ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

"REFORMA DE LA LEY N.º 4420, LEY ORGANICA DEL COLEGIO DE PERIODISTAS Y PROFESIONALES EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN COLECTIVA DE COSTA RICA, DE 22 DE SETIEMBRE DE 1969, Y SUS REFORMAS."

EXPEDIENTE N.º 21.055

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
25 DE NOVIEMBRE DE 2020

TERCERA LEGISLATURA
DEL 01 DE MAYO DEL 2020 AL 30 DE ABRIL DEL 2021

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

La suscrita diputada, integrante de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, rinde sobre el proyecto de ley **N.º 21.055 REFORMA DE LA LEY N.º 4420, LEY ORGANICA DEL COLEGIO DE PERIODISTAS Y PROFESIONALES EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN COLECTIVA DE COSTA RICA, DE 22 DE SETIEMBRE DE 1969, Y SUS REFORMAS,** el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA,** publicado en el Diario Oficial La Gaceta Nº 235, Alcance 214 del 18 de diciembre de 2018, iniciativa del diputado Luis Fernando Chacón Monge, en virtud de las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES.

- El presente proyecto de ley está elaborado con base en el expediente N.º 18.171, presentado por la diputada liberacionista Alicia Fournier Vargas (periodo 2010-2014).

- Dicha iniciativa contaba con un dictamen afirmativo unánime de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de 5 de julio de 2016 que recomendó unánimemente su aprobación al Plenario y en el presente periodo constitucional se construyeron los consensos políticos necesarios a su alrededor que permitirían su aprobación en la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera; sin embargo, producto de la resolución emanada de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, dictada en la sesión ordinaria N.º 77 de 11 de octubre de 2018, sobre la aplicación del artículo 119 del Reglamento, en relación con las resoluciones 12.205 2015, 11.628 2018 y 13.520 2018 de la Sala Constitucional, se enviaron al archivo un gran número de proyectos de ley que contaban con la moción de extensión del plazo cuatrienal presentada, pero nunca fueron conocidas a tiempo por el Plenario legislativo.

II. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY.

La presente iniciativa pretende el cambio de nombre del actual Colegio de Periodistas de Costa Rica a Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, tomando en consideración que no se puede excluir el término “Periodistas” en virtud de la ley del timbre con la que se regula esa institución.

Igualmente, se menciona dentro del proyecto que uno de los fines es autorizar y regular el ejercicio de los profesionales colegiados en periodismo, relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual.

Asimismo, la composición del Colegio será por quienes ostenten el grado de bachiller o licenciado en ciencias de la comunicación colectiva o periodismo, relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual.

Además, refiere posteriormente que las funciones propias de los profesionales mencionados en el inciso a) del artículo primero solo podrán ser realizadas por miembros inscritos en el Colegio. Quedando excluidos del deber de colegiación los periodistas, publicistas, relacionistas públicos y productores audiovisuales que ejerzan su profesión en medios de comunicación colectiva, en labores de búsqueda, recepción o difusión de informaciones.

Por último, se establece el periodo en el que se llevarán a cabo las elecciones de los integrantes de la Junta Directiva y la Fiscalía, las funciones de la primera y que los tribunales de honor conocerán de las denuncias presentadas contra los integrantes del Colegio.

III. CONSULTAS.

Dentro del trámite legislativo correspondiente se aprobaron las mociones para consultar a las siguientes instituciones:

- Colegio de Periodistas de Costa Rica.
- Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).
- Consejo Superior de Educación (CSE).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- Procuraduría General de la República (PGR).
- Cámara de Industria Audiovisual Costarricense.
- Ministerio de Comercio Exterior.
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT).
- Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).
- Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica.
- Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA).
- Universidad Fidélitas.
- Universidad Internacional de las Américas (UIA).
- Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).
- Universidad de Costa Rica (UCR).
- Universidad Latina de Costa Rica
- Comisión Fílmica de Costa Rica
- Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC)

Fueron recibidas las respuestas a las consultas efectuadas sobre la presente iniciativa de ley en estudio, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Consejo Superior de Educación, Universidad Latina de Costa Rica, Comunidad de Empresas de Comunicación de Costa Rica, Ministerio de Cultura y Juventud, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), Universidad de Costa Rica y Procuraduría General de la República, donde manifiestan su posición de acuerdo a los criterios que se exponen seguidamente:

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por el oficio MTSS-DMT-OF-1231-2019, manifiestan que estudiado el proyecto de ley observan que este ministerio no tiene ninguna participación en este tipo de materia. Sin embargo, indican que mediante el comunicado de prensa SC-CP-090819 del 09 de agosto del 2019, la Sala Constitucional reitera que el título universitario no es requisito para ejercer periodismo.

Consejo Superior de Educación.

Mediante el oficio CSE-SG-764-2019, indican que no se encontró contenido jurídico que contemple la necesidad de pronunciamiento alguno por parte de la institución.

Universidad Latina de Costa Rica.

En su oficio REC009-868-2019 proceden a manifestar las siguientes observaciones:

- El sector empresarial que representa a los publicistas, agrupado bajo la iniciativa denominada COMUNIDAD, así como los productores audiovisuales del CONSORCIO AUDIOVISUAL DE PROCOMER, manifestaron en el Foro realizado en la Universidad, que están en contra de que se regulen ambas profesiones y que prefieren que no se tenga que regular como en la actualidad, ya que no todas las personas que pertenecen al gremio han estudiado para estos fines, pero tienen trayectorias destacadas.

- Conviene anotar que el sector empresarial de la Publicidad y Producción Audiovisual manifestó, durante la realización del Foro, que ese sector está totalmente en contra del artículo como está redactado y apelan a la libre competencia para ejercer la profesión.

- En relacion con el artículo 7, compartimos la importancia de promover la paridad de género entre puestos y garantizar un espíritu de participación equitativa y equilibrada. Sin embargo, la paridad de género es imposible de asegurar en el ámbito laboral, ya que se pueden presentar casos de que todos los postulantes al puesto sean hombres o mujeres, esto debido a que la elección se hace por puesto y no por papeleta.

Comunidad de Empresas de Comunicación de Costa Rica.

Por oficio fechado 17 de octubre del 2019 comparten su posición en los siguientes términos:

- Aumento del Desempleo y Crisis Económica del Sector: Contar con un proyecto de ley que apoye la colegiatura obligatoria para no periodistas será sin duda un desencadenante de disminución en la contratación del capital humano. Muchos de los colaboradores de las empresas de comunicación comercial, no cuentan con un título universitario y los que acaban de graduarse, no cuentan con los

recursos económicos para poder costear una inscripción y un pago mensual de una colegiatura.

- Usando el dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva No. OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, encuentra su razón de ser (especialmente en aquellas profesiones que se denominan de carácter liberal), es que consideramos el principio de autonomía de la voluntad. Es precisamente por ello, que la incorporación a un Colegio Profesional, no puede obligar a su inscripción, sino quedando al arbitrio de cada uno de los interesados, los cuales tienen derecho a resolver sobre su adhesión y sobre el pago de la contribución, para participar en las actividades y proyectos que se realicen para el beneficio común.

Ministerio de Cultura y Juventud.

A través del oficio DM-1338-2019 emiten las consideraciones que de seguido se exponen:

- La presente iniciativa tiene el mismo contenido que el proyecto previamente presentado ante la Asamblea Legislativa con el número 18.171. Ante esto, refieren a los siguientes pronunciamientos de la Procuraduría General de la República:

  OJ-090-2013. *(…) Por supuesto, tal y como ha indicado la jurisprudencia administrativa de este Órgano Superior Consultivo, lo anterior no implica que no se puede requerir la colegiatura del periodista para ejercer algunos cargos públicos o desempeñar ciertas funciones privadas cuando así se requiera – verbigracia, el cargo de director de medio de comunicación – y que no conlleven una limitación de la libertad de expresión.*

  Sin embargo, debe insistirse en que en el tanto la colegiatura obligatoria imponga una limitación a la libertad de las personas de buscar, recibir y difundir informaciones, debería ser estimada como contraria a la libertad fundamental de expresión.

  Lo anterior es importante porque, como se ha indicado, el proyecto reestablecería la colegiatura obligatoria en materia de periodismo, incluso otorgándole, eventualmente, al Tribunal de Honor del Colegio una potestad sancionatoria sobre los periodistas no colegiados.

  Finalmente, debe señalarse que en el tanto el ejercicio de la publicidad y la producción audiovisual, constituyen actividades que comprenden la recolección y transmisión de contenidos e ideas, su ejercicio estaría también protegido por el núcleo esencial de la libertad de expresión. Así las cosas, por paridad de razón, podría afirmarse que la imposición de una colegiatura obligatoria en esos casos sería contraria a la libertad de expresión.

OJ-076-2017. *"El primer aspecto a examinar corresponde al contenido en el numeral 4. En el proyecto de ley original este artículo imponía la obligación de encontrarse incorporado al Colegio para poder ejercer las funciones propias de las ciencias de la comunicación o periodismo, relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual.*

Sobre este punto, en la Opinión Jurídica Nº. OJ-090-2013 se cuestionó que se promoviera la reinstauración de la colegiatura obligatoria en relacion con el ejercicio del periodismo, lo cual es contrario al derecho a la libertad de expresión (artículos 29 de la Constitución Política y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Adicionalmente, se indicó que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justica en el voto Nº. 2315-95 de las 16:18 horas del 9 de mayo de 1995 expresamente se pronunció en ese sentido, declarando inconstitucional el artículo 22 de la ley Nº. 4420 en cuanto exigía encontrarse incorporado al Colegio para ejercer las funciones del periodista. (…)"

- A pesar de que la PGR emitiera las anteriores observaciones, parece ser que no se han tomado en cuenta todas a la hora de revivir el presente proyecto de ley, por cuanto el mismo conserva algunos de los aspectos indicados previamente por la Procuraduría.

- Es nuestro criterio que el artículo 4 limita el ejercicio del periodismo y por ende a la libertad de expresión, ya que señala que *"las funciones propias de las profesiones mencionadas en el inciso a) del artículo 1 solo podrán ser realizadas por miembros inscritos en el Colegio"* en *"el ejercicio de las personas profesionales colegiadas en periodismo, relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual".*

  Pese a que inmediatamente señala que *"quedan excluidos del deber de colegiación los periodistas, los publicistas, los relacionistas públicos y los productores audiovisuales que ejerzan la profesión en los medios de comunicación colectiva, en labores de búsqueda, recepción o difusión de informaciones",* consideramos que la limitación al derecho de libertad de expresión persiste en la norma.

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)

En oficio de fecha 19 de noviembre del 2019 recomiendan tomar a consultar a PROCOMER dado que es la Promotora la que lidera los esfuerzos de la industria fílmica en el seno de la Comisión creada para este propósito.

Universidad de Costa Rica.

En virtud del Acuerdo del Consejo Universitario, Comunicado R-247-2019 proponen las siguientes observaciones:

- Eliminar la propuesta de modificación del artículo 4 y mantener el texto vigente en la Ley N.º 4420, pues se señala que las funciones propias de las profesiones solo podrán ser realizadas por miembros inscritos en el Colegio, pero plantea la excepción de medios de comunicación, de manera que cumple con la normativa internacional y nacional de que la libertad de expresión no puede limitarse a una colegiación obligatoria.

- Los artículos 1, inciso a) y 4 se contradicen, pues según el primero los periodistas, publicistas, relacionistas públicos y los de comunicación audiovisual deben estar colegiados para ejercer, pero el 4 los excluye de colegiarse, lo que contradice también la jurisprudencia de la Sala Constitucional y obligaría al Colegio a determinar exactamente cuáles son las funciones de cada profesión, situación que en la práctica plantea dificultades importantes.

Procuraduría General de la República.

En su oficio OJ-004-2020 vierten las manifestaciones que a continuación se indican:

- Teniendo como antecedente el expediente 18.171, ya archivado, y cuyo texto sustitutivo es el mismo que se tramita bajo la presente iniciativa, refieren a las observaciones hechas en la Opinión Jurídica OJ-090-2013.

- Respecto al tema de la colegiatura obligatoria de profesionales en periodismo, se aprecia en la actualidad que la ley vigente faculta a todo periodista a separarse de manera temporal o definitiva del Colegio. Sin embargo, las iniciativas de ley planteadas han pretendido reestablecer la colegiatura obligatoria.

- Nótese que si bien el texto del proyecto consultado varía la redacción de la primera propuesta (artículo 4, expediente 18.171), todavía se establece expresamente que *"Las funciones propias de las profesiones mencionadas en el inciso a) del artículo 1* ***solo*** *podrán ser realizadas por miembros* ***inscritos*** *en el Colegio".*

- Debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud de Costa Rica, emitió la Opinión Consultiva Nº OC-5-85 del 13 de noviembre de 1985, en el cuál declaró que la colegiación obligatoria de los periodistas, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Adicionalmente, debe considerarse que el criterio de la Corte en cuanto a que la colegiatura obligatoria constituye un obstáculo a la libertad de expresión, fue más allá de la labor estrictamente periodística. Al respecto, señaló:

  78. Se ha señalado igualmente que la colegiación de los periodistas es un medio para el fortalecimiento del gremio y, por ende, una garantía de la libertad e independencia de esos profesionales y un imperativo del bien común. No escapa a la Corte que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de

comunicación. Pero no basta para ello que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, ***sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquéllos que se dedican profesionalmente a la comunicación social****, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. (…)* **(La negrita y el subrayado no forman parte del original)** (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 1985, ep. 78)

- Es por lo anterior que nos genera dudas de constitucionalidad que el proyecto consultado pretenda incorporar la colegiatura obligatoria, aun cuando se excluya de manera expresa a los periodistas, publicistas, relacionistas públicos y productores audiovisuales, que ejercen la profesión en los medios de comunicación colectiva, en labores de búsqueda, recepción o difusión de informaciones. Mantener la colegiatura obligatoria para todos los demás profesionales no incluidos en esa excepción, es contrario al espíritu esbozado en el criterio ya comentado de la Corte Interamericana y, específicamente, a los dispuesto en los numerales 29 de la Constitución Política y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

IV. INFORME DE SERVICIOS TECNICOS.

Al momento de realizarse el presente dictamen aún no se contaba con el documento de ese departamento.

V. ANALISIS DE FONDO.

En primer punto, es menester indicar que la presente iniciativa tiene su fundamento en el expediente número 18.171, presentado por la diputada liberacionista Alicia Fournier Vargas, durante el periodo constitucional 2010-2014.

Como segunda observación, se refiere que el proyecto presentado por la diputada Fournier Vargas fue archivado en virtud del vencimiento del plazo cuatrienal.

El tercer punto en cuanto a la iniciativa en estudio tiene que ver con los artículos 1, inciso a) y 4 propuestos por existir una antinomia y además ser contrarios a la opinión consultiva número OC-5-85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto en razón de que el artículo primero establece que el Colegio será el ente exclusivo para autorizar y regular el ejercicio del periodismo, al tiempo que el artículo 4 indica que habrá un deber de colegiatura que luego dispensa de cumplimiento para los periodistas. Dicha antinomia podría traducirse en que, aunque no haya deber de colegiatura, el Colegio deberá ser quien autorice a que la persona ejerza el periodismo en el país, situación que a todas luces, como se mencionó supra, contraviene la opinión consultiva de la CIDH, pues mientras dicha autorización no sea expedida, la persona no podrá ejercer sus funciones de periodista, publicista, relacionista público y productor audiovisual.

El cuarto argumento tiene que ver con el artículo 2 propuesto sobre la composición del Colegio. Sobre el mismo también se encuentra en violación a la opinión de la CIDH número OC-5-85, pues establece como requisito para colegiarse el tener un grado de bachiller o licenciado en ciencias de la comunicación colectiva o periodismo, relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual. Al respecto bajo el mismo pronunciamiento de la Corte, el Colegio no debe excluir la posibilidad de colegiarse a aquellos que deseen hacerlo y no tengan un título universitario en la carrera de periodismo, situación que se hace extensiva también a las demás profesiones.

Como quinto y último argumento tiene que ver con la potestad que tendrán los Tribunales de Honor para conocer denuncias contra periodistas que no sean miembros del Colegio y aplicar las sanciones que se mencionan. Al respecto llama la atención y se echa de menos sobre qué bases o fundamentos se daría esto ya que dicho Tribunal no tendría competencia alguna de conocer una denuncia contra un periodista que no sea miembro del Colegio, mucho menos emitir una sanción.

Con fundamento en las razones esgrimidas, es que la suscrita diputada que integra esta Comisión para estudiar el proyecto de ley **REFORMA DE LA LEY N.º 4420, LEY ORGANICA DEL COLEGIO DE PERIODISTAS Y PROFESIONALES EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN COLECTIVA DE COSTA RICA, DE 22 DE SETIEMBRE DE 1969, Y SUS REFORMAS,** expediente Nº. 21.055, rinde dictamen negativo de minoría sobre la presente iniciativa y proceder con su archivo definitivo.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DEL AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III, EN SAN JOSÉ A LOS VEINTICINCO DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTE.

Zoila Rosa Volio Pacheco
Diputada