

Sentencia C-255/99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-2206

Actor: Pablo Andrés Castro Castro

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 149 a 160 de la Ley 446 de 1998, "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., abril veintiuno (21) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Aprobada por acta N° 22

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha V. SÁCHICA de Moncaleano

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 149 a 160 de la Ley 446 de 1998, "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 446 de 1998, "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia", la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 43.335 de julio 8 de 1998.

El ciudadano Pablo Andrés Castro Castro demandó los artículos 149 a 160 de la Ley 446 de 1998, por considerarlos violatorios de los artículos 13, 53, 158 y 169 de la Constitución Política.

Mediante escrito fechado el 2 de diciembre de 1998, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura defendió la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

El Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, a través de memorial calendado el 2 de diciembre de 1998, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Por medio de escrito fechado el 3 de diciembre de 1998, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes solicitó a la Corte que declare la inexecutable del artículo 151 de la Ley 446 de 1998 o que condicione su constitucionalidad a la adopción de una política de acceso de los más necesitados a la administración de justicia. Así mismo, solicitó la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo del artículo 149 de la Ley 446 de 1998 bajo el entendido de que "no se entienda incorporado o legalizado el Decreto 1221 de 1990 en toda su especificidad invasora de la autonomía universitaria" y la declaratoria de inexecutable del inciso tercero del artículo 149 de la Ley 446 de 1998.

El Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Católica de Colombia, a través de escrito fechado el 11 de diciembre de 1998, expresó sus razones en favor de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Mediante escrito fechado el 27 de noviembre de 1998, la ciudadana Ana María Nieto Pacheco coadyuvó las pretensiones de la demanda.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 22 de enero de 1999, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159 y 160 de la Ley 446 de 1998 en los términos señalados en el concepto fiscal. Así mismo, solicitó la declaratoria de inexecutable de la expresión "los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación o sustitución", contenida en el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 446 de 1998, así como del artículo 154-c de la misma ley.

TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

LEY NUMERO 446 DE 1998

(julio 7)

"Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

PARTE V

DE LA ASISTENCIA LEGAL POPULAR

TITULO I

DEL SERVICIO LEGAL POPULAR

CAPITULO 1

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 149. Servicio Legal Popular. El servicio legal popular es un servicio social de carácter obligatorio para optar al título profesional de abogado, en los términos y durante el tiempo señalado en la presente ley.

Este servicio deberá cumplirse de manera concurrente con la terminación y aprobación de las materias del pènsum académico, la presentación y aprobación de los exámenes preparatorios y la elaboración y sustentación de la monografía de acuerdo con la ley.

Los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución.

Artículo 150. Modalidades. Los egresados de las facultades de derecho podrán informar al Consejo Superior de la Judicatura que van a prestar el servicio legal popular en alguno de los cargos autorizados por la presente ley por haber sido designados en el mismo, quien otorgará su visto bueno y dejará constancia de este hecho.

Si el aspirante así lo prefiere, podrá dirigirse directamente ante el Consejo Superior de la Judicatura, a fin de que éste determine el lugar donde deberá cumplir el requisito de servicio legal popular, de acuerdo con lo previsto en esta ley.

Artículo 151. De las actividades dentro de las cuales puede ejercerse el servicio legal popular. Para cumplir el requisito de servicio legal popular, el egresado deberá desarrollar alguna de las siguientes actividades, trabajando tiempo completo y con dedicación exclusiva:

1. Haber cumplido el término de práctica previsto por la ley para alguno de los siguientes cargos:

a) Servidor público con funciones jurídicas según el manual de funciones de la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, de la Fiscalía General, de la Justicia Penal Militar;

b) Inspector de policía, Secretario de inspección de policía, Director, Subdirector, Asesor jurídico de establecimiento de reclusión penitenciaria o carcelaria;

c) Empleado con funciones jurídicas en centro de conciliación o arbitraje;

d) Monitor de consultorio jurídico, con carácter de asistente docente del Director del consultorio jurídico o Secretario del mismo consultorio;

e) Asistente con funciones jurídicas en las Comisarías o Defensorías de Familia, o

2. Haber desempeñado funciones de defensoría pública de oficio en los términos y

condiciones que lo reglamentan, o

3. Haber prestado sus servicios, como abogado, durante un año, atendiendo en forma permanente un mínimo de quince (15) procesos defendiendo gratuitamente los intereses de personas de escasos recursos, en los asuntos contemplados en el artículo 131 del Decreto 196 de 1971, por cuenta de la Defensoría del Pueblo, quien emitirá la certificación de que trata el artículo 155 de esta ley.

El año de ejercicio profesional a que se refiere el inciso anterior, tendrá que ser continuo y no podrá sumarse a los cargos enumerados anteriormente. Igualmente deberá ser prestado una vez concluidas y aprobadas las materias correspondientes al pènsun que cada universidad exija para el otorgamiento del título profesional de abogado.

4. Haber desarrollado labores jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal.

5. Haber prestado sus servicios como abogado o asesor jurídico de entidad bajo la vigilancia de las Superintendencias Bancaria, de Valores o de Sociedades.

PARAGRAFO 1°. El egresado portador de la licencia temporal a que se refiere el artículo 32 del Decreto 196 de 1971, cuando actúe en cumplimiento del requisito de servicio legal popular, podrá adelantar procesos ante los juzgados de menores y de familia. Así mismo podrá servir como defensor de oficio en los procesos disciplinarios en los términos del Código Disciplinario Unico, o administrativos que se adelanten en los Juzgados Administrativos, mientras la licencia estuviere vigente, previa autorización del funcionario competente de la Defensoría del Pueblo.

En las mismas condiciones podrá intervenir en materia penal, durante todo el curso del proceso, por designación del interesado, o de oficio, como defensor o representante del perjudicado.

PARAGRAFO 2°. Los egresados ejercerán las funciones de carácter jurídico que el superior jerárquico les asigne y las que para cada cargo estén establecidas en la Constitución, la ley, el reglamento y el respectivo manual de funciones de la entidad correspondiente.

Artículo 152. De la vinculación a programas de servicio legal popular. El Consejo Superior de la Judicatura enviará listas a las entidades nominadoras, para que los egresados que opten por dirigirse directamente a él, con el fin de prestar el servicio legal popular, sean vinculados en las actividades de que trata el artículo anterior.

Artículo 153. De la conformación de las listas de estudiantes. Para los efectos del artículo anterior, cada facultad de derecho informará al Consejo Superior de la Judicatura de los estudiantes que hayan terminado las materias correspondientes al pènsun académico, semestral o anualmente según esté diseñado cada programa. La universidad señalará, igualmente, las áreas del derecho dentro de las cuales cada egresado quiera desempeñarse, el tipo de actividades que prefiera desarrollar y los casos en los cuales los egresados están en condiciones de adelantar el servicio social fuera del distrito judicial de su domicilio.

Con base en la información remitida por cada universidad, el Consejo Superior de la Judicatura determinará el lugar donde cada egresado deba cumplir el requisito de servicio

legal popular, teniendo en cuenta:

- a) El lugar de domicilio del egresado, o su manifestación de estar en condiciones de prestar el servicio social fuera del mismo;**
- b) Las necesidades de justicia de cada región;**
- c) Las preferencias de los estudiantes en relación con las materias y las actividades;**
- d) Si las actividades a desarrollarse por el egresado son de carácter remunerado o gratuito.**

PARAGRAFO 1°. En los casos en los cuales las necesidades de justicia de la región no correspondan con la disponibilidad de los egresados, en los términos de la información enviada por las universidades, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Consejo Superior de la Judicatura, se llevará a cabo un sorteo para determinar cuales de los estudiantes deberán adelantar estas prácticas en condiciones diferentes de las solicitadas por ellos, concediéndoseles los beneficios especiales de que trata la presente ley.

PARAGRAFO 2°. Si pasados seis (6) meses contados a partir de la recepción de las listas por parte del Consejo Superior de la Judicatura, éste no ha asignado al egresado la actividad dentro de la cual desarrolle el servicio legal popular, se entenderá que la mencionada obligación cesa para el estudiante.

PARAGRAFO 3°. La información a que se refiere el presente artículo deberá ser remitida en el formato que para tal efecto diseñe el Consejo Superior de la Judicatura, el cual deberá contener adicionalmente la firma de cada estudiante certificando la veracidad de la información allí consignada.

Artículo 154. Duración y beneficios. Para la obtención de la certificación del cumplimiento del requisito de servicio legal popular por parte del Consejo Superior de la Judicatura, se tendrán en cuenta los siguientes parámetros:

- a) La prestación del servicio legal popular, en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 151 de esta ley, tendrá una duración de un año;**
- b) El egresado que acuda al Consejo Superior de la Judicatura para ser ubicado, preferiblemente deberá serlo dentro de los temas de su preferencia y dentro del distrito judicial de su domicilio permanente.**

En todo caso, cuando el egresado sea remitido a prestar el servicio legal popular fuera del lugar donde cursó estudios o del solicitado por él, deberá ser designado en cargos que sean remunerados;

- c) Cuando el egresado preste su servicio social obligatorio cumpliendo funciones de defensoría pública de oficio, la duración de la práctica será de seis (6) meses;**
- d) Si el egresado en desarrollo de la práctica establecida en el numeral 3 del artículo 151 de la presente ley atiende por lo menos 25 procesos, su duración será de seis (6) meses;**

Artículo 155. Certificación. Una vez terminada satisfactoriamente la práctica a que se refiere el presente título, el servidor público o el Director de Consultorio Jurídico que haya actuado como superior jerárquico del egresado, expedirá una certificación sobre el

cumplimiento del requisito, la cual deberá ser refrendada por el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.

La universidad no podrá otorgar el título profesional de abogado a ninguna persona que no presente el certificado refrendado por el Consejo Superior de la Judicatura. Esta labor podrá ser delegada en las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura del lugar en el cual se desarrolle el servicio legal popular.

Artículo 156. Del servicio legal popular en consultorios jurídicos. Quienes cumplan su servicio legal popular como monitores de consultorio jurídico de la universidad de la cual son egresados, serán nombrados por el respectivo director del consultorio siempre y cuando que hayan sido incluidos en la lista que para el efecto sea enviada al Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 157. Del servicio legal popular en la defensoría pública. Los egresados que cumplan su servicio desempeñando funciones de defensoría pública en los términos y condiciones que lo reglamentan, deberán ser nombrados por la Defensoría del Pueblo, de lista enviada por el Consejo Superior de la Judicatura. En desarrollo del artículo 2° de la Ley 270 de 1996, la Defensoría del Pueblo velará porque, la cobertura de la defensoría pública se extienda a todo el territorio nacional, para lo cual nombrará defensores en cada municipio del país.

Artículo 158. Ejercicio gratuito de la profesión. Los egresados que cumplan su servicio legal popular a través del ejercicio de la profesión de abogado en forma gratuita, en los términos del numeral 3 del artículo 151 de la presente ley, deberán inscribirse en la Defensoría del Pueblo, quien velará porque, dentro de lo posible, la cobertura de las funciones se extienda a todo el territorio nacional, así como el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley.

CAPÍTULO 2

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 159. Régimen disciplinario. Para todos los efectos se entiende que quienes realizan el servicio legal popular, cumplen funciones de "abogados de pobres", y estarán sujetos al régimen disciplinario sobre el ejercicio de la abogacía que contemplan las disposiciones legales vigentes.

Artículo 160. Régimen transitorio. Las disposiciones del presente título se aplicarán a quienes terminen sus estudios universitarios doce (12) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

CARGOS DE LA DEMANDA

2. El demandante señala que de los artículos 151-3, 154-a, 154-c de la Ley 446 de 1998 se desprende claramente que algunos de los aspirantes al título profesional de abogado que prestan el servicio legal popular desarrollarán esta prestación social por el término de un año, mientras que otros sólo lo harán por un lapso de seis meses. A su juicio, la anterior diferenciación establece una "discriminación odiosa" que viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

Por otra parte, el actor estima que el hecho de que algunos de los egresados de las facultades de derecho del país que deben prestar el servicio legal popular estén obligados a hacerlo en forma gratuita (Ley 446 de 1998, artículos 151-3, 153-d y 154-b), al paso que otros tienen derecho a recibir una remuneración por la prestación de sus servicios, no sólo vulnera el principio de igualdad (C.P., artículo 13) sino, también, el derecho de todo trabajador a recibir "una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo", establecido en el artículo 53 del Estatuto Superior.

Por último, el libelista manifiesta que la creación del servicio legal popular por la Ley 446 de 1998 conculca el principio de unidad de materia (C.P., artículos 158 y 169), toda vez que el anotado servicio no concuerda ni se relaciona con ninguna de las materias enumeradas en el título de la mencionada ley.

INTERVENCIONES

Intervención de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

3. A juicio del Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las normas acusadas no violan el principio de igualdad al establecer una diferencia de trato entre las actividades remuneradas y gratuitas que llevan a cabo las personas que prestan el servicio legal popular, así como entre aquellas que se prestan por un lapso de seis meses y las que se prestan por un período de un año.

Según el funcionario interviniente, el trato diferenciado obedece a una justificación objetiva y razonable, toda vez que corresponde a la respuesta legal dada por el legislador a la diferencia fáctica existente entre el servicio legal popular prestado en condiciones normales de trabajo y aquél que se presta con una carga de trabajo considerablemente mayor. Considera que "las personas que opten por prestar el servicio legal popular de forma gratuita o tengan más cantidad de trabajo de la exigida comúnmente, asumen una carga adicional a aquel que presta el mencionado servicio en las condiciones normales. Con el fin de compensar las cargas asumidas se le establece un trato distinto que se traduce en la menor duración del mencionado requisito para el que lo presta gratuitamente y para el que asume más cantidad de trabajo, lo cual resulta razonable".

De igual modo, estima que entre el tratamiento diferenciado consagrado en las normas acusadas y la finalidad que éste persigue existe una relación de coherencia, como quiera que la persona que presta el servicio legal popular sometida a una carga de trabajo superior a la usual, resulta compensada con una menor duración de tal servicio. Agrega que el trato distinto es proporcionado, en la medida en que "la prestación de un trabajo sin remuneración o con más carga de trabajo implica un alto sacrificio que debe representar una reducción importante en las condiciones temporales del requisito antes mencionado, como en efecto lo es al reducir a la mitad la exigencia temporal".

Por otra parte, el interviniente manifiesta que las disposiciones demandadas no vulneran el principio de unidad de materia. A este respecto, opina que "de la comparación entre el texto completo de la Ley 446 de 1998 y los artículos 149 a 160 de la misma, (...) existe clara conexidad temática e instrumental, pues la finalidad de la ley es la descongestión de despachos judiciales y ésta comulga con la temática de los artículos acusados".

Intervención de la Defensoría del Pueblo

4. El Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo considera que el trato diferenciado que las normas demandadas dispensan a las personas que prestan el servicio legal popular por el término de un año y aquellas que lo prestan por el lapso de seis meses, se aviene a las disposiciones del principio de igualdad. En primer término, señala que el término de comparación establecido en la normatividad acusada no se funda en ninguno de los criterios de clasificación expresamente prohibidos por el artículo 13 de la Constitución Política (sexo, raza, religión, etc.).

De otro lado, apunta que la diferenciación obedece a la necesidad de otorgar un trato que corresponda a cada una de las modalidades en que el servicio legal popular puede ser prestado. A su juicio, se justifica plenamente que la persona que atienda mínimo quince de los asuntos contemplados en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971 o ejerza los cargos de inspector de policía, monitor de consultorio jurídico o servidor público con funciones jurídicas en la rama judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación o la Justicia Penal Militar preste un servicio legal popular con un año de duración, mientras que la persona que atienda más de veinticinco de los asuntos señalados en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971 o desempeñe funciones de defensoría pública preste un servicio que sólo dure seis meses. Opina que "las consecuencias jurídicas son distintas puesto que los supuestos de hecho son diferentes, de suerte que la diferencia de trato está justificada objetiva y razonablemente".

Así mismo, el representante de la Defensoría del Pueblo estima que el cargo de inconstitucionalidad según el cual las modalidades no remuneradas del servicio legal popular son violatorias del principio de igualdad y del derecho al trabajo, "es inconveniente e infundado". En su opinión, el cargo es inconveniente, toda vez que "aquellos casos en que el egresado defienda los intereses de personas de escasos recursos, con la declaratoria de inexequibilidad el servicio prestado ya no sería gratuito sino pagado, en desmedro del derecho de acceso a la justicia de personas que, merced a su debilidad manifiesta dada por su precaria condición económica, no tienen los medios para pagar un abogado". Considera que el cargo es infundado porque las disposiciones acusadas no obligan al estudiante que presta el servicio legal popular a optar, en forma obligatoria, por la modalidad no remunerada del mismo y, además, quien se acoja a esta forma de prestación del anotado servicio tiene derecho a ciertos beneficios.

Por último, el interviniente indica que las normas demandadas no violan el principio de unidad de materia. A su juicio, "los artículos 149 a 160 de la [Ley 446 de 1998], (...), guardan concordancia temática con el título de la mencionada ley, en donde se distingue que ésta fue expedida para dictar, entre otras disposiciones, las atinentes a la 'descongestión, eficiencia y acceso a la justicia', lo cual se logra precisamente cuando los egresados presten sus servicios, bien sea en organismos públicos como los despachos judiciales o asumiendo la defensa de los intereses de las personas de escasos recursos".

Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

5. El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes señala que el servicio legal popular consagrado en la Ley 446 de 1998, cuya supuesta finalidad consiste en facilitar el acceso a la justicia de las personas menos favorecidas, se desvía por completo de este objetivo y, más bien, responde únicamente a necesidades de descongestión y eficiencia del aparato judicial. En este sentido, indica que de las distintas actividades que los estudiantes pueden desarrollar como servicio legal popular, consagradas en el artículo 151 de la Ley 446 de 1998, sólo las contempladas en los numerales 2° y 3° de esa norma responden al propósito de facilitar el acceso de los más necesitados a la administración de justicia. Manifiesta que "[l]as demás, por el

contrario, claramente se orientan a fortalecer la burocracia del aparato de prestación del servicio de justicia".

Con base en lo anterior, estima que existe una desconexión entre el fin que la ley persigue (acceso a la justicia de los menos favorecidos) y los medios utilizados para lograrlo (algunas de las actividades consagradas en el artículo 151 de la Ley 446 de 1998), lo cual, en su opinión, determina un vicio de constitucionalidad de la normatividad acusada. Considera que "es cierto que el legislador hubiera podido abstenerse de legislar sobre la materia, caso en el cual la situación de quienes tienen necesidades de acceso a la justicia sería prácticamente la misma. Esa abstención del legislador no generaría en sí misma, un vicio de constitucionalidad. Sin embargo, si el legislador decide atender un problema, debe hacerlo con un mínimo de racionalidad. Ese mínimo no existe cuando el medio utilizado por el legislador no tiene nada que ver con el fin perseguido".

El interviniente agrega que el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, motivo por el cual las autoridades públicas están obligadas a diseñar una política que conduzca a la efectividad del mismo. Desde esta perspectiva, opina que la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia resulta incumplida cuando el legislador utiliza un medio inadecuados para el logro de tales objetivos. Sobre este particular, apunta que "no es la carga que recae sobre los futuros egresados de las facultades de derecho donde reside el único vicio de las normas demandadas, sino en que el derecho constitucional al acceso a la justicia es totalmente desprotegido por el legislador e invocado retóricamente por este para justificar medidas con un propósito diverso, cuya bondad no entramos a calificar". Agrega que "[l]a Facultad quisiera resaltar que está convencida que las facultades de derecho de todo el país tienen un enorme compromiso con la justicia y con las personas más necesitadas. Lo que le parece es que el compromiso del legislador es mucho más débil y que debe evitarse la proliferación de medidas que saturan la carga a ciertos sectores de la población sin existir ninguna garantía en cuanto a los frutos que pueden rendir tales esfuerzos, en especial para los que tienen el derecho constitucional a acceder a la justicia".

En estas circunstancias, solicita a la Corte que declare la inexecutable del artículo 151 de la Ley 446 de 1998 o que condicione su constitucionalidad a la adopción de una política de acceso de los más necesitados a la administración de justicia.

Por otra parte, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes plantea una serie de observaciones en torno a la constitucionalidad del artículo 149 de la Ley 446 de 1998, referente a los requisitos legales con los cuales el servicio legal popular debe cumplirse de manera concurrente y a la imposibilidad de omitir, sustituir u homologar tales requisitos. Opina que "una interpretación razonable [de los incisos segundo y tercero del artículo 149 de la Ley 446 de 1998] sería la que afirmarí que cuando [ellos] hacen referencia a la ley y los requisitos legales, en verdad se está haciendo referencia al [Decreto 1221 de 1990]", como quiera que éste constituye la única norma actualmente vigente sobre estas materias. A su juicio, esta interpretación, aunque razonable, es contraria a la autonomía universitaria (C.P., artículo 69).

Según el interviniente, el Estado puede regular la actividad universitaria de tres maneras diferentes: (1) puede regular la "entrada", es decir, la determinación de qué instituciones educativas pueden ser consideradas como universidades y qué programas pueden ser refrendados por cumplir ciertas exigencias de calidad; (2) puede regular la "calidad del producto", esto es, el establecimiento de mecanismos que permitan que los egresados de las universidades alcancen un nivel educativo conveniente para la sociedad; y, (3) puede regular la "gestión", es decir, la forma

en que las universidades ejercen sus labores académicas, docentes e investigativas. Señala que, sin embargo, al reglamentar la actividad de las universidades, las autoridades públicas no pueden vulnerar la autonomía universitaria, la cual, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, comporta, por lo menos, dos elementos mínimos: (1) "la garantía de libertad científica frente al poder político"; y, (2) "la garantía de la posibilidad de identificarse como ente singular".

Conforme a esta concepción de la autonomía universitaria, manifiesta que las regulaciones estatales que se ocupen de la forma en que las universidades desarrollen sus labores académicas son inadmisibles, mientras que las regulaciones que se ocupen de la "entrada" y la "calidad del producto" son aceptables siempre y cuando no vulneren los dos elementos mínimos de la autonomía universitaria. En relación con el primer tipo de regulaciones, considera que "no es compatible con la autonomía universitaria puesto que invade su esencia consistente precisamente en ejercer la libertad académica para organizar un p^énsum, determinar la filosofía educativa que lo orientará, definir las etapas y los ciclos de la formación de los estudiantes y adoptar las metodologías más adecuadas". A continuación, agrega que "[e]ste control de gestión académica y del diseño de los programas académicos, invasor de la autonomía universitaria, es el que inspira el Decreto 1221 de 1990 expedido antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1991".

Para fundar su aserto, el interviniente indica que el Decreto 1221 de 1990 - por el cual se determinan los requisitos mínimos para la creación y el funcionamiento de los programas de derecho - constituye una regulación de "entrada" y de "gestión". A este respecto indica que "[e]n tanto regulación de 'entrada', el decreto resulta detallado a tal punto que si resultara que no es susceptible de interpretaciones particulares por parte de las facultades, como lo afirma el inciso tercero del artículo 149 [de la Ley 446 de 1998], las facultades de derecho quedarían impedidas para autodeterminarse". En suma, estima que el Decreto 1221 de 1990 "se entromete en el diseño de los programas académicos". De igual modo, asegura que "[c]omo regulación de 'gestión', el Decreto 1221 también resulta inadmisibles según los parámetros señalados, pues propone que la gestión se evalúe no según los planes y programas propuestos por las facultades y autorizados por conformarse a la regulación de 'entrada', sino según criterios generales y específicos que se aplicarían a todas las facultades sin respetar su filosofía académica".

Por último, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes señala que "a pesar de entender que es necesario que exista una regulación de 'entrada' y de salida que garantice la calidad de la educación en un área tan neurálgica del conocimiento como la del derecho, por lo que mal se haría en excluir completamente del ordenamiento el Decreto 1221 de 1990 siendo ésta la única norma jurídica vigente en la materia, lo que resulta claro para la Facultad es que dicha regulación, en cada uno de sus apartes detallados e invasores de la autonomía universitaria, no puede entenderse incorporada a la legislación por la vía de una referencia en la [Ley 446 de 1998]. Menos aún puede entenderse que de esta manera se vuelven imperativos ('no susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución') los requisitos que en ella se incluyen, como lo afirma el inciso tercero del artículo 149 de la ley en cuestión. Ello es la consagración de la uniformidad académica por vía legal lo cual no sólo desconoce la autonomía universitaria, sino la libertad académica y el pluralismo".

En este sentido, el interviniente considera que el inciso segundo del artículo 149 de la Ley 446 de 1998 debe declararse exequible siempre que "no se entienda incorporado o legalizado el Decreto 1221 de 1990 en toda su especificidad invasora de la autonomía universitaria". Igualmente, solicita la declaratoria de inexecutable del inciso tercero del artículo 149 de la Ley 446 de

1998.

Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia

6. El Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Católica de Colombia estima que la normatividad demandada no viola la Constitución Política. Por el contrario, considera que consulta el espíritu de la misma, toda vez que constituye un desarrollo de los principios relativos a la seguridad social. Sobre esta cuestión, señala que los artículos acusados "no pueden ser ajenos a los principios universalmente reconocidos como faro filosófico de la seguridad social, (...), porque de ellos se desprende el derecho al trabajo y a la igualdad sobre los que el demandante circunscribe su argumentación". Estima que, en particular, las normas acusadas desarrollan los principios de unidad de acción y participación.

Indica que el primero de los principios anotados determina que "todos los ciudadanos seamos copartícipes directos en comunión con el Estado de todas aquellas labores sobre las cuales se construye de manera permanente la base de una política que tienda a brindar protección a los miembros más desprotegidos de la comunidad". Agrega que "por consiguiente y tratándose de la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, no puede permitirse que aquellos que por vocación hemos escogido el ejercicio de la profesión de abogado, seamos ajenos al compromiso de participar en todo lo que ella conviene". En cuanto al principio de participación, manifiesta que éste persigue una actuación concertada de la ciudadanía dirigida a la ayuda de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Por último, el interviniente señala que "no debe escapar para nadie que la solidaridad forma parte de los resultados de una nación contenida por el Estado y sus ciudadanos, reclama el derecho para una pronta y cumplida justicia. Las normas demandadas no fueron producto del acaso, sino que el legislador se vio precisado a proponerlas y someterlas al trámite para su aprobación, motivado por las circunstancias que atraviesa el país, que históricamente acumuladas, lo ubicaron frente a una realidad de la cual nadie escapa, menos aún la administración de justicia, que conoce de tan complejos y numerosos procesos en los que se encuentran envueltos cientos de miles de nacionales colombianos, los menos con posibilidades y los más con serias limitaciones".

Intervención de la ciudadana Ana María Nieto Pacheco

7. A juicio de la ciudadana interviniente, la posibilidad de que existan modalidades no remuneradas de la prestación del servicio legal popular (Ley 446 de 1998, artículo 153-d contraría los principios fundamentales del derecho al trabajo y, en particular, el de la "remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo". Señala que, lo anterior, resulta agravado por el hecho de que las actividades relacionadas con el servicio legal popular son de tiempo completo y dedicación exclusiva, según lo dispone el artículo 151 de la Ley 446 de 1998. De igual modo, estima que la no remuneración por la prestación del anotado servicio viola el principio de igualdad, como quiera que los egresados de otras carreras (medicina, odontología, etc.) que deben prestar servicios obligatorios similares sí reciben un pago.

Adicionalmente, plantea que las modalidades no remuneradas del servicio legal popular se enfrentan a la realidad socioeconómica de muchos egresados, quienes, para poder realizar sus estudios de derecho, debieron solicitar un crédito que deben cancelar al finalizar la carrera. En este sentido, estima que la obligación de prestar un servicio de tiempo completo y dedicación exclusiva y que, además, no es remunerado, imposibilita el pago de los anotados créditos y, por

tanto, coloca a estas personas en el riesgo de enfrentar procesos ejecutivos que les resultarían perjudiciales. De igual modo, considera que esta modalidad del servicio legal popular impide a aquellos estudiantes que estudian en las noches que trabajen durante el día para costear sus estudios.

Por otra parte, la interviniente plantea que las modalidades de prestación del servicio legal popular que implican una vinculación del estudiante a cargos de entidades del Estado (Ley 446 de 1998, artículo 151-5), podrían implicar problemas desde el punto de vista de su constitucionalidad, toda vez que, en primer lugar, no existen suficientes cargos como para vincular a todos los egresados y, en segundo término, las actuales circunstancias fiscales y presupuestales del país no admiten la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector público.

Según la coadyuvante, "el servicio legal popular pretende llenar un aparente vacío de acción social que es realmente inexistente", como quiera que los egresados de las facultades de derecho han cumplido una serie de labores sociales a lo largo de la carrera, como, por ejemplo, el consultorio jurídico. Señala que la falta de necesidad social del servicio legal popular resulta puesta en evidencia por el hecho de que el anotado servicio, según el artículo 151-5 de la Ley 446 de 1998, puede ser prestado en entidades privadas sometidas a la vigilancia de las superintendencias bancaria, de sociedades y de valores.

De otro lado, estima que el artículo 149 de la Ley 446 de 1998, al disponer que el servicio legal popular debe cumplirse en forma concurrente con una serie de requisitos legales, viola el principio de unidad de materia, toda vez que "el único requisito legal existente es el consultorio jurídico, dado que el Decreto 1221 de 1990, decreto que reglamentó los requisitos mínimos de la carrera de derecho, tenía sustento legal en normas que fueron derogadas por la Constitución de 1991 y expresamente por la Ley 30 de 1992. Así que la Ley 446 de 1998 indebidamente incluyó requisitos que no estaban debidamente legalizados, y no podía ella legalizarlos".

Así mismo, la interviniente indica que la normatividad demandada es inconsistente en relación con los procedimientos de vinculación de los estudiantes y refrendación de requisitos. En relación con el primer punto, manifiesta que, cuando la vinculación de los egresados es efectuada por el Consejo Superior de la Judicatura, el plazo que tiene esta corporación para asignar el cargo correspondiente (Ley 446 de 1998, artículo 153, parágrafo 2º) puede ser perjudicial para el estudiante, cuyo grado puede resultar retrasado. De igual modo, estima que la provisión de dichos cargos podría dar lugar a manejos inadecuados y a una utilización arbitraria de influencias. En cuanto a la refrendación por el Consejo Superior de la Judicatura de las certificaciones que expidan los superiores jerárquicos de los egresados que prestan el servicio legal popular (Ley 446 de 1998, artículo 155), plantea que mientras que la ley no consagra ninguna sanción para el caso en que esta corporación no se pronuncie dentro del plazo previsto para efectuar la anotada refrendación, el estudiante sí resulta perjudicado por tal demora, como quiera que la entrega del título profesional se encuentra supeditada a dicho trámite.

Por último, anota que "la ley en estudio provee una reorientación filosófica del ejercicio del derecho en Colombia, sin embargo exige una serie de requisitos de grado, a personas que han cursado sus estudios con otro tipo de expectativas y orientaciones pedagógicas. No se le puede exigir a un estudiante que se encuentre a punto de terminar sus estudios una serie de requisitos, sin un fundamento pedagógico y social que los legitime. Estos deben encontrarse a lo largo del estudio de la profesión y no en el último año, cuando el estudiante no sabe ni el por qué, ni la finalidad de una serie de obligaciones que debe cumplir para optar por su título". Así mismo, agrega que "la práctica ha demostrado que voluntariamente se trabaja mejor y con más

entusiasmo en el servicio del país. Grupos como Opción Colombia, demuestran que el estudiante colombiano está comprometido con la solución de los problemas nacionales. Esta opción, sin embargo, sufriría un grave atentado en el evento en que se convirtiera en una práctica obligatoria, como la del servicio legal popular. El estudiante debe ser educado para la libertad, no para la imposición de ciertas prácticas que deben surgir espontáneamente, de la reflexión interior del próximo a graduar".

Concepto del Procurador General de la Nación

8. El jefe del Ministerio Público considera que el servicio legal popular no constituye una carga adicional para los estudiantes de derecho que viole su derecho a la igualdad. Señala que este servicio, cuyos antecedentes se localizan en instituciones como el consultorio jurídico (Decreto 196 de 1971, artículo 30) y el servicio profesional facultativo (Decreto 3200 de 1979, artículo 20-3), es similar a las prácticas o servicios sociales establecidos por el legislador para egresados de otras carreras (medicina, enfermería, bacteriología, administración pública, etc.).

Adicionalmente, agrega que la Constitución Política autoriza al legislador a exigir títulos de idoneidad y a regular, inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones.

Manifiesta que "teniendo en cuenta la dificultad en el acceso a la administración de justicia (C.P., artículo 229) y la ineficiencia de este servicio público son algunos de los principales factores generadores de violencia e injusticia social y que la solución a estos problemas requiere de medidas inmediatas e intensivas para superar la ineficiencia acumulada y la falta de recursos públicos para responder a las necesidades del sector, se advierte la justificación constitucional del servicio legal popular, el cual busca fortalecer la credibilidad en las instituciones, reducir la impunidad y en fin, contribuir al logro de la paz y la convivencia". De igual modo, anota que "no puede considerarse este servicio como un perjuicio para el estudiante, ya que esta experiencia constituirá parte de su preparación profesional. La norma establece diferentes posibilidades para garantizar en la medida de lo posible que el trabajo responda a las preferencias del estudiante, se realice en el lugar de su domicilio y pueda cumplirse en cargos remunerados, dentro de unas condiciones dignas y justas que correspondan a la calidad de los egresados".

Así mismo, el Procurador estima que las modalidades no remuneradas del servicio legal popular no vulneran el derecho a la igualdad. Señala que, a este respecto, las normas acusadas no consagran ningún tratamiento diferenciado injustificado, toda vez que el estudiante no resulta coaccionado a escoger, en forma obligatoria, la modalidad no remunerada de este servicio, pudiendo optar entre ésta y las modalidades que implican remuneración. Señala que el servicio legal popular constituye una institución intermedia entre una práctica académica y una actividad laboral, motivo por el cual el egresado que presta este servicio ostenta una doble calidad de estudiante y trabajador que determina que sea posible establecer limitaciones relacionadas con la remuneración y la estabilidad.

Opina que, bajo esta perspectiva, "se comprende que a pesar de que el legislador haya previsto que el servicio debe prestarse durante un año con dedicación exclusiva y trabajando tiempo completo, establezca como una de las opciones el ejercicio independiente de la profesión, compensando la gratuidad del servicio con la posibilidad de desarrollar otras actividades remuneradas de forma simultánea, (...), entre tanto que el desempeño de cualquier cargo público es incompatible con el ejercicio de otros cargos y requiere dedicación exclusiva y de tiempo completo". De igual modo, considera que son estas consideraciones las que explican el hecho de que el servicio legal popular deba ser remunerado cuando el egresado debe prestarlo fuera de su domicilio, "de manera que se compense económicamente a quien en cumplimiento de un deber

legal deba asumir un incremento de sus gastos personales y un cambio de sus condiciones normales de vida".

Por otra parte, el representante del Ministerio Público indica que, como principio general, el servicio legal popular tiene una duración de un año, de tiempo completo y con dedicación exclusiva (Ley 446 de 1998, artículo 154-a), motivo por el cual los eventos en los cuales este servicio puede durar seis meses son de carácter excepcional. De este modo, considera que el primero de los casos en que el servicio legal popular tiene una duración de seis meses, es decir, cuando el egresado presta servicios de defensoría pública de oficio (Ley 446 de 1998, artículo 154-c), viola el principio de igualdad, toda vez que el defensor público recibe una remuneración por sus servicios y, además, la calidad y cantidad del trabajo que debe realizar no ameritan una reducción de los términos de duración del servicio. En estas circunstancias, el Procurador solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del artículo 154-c de la Ley 446 de 1998.

Por el contrario, estima que la reducción a seis meses del lapso de duración del servicio legal popular cuando éste se presta apoderando veinticinco o más causas en forma gratuita, "atiende un tratamiento proporcional en cuanto a la carga de trabajo asumida por el egresado, por lo tanto se conserva un criterio razonable de discriminación en cuanto a la calidad y cantidad del trabajo respecto de quien apodere quince casos en un año". En este mismo sentido, manifiesta que la posibilidad de que un egresado resulte exceptuado de la prestación del servicio legal popular cuando el Consejo Superior de la Judicatura no asigna la actividad a desarrollar dentro de los seis meses siguientes a la recepción de las listas de candidatos (Ley 446 de 1998, artículo 153, parágrafo 2°), es constitucional, toda vez que "previene el perjuicio que puede ocasionar la ineficiente asignación que corresponde al Estado".

El concepto fiscal plantea que artículo 151-3 de la Ley 446 de 1998, que establece una modalidad de servicio legal popular que se presta atendiendo mínimo quince procesos durante un año de manera continua, debe ser declarado executable bajo el entendido de que "el tiempo de servicio debe ser evaluado con referencia a las circunstancias subjetivas con el fin de garantizar los derechos de los egresados en su calidad de estudiantes y de trabajadores". Para justificar este aserto señala que "teniendo en cuenta que tanto la vinculación laboral como el ejercicio independiente de la profesión están sujetos a múltiples situaciones ajenas al trabajador, no sería justo desconocer el tiempo de servicio prestado con el único argumento de la falta de continuidad".

De otro lado, considera que el plazo de un año al que se somete la entrada en vigencia del servicio legal popular (Ley 446 de 1998, artículo 160) no viola el principio de igualdad ni desconoce los derechos adquiridos de los egresados. Sobre este particular, estima que la Ley 446 de 1998 "protege la seguridad jurídica de quienes cumpliendo los requisitos exigidos por las normas vigentes antes de la expedición de la Ley 446 hayan optado por una de las alternativas permitidas por el artículo 20 del Decreto 3200 de 1979: investigación dirigida o judicatura, caso en el cual, no se trata de una mera expectativa sino de una situación consolidada, pues no sería razonable que la ley ofreciera alternativas y posteriores cambios legislativos afectaran a quienes hayan hecho uso de ellas. La Ley 446 hace extensiva esta protección a quienes terminen materias antes del 7 de julio de 1999".

En punto a la supuesta violación del principio de unidad de materia, el Procurador indica que "existe una relación directa entre el objetivo de garantizar el acceso a la justicia, descongestionar los despachos judiciales, aumentar la eficiencia del aparato de administración de justicia y la creación del servicio legal popular". En este sentido, señala que la constitucionalidad de las

distintas modalidades de prestación del servicio legal popular, consagradas en el artículo 151 de la Ley 446 de 1998, debe condicionarse a una interpretación según la cual las mismas sólo pueden consistir en la prestación de servicios tendentes a facilitar el acceso a la justicia, descongestionar los despachos judiciales y aumentar la eficiencia de la administración de justicia. De este modo, manifiesta que "las actividades de que trata el artículo 151 no pueden realizarse en labores administrativas de las entidades allí mencionadas, aún si son de carácter jurídico, como por ejemplo en las áreas de personal, financiera o comercial, porque sería una función ajena a los objetivos planteados por la ley". Considera que, lo anterior, cobra especial significación en el caso de la prestación del servicio legal popular en entidades del orden nacional, departamental o municipal y en entidades sometidas a la vigilancia de las superintendencias bancaria, de sociedades y de valores (Ley 446 de 1998, artículo 151-4 y 5).

Por último, el jefe del Ministerio Público solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión "los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación o sustitución", contenida en el inciso segundo del artículo 149 de la Ley 446 de 1998, toda vez que "se excede la materia al legislar sobre todos los requisitos para acceder al título de abogado, por cuanto este aspecto debe ser objeto de una norma que regule los estudios de derecho".

II. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

Cosa Juzgada Constitucional

2. Se demandan en el presente proceso los artículos 149 a 160 de la Ley 446 de 1998. No obstante, la sentencia C-247 de 1999 declaró executable los precitados artículos, con excepción de los numerales 4 y 5 del artículo 151 que fueron declarados inexecutable. En consecuencia, respecto de las normas demandadas ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, por lo tanto, la Corte deberá estarse a lo resuelto en la mencionada decisión.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Estar a lo resuelto en la sentencia C-247 de 1999 que declaró executable los artículos 149 a 160 de la Ley 446 de 1998, con excepción de los numerales 4 y 5 del artículo 151 de la misma ley, que fueron declarados inexecutable.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

