría, entre otros asuntos, sobre el “texto unificado del proyecto de ley número 030 de 2001, 080 (sic) de 2001, acumulados Cámara al 278 del 02 Senado”; y

- la Gaceta del Congreso N° 392 del 28 de julio de 2004, en la cual se publicó el acta N° 111 de la sesión ordinaria del día 15 de junio, en la que se aprobó, como consta en las páginas 8-9 y 25, el “Texto Unificado del proyecto de ley número 030 de 2001, 084 de 2001 acumulados al 278 de 2002 Senado. De acuerdo con lo establecido en la sentencia C-650 de 2003, y en el auto de la Sala Plena de la Corte Constitucional.” En la Gaceta solamente se anota que el texto unificado fue aprobado, pero en una certificación expedida el 10 de septiembre por el Secretario General (e) de esa Corporación Legislativa se anota que fue aprobado “por unanimidad de los presentes CIENTO SESENTA (160) Honorables Representantes, con impedimentos aprobados de los H. Representantes Germán Velásquez Suárez y Germán Navas Talero...”

El Secretario General de la Cámara de Representantes (e) acompañó también la Gaceta N° 693 de 2003, en la cual se publicó, en las páginas 6 y 7, el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre el proyecto, fechado el día 18 de noviembre de 2003. También acompañó otras Gacetas del Congreso en las que se publican actos relativos al proyecto, anteriores al auto de la Sala Plena de la Corte Constitucional del mes de febrero de 2004.

2. En el presente proceso de objeciones presidenciales de inconstitucionalidad la Corte ha decidido en dos ocasiones abstenerse de dictar el fallo definitivo, en espera de que se subsanaran distintos problemas del proyecto por parte del Congreso. Aquí cabe destacar que en el auto 008-A de Sala Plena, del 17 de febrero de 2004, la Corte determinó que el proyecto de ley reelaborado que le había sido enviado por el Congreso no había cumplido las exigencias establecidas en el artículo 167 de la Constitución. A pesar de ello, esta Corporación determinó que el proyecto de ley debía ser remitido nuevamente al Congreso para que rehiciera e integrara el proyecto, de acuerdo con los términos del dictamen de la Corte, proferido mediante la sentencia C-650 de 2003.

En aquella ocasión, la Corte encontró que si bien la Cámara de Representantes había eliminado del texto del proyecto los artículos y expresiones que habían sido declaradas

inconstitucionales en la sentencia C-650 de 2003, no había armonizado el articulado final del proyecto con lo expresado en la sentencia, tanto en su parte resolutive como en la ratio decidendi de ella. De esta forma, el texto del proyecto carecía en algunos apartes de sentido y en otros reproducía las normas que habían sido declaradas inconstitucionales, en todo o en parte. Dijo la Corte en aquella oportunidad:

“(…) en casos como el presente – en los cuales se declaró la inexecutableidad de apartes de algunos artículos así como la inconstitucionalidad del primer artículo que orientaba todo el proyecto –, la tarea de revisión del texto por parte del Congreso no se puede limitar a eliminar apartes y modificar la numeración, sino que se extiende a armonizar el texto con el dictamen de la Corte, el cual se expresa en la parte resolutive y se fundamenta en la ratio decidendi. Por eso, el Congreso al rehacer no emprende una tarea mecánica sino de reconfiguración material del proyecto. Esto puede comprenderse integrar en él normas nuevas que desarrollen la Constitución y sean conformes con todas las consideraciones que dieron sustento a la decisión de esta Corporación, lo que implica una revisión del contenido del texto para ajustarlo al pronunciamiento de la Corte.

“Es decir, en este caso concreto, la refacción de las disposiciones afectadas por la declaración de inconstitucionalidad proferida por la Corte implicaba la complementación y revisión del proyecto. Esta constituía la única forma de ajustarlo a la Constitución, en cumplimiento del ‘dictamen de la Corte’, que está conformado tanto por la parte resolutive de la sentencia como por la ratio decidendi de ella. Por eso, la actividad desplegada por la Cámara de Representantes no fue suficiente, pues ella se limitó a retirar del proyecto las normas que habían sido declaradas inexecutableas, sin complementar ni integrar, de conformidad con la ratio decidendi de la sentencia, los artículos declarados parcialmente executableas (como sucedió, por ejemplo, con el artículo 5) ni integrar los vacíos que surgieron a raíz de la inexecutableidad completa del artículo 1 de la ley al cual remitían otras disposiciones.”

Pues bien, como se ha señalado, en las dos oportunidades aludidas, la Corte ha rehusado proceder a declarar la inconstitucionalidad del proyecto, para darle así vigor a los principios de conservación del derecho y de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado. Lo expresado al respecto en el auto 008-A de Sala Plena, del 17 de febrero de 2004, mantiene vigencia y es pertinente reiterarlo:

“Dado que el Congreso de la República no rehizo ni integró el proyecto de ley de acuerdo con el dictamen proferido por la Corte en su sentencia C-650 de 2003, surge la pregunta acerca del trámite que le debe dar ahora esta Corporación al proyecto. La frase final del artículo 167 establece que luego de que el Congreso de la República hubiere cumplido el trámite de refacción e integración de las disposiciones del proyecto, de acuerdo con el dictamen de la Corte, esta Corporación dictará su fallo definitivo sobre las objeciones. Una lectura rápida de este artículo llevaría a la conclusión de que, entonces, la Corte debería pasar a dictar la sentencia definitiva, para lo cual, en este caso, tendría que declarar la inconstitucionalidad del proyecto o de algunos artículos o apartes del mismo.

“Sin embargo, esta opción no es aceptable. En primer lugar, el proyecto no ha terminado de ser rehecho por el Congreso en razón a que el trámite correspondiente no se ha surtido integralmente. En segundo lugar, dos principios militan en contra de declarar definitivamente la inconstitucionalidad del proyecto. Primero, el principio de conservación del derecho, de acuerdo con el cual la Corte, en el desarrollo de sus labores, debe intentar proteger en lo posible el producto de la deliberación democrática sostenida en el Congreso de la República. Este principio no implica que la Corte renuncie a su función de guardiana de la Constitución. Sí significa en cambio que ella debe intentar, por un lado, mantener en vigor las normas dictadas por el Legislador – al establecer, por ejemplo, cuál es su interpretación conforme con la Constitución o cuáles son las interpretaciones que se apartan de ella – y, por otra parte, establecer un diálogo institucional con el Congreso, con miras a que éste ajuste las leyes o proyectos a la Constitución Política.

“El segundo principio establece que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización sus fines” (C.P., art. 113). De él se deriva que los distintos órganos del Estado pueden adelantar, por los conductos regulares y respetando la independencia y autonomía de cada órgano, un diálogo institucional, que les facilite el cumplimiento de sus obligaciones y objetivos constitucionales. Este principio informa precisamente todo el trámite de las objeciones presidenciales, en el cual las tres Ramas del Poder participan para lograr que las leyes que se expidan se ajusten completamente al marco constitucional.

“Los argumentos expuestos conducen a la Corte a no entrar a dictar sentencia definitiva sobre el proyecto de ley que se analiza, lo cual entrañaría romper el diálogo institucional que

se ha entablado alrededor del proyecto y frustrar definitivamente los esfuerzos y la deliberación sostenida en la Rama Legislativa alrededor del mismo. Por consiguiente, la Corte ordenará que el proyecto de ley sea enviado nuevamente al Congreso de la República, para que éste lo rehaga e integre en términos concordantes con el dictamen proferido por la Corte en su sentencia C- 650 de 2003.”

Ahora bien, el trámite especial que ha tenido el presente proceso suscita el siguiente interrogante: ¿era necesario que el Congreso volviera a solicitar el concepto del ministro del ramo, luego de que, mediante el auto 008-A del 17 de febrero, la Corte le devolviera el proyecto reelaborado, por cuanto no había sido rehecho e integrado de acuerdo con su dictamen?

Después de que se expidió la sentencia C-650 de 2003, el proyecto fue remitido al Congreso de la República. Este les solicitó a los Ministros de Protección Social y de Hacienda y Crédito Público que expusieran su concepto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución. El Ministro de Hacienda y Crédito Público envió su opinión y, luego de conocerla, el Congreso rehizo el proyecto y lo remitió nuevamente a la Corte Constitucional para que dictara el fallo definitivo. Sin embargo, la Corte encontró que el nuevo proyecto no había sido rehecho e integrado de acuerdo con lo expresado en la sentencia y, por consiguiente, decidió, mediante el auto 008-A del 17 de febrero de 2004, retornarle el expediente al Congreso para que actuara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución. El Congreso reformuló el proyecto sin solicitar un nuevo concepto del ministro y lo remitió a la Corte Constitucional. Por eso surge el interrogante acerca de si este segundo concepto era necesario para poder rehacer el proyecto.

La Corte considera que no. Distintas razones conducen a esta conclusión. Por una parte, es claro que el Ministro sí se pronunció sobre el dictamen de la Corte y sobre cómo podía ser rehecho e integrado el proyecto siguiendo los lineamientos del mismo. De otra parte, es conveniente indicar que el auto 008-A del 17 de febrero de 2004 se limitó a determinar que el Congreso no había cumplido con lo establecido en la mencionada sentencia C-650 de 2003, razón por la cual el proyecto de ley debía ser retornado al Congreso para que se cumpliera con el dictamen de la Corte, tal como lo señala la Constitución. De esta manera, el aludido auto no constituye un dictamen propio, pues persiguió exclusivamente que se acataran los lineamientos trazados en la sentencia, sin entrar a modificarlos o a

complementarlos. Así, el concepto presentado por el Ministro luego de la expedición de la sentencia conservaba la plenitud de su pertinencia y valor, por cuanto se refería a los elementos que habían sido destacados en ella, los cuales conservaban su vigencia. Por eso, cabe concluir que el ministro del ramo sí se manifestó sobre los puntos del articulado en controversia que consideraba pertinentes, luego de que la Corte expidiera la sentencia C-650 de 2003, en la que declaró que el proyecto de ley era parcialmente inexecutable y dispuso que fuera enviado al Congreso para que rehiciera e integrara las disposiciones afectadas, de acuerdo con su dictamen.

Además, es importante destacar que, en todo caso, el concepto del ministro es previo a la labor del Congreso de refacción e integración de las disposiciones afectadas de inconstitucionalidad, de acuerdo con el dictamen de la Corte. Precisamente, el objeto de su opinión es brindarle elementos al Congreso para cuando éste entre a rehacer e integrar el proyecto. El Congreso determina si atiende las consideraciones del ministro y reformula, de manera autónoma, los artículos del proyecto afectados por la declaración de inconstitucionalidad. Por eso, en este caso concreto y desde la perspectiva del concepto del ministro, no tiene ninguna trascendencia que el proyecto refaccionado tenga más artículos que el proyecto que fuera analizado por la Corte Constitucional en el momento de dictar el auto 008-A del 17 de febrero de 2004. El concepto es anterior a la refacción y debe ser sobre la globalidad del dictamen, independientemente del número de artículos del proyecto.

Pues bien, en este caso es claro que el Congreso tuvo conocimiento previo del concepto en las dos ocasiones en las que procedió a rehacer e integrar el proyecto de acuerdo con el dictamen de la Corte. Así, no tiene sentido exigirle al ministro del ramo una segunda opinión sobre el punto, puesto que los asuntos por rehacer son los mismos sobre los cuales se pronunció en el concepto que expidió después de la sentencia de la Corte. De esta manera, el concepto que rindió el ministro luego de que la Corte Constitucional expidiera la sentencia C-650 de 2003 y ordenara la devolución del proyecto al Congreso, cumplió con la finalidad para la que fue contemplado en el artículo 167 de la Carta, cual es la de favorecer la colaboración armónica entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público para el momento en que el Congreso debe rehacer e integrar un proyecto de ley de acuerdo con un dictamen de la Corte Constitucional.

En este punto es importante advertir que la Corte ha señalado que las formas tienen una

misión instrumental dirigida a garantizar la vigencia de ciertos principios y valores constitucionales. Por lo tanto, en los casos en los que se analice si existió una irregularidad en el procedimiento, antes de pasar a declarar la inconstitucionalidad de una norma por un vicio de forma, es necesario observar si, desde una perspectiva teleológica, los valores y principios que persigue proteger el requisito procedimental han sido preservados o vulnerados. Al aplicar este criterio al caso bajo estudio se encuentra que el concepto emitido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público luego de la sentencia C-650 de 2003 cumplió con el objetivo pretendido por el artículo 167 de la Constitución al establecer la obligatoriedad de que hubiera un concepto ministerial sobre el dictamen de la Corte, que este fuera previo a la reelaboración del proyecto por el Congreso y que fuera conocido por las Cámaras. Por consiguiente, era innecesario solicitar la repetición del mismo.

3. Las pruebas aportadas y el razonamiento desarrollado en el fundamento jurídico anterior permiten concluir que el Congreso cumplió con el procedimiento exigido para rehacer el proyecto de ley bajo análisis. Por lo tanto, la Corte entra entonces a establecer si el nuevo proyecto se ajusta a lo señalado en la sentencia C-650 de 2003 y en el auto 008-A del día 17 de febrero de 2004.

Lo primero que debe destacarse al pasar a analizar el proyecto rehecho que se encuentra ahora bajo examen de la Corte es que él consta nuevamente de 10 artículos, tal como el texto original que fuera remitido a esta Corporación en el mes de junio de 2003 para decidir sobre las objeciones presidenciales. Como se recordará, el texto que fue analizado mediante el auto de Sala Plena 008-A del 17 de febrero de 2004, mediante el cual se declaró que la reelaboración del proyecto no había cumplido con las exigencias constitucionales, constaba solamente de 6 artículos, pues se habían eliminado 4 artículos del texto original, luego de que la Corte, en su sentencia C-650 de 2003, hubiera declarado que eran fundadas las objeciones expresadas por el Presidente de la República con respecto a la creación del Fondo Antonio Nariño y establecido la inconstitucionalidad del artículo 1º del proyecto.

El proyecto que ahora se analiza reintroduce los artículos antes eliminados - el 1º, relacionado con el objeto de la Ley, y los artículos 6, 7 y 8 referidos al Fondo Antonio Nariño - , aun cuando modifica su contenido. El Congreso los había suprimido para cumplir el dictamen de la Corte, sin percatarse de que la mera eliminación era insuficiente para lograr dicho propósito, tal como se explicó en el auto 008-A del 17 de febrero de 2004. Sobre este

punto considera esta Corporación que no existe ninguna razón que le impida al Congreso reincorporar al proyecto normas que había eliminado de él, siempre y cuando las modifique de conformidad con lo ordenado por la Corte. Lo importante es que las normas que fueron declaradas inconstitucionales en su momento hayan sido ajustadas al dictamen emitido por la Corte.

4. Otra precisión debe ser expuesta: dados los específicos fines que cumple el proceso de objeciones presidenciales, el análisis que efectuará la Corte en esta providencia se restringirá a los asuntos tratados en la sentencia C-650 de 2003, es decir a las normas que fueron objetadas desde el principio por el Presidente de la República y a aquellas que fueron analizadas por la Corte, bajo la consideración de que estaban inescindiblemente ligadas a los preceptos objetados, lo cual hacía necesario pronunciarse también sobre ellas. Ello significa que la Corte no se pronunciará sobre las demás normas del proyecto de ley y que, por lo tanto, esos otros preceptos podrán ser demandados posteriormente mediante la acción pública de inconstitucionalidad.

5- El Presidente de la República objetó el párrafo transitorio y el párrafo del artículo 5 del proyecto de ley inicial, al igual que el artículo 6° del mismo proyecto. La Corte Constitucional declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales con respecto a estas normas. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de distintos apartes del artículo 5 de la ley - y de sus párrafos -, y la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la misma. También declaró la inexecutable del artículo 1°, cuyo contenido estaba indisolublemente ligado a apartes declarados inexecutable. Por lo tanto, a continuación la Corte procederá a analizar si el nuevo proyecto de ley se ajusta a los requerimientos expresados en la sentencia C-650 de 2003 y en el auto 008-A del 17 de febrero de 2004, de manera tal que se hubieran superado los motivos de inconstitucionalidad indicados en estas dos providencias.

“ARTICULO 5°. Efectos Constitucionales y Legales. Las normas constitucionales y 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 TRANSITORIO. También, para todos los efectos legales, se reconocerá la categoría de Periodista Profesional, a las personas que a la entrada en vigencia de la

presente Ley acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o ante la entidad que haga sus veces, el ejercicio profesional de su trabajo, como periodistas o comunicadores sociales, 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 Seguridad Social es de un (1) año improrrogable a partir de la sanción de la presente ley.

“PARÁGRAFO. La certificación de la acreditación de la categoría de Periodista Profesional, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será suficiente para efectos laborales y contractuales 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.”

En la parte resolutive de la sentencia C-650 de 2003, la Corte dispuso lo siguiente sobre este artículo - y sobre el artículo 1º, sobre el cual consideró que estaba inescindiblemente ligado al artículo 5º, lo que exigía que fuera incluido en el análisis constitucional:

“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,

A continuación, se presentan los argumentos en los que la Corte fundó su decisión. Puesto que en esta sentencia se trata de evaluar si el Congreso rehizo e integró el proyecto de acuerdo con el dictamen de la Corte (C.P., art. 167), se transcribirán los apartes fundamentales que fundamentaron la decisión sobre las distintas expresiones declaradas inconstitucionales.

Con respecto al párrafo transitorio, manifestó la Corte:

“La expresión ‘Transitorio’ del artículo 5 del proyecto de ley es inexecutable, así como también lo son las expresiones ‘a la entrada en vigencia de la presente ley’ y ‘El término señalado para tal acreditación ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es de un (1) año improrrogable a partir de la sanción de la presente ley’, puesto que en cualquier tiempo, cualquier persona puede buscar la acreditación de su condición de periodista. Colocar un límite temporal a la acreditación como periodista es excluir a un grupo de personas, aquellas que en el futuro opten por convertirse en periodistas mediante el ejercicio de la actividad periodística, amparada por un derecho que por Constitución no está condicionado a determinadas calidades y ha sido reconocido a toda persona.

“Bien puede el legislador establecer, como uno más de los medios de prueba para acreditar

la condición de periodista, una acreditación ante una instancia oficial con meros efectos declarativos, mas no constitutivos, y de manera automática.

“No obstante, la acreditación de la experiencia periodística como medio de prueba de tal calidad no puede depender en ninguna forma de la discrecionalidad de las autoridades públicas...

“(...) Puede entonces la ley establecer la acreditación, en cualquier tiempo, de la condición de periodista ante el Ministerio de Protección Social (antes de Trabajo y Seguridad Social) para efectos de obtener los beneficios legales –salud, seguridad social, condición laboral especial, etc.–, siempre y cuando dicho medio de prueba del ejercicio profesional no sea el único para demostrar tal condición. Como lo expresó la Corte al referirse a los criterios para diferenciar una medida protectora de un control previo del libre ejercicio del periodismo (apartado 4.1.2.2), nadie debe tener el monopolio del reconocimiento de los periodistas. Otros medios de prueba alternativos, como por ejemplo la acreditación que hace un medio de comunicación privado, o una asociación de medios o personas, a partir de criterios objetivos, razonables y verificables, no están excluidos para efectos de la demostración de la calidad de periodista.

“(...)

“La Corte encuentra además que la condición exigida por la norma objetada, a saber, que se haya ejercido remuneradamente la profesión, es inexecutable. Ello porque el desempeño como periodista no depende de si la actividad se ejerce con un ánimo de lucro o si no se percibe por ella remuneración alguna. Se trata aquí de un requisito irrazonable, que no tiene que ver con la prueba del ejercicio de la actividad periodística. La categoría de periodista profesional no depende exclusivamente de la forma y las condiciones económicas bajo las cuales se haya ejercido una actividad amparada expresamente por la Constitución (artículo 73 C.P.)...

“En cuanto a la exigencia de haber ejercido como periodista profesional por un término no menor a 10 años, estima la Corte que tal condición es abiertamente inconstitucional por desproporcionada e irrazonable. Si bien la remuneración a los periodistas puede variar en función de la calidad del trabajo, de la experiencia que se tenga o de la cantidad del mismo, no es constitucionalmente admisible que se excluya a los periodistas que han ejercido el

periodismo por menos de 10 años de la posibilidad de acreditar dicho ejercicio mediante los mecanismos dispuestos en la ley.

Luego, en relación con el párrafo del artículo 5 se sostuvo:

“(...) Está acorde con la Constitución que, el legislador, con el propósito de proteger la actividad periodística, establezca que la certificación de la acreditación de la categoría de periodista ante el hoy Ministerio de Protección Social sea suficiente para efectos laborales y contractuales. Sin embargo, esta acreditación es tan solo la prueba de la dedicación a la actividad periodística. Es también periodista profesional el que lo sea, así no tenga la acreditación oficial del Ministerio y corresponde al legislador regular los otros medios de prueba a los que voluntariamente pueda acudir la persona que desee demostrar formalmente que es periodista profesional. Así esta norma dispositiva no excluye otros medios de prueba de la categoría de “Periodista Profesional”, con lo que tampoco crea una diferenciación entre los periodistas acreditados ante instancias gubernamentales y periodistas acreditados por los propios medios de comunicación, por ejemplo. La certificación de la acreditación de que se ejerce una determinada actividad, al igual que sucede con otros tipos de oficios, artes, ocupaciones o profesiones, permite determinar los posibles destinatarios de beneficios establecidos para fomentar o proteger dicha actividad. En este caso, la norma cumple con el criterio según el cual la finalidad del reconocimiento debe ser exclusivamente protectora y reflejarse en el régimen de reconocimiento regulado en la ley, con un alcance meramente declarativo, no constitutivo, siempre que al rehacerse la ley por el Congreso no se obligue a nadie a pedir reconocimiento como periodista profesional ni se establezca un sistema directo o indirecto de reconocimiento exclusivamente por acto oficial, ya que deben preverse instancias de prueba de dicha condición por parte de la misma sociedad, sea a través de los medios de comunicación, de asociaciones de periodistas o de medios de naturaleza sindical o gremial, como ya se dijo.

“La segunda norma contenida en la disposición objetada autoriza a las instituciones públicas y privadas para que estipulen en sus reglamentos qué cargos determinados deben ser desempeñados por periodistas profesionales, lo cual es contrario a los artículos 20, 26 y 73 de la Constitución (...) Lo que no es admisible es que las instituciones públicas excluyan del acceso a ciertos cargos a periodistas que carezcan de reconocimiento, ya que ello sería admitir la posibilidad de controles previos al ejercicio libre de la actividad periodística y

aceptar limitaciones a los derechos fundamentales por vía de un acto administrativo.

(...)

“Por otra parte, es claramente inconstitucional establecer como un requisito para poder celebrar un contrato de trabajo entre un periodista y una institución pública o privada, la previa presentación del registro (de su título de periodista) expedido por el Ministerio de Educación Nacional o la certificación (de la acreditación) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Como ya se adujo más arriba, nadie puede tener el monopolio del reconocimiento del periodista, mucho menos el Estado. El establecimiento de condiciones o requisitos previos que habiliten el ejercicio de la libertad de expresión es claramente inconstitucional...”

“(...)

“Exigir cualquier tipo de licencia, autorización o acreditación para poder ser contratado como periodista, e informar u opinar, es manifiestamente contrario al principio del pluralismo democrático (artículo 1 de la Constitución), abre la puerta para censuras veladas y desconoce que todas las libertades relativas a la comunicación, inclusive la de fundar medios masivos de comunicación y trabajar en ellos como periodista, fueron reconocidos a todas las personas como seres humanos, en beneficio también de todos los ciudadanos, igualmente libres, de una democracia, no sólo a quienes pertenezcan a un gremio ni en beneficio de quienes hayan recibido cierta educación o tenido determinada experiencia.”

Con base en los argumentos anotados, que condujeron a la Corte Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de distintos apartes del art. 5 del proyecto, esta Corporación dispuso también la inexecutable del artículo 1º del mismo. Expresó al respecto:

“La declaratoria de inexecutable de algunos apartes de los párrafos del artículo 5 del proyecto conduce inevitablemente a la inexecutable de su artículo 1 que establece como objeto de la ley “el reconocimiento legal de la profesión de Comunicador Social y Periodista.” Ello porque como ya se ha dicho arriba, la libertad de expresión, en particular las libertades de comunicación, información y prensa al igual que la actividad periodística, está reconocida constitucionalmente a toda persona, sin ninguna limitación o condicionamiento legal. En consecuencia, no puede el legislador dictar una ley con el objeto de establecer “el

reconocimiento legal” de la profesión de Comunicador Social y Periodista mediante un sistema de registro monopolizado por el gobierno y con efectos constitutivos y de carácter obligatorio...

“(…) El legislador puede establecer medios para distinguir al que es periodista del que no lo es, para efectos laborales y de seguridad social, pero este reconocimiento debe respetar los parámetros constitucionales mencionados en la presente sentencia. El artículo 1° convirtió el reconocimiento en un requisito para ejercer la actividad periodística, entregó la certificación del cumplimiento de este requisito exclusivamente a autoridades estatales y no garantizó que este reconocimiento fuera voluntario sin que su ausencia pueda ser invocada como pretexto para excluir a una persona del ejercicio de sus derechos constitucionales, sancionarla, discriminarla, perseguirla o presionarla indebidamente.”

Finalmente, las razones expuestas condujeron también a la Corte a declarar la inconstitucionalidad del vocablo “constitucionales”, contenido en el título del artículo 5º del proyecto. Además, en la sentencia se agregó que no le competía al legislador arrogarse “la facultad de determinar el ámbito de aplicación de las libertades constitucionales ni excluir a nadie del goce efectivo de derechos constitucionales.”

7. En el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia C-650 de 2003 también se determinó que los siguientes apartes del artículo 5º del proyecto analizado eran constitucionales:

“ARTICULO 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 de Periodista Profesional, a las personas que acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o ante la entidad que haga sus veces, el ejercicio profesional de su trabajo, como periodistas o comunicadores sociales.

“PARÁGRAFO. La certificación de la acreditación de la categoría de Periodista Profesional, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será suficiente para efectos

laborales y contractuales.”

Al observar el artículo 5º del proyecto que ahora estudia la Corte se encuentra que él reproduce íntegramente el inciso primero del mismo, en la forma en que fue declarado constitucional por la Corte. Distinta es la situación de los dos párrafos del artículo. En éstos, el Congreso decidió complementar el artículo declarado en parte constitucional y en parte inconstitucional por la Corte. A continuación se presenta en doble columna el texto del artículo 5º original y el del actual. En el primero se encuentran tachados los apartes que fueron declarados inexecutable, suprimidos o modificados por el Congreso y en la segunda están en negrilla y cursiva las expresiones añadidas por el Congreso:

ARTICULO 5º. Efectos Constitucionales y Legales. Las normas constitucionales y 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 TRANSITORIO. También, para todos los efectos legales, se reconocerá la categoría de Periodista Profesional, a las personas que a la entrada en vigencia de la presente Ley acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o ante la entidad que haga sus veces, el ejercicio profesional de su trabajo, como periodistas o comunicadores sociales, 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 Seguridad Social es de un (1) año improrrogable a partir de la sanción de la presente ley.

PARÁGRAFO. La certificación de la acreditación de la categoría de Periodista Profesional, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será suficiente para efectos laborales y contractuales 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.

“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 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 éste 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.

“PARÁGRAFO. La certificación de la acreditación de la categoría de Periodista Profesional expedida por el Ministerio de Protección Social, o por la entidad que haga sus veces, o por las entidades mencionadas en el Parágrafo anterior, será suficiente para efectos laborales y contractuales.

Como se puede observar, en el primer parágrafo se incluyó la expresión “con miras a la protección social y laboral”, que está conforme con lo expresado en la sentencia acerca de

que el reconocimiento de la profesión de periodista tiene un fin exclusivamente protector de las personas que ejercen esa actividad, sin efectos secundarios excluyentes de los demás titulares del derecho a la libertad de expresión. Además, en éste se atendió el pronunciamiento de la Corte acerca de que la demostración del ejercicio de la actividad de periodista o comunicador debe poder hacerse ante diversas entidades y no únicamente ante instituciones oficiales. Para ello se dispone que se tendrán como medios de prueba las constancias académicas, laborales, gremiales y sindicales del sector y que las acreditaciones se fundarán en criterios objetivos, razonables y verificables.

En los dos párrafos también se retiraron las normas referidas al límite temporal para acreditar como periodistas a personas que no cuentan con el título y las condiciones impuestas para ello, de acuerdo con las cuales la persona interesada en la acreditación debía demostrar que contaba con ciertos años de experiencia y que había recibido remuneración por su labor como periodista.

Varias de las modificaciones introducidas por el Legislador en este artículo 5° se ajustan al dictamen de la Corte. La Corte considera necesario precisar - como lo hace a continuación - en qué forma las distintas normas de este artículo responden a los "criterios para evitar la desviación del reconocimiento legal de la actividad periodística hacia formas de control previo", criterios que fueron desarrollados en el fundamento jurídico 4.1.2.2. de la sentencia C-650 de 2003 y que constituyen el parámetro para la interpretación de la sentencia y de su parte resolutive, como bien se expresó en el auto de Sala Plena 008-A del 17 de febrero de 2004:

a) El ejercicio de la actividad del periodismo - en sus diferentes denominaciones - está abierto a todas las personas, pues constituye una manifestación de la libertad de expresión. Por lo tanto, todos aquellos que ejercen el periodismo tienen derecho a gozar de la protección constitucional y legal, por el solo hecho de desarrollar la actividad periodística, a pesar de que no estén acreditados formalmente como periodistas. Tal como se ha señalado en las distintas providencias que ha proferido esta Corporación con ocasión de este proceso, la acreditación como periodista tiene por único fin la identificación de las personas que ejercen esta profesión, con miras a su protección laboral y social. Por lo tanto, no se podrá negar a nadie los amparos constitucionales y legales para el ejercicio del periodismo, a los que se refiere el inciso primero del artículo 5°, por el simple hecho de no haber sido

acreditado como periodista profesional, cuando en realidad está ejerciendo la actividad periodística.

b) En distintos apartes del artículo y del proyecto se habla de la “actividad periodística bajo las distintas denominaciones de que trata la presente ley.” Esas distintas denominaciones no se restringen a las propias de los títulos universitarios, sino que, por el contrario, incluyen las múltiples expresiones de la actividad del periodismo, lo cual brinda garantías al libre ejercicio de la libertad de expresión. Se subraya que el artículo 1° fue modificado en ese sentido, conforme al dictamen de la Corte, como se verá posteriormente.

c) El párrafo primero del artículo 5° establece que las acreditaciones se expedirán a partir de criterios objetivos, razonables y verificables. Esos criterios serán determinados por cada órgano al que le corresponda expedir la acreditación respectiva, y deberán estar explicitados con anterioridad, ser conformes con el principio de la no discriminación y tener un fundamento externo a la voluntad de quien decidirá sobre la acreditación. Eso significa que en la concesión de las acreditaciones se debe excluir completamente el subjetivismo y la arbitrariedad, incluso en los órganos que ejercerán las facultades de autorregulación de esta materia. Además, la concesión no debe ser utilizada para premiar o castigar determinadas conductas y debe ser motivada, de manera que pueda ser examinada en su contenido con posterioridad. Lo anterior implica, precisamente, que la decisión sobre cada solicitud de acreditación podrá ser escrutada por la justicia – incluso por el juez de tutela, cuando proceda – para determinar si se ha vulnerado la libertad de expresión, la prohibición de discriminación u otros derechos fundamentales. Además, resalta la Corte que la acreditación no opera únicamente para los periodistas dependientes, sino también para los llamados periodistas free lance, para los cuales podrán diseñarse criterios propios. Reitera la Corte que tales acreditaciones tienen como finalidad única la protección laboral y social de los periodistas, y no la exclusión del ejercicio de sus derechos constitucionales puesto que incluso el que no tenga la acreditación puede desempeñarse como periodista.

Ahora bien, a pesar de las modificaciones introducidas, la Corte declarará la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo, que establece que la certificación sobre la acreditación de la categoría de periodista profesional expedida por las diversas entidades competentes será suficiente para efectos laborales y contractuales. Esta norma no fue rehecha y reintegrada de acuerdo con los criterios aludidos y, por lo tanto, de ella se

puede inferir que para trabajar o actuar como periodista – en sus diversas denominaciones – se requiere de la acreditación como tal. Ello significa que el ejercicio de la actividad periodística se limita únicamente a las personas que poseen un título o que ya tengan la acreditación, con lo cual se establece una restricción inconstitucional a la libertad de expresión, puesto que se impide que personas que no posean títulos o certificados ejerzan el periodismo. Por lo tanto, el párrafo va en contravía de lo señalado acerca de que la acreditación solamente puede tener por fin la protección laboral y social de los periodistas, y no puede convertirse en un obstáculo para poder ejercer esa profesión ni en una barrera que excluya a las personas del ejercicio de sus derechos constitucionales. En consecuencia, se declarará su inexecutable, dado que el Congreso, a pesar de las diversas modificaciones que introdujo al proyecto, no adecuó el texto del párrafo 2 a la ratio decidendi de la sentencia C-650 de 2003 en la cual se declaró parcialmente inconstitucional dicho párrafo.

2

8. El texto del artículo 1° también fue modificado. A renglón seguido, se presenta en doble columna tanto el contenido del artículo 1° original, que fue declarado inconstitucional en la sentencia C-650 de 2003, como el texto del artículo 1° rehecho:

ARTÍCULO 1°. Objeto. El objeto de esta Ley es el reconocimiento legal de la profesión de Comunicador Social y Periodista.

Para sus efectos se entiende que la profesión que se reconoce en la presente Ley es la de la rama de la comunicación social en las diferentes denominaciones que otorguen los títulos universitarios.

ARTÍCULO 1. Objeto.- Esta Ley tiene por objeto la adopción de normas legales, con meros propósitos declarativos, principalmente para la protección laboral y social de la actividad periodística con el 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.

El nuevo artículo 1º reconoce en su primer inciso que la ley tiene propósitos declarativos – que no constitutivos – acerca de que alguien ejerce la profesión de periodista o de comunicador. Precisamente, esa declaración, que como se ve puede ser emitida por distintas organizaciones, facilita a esa persona recibir protección laboral y social, pero no puede ser una condición para que un individuo ejerza la actividad periodística, tal como se ha expresado en relación con el artículo 5º, ni para acceder al régimen de seguridad social para lo cual no se requiere acreditación alguna.

La Corte considera importante destacar que, de acuerdo con el inciso 1º del artículo 1º y con el título del proyecto, el propósito de este último es establecer fórmulas de identificación de las personas que ejercen el periodismo para que se proceda a brindarles la protección laboral y social que corresponda. Como ya se ha dicho, en la sentencia C-650 de 2003 se sentaron una serie de criterios – en el fundamento jurídico 4.1.2.2. – “para distinguir entre un sistema de reconocimiento meramente declarativo y protector del periodista, de un lado, y un régimen de reconocimiento constitutivo y restrictivo incompatible con la libertad de prensa y la libertad de información, de otro lado.” Asimismo, en el fundamento 4.7.2. se expuso que “la certificación de la acreditación de que se ejerce una determinada actividad, al igual que sucede con otros tipos de oficios, artes, ocupaciones o profesiones, permite determinar los posibles destinatarios de beneficios establecidos para fomentar o proteger dicha actividad. En este caso, la norma cumple con el criterio según el cual la finalidad del reconocimiento debe ser exclusivamente protectora y reflejarse en el régimen de reconocimiento regulado en la ley, con un alcance meramente declarativo, no constitutivo, siempre que al rehacerse la ley por el Congreso no se obligue a nadie a pedir reconocimiento como periodista profesional ni se establezca un sistema directo o indirecto de reconocimiento exclusivamente por acto oficial...”

La expresión “con meros propósitos declarativos”, que fue incluida en el texto del proyecto luego de la sentencia y está contenida tanto en el título como en el inciso primero del proyecto resalta que la ley persigue reconocer a aquellas personas que ejercen el periodismo, no para permitirles actuar como tales, pues, como ya se ha dicho numerosas veces, eso no le corresponde, sino para identificarlos para que ellos puedan obtener la protección laboral y social que les corresponde.

Por otro lado, la Corte observa que en este primer inciso se expresa que las normas de esta

ley tienen por objeto “principalmente” la protección laboral y social de la actividad periodística. El vocablo destacado permite aplicar estas normas con otro fin distinto a la protección laboral y social de los periodistas. Ello contraría lo expresado acerca de que la acreditación de la condición de periodista solamente puede tener por objeto brindarle protección laboral y social a estas personas, requisito que persigue precisamente evitar que se instauren obstáculos para ejercer la libertad de expresión y desarrollar la actividad periodística sin exclusiones. Por eso, al no cumplirse el dictamen de la Corte, se declarará la inconstitucionalidad del término “principalmente.” Igualmente, por conexidad, se declarará la inconstitucionalidad del vocablo “principalmente”, incluido dentro del título del proyecto de ley.

Por otra parte, el inciso 2º se limita a fijar parámetros para precisar el ámbito de actividad profesional del periodista. Ello no representa problemas constitucionales, pero se reitera que el sentido de esta norma se encuentra en consonancia con los criterios expuestos en el fundamento jurídico 4.1.2.2. de la sentencia C-650 de 2003, tal como se expone en la precisión que se hizo sobre este punto con relación al artículo 5º de este proyecto de ley.

9. Como ya se ha señalado, en la mencionada sentencia C-650 de 2003, la Corte encontró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República con respecto al artículo 6 del proyecto y, en consecuencia, por conexidad, declaró la inconstitucionalidad de este artículo y la de los artículos 7 y 8. La decisión fue fundamentada en los siguientes argumentos:

“Como se observó en líneas anteriores, el Fondo Mixto Antonio Nariño (i) es definido como una ‘entidad’, (ii) goza de personería jurídica, (iii) cuenta con autonomía en el manejo de sus recursos, (iv) recibe aportes públicos, además de los privados, y (v) los dineros públicos manejados a través de él están sujetos a control fiscal. Adicionalmente, según las normas objetadas el Fondo Antonio Nariño tiene (vi) funciones públicas como las de promover y desarrollar programas de seguridad social y proteger a las familias de periodistas³, entre otras. Por último, (vii) el proyecto de ley en cuestión señala que en la Junta Directiva del Fondo Antonio Nariño estará uno de los ministros del ramo del trabajo y la seguridad social.⁴

“El Fondo Mixto Antonio Nariño se caracteriza por los elementos relacionados en el párrafo

anterior. La combinación de dichos elementos lleva a la Corte a concluir que en el caso presente se trata de una entidad de naturaleza pública. Por lo tanto, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 19985, el Fondo Mixto Antonio Nariño hace parte de la estructura de la administración pública y por lo tanto modifica su estructura.

“5.3. Respuesta a la tercera objeción presidencial

“5.3.1. Dado que el Fondo Mixto Antonio Nariño es una entidad que modifica la estructura de la administración pública nacional, está sujeta, entre otras, a las disposiciones constitucionales según las cuales su creación debe ser efectuada por el legislador, a partir de la iniciativa gubernamental (Artículo 150 numeral 7º de la C.P). Por esto, el artículo 6º del proyecto de ley objetado concede una autorización que no es acorde a la norma constitucional mencionada, pues ni el proyecto en su integridad ni esta norma en particular fueron presentadas por el gobierno nacional. Tampoco contaron con su aval.

“5.3.2. De lo anterior no se deduce que el Congreso no pueda ejercer su potestad de crear organismos dirigidos al apoyo del periodismo. Esto, en virtud del principio general, contenido en la Carta Política y desarrollado en la jurisprudencia constitucional, según el cual el legislador dispone de un amplio margen para configurar los órganos y las entidades que conforman o pueden conformar la administración pública nacional. Al ejercer su potestad de configuración, el legislador no está obligado a crear una entidad. Puede diseñar un fondo, como cuenta o autorizar su creación, para la cual, si no se modifica la estructura de la administración nacional, no requiere de aval del gobierno.

“En este orden de ideas, la decisión que adopte el legislador debe enmarcarse dentro de los parámetros constitucionales. Por eso, el Congreso también puede, como es obvio, crear una entidad que haga parte de la estructura de la administración pública. Sin embargo, para esto, en virtud del numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, debe contar con la iniciativa gubernamental o su aval.

“(…)

“5.3.3. En resumen, el Fondo Mixto Antonio Nariño, dada la esencia atribuida en el proyecto de ley en cuestión, sí modifica la administración pública nacional. A partir de las premisas anteriores, se concluye que las objeciones presidenciales al artículo 6º del proyecto son

fundadas. Por esta razón, será declarado inexecutable el artículo 6º, y por conexidad estrecha con éste, también los artículos 7º y 8º del proyecto de ley objetado por el Presidente de la República.”

El texto de los artículos 6, 7 y 8 del proyecto fue modificado en distintos apartes. Así, por ejemplo, el inciso tercero del nuevo texto del artículo 6º del proyecto de ley precisa que el “Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia” se crea como una cuenta separada y especial del Ministerio de Protección Social, o de la entidad que haga sus veces, para desempeñar y cumplir distintos fines. Con ello, el proyecto recoge la sugerencia formulada en el fundamento jurídico 5.3.2. de la sentencia, acerca de que el Congreso “[p]uede crear un fondo, como cuenta o autorizar su creación, para lo cual, si no se modifica la estructura de la administración nacional, no requiere del aval del gobierno.” Igualmente, se eliminó en el artículo 7º la alusión directa a que entre las fuentes de recursos del Fondo se encontraban las partidas que le asignara el Gobierno Nacional y el producido del recaudo de una estampilla que podrían crear y reglamentar las Asambleas Departamentales. Los cambios introducidos demuestran el esfuerzo realizado por el Congreso para ajustar el proyecto al dictamen de la Corte.

Sin embargo, la Corte estima que las nuevas normas sobre la creación del Fondo, dadas las características de éste, no supera la objeción que la Corte declaró fundada, en el sentido de que constituye una modificación de la estructura de la administración pública nacional, lo cual entraña que para que el Congreso pudiera aprobarla era necesario que el proyecto hubiera sido de iniciativa gubernamental o hubiera contado con el aval del Gobierno Nacional, condiciones que no reúne el proyecto que se analiza.

Así, por ejemplo, en la sentencia C-869 de 2003,6 que versó sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 156/02 Senado y 115/01 Cámara, “[p]or medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la música colombiana, se declara patrimonio cultural y artístico de la Nación al Festival Nacional de la Música Colombiana y Concurso Nacional de Duetos ‘Príncipe de la Canción’, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico colombiano, con sede en Ibagué, Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”, se expresó sobre este punto:

“De acuerdo con el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, corresponde a la ley ‘

[d]eterminar 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.'

“La jurisprudencia constitucional, de manera reiterada, ha señalado que la competencia para determinar la estructura de la administración nacional comprende no solo la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca también el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos y la definición de sus funciones generales.

“Así, como se expresa en el artículo 121 de la Constitución, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Y como había sido puesto de presente por la Corte Suprema de Justicia, ese señalamiento de las funciones que corresponden a los distintos órganos del Estado hace parte de la definición de la estructura de la administración, pues ‘... la simple creación de uno o varios organismos de esta clase, sin señalar su esquema, finalidad y sus funciones básicas, no solo carecería de sentido, sino que prácticamente sustraería de la competencia del Congreso una actividad que por su naturaleza le corresponde.’⁷ Agregó la Corte Suprema de Justicia que, por consiguiente, determinar la estructura de la Administración Nacional, ‘... es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino además, determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones.’⁸

“Por otra parte, en el artículo 154 de la Constitución se plasmó una reserva de iniciativa a favor del gobierno para los proyectos de ley que, entre otras materias, se refieran al numeral 7º del artículo 150 de la Constitución.

“A partir de las anteriores consideraciones, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones por virtud de las cuales se atribuyen o se modifican las funciones de entidades que hacen parte de la Administración Nacional y que no contaron con la iniciativa del

gobierno en el trámite legislativo. En particular, ha señalado la Corte que la asignación de nuevas funciones a los ministros implica una modificación de la estructura de la Administración y requiere por consiguiente iniciativa del gobierno.⁹

Igualmente, en la sentencia C-482 de 2002, 10 en la cual se definió sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 87/01 Senado - 148/01 Cámara, “[p]or la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Bacteriología, se dicta el Código de Bioética y otras disposiciones”, se determinó la inconstitucionalidad del Colegio Profesional Nacional de Bacteriología, entre otras cosas, porque se incluía dentro de él a los Ministros de Salud y de Educación, o sus delegados, a pesar de que el proyecto no había sido de iniciativa gubernamental:

“(…) la Corte considera que además de la voluntad explícita de crear un “órgano del orden nacional”, en los artículos objetados se le atribuyen a éste funciones que de ordinario corresponden a los organismos administrativos nacionales. En ese orden de ideas, se debe resaltar que la voluntad explícita de creación de una entidad u órgano del orden nacional no puede tomarse simplemente como indicadora del ámbito de proyección de las funciones, sin relación alguna con la estructuración del Estado. Por el contrario, a juicio de esta Corporación, dicha mención debe entenderse inevitablemente referida a los términos del artículo 150-7, cuando, en concordancia con el artículo 113 de la Constitución, señala que al Congreso de la República mediante ley, le corresponde crear otras entidades del orden nacional. Empero, debe aclararse que esta función de crear otras entidades u órganos del orden nacional contenida, entre otras, en el mencionado artículo 150-7, no reviste en el marco de la actual Constitución como sí sucedía en el pasado, calidad de inescindible con la de determinar la estructura de la Administración Nacional¹¹.

“Se trata, siguiendo el texto del numeral 7 del artículo 150, de funciones que evidentemente competen al Congreso mediante ley, pero que pueden ser ejercitadas en forma independiente por el legislador, sin que de manera necesaria una condicione a la otra. Así las cosas, en el numeral 7 del artículo 150, atendida su redacción, cabe distinguir las funciones de i) determinar la estructura de la administración nacional; ii) la de crear, suprimir o fusionar ministerios departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos “y otras entidades del orden nacional”; iii) crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

“Ahora bien, en el presente caso es claro que además de tratarse de la creación de un órgano del orden nacional (se reitera, por expresa decisión legislativa) la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo 12 del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los Ministros, pues se señala que ellos integrarán conjuntamente con representantes de organizaciones de origen y base privada, el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología.

“Al respecto debe recordarse que conforme al artículo 208 de la Constitución, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la Administración en su respectiva dependencia, a quienes les corresponde bajo la dirección del Presidente de la República, ‘formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley’.

“(…)

“Así las cosas, ha de concluir la Corte, que el artículo 12 en cuanto crea el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología, ha debido ser objeto de la iniciativa gubernamental prescrita en el artículo 154 de la Constitución, en armonía con el artículo 150-7 de la misma Constitución.”

Como se puede observar, la Corte ya ha definido que las leyes que establezcan nuevas funciones para los ministerios y los mismos ministros requieren de la iniciativa gubernamental o del aval del Gobierno. En este caso se observa que el artículo 8° del proyecto le asigna al Ministro la labor de formar parte de la Junta Directiva del Fondo, y de presidirla. Al mismo tiempo, en los distintos numerales del artículo 6° se establece para el Fondo una serie de funciones de naturaleza administrativa relacionadas con la actividad del periodismo. Estas funciones pasan a integrar el marco de competencias del mismo Ministerio directamente relacionadas con el ámbito de su misión institucional, dado que el Fondo constituye una cuenta separada y especial del Ministerio y que el Ministro integra y preside la Junta Directiva del mencionado Fondo. Esta última característica debe ser resaltada, puesto que, de acuerdo con el artículo 208 de la Constitución, los ministros “son los jefes de la administración en su respectiva dependencia” y a ellos les corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, “formular políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad

administrativa y ejecutar la ley.”

Todo lo anterior indica, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, que las nuevas normas sobre la creación del Fondo también conllevan la modificación de la estructura de la administración pública nacional, razón por la cual el proyecto tendría que haber sido de iniciativa gubernamental o avalado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, como es conocido, el proyecto de ley que se examina no cumple con estos requisitos. Por lo tanto, habrá de declararse la inconstitucionalidad del artículo 6° del proyecto en lo relacionado con la creación del Fondo y con las funciones que se le asignan, dado que estas normas modifican las funciones administrativas del Ministerio de Protección Social.

Adicionalmente, dado que la creación del Fondo, con una junta directiva presidida por el Ministro de Protección Social, y la determinación de sus funciones, han sido consideradas inconstitucionales se determinará también la inconstitucionalidad, por conexidad, de los artículos 7° y 8°.

10. La declaración de inconstitucionalidad no afecta, empero, el inciso segundo del artículo 6°, por cuanto éste se limita a establecer el día 4 de agosto como el día del periodista y el comunicador. Ello, en sí mismo, no comprende una modificación de la estructura de la administración pública nacional, ni implica la asignación de una función al ministro del ramo. También se trata de una norma separable.

11. Como se puede deducir de la exposición desarrollada, el proyecto que ahora se analiza da cuenta parcial de las observaciones formuladas por esta Corporación en la sentencia y en el auto anotados. Por ello se debe concluir que el Congreso solamente rehizo e integró en forma parcial las disposiciones del proyecto que estaban afectadas por inconstitucionalidad, de acuerdo con lo manifestado en el dictamen de la Corte, pronunciado mediante la sentencia C-650 de 2003.

Este proceso de objeciones presidenciales se ha extendido en el tiempo, en aras de incentivar la colaboración armónica entre los órganos del Estado y de preservar la labor realizada por el Legislativo. En vista de que ya se han surtido distintas comunicaciones entre el Congreso y la Corte y que el proyecto ya ha sido reformado en dos ocasiones, considera esta Corporación que es necesario proceder a dictar sentencia definitiva sobre este proceso.

La Corte concluye que algunas de las modificaciones introducidas al proyecto son incompatibles con su dictamen, mientras que otras se adecuan a él. De esta manera, se declarará la constitucionalidad del artículo 1° - con la salvedad que se anota a continuación -, del primer inciso y el primer párrafo del artículo 5° y del inciso segundo del artículo 6 del proyecto, siempre por los cargos planteados en las objeciones y analizados. Al mismo tiempo, se declarará la inexecutable del término “principalmente”, incluido tanto en el nuevo título de proyecto de ley como en el primer inciso del artículo primero. También se declarará la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 5° y de los artículos 6°, 7° y 8°, con la mencionada excepción del inciso segundo del artículo 6°, sobre el día del periodista.

Para terminar, la Corte considera necesario reiterar que no se pronunciará sobre los demás artículos del proyecto, por cuanto su contenido específico no ha sido examinado desde la perspectiva de su ajuste con la Constitución.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar que el Congreso rehizo e integró parcialmente las disposiciones afectadas de inconstitucionalidad, según lo determinó el dictamen proferido por la Corte mediante la Sentencia C-650 de 2003, contenidas en el Proyecto de Ley Nos. 030 de 2001 y 084 de 2001 - acumulados Cámara - y No. 278 de 2002 Senado.

Segundo.- Declarar EXECUTIBLE el artículo 1° del proyecto de ley, por los cargos analizados, salvo lo dispuesto en el siguiente numeral.

Tercero.- Declarar INEXECUTIBLE el vocablo “principalmente”, contenido tanto en el inciso primero del artículo primero, como en el nuevo título del proyecto de ley.

Cuarto.- Declarar EXECUTIBLES el inciso primero y el párrafo primero del artículo 5° del proyecto, por los cargos analizados.

Quinto.- Declarar INEXECUTIBLE el párrafo segundo del artículo 5 del proyecto.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 6 del proyecto, por los cargos analizados, e INEXEQUIBLE el resto del artículo.

Séptimo.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 7° y 8° del proyecto de ley.

Octavo.- Envíese el proyecto al Presidente de la República para la correspondiente sanción del proyecto de ley.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por haberle sido aceptado impedimento como lo preceptúa el Decreto 2067 de 1991 artículos 25 y 26.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA

SENTENCIA C-987 DE 12 DE OCTUBRE DE 2004 (Expediente OP-068).

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE LEGALMENTE LA PROFESION DE COMUNICADOR SOCIAL Y PERIODISTA-Competencia del Ministro de Hacienda para presentar concepto dentro del trámite/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Necesidad de concepto de Ministro para rehacer proyecto de ley (Salvamento de voto)

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, me veo precisado a salvar el voto en relación con la Sentencia C-987 de 12 de octubre de 2004, por cuanto a mi juicio la sentencia proferida por la Corte en relación con las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 030 de 2001 y 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”, por no haber cumplido el trámite establecido en el artículo 167 de la Constitución Política debería haberse declarado inconstitucional al realizar el examen de dicho proyecto y proferir sobre el mismo “fallo definitivo”.

En efecto, tal como se expresa en la Sentencia de la cual respetuosamente discrepo la Corte Constitucional mediante Sentencia C-650 de 2003 remitió el citado proyecto de ley al Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución. El Congreso, después de haber recibido la opinión del Ministro de Hacienda y Crédito Público rehizo el proyecto y lo remitió nuevamente a consideración de la Corte para que esta dictara el fallo definitivo, el cual no pudo dictarse en aquella oportunidad por cuanto la Corporación observó que no se le había dado cumplimiento a la Sentencia C-650 de 2003 y, por ello, en auto 008 A del 17 de febrero de 2004, decidió volver a enviar el expediente al Congreso “para que actuara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución”.

Como expresamente se advierte en la página 12 de esa sentencia, “el Congreso reformuló el proyecto sin solicitar un nuevo concepto del Ministro y lo remitió a la Corte Constitucional”.

Es decir, que rehizo el proyecto de ley y así lo envió a la Corte para fallo definitivo, sin haberle dado cumplimiento al artículo 167 de la Constitución que de manera que no deja duda alguna ordena que cuando la Corte considere que un proyecto de ley es parcialmente inexecutable, “así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el

dictamen de la Corte”.

Precisamente ello no ocurrió en el presente caso pues, tal como queda dicho en esta sentencia, en obediencia al auto 008 A del 17 de febrero de 2004, en el que por segunda vez se envió el expediente legislativo al Congreso de la República, lo procedente era oír al Ministro del ramo, que para este caso no es el Ministro de Hacienda, pues el reconocimiento legal de la profesión de comunicador social y periodista que es la materia a la cual se refiere el proyecto, no es de la órbita de competencia de ese Ministerio, por una parte y, por otra, es claro que aún si lo fuera, lo cierto es que para rehacer el proyecto en su última versión sobre el cual debería emitirse por la Corte “fallo definitivo”, no se escuchó a ningún Ministro. Es decir, se quebrantó de manera ostensible el precepto contenido en el artículo 167 inciso 4º de la Constitución Política con esa omisión. A mi juicio, inexcusable en su cumplimiento.

Como otras fueron las consideraciones de la Corte, me veo precisado a salvar en este caso el voto porque tales consideraciones a mi juicio equivocadas, sirvieron de soporte para que pudiera declararse la constitucionalidad de este proyecto de ley, decisión que no comparto.

Por último, aclaro sí que comparto la necesidad de que la ley se ocupe de la seguridad social de los periodistas y demás comunicadores sociales, pero ello ha de hacerse sin violar la Constitución.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

1 Las acepciones de la voz profesional son múltiples y no se limitan a la realización de estudios universitarios previos. Dice el Diccionario de la Academia de la Lengua: “Profesional. adj. Perteneciente a la profesión. | 2. Dícese de la persona que ejerce una profesión. | 3. Dícese de quien practica habitualmente una actividad, incluso delictiva, de la cual vive. Es un relojero PROFESIONAL. Es un PROFESIONAL del sablazo. | 4. Dícese de lo que está hecho por profesionales y no por aficionados. Fútbol PROFESIONAL. | 5. V. enfermedad profesional. | 6. com. Persona que ejerce su profesión con relevante capacidad y aplicación.”

2 En realidad, el segundo párrafo solamente atendió el dictamen de la Corte en el punto referido a la ampliación del espectro de las entidades que pueden certificar el ejercicio de la actividad de periodista.

3 Artículo 6º del Proyecto de ley objetado, el cual ya fue citado anteriormente en esta sentencia.

4 Artículo 8º del Proyecto de Ley que reconoce legalmente la profesión del periodista. "ARTICULO 8º. Junta Directiva del Fondo Antonio Nariño. El Fondo Antonio Nariño tendrá una Junta Directiva integrada por: || 1) El titular del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o su delegado quien lo presidirá; || 2) Dos (2) representantes de los patronos de los medios de comunicación en modalidades diferentes: Uno (1) proveniente de los medios regionales y uno (1) de los medios nacionales; || 3) Tres (3) representantes o delegados de las organizaciones de Periodistas y Comunicadores Sociales: Dos (2) provenientes de las organizaciones regionales y uno (1) de las nacionales; || 4) Tres (3) representantes o delegados de las organizaciones de las Facultades de Periodismo y Comunicación Social: Dos (2) provenientes de las organizaciones regionales y uno (1) de las nacionales. || Los representantes o delegados de los patronos, de los periodistas y de las Facultades deberán provenir de elecciones democráticas de sus respectivas organizaciones las cuales acreditaran su personería jurídica vigente, expedida como mínimo cuatro (4) años antes de la respectiva elección. || La Junta Directiva del Fondo tendrá las facultades legales propias de la naturaleza jurídica que le otorga la presente ley y de las normas legales que rigen los Fondos Mixtos establecidos por la Ley General de la Cultura en lo pertinente." (Subraya fuera de texto)

5 La disposición mencionada dice: "Artículo 39. Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. || La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración. || Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y

patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley. || Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso. || Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley". (Subraya fuera de texto)

6 M.P. Rodrigo Escobar Gil

7 Sentencia de Sala Plena, de fecha 9 de Mayo de 1974, M. P. Guillermo González Ch. Gaceta Judicial, Tomos CXLIX - CL, p. 355., citada en la Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

8 *Ibíd.*

9 En la Sentencia C-482 de 2002 la Corte señaló que resultaba inconstitucional, por violación de la reserva de iniciativa una norma que asignaba como función a los Ministros de Salud y de Educación la de hacer parte de un Colegio Nacional de Bacteriología creado por la misma ley.

10 M.P. Álvaro Tafur Galvis

11 Al respecto el ordinal 9° del artículo 76 de la Constitución tal como regía hasta el 4 de julio de 1991 disponía que correspondía al Congreso mediante ley: "...Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos..."