Sentencia C-103/04

JUECES DE PAZ-Fines del Constituyente en incorporación

En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos- obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la Rama Judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de Administración de Justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el Estado – en particular, aunque no exclusivamente, la Administración de Justicia- y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del Estado Social de Derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras- fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar. La figura de los jueces de paz también es reflejo de la filosofía democrática y participativa que inspiró al Constituyente de 1991. En esa medida, la creación de los jueces de paz fue prevista como un canal para que el ciudadano común participe, en virtud de sus calidades personales y su reconocimiento comunitario, en la función pública de administrar justicia, jugando así un rol complementario al que asignó la Carta a las demás autoridades y particulares que participan de dicho cometido estatal.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INSTITUCION DE LOS JUECES DE PAZ-Alcance

Fue voluntad expresa del Constituyente conferir al Legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de la institución de los jueces de paz, puesto que no sólo dejó a decisión suya la determinación del momento y la forma en la que tales jueces serían creados –"la ley podrá crear jueces de paz…" (art. 247, C.P.)- y designados –"…podrá ordenar que se elijan por votación popular" (id.)-, sino que no impuso límites específicos (distintos a los que representan las demás disposiciones constitucionales) a la potestad reconocida al Legislador en esta materia.

JUECES DE PAZ-La Constitución no ordena ni prohíbe remuneración

JUECES DE PAZ-No remuneración/JUECES DE PAZ-Compatibilidad con ejercicio de otros cargos públicos/JUECES DE PAZ-Ejercicio voluntario/JUECES DE PAZ-Carácter honorífico

El mismo Legislador previó la necesidad de que quienes ejercen el cargo de jueces de paz, dado el carácter no remunerado de sus labores, puedan ocupar otros empleos en el sector público o privado para así obtener libremente los ingresos requeridos para su sustento; tanto así, que en el artículo 17 de la misma ley se establece inequívocamente que el desempeño del cargo de juez de paz es compatible con el de otros cargos públicos. En esa medida, no cabe reparo por esta vía a la decisión legislativa de crear jueces de paz no remunerados. Teniendo en cuenta (i) que el ejercicio de este cargo es netamente voluntario –es decir, quien resulta elegido para ser juez de paz lo hace en virtud de una decisión suya libre y voluntaria en el sentido de asumir una carga pública adicional, no de una imposición ni un deber -, y (ii) que los jueces de paz son elegidos como tales por la comunidad en virtud del alto

reconocimiento que ésta otorga a sus calidades personales –lo cual reviste de un carácter honorífico al cargo de juez de paz, que debe considerarse en sí mismo como retribución suficiente por el cumplimiento de las funciones que le son propias -, es posible concluir que quien se postula como candidato a juez de paz ha asumido libremente la carga de trabajo adicional que representará el desempeño de sus deberes ante la comunidad, los cuales se sumarán, en caso de resultar elegido, a las actividades ordinarias que lleva a cabo en el sector público o privado para derivar su sustento.

CARGOS PUBLICOS-Existencia no remunerada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo fundado en mera hipótesis interpretativa deducida por el actor

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INSTITUCION DE LOS JUECES DE PAZ-Condiciones para el ejercicio no son iguales a demás servidores públicos o particulares

Bien puede el Legislador, en ejercicio de la potestad amplia que le otorgó expresamente el Constituyente en la materia, establecer condiciones para el ejercicio del cargo de juez de paz que no son iguales a las de los demás servidores públicos o particulares que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional.

Referencia: expediente D-4759

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, “por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”.

Actor: Rosember Emilio Rivadeneira Bermúdez.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Rosember Emilio Rivadeneira Bermúdez demandó el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, “por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”. Mediante auto del seis (6) de agosto de dos mil tres (2003), la Corte admitió la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda bajo

estudio.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, demandado en el presente proceso, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 43499 del once (11) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999):

“LEY 497 DE 1999

(febrero 10)

por la cual se crean los jueces de paz

y se reglamenta su organización y funcionamiento.

“Artículo 19. Remuneración. Los jueces de paz y de reconsideración no tendrán remuneración alguna.”

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición acusada desconoce los artículos 53, 13 y 247 de la Constitución Política.

Señala, en primer lugar, que según lo dispuesto en el artículo 53 de la Carta, todos los trabajadores tienen derecho a recibir una remuneración mínima vital y móvil a cambio de su trabajo, para así proveer su propio sustento y el de sus familias. Sin embargo, de conformidad con la norma acusada, los jueces de paz deberán desempeñar sus funciones en forma gratuita. Con ello se afecta el cumplimiento mismo de sus atribuciones como administradores de justicia, pues los jueces de paz deberán atender los empleos remunerados de los que derivan sus ingresos, desviando así su atención de los asuntos sometidos a su conocimiento. En otras palabras, la persona llamada a cumplir esta función se verá obligada a escoger entre el cumplimiento de las funciones propias de su empleo remunerado, y el desarrollo de su función de juez de paz, “que no le reporta ningún ingreso patrimonial”.

En segundo término, indica el actor que una de las formas en que se garantiza la imparcialidad de los funcionarios judiciales es asignándoles un salario digno que les preserve de “las vanas tentaciones de los sobornos”; por ello, el actor considera que los jueces de paz, en virtud de la norma acusada, son más propensos a “incurrir en un acto inmoral y desleal que cualquier otro funcionario judicial remunerado… Esto no quiere decir que yo, personalmente, de ser elegido juez de paz voy a ser corrupto porque no me pagan, y que los fallos dependerán de quien ofrezca más dinero, sin embargo, la tentación es más constante para una persona tal que para uno que sí recibe su compensación por el servicio que presta”.

En tercer lugar, el demandante afirma que el Congreso de la República excedió los límites de la facultad que le otorga el artículo 247 Superior, por cuanto éste sólo faculta a la ley para crear jueces de paz en tanto funcionarios de votación popular encargados de resolver en

equidad asuntos de tipo comunitario o individual, “pero en ningún lado aparece que igualmente está legitimada para establecer que estos funcionarios no tendrán salario”.

Por lo anterior, afirma que “si el Estado no cuenta con los recursos presupuestales necesarios para atender el funcionamiento y mantenimiento de este servicio no ha debido establecerlo o por lo menos implementarlo como ha ocurrido con los jueces administrativos, los que por falta de recursos no han podido comenzar a funcionar”.

Finalmente, expresa el ciudadano demandante que la norma crea una discriminación entre las personas que administran justicia en sus distintas modalidades, puesto que “si los árbitros, conciliadores y jueces en general reciben su remuneración, ¿por qué no concedérsela a los jueces de paz?”. Precisa, a este respecto, que no se puede desconocer el hecho de que los jueces de paz administran justicia, por el hecho de ser particulares o por el hecho de que deciden en equidad: “no hay que olvidar que en el momento que tramitan y deciden un caso sometido a su consideración encarnan el poder del Estado y como tal, son revestidos de todas las garantías y potestades inherentes a su cargo, es decir, son administradores de justicia igual que los demás, lo que varía es la modalidad de la justicia que aplican y tienen a su disposición”. Así, en tanto jueces que están ubicados en un plano de igualdad con las demás personas que cumplen funciones jurisdiccionales, y como trabajadores que tienen derecho a recibir una remuneración por su labor, los jueces de paz deben recibir un pago por el cumplimiento de sus funciones: “se evidencia un trato diferente a personas colocadas dentro de un mismo grado porque en tales casos tendríamos que, si un juez administra justicia en derecho, y otro en equidad, el primero recibiría remuneración pero el segundo no, viendo que los dos son administradores de justicia, y que la única diferencia radica en la modalidad no en el fondo, pues la finalidad es la misma, promover la convivencia pacífica en la sociedad a través de sus justas decisiones judiciales”. En esa medida, la norma acusada viola el artículo 13 de la Constitución.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante comunicación recibida el primero (1º) de septiembre de dos mil tres en la Secretaría General de la Corte, la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, obrando en su calidad de apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los argumentos siguientes:

1.1. Los argumentos formulados en la demanda no se basan en el texto de la norma demandada, sino en hipótesis planteadas por el actor –el peligro de corrupción al que están sujetos los jueces de paz por no recibir remuneración, la afectación de su vida digna-. Igualmente, “tales evaluaciones se enmarcan en aspectos netamente de conveniencia de la disposición legal, lo que lleva a concluir que frente a dichas intervenciones la Corte Constitucional no es competente para emitir un pronunciamiento de exequibilidad.”

1.2. El Constituyente previó la creación de los jueces de paz, y con ello reafirmó “la potestad superior de participación ciudadana en los temas que afectan e importan a la comunidad”. En esa medida, los jueces de paz, definidos por la Ley 497 de 1999 como particulares que administran justicia en equidad, desarrollan su función en el marco de la democracia

participativa. En esa misma medida, “puede afirmarse que la figura de la referencia se encuentra directamente relacionada con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona, cuales son los de ‘propender al logro y mantenimiento de la paz’ y el de ‘colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia’, lo que hace que según la preceptiva Constitucional sobre los jueces de paz, el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada sea la de contribuir a que se logre la paz a través de la generación de condiciones que ofrecen una mayor armonía entre los asociados, ajustada al orden social, político y económico”. Por lo mismo, las labores que desempeñan los jueces de paz también encuentran su fundamento en el principio constitucional de solidaridad.

1.3. Tal y como lo ha expresado la Corte Constitucional al referirse a otros cargos no remunerados que implican el desempeño de funciones públicas, la consagración legal de actividades desempeñadas en forma ad honorem “en nada afecta la Constitución Política y muy por el contrario, implica el desarrollo de postulados contenidos en ese instrumento superior”.

1.4. En cuanto al cargo por violación del principio de igualdad, considera la interviniente que “el legislador dentro de su potestad de configuración normativa goza del derecho a establecer condiciones diferentes siempre y cuando ellas se encuentren constitucionalmente validadas”.

Por los anteriores motivos, la apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia concluye que “el ejercicio no remunerado del cargo de juez de paz se encuentra atado a una justificación objetiva y razonable asumida por el legislador; esto teniendo en cuenta que en criterio de esta Cartera, el Congreso lo que pretende es dotar al Estado de una prestación voluntaria de un servicio que redunde en beneficio social, que tenga resultados positivos frente a la labor de administrar justicia y que no sea excesivamente onerosa para el ciudadano que la brinde. En este orden de ideas, resulta ajustado al artículo 13 de la Constitución que los jueces de paz no cuenten con una remuneración salarial representada en dinero, máxime cuando las personas que cumplen estas funciones no son obligadas al ejercicio de tales trabajos cívicos sino que se postulan voluntariamente a ellos, actuando conforme a los principios altruistas, y movidas por sentimientos nobles y por un sentido social”.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, obrando como representante del Ministro de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para justificar la constitucionalidad de la disposición que se revisa, con fundamento en las siguientes razones:

2.1. En primer lugar, la Ley 497 de 1999, que desarrolla el articulo 247 de la Constitución, debe interpretarse a la luz de los debates que se surtieron en el Congreso durante su proceso de formación, ya que en ellos se fijaron las características, las condiciones y la naturaleza del cargo de los jueces de paz. Así, por ejemplo, con base en distintas opiniones profesionales que se expusieron ante el Congreso, deduce el interviniente que “no se trata de un juez que falla en derecho o tenga obligatoriamente formación profesional, sino de una persona imparcial que goza de reconocimiento de su comunidad y decide en equidad; su función es netamente voluntaria, como debe corresponder a quienes actúan movidos por un ánimo de servicio social y no por otro tipo de ambiciones”. Asimismo, cita el apoderado el informe de

ponencia presentado por los senadores Juana Yolanda Basan A., Roberto Camacho W., Hernán Andrade S., Gustavo Ramos A. y José Ignacio Caballero, en el cual se expresó: "…la figura de los jueces de paz corresponde, por naturaleza, a quienes directamente viven y sufren el conflicto, a quien se adentra en sus más primigenias causas, a quien le interesa no resolver el conflicto per se, sino extinguirlo desde sus más hondas raíces. Por ello, el ejercicio de la justicia de paz es el ejercicio de la justicia de grupo, de la comunidad, alejada de la rigidez jurídica; implica, entonces, la flexibilización del centralismo judicial, reconociendo la existencia de normas de convivencia autónoma propias de cada grupo social".

2.2. En segundo lugar, explica que –según se precisó en el mismo informe de ponencia ante el Senado- en otros países en los que se ha implementado la justicia de paz, como Perú, los ciudadanos que desempeñan el cargo de jueces de paz no reciben remuneración alguna por parte del Estado. Afirma el interviniente que "tomando como base la larga tradición de Perú en el trabajo que vienen realizando los jueces de paz, se quiso en nuestro país, a través de la Ley 497 de 1999, tratar de copiar en cierta forma el modelo peruano en la materia, siempre respetando el postulado constitucional del artículo 247 de la Carta transcrito anteriormente, que, valga decir, dejó una amplia facultad al legislador para que regulara el asunto". Por lo mismo, el artículo 17 de la Ley 497 de 1999 establece que el ejercicio del cargo de juez de paz es compatible con el desempeño de cargos públicos. Así, no es cierto –como argumenta el actor- que el carácter no remunerado del cargo de juez de paz sea lesivo del mínimo vital de quienes lo ocupan, "porque el juez de paz tendrá siempre la posibilidad de encontrar un empleo remunerado, en igualdad de condiciones con respecto a cualquier otro ciudadano". Precisa el interviniente que "la labor que desempeñan los jueces de paz es de carácter ocasional, no permanente, por lo que nada impide que se empleen en cualquier otro trabajo, bien sea público o privado."

2.3. Los jueces de paz no son servidores públicos, sino particulares investidos transitoriamente de la facultad de administrar justicia.

2.4. Desde el punto de vista presupuestal, "no existe el título jurídico que respalde al pago de la retribución económica para quienes están encargados de prestar este servicio, por lo tanto, resulta improcedente hacer erogación alguna para dicho fin". Ello con base en lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Carta, que consagran el principio de legalidad tributaria.

2.5. Tampoco se viola el principio constitucional de igualdad, puesto que los jueces de paz, al no ser servidores públicos, no son equiparables a los funcionarios judiciales. "Los jueces de paz ejercen su función de manera gratuita, ocasional, como un especial servicio a la comunidad. Es por ello que no puede afirmarse que se les vulnere el derecho a la igualdad por el hecho de no recibir remuneración".

3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El ciudadano William Acero Ospina, en calidad de apoderado del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino en este proceso para justificar la constitucionalidad de la norma demandada, con base en las consideraciones siguientes:

3.1. "No se puede hablar de inconstitucionalidad de la Ley 497 de 1999, como lo afirma el

demandante en esta acción, ya que el legislador ordinario o el extraordinario, pueden expedir normas aparte de la previamente expedida, en desarrollo precisamente de la Constitución Política de Colombia, para como en el caso presente, crear la Jurisdicción de Jueces de Paz, por lo que erróneamente afirma el demandante violación a la Carta Política. // Precisamente, el Congreso ha sido revestido de facultades ordinarias por el constituyente primario y por la Constitución y demás normas concordantes, para desarrollar las leyes y demás normas, para como en el caso presente, contribuir a modernizar el Estado en todos los aspectos en que ello se haga necesario, como lo es también la Administración de Justicia, a fin de poder dar legalidad a actos propios de su resorte y competencia, sin violar la Constitución y la Ley; por lo cual no viola la legalidad vigente en Colombia, como contrariamente lo afirma el demandante en la presente Demanda constitucional, respecto al extracto atacado dentro de estas diligencias" (sic).

3.2. La Ley 497 de 1999 se expidió con el propósito específico de contribuir a la descongestión de la rama judicial, aprovechando al máximo los recursos disponibles. "Sería necesario entonces –afirma- aplicar el principio de gratuidad que opera en algunos casos en la Justicia Ordinaria, lo cual sería obligatorio de acuerdo al artículo demandado, pues para el caso de la Justicia de Paz se ha establecido implícitamente el mencionado principio de gratuidad, por lo que no se puede esperar que al juez de paz se le establezca una contraprestación económica por parte del Estado y del presupuesto nacional; en ese sentido, se deberían establecer por parte de las instancias respectivas y competentes, las normas y mecanismos que preceptúen la contraprestación por la labor prestada por los Jueces de Paz, siempre y cuando no riñan con la filosofía, principios y objetivos de la Ley 497 de 1999, si se considera ello necesario" (sic).

3.3. Tal como establece la misma Ley 497 de 1999, el cargo de juez de paz es compatible con el ejercicio de funciones públicas, e igualmente –afirma el interviniente- con cualquier empleo particular, "por lo cual el Juez de Paz podrá buscar otras formas de subsistencia o de atención económica lícitas de sus necesidades personales…". Por lo tanto, concluye que no se ha violado el principio constitucional de igualdad.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Mediante escrito recibido el día primero (1º) de septiembre de dos mil tres (2003), la Secretaria de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Sandra Morelli Rico, intervino en este proceso para expresar el concepto de dicha entidad sobre la norma acusada, el cual fue elaborado por el académico Felipe Vallejo, y expresa los siguientes argumentos a favor de la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 497 de 1999:

1.1. "Los jueces de paz no son jueces profesionales, porque no es este su oficio u ocupación habitual. De los jueces de paz no se exige una dedicación de tiempo completo. El sistema no debe recargar su labor, que en promedio debe comprender 30-40 sesiones por año."

1.2. "Ser juez de paz es un honor y no un empleo que genera derechos. Los jueces de paz son representantes naturales de la comunidad; ciudadanos de cualidades superiores y con vocación de servicio. (El actor tiene el concepto equivocado de que los honores y las

distinciones no valen sino cuando están acompañadas de retribución económica).”

1.3. “Ser juez de paz conlleva la dignidad propia del ciudadano ejemplar y respetable que goza de la confianza de sus conciudadanos y participa desinteresadamente en los asuntos que atañen a su comunidad.”

1.4. “En la elección de jueces de paz no hay discriminación de ninguna especie, pero es entendido que ellos deben poseer las características adecuadas y competencia…”

1.5. “Los jueces de paz no tienen derecho a remuneración porque su misión no encaja dentro de las tareas propias de un empleo laboral y remunerado, sino que constituye el desempeño de una función pública sin carácter permanente y que el ciudadano investido de ella presta a los habitantes de su comunidad como servicio desinteresado. Es la manera que tiene el buen colombiano de destinar una parte de su tiempo a resolver los problemas de la comunidad en que vive y sin perjuicio de la profesión u oficio que constituye su forma de vida. Porque su misma respetabilidad y la confianza que inspira a sus vecinos, hace que ellos recurran a él como persona prudente en orden a desatar sus conflictos y sancionar sus desafueros”.

1.6. “En la justicia de paz hallamos las mismas ideas de democracia participativa y de solidaridad de las gentes que integran la sociedad colombiana, y que la Constitución postula como principios fundamentales de nuestra organización política en su artículo primero.”

El ciudadano Jaime Enrique Lozano, en ejercicio del derecho de intervención ciudadana en los procesos de constitucionalidad, presentó a la Corte los siguientes argumentos, que en su criterio justifican la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada:

2.1. Con base en lo dispuesto en el artículo 116 de la Carta Política, se efectúa el siguiente análisis: “De dicho segmento normativo superior, se desprende que los ciudadanos ‘particulares’ (a) pueden ser administradores de justicia; (b) con carácter de transitoriedad que implica que el Estado no puede abdicar de su función de administrar Justicia, como valor y prerrogativa preponderante de un Estado que se precia de ser ‘Social de Derecho’; (c) que tan trascendental labor de los particulares, puede ser deferida por el Congreso Nacional en la condición de ‘conciliadores’ o en la de ‘árbitros’, y sin que de dicha norma superior se siga que tal labor sea gratuita o ad honorem; (d) que, por ende, es la propia Carta Magna la que equipara a estas 2 especies de juzgadores, sin hacer distingos de ninguna clase y (e) finalmente, que tales falladores pueden ejercer su labor ‘…en derecho o en equidad’, es decir, que no están limitados a sentenciar única y exclusivamente en equidad, sino que pueden (y deben, e mi modesto entender) emitir sus fallos basándose en normas del Derecho Positivo, primordialmente de la propia Constitución Política”.

2.2. Por otra parte, la violación del principio de igualdad por la norma acusada se hace ostensible “si se atiende al hecho protuberante de que los denominados ‘árbitros’, vienen ejerciendo su labor de administradores de justicia en grupos o ‘cofradías’ excluyentes, a las que sólo acceden quienes tienen las ‘palancas’ suficientes para ello, debido a que los honorarios que se pagan por las partes que someten sus litigios a aquellos, son verdaderamente astronómicos…”.

2.3. En esa medida, dado que la Ley 497/99 deja a los Jueces de Paz en “la más absoluta

orfandad logística... omitiendo indicarle al Estado ...que debe suministrar los más elementales medios o elementos de oficina a los ciudadanos elegidos como tales, ¿cómo entender que, a la vez, los dejen sin ninguna clase de emolumento salarial o a título de honorarios?"

2.4. También alude el interviniente a la figura de los Conjueces de las diferentes corporaciones judiciales del país, para preguntar: "si los conjueces tienen la remuneración a la que alude (el artículo 61 de la Ley 270 de 1996) y las mismas responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales de los Magistrados a quienes transitoriamente reemplazan, ¿por qué la inequidad y la desigualdad con los Jueces de Paz y de Reconsideración, si éstos también tienen las mismas responsabilidades de aquellos?"

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 3360, recibido en esta Corporación el día veintiséis (26) de septiembre de dos mil tres (2003), el señor Procurador General de la Nación presentó a la Corte las siguientes consideraciones a favor de la constitucionalidad de la norma acusada:

1. Los jueces de paz son definidos por el artículo 247 Superior como personas que, en los términos que fije la ley, resuelven en equidad –"no con motivaciones jurídicas"- conflictos menores de carácter individual o comunitario sometidos a su decisión. "Se encuentran clasificados en el Capítulo 5 del Título VIII ídem como una jurisdicción especial dentro de la rama judicial, que cumplen la función pública de administrar justicia. En coherencia con las disposiciones constitucionales en cita, la Ley Estatutaria de Justicia –Ley 270 de 1996- incorpora en el artículo 11 a los jueces de paz dentro de la rama judicial del poder público".

2. La Ley 497 de 1999, que desarrolla el artículo 247 Superior, no exige que los jueces de paz tengan título de abogado, tal y como lo dispuso el artículo 127 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. "De esta forma, la figura de los jueces de paz aparece en el escenario colombiano –siguiendo la tendencia de países como Perú y España...-, como una persona que siendo parte de la misma comunidad, y sin requerir de formación jurídica, se ocupa de prestar el servicio público esencial de administrar justicia frente a conflictos de pequeña gravedad, susceptibles de conciliación, transacción o desistimiento que se presenten en su vecindario, zona o sector y sean sometidos de común acuerdo por las partes a su conocimiento".

3. Según argumenta el demandante, el artículo 247 Superior no habilita al Legislador para establecer que los jueces de paz no tendrán remuneración. "Para desestimar este cargo –considera -, bastaría sostener que la norma constitucional en cita faculta al legislador para regular esta forma particular de administrar justicia, sin imponerle más límites que los que naturalmente deben atenderse como es observar los principios, valores y postulados constitucionales. Sólo una interpretación gramatical restringida, y por demás absurda, llevaría a considerar que en virtud del artículo 247 constitucional el legislador únicamente puede crear los jueces de paz y le está vedado reglamentar su funcionamiento." Es claro, como ha señalado la jurisprudencia constitucional –en particular en la sentencia C-037 de 1996- que si la Carta Política facultó al legislador para crear los jueces de paz, con mayor razón puede éste reglamentar el procedimiento para tomar decisiones en equidad, y –para el Procurador- también para "regular un aspecto operativo de estos jueces, como el atinente a

su remuneración, vale decir, al ejercicio gratuito del cargo."

4. Según dispone el artículo 53 de la Constitución, uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral es el de la remuneración mínima, vital y móvil. Sin embargo, tal disposición no puede interpretarse "como la excusión del servicio público gratuito, esto es, de la posibilidad de que en determinados eventos quienes participen en la gestión estatal, como en este caso, los jueces de paz, en la administración de justicia en equidad, lo hagan sin retribución o compensación económica alguna, animados exclusivamente por el deseo de colaborar con la función pública". Así, el artículo 53 Superior "no prohíbe el ejercicio de cargos o funciones públicas a título gratuito"; añade el Procurador que, "dentro de la función pública, el establecimiento de esta clase de labores o cargas públicas ad-honorem, tanto a personas naturales como jurídicas, no es extraño, ello se deduce de la redacción del artículo 122 constitucional, conforme al cual 'no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.'" (énfasis en el original). En ese sentido, cita la sentencia C-091 de 1997, en la cual la Corte afirmó que la Constitución no exige que todo ejercicio de funciones públicas sea remunerado, por tratarse de una manifestación del derecho a participar en la vida política, cívica y comunitaria. "Incluso dentro de la administración de justicia, existen los cargos denominados conjueces en las altas corporaciones, los cuales desempeñan su labor ad-honorem".

5. La norma acusada no afecta ningún derecho fundamental de las personas que ejerzan el cargo de juez de paz sin remuneración, puesto que éstas (a) pueden realizar otras actividades en forma simultánea, e incluso desempeñar cargos públicos, para así proveer su sustento –"obsérvese que dentro de las inhabilidades e incompatibilidades para estos jueces no está el ejercicio de la actividad privada o pública"-; y (b) han asumido este cargo, que es de elección popular, en forma voluntaria, "de tal forma que quien considere que el desempeño del mismo le impide desarrollar alguna actividad que le reporte ingresos, puede libremente declinar su postulación, y de resultar electo, expresar su no aceptación".

6. Por último, no se viola con la norma acusada el principio de igualdad, ya que los jueces de paz, si bien administran justicia, forman parte de "una jurisdicción especial que merece un tratamiento y regulación operativa y procedimental igualmente especial y diferente de los parámetros que gobiernan las demás jurisdicciones que conforman la Rama Judicial del Poder Público". A diferencia de los demás funcionarios que "forman parte de la rama judicial y fungen como jueces", los jueces de paz (i) no requieren formación profesional en derecho y así expresamente lo contempla el artículo 127 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, (ii) adoptan decisiones en equidad en un ámbito territorial reducido –el vecindario- respecto de conflictos menores, y (iii) son elegidos popularmente por los ciudadanos del sector en el cual van a administrar justicia, es decir, por la comunidad en la que van a actuar. "Todos estos aspectos que hacen de los jueces de paz una forma particular de ejercer la administración de justicia en el ámbito local y en equidad, son, a juicio de este Despacho, razones suficientes para considerar que no existe violación del principio de igualdad, por cuanto no se puede considerar que están en una situación de hecho igual a la de los demás administradores de justicia que conforman la rama Judicial del Poder Público y que justifique un tratamiento similar al de éstos".

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Problemas jurídicos

Los cargos formulados por el actor plantean a la Corte los siguientes problemas jurídicos:

2.1. ¿Se desconoce con la norma acusada el derecho de quienes se desempeñan como jueces de paz a la remuneración mínima vital y móvil (art. 53, C.P.)?

2.2. ¿La norma acusada amenaza al principio de independencia de la justicia (art. 228, C.P.), al hacer a los jueces de paz más vulnerables a la corrupción por disponer que no recibirán remuneración a cambio de su labor?

2.3. ¿Se desconoce el principio constitucional de igualdad, al otorgar a los jueces de paz un trato legal distinto en materia de remuneración frente a los demás funcionarios que integran la Rama Judicial y administran justicia?

Para efectos de resolver cada uno de estos problemas, la Corte se referirá someramente a la figura de los jueces de paz, su significado dentro del orden constitucional instaurado en 1991 y su interrelación con las demás autoridades que administran justicia.

3. Los jueces de paz en la Constitución Política

Según dispone el artículo 247 de la Constitución, “la ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular”.

Los fines buscados por el constituyente al incorporar la figura de los jueces de paz al ordenamiento colombiano se pueden apreciar consultando los debates surtidos en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el particular1. De ellos se resalta que la consagración constitucional de esta figura fue resultado de varias iniciativas presentadas por diferentes delegados a la Asamblea, que confluían en cuanto a los rasgos principales de la nueva figura que se proponía2: (a) cercanía a la comunidad cuyos conflictos cotidianos habrá de resolver el juez de paz, (b) competencia para resolver conflictos menores de manera ágil e informal –es decir, sin ritualismos o fórmulas procesales -, (c) respetabilidad del juez dentro del medio social en el cual habrá de desempeñar su función, (d) adopción de fallos en equidad, (e) coercibilidad de sus decisiones y (f) elección por parte de la comunidad. En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos- obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la Rama Judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de Administración de Justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el Estado -en particular, aunque no exclusivamente, la Administración de Justicia- y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del Estado Social de Derecho en tanto

fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras- fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar.

La figura de los jueces de paz también es reflejo de la filosofía democrática y participativa que inspiró al Constituyente de 1991. Ya ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación que "la institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial"3, y que "esta institución guarda también relación con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de 'propender al logro y mantenimiento de la paz' (Art. y 95-6 C.P.) y el de 'colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia' (Art. 95-7 C.P.)"4 En esa medida, la creación de los jueces de paz fue prevista como un canal para que el ciudadano común participe, en virtud de sus calidades personales y su reconocimiento comunitario, en la función pública de administrar justicia, jugando así un rol complementario al que asignó la Carta a las demás autoridades y particulares que participan de dicho cometido estatal: "se trata, en últimas, que personas que en principio no cuentan con una formación jurídica, pero que son reconocidas dentro de la comunidad a la que pertenecen por su capacidad, su ecuanimidad y su sentido de la justicia, puedan ocuparse de asuntos que por su sencillez no ameriten el estudio por parte de la rama judicial, ni supongan un conocimiento exhaustivo del derecho. Con todo, valga anotar que se trata de inconvenientes en apariencia pequeños o intranscendentes, pero que afectan de manera profunda la convivencia diaria y pacífica de una comunidad, por lo que la labor a ellos asignada resulta a todas luces esencial"5. En ese mismo orden de ideas, es aplicable a los jueces de paz lo que la Corte Constitucional ha afirmado respecto de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos: "no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social."6

Por otra parte, fue voluntad expresa del Constituyente conferir al Legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de la institución de los jueces de paz, puesto que no sólo dejó a decisión suya la determinación del momento y la forma en la que tales jueces serían creados –"la ley podrá crear jueces de paz…" (art. 247, C.P.)- y designados –"…podrá ordenar que se elijan por votación popular" (id.)-, sino que no impuso límites específicos (distintos a los que representan las demás disposiciones constitucionales) a la potestad reconocida al Legislador en esta materia. En ejercicio de esta amplia potestad otorgada por el Constituyente, el Congreso de la República aprobó la Ley 497 de 1999, cuyo artículo 19 se examina en la presente providencia.

4. Examen de los cargos formulados por el actor

A la luz de las anteriores consideraciones, procede la Corte a resolver brevemente los problemas jurídicos planteados por la demanda de inconstitucionalidad que se revisa, con miras a determinar si el artículo 19 de la Ley 497 de 1999 es lesivo de la Constitución.

Sea lo primero resaltar que la Constitución Política no ordena ni prohíbe que los jueces de paz obtengan una remuneración; como se indicó, fue decisión manifiesta del Constituyente conferir al Legislador un amplio margen de configuración en cuanto al diseño y la forma de implementación de esta institución en nuestro país. Por lo tanto, si el Congreso de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales, optó por un modelo de jueces de paz no remunerados, no se puede afirmar por esa sola decisión que desconoció la Carta Política –ni mucho menos, como hace el actor, inferir que se violó la Constitución porque ésta no facultó expresamente al Legislador para establecer que los jueces de paz no tendrán remuneración -. Para declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, sería necesario demostrar que su contenido desconoce otros mandatos constitucionales.

4.1. Cargo por violación del artículo 53 Superior

Afirma el demandante que la disposición legal acusada desconoce el derecho de quienes ocupan el cargo de juez de paz a obtener una remuneración mínima, vital y móvil a cambio del trabajo que desempeñan (art. 53, C.P.). Para la Corte, este cargo de inconstitucionalidad se basa en una concepción imprecisa tanto de (a) la forma como el Legislador diseñó la institución de los jueces de paz, como de (b) el alcance del derecho a la remuneración mínima, vital y móvil en relación con el desempeño de funciones públicas.

a. En primer lugar, una lectura atenta de lo dispuesto en la Ley 497 de 1999 revela que el mismo Legislador previó la necesidad de que quienes ejercen el cargo de jueces de paz, dado el carácter no remunerado de sus labores, puedan ocupar otros empleos en el sector público o privado para así obtener libremente los ingresos requeridos para su sustento; tanto así, que en el artículo 17 de la misma ley se establece inequívocamente que el desempeño del cargo de juez de paz es compatible con el de otros cargos públicos. En esa medida, no cabe reparo por esta vía a la decisión legislativa de crear jueces de paz no remunerados. Teniendo en cuenta (i) que el ejercicio de este cargo es netamente voluntario –es decir, quien resulta elegido para ser juez de paz lo hace en virtud de una decisión suya libre y voluntaria en el sentido de asumir una carga pública adicional, no de una imposición ni un deber -, y (ii) que los jueces de paz son elegidos como tales por la comunidad en virtud del alto reconocimiento que ésta otorga a sus calidades personales –lo cual reviste de un carácter honorífico al cargo de juez de paz, que debe considerarse en sí mismo como retribución suficiente por el cumplimiento de las funciones que le son propias -, es posible concluir que quien se postula como candidato a juez de paz ha asumido libremente la carga de trabajo adicional que representará el desempeño de sus deberes ante la comunidad, los cuales se sumarán, en caso de resultar elegido, a las actividades ordinarias que lleva a cabo en el sector público o privado para derivar su sustento.

b. En segundo lugar, el cargo presentado por el actor presupone que todo ejercicio de funciones públicas debe ser necesariamente remunerado, so riesgo de vulnerar el derecho a la remuneración mínima vital y móvil de quienes ejercen tales funciones. Sin embargo, con

base en lo dispuesto en la Carta Política, la jurisprudencia constitucional ya ha establecido claramente lo contrario. Es claro, por una parte, que el Constituyente previó la posibilidad de que existan cargos públicos no remunerados; así, en el artículo 122 Superior, dispuso: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente" (énfasis de la Corte), disposición de la cual se infiere claramente que no todos los cargos públicos deben ser remunerados. En ese mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corte, refiriéndose a la creación legal de cargos no remunerados –concretamente, al cargo de auxiliar ad honorem en las Defensorías de Familia-, ha expresado: "quienes ejercen por voluntad propia las funciones de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF, desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro que no siempre las cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado. Bajo esta perspectiva, el cargo ad-honorem se encuentra ajustado a los mandatos superiores, especialmente el que tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde el legislador para señalar condiciones y requisitos de unas funciones que tienen una finalidad de gran alcance social, sin mengua del contenido esencial del principio de la igualdad, y que recoge una participación voluntaria de los ciudadanos al vincularse al cumplimiento de los fines del Estado, coadyuvando a la resolución pacífica de conflictos de carácter familiar a través del ejercicio del cargo de auxiliar del defensor de familia"7. En esta misma oportunidad, se precisó que "no se puede considerar que la responsabilidad de un servidor público esté, inevitablemente, ligada a la remuneración salarial, pues las consecuencias jurídicas que se desprenden de las relaciones laborales o especiales con la administración pública, son establecidas únicamente por el legislador, el cual se basa sobre múltiples razones de conveniencia pública, de servicio público, con miras a la prevalencia del interés general. En consecuencia, el ejercicio de determinados cargos públicos (…) los cuales por su naturaleza no son forzosos, sino, por el contrario están inscritos dentro de un marco cuyo presupuesto esencial es la voluntariedad del ciudadano para cumplir una tarea o servicio cívico cuyo propósito es la colaboración altruista, desinteresada, desprovista de todo afán de lucro por parte de los ciudadanos, para coadyuvar a materializar los fines del Estado en la comunidad, no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos"8. El anterior razonamiento es aplicable, mutatis mutandis, al cargo que se estudia en este acápite. Si bien el Legislador, en ejercicio de la amplia potestad de configuración que le fue conferida por el Constituyente en la materia, tenía abierta la posibilidad de establecer que el cargo de juez de paz fuera remunerado, por medio de la norma acusada optó por la decisión contraria, en atención a la naturaleza del cargo y a las finalidades que se pretenden con su creación. Esta decisión legislativa no es contraria a la Constitución.

Por las razones expresadas, el cargo por violación del artículo 53 Superior no prospera.

4.2. Cargo por constituir un estímulo a la corrupción que amenaza el principio de independencia de la justicia.

Afirma el actor que el carácter no remunerado del cargo de jueces de paz hace a las personas que lo ocupan más vulnerables a "las vanas tentaciones de los sobornos", es decir,

a la recepción de dádivas u ofrecimientos materiales a cambio de la adopción de decisiones en uno u otro sentido, con lo cual se afectaría su carácter de administradores imparciales de justicia. Sobre el particular, basta observar que se trata de una mera hipótesis interpretativa deducida por el actor de su propia lectura particular de la norma, y no de una situación que se pueda extraer directamente del tenor literal de la disposición legal acusada. En ese sentido, como se ha precisado en diferentes sentencias de esta Corporación9, es procedente adoptar una decisión inhibitoria en relación con el cargo en cuestión.

4.3. Cargo por violación del principio de igualdad

Por último, afirma el actor que el carácter no remunerado del cargo de juez de paz desconoce el artículo 13 de la Carta, por cuanto –en su criterio- representa un trato legal distinto frente a personas que se encuentran en igual situación, como los árbitros o los conciliadores.

Para resolver este cargo, la Corte considera suficiente (i) remitirse a la amplísima jurisprudencia constitucional en la que se ha establecido que el principio de igualdad (art. 13, C.P.) permite al Legislador establecer diferenciaciones entre personas que se encuentran en circunstancias objetivamente distintas, y (ii) resaltar que los jueces de paz, por las especificidades propias del cargo –reseñadas en el acápite 3 de la parte VII de esta providencia -, no son asimilables ni a los árbitros, ni a los conciliadores, ni a los demás funcionarios públicos o particulares que cumplen la función de administración de justicia. En otras palabras, bien puede el Legislador, en ejercicio de la potestad amplia que le otorgó expresamente el Constituyente en la materia, establecer condiciones para el ejercicio del cargo de juez de paz que no son iguales a las de los demás servidores públicos o particulares que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional. El cargo no prospera.

VIII. DECISION

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, el artículo 19 de la Ley 497 de 1999.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Cf. Gaceta Constitucional No. 66 – Informe de Ponencia.

2 Valga precisar que la institución de los jueces de paz ciertamente no es nueva; fue introducida desde las épocas más tempranas de la colonización española en América, pero progresivamente cayó en desuso, hasta el punto de que al final del siglo XX, durante la década de los años ochenta, Perú era el único Estado latinoamericano que aún conservaba –en plena vigencia- los cargos en cuestión. Véase a este respecto REVILLA, María Teresa: "La justicia de paz y las organizaciones sociales en el Perú". En: BARRIOS GIRALDO, Adriana Elvira (ed.): "Conflicto y Conexto – Resolución Alternativa de Conflictos y Contexto Social". Instituto Ser de Investigaciones – Tercer Mundo Editores – Colciencias – Programa de Reinserción, Bogotá, 1997.

3 Sentencia C-536 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Id.

5 Id.

6 Sentencia C-893 de 2001, M.P. Clara Inés Vagas Hernández.

7 Sentencia C-588 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

8 Id.

9 Ver, entre otras, la sentencia C-650 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.