

C-247-99

Sentencia C-247/99

#### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Conciliación laboral

En relación con la conciliación laboral como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, establecido y desarrollado en los artículos 68 y 82 de la ley 446 de 1998, en la presente providencia se atiende a lo decidido por esta Corporación. En tal decisión se declararon inexecutable estos dos artículos. La derogación que se hace en el artículo 167 del artículo 46 de la ley 23 de 1991, resulta, en el expediente bajo estudio, inane, es decir, inútil por carencia de objeto. Se declarará la exequibilidad de esta derogación por cuanto es el ejercicio de la facultad del legislador para derogar, por medio de una ley, lo dispuesto en otra anterior, en relación con el mismo tema.

#### CONCILIACION EN FAMILIA-Obligatoria como requisito de procedibilidad

En la conciliación en familia ocurre un fenómeno distinto al que se presentó en materia laboral, en donde la ley 446 de 1998 estableció como requisito de procedibilidad, la conciliación previa, sin existir el personal y los recursos materiales suficientes, lo que llevaba consigo la negación del acceso general a la administración de justicia. La ley 446, en el artículo 88 (bajo estudio), modificó estos aspectos, amplió el número de servidores públicos ante los que se deberá adelantar la conciliación, pues, además del Defensor de Familia, también tienen competencia el Juez de Familia, el Comisario de Familia y el Juez Promiscuo Municipal, éste último, a falta de alguno de los anteriores, y convirtió la conciliación en requisito de procedibilidad. Es necesario hacer la siguiente observación: en el inciso segundo no se hace referencia al Juez Promiscuo Municipal. Sin embargo, esta aparente omisión debe superarse bajo el entendido de que, para efectos de la conciliación como requisito de procedibilidad, cuando no exista alguna de las autoridades allí señaladas (Jueces de Familia, Defensores de Familia o Comisarios de Familia), ella deberá adelantarse ante el Juez Promiscuo Municipal. La conciliación previa obligatoria en materia de familia, resulta executable sólo si corresponde a los asuntos establecidos en el inciso segundo del artículo 88, y si dentro de las autoridades ante las que puede llevarse a cabo, está incluido el Juez Promiscuo Municipal, cuando no exista en el sitio, alguno de los otros funcionarios que la norma señala: Juez de Familia, Comisario de Familia, pues el Juez Promiscuo Municipal, también tiene competencia en asuntos de familia señalados por la ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, del decreto 2272 de 1989.

#### LEGISLADOR-Facultad para establecer títulos de idoneidad

Sobre la facultad del legislador de imponer requisitos para obtener títulos de idoneidad profesional, en primer lugar, se debe recordar : a) que la facultad del legislador para este asunto no es ilimitada, sino que debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y con la jurisprudencia constitucional; y, b) cuando la Constitución menciona los derechos adquiridos, esta expresión ha de entenderse como referida a las situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la ley, y no con las meras expectativas.

## SERVICIO LEGAL POPULAR-Constitucionalidad

La Corte ha desarrollado el principio de la solidaridad social y el deber de colaboración con el buen funcionamiento de la administración de justicia, deberes establecidos en el artículo 95, ordinales 2 y 7, de la Constitución. La Corte considera que son aplicables todos los principios, y que se cumplen los requisitos para que el legislador estableciera en la ley 446 de 1998 la obligatoriedad del servicio legal popular, para obtener el título de abogado, pues, los fines perseguidos por el legislador son proporcionados, justificados y guardan relación con la profesión.

## DERECHOS ADQUIRIDOS DE ACTUALES ESTUDIANTES DE DERECHO

Los derechos adquiridos comprenden las situaciones individuales y subjetivas ya consolidadas, que no pueden ser menoscabadas por disposiciones futuras. Pero, en materia de exigencia de títulos de idoneidad para ejercer las profesiones, la Corte ha señalado que si los nuevos requisitos impuestos por el legislador cumplen la finalidad, no es posible ampararse en los derechos adquiridos para oponerse a las nuevas reglamentaciones.

## SERVICIO LEGAL POPULAR Y DERECHO A LA IGUALDAD

Sobre el cargo referente a que el servicio legal popular introduce diferencias con otras profesiones como la arquitectura, la ingeniería, etc., nada resulta más adecuado que recordar lo dicho por esta Corporación en relación con que la profesión de abogado es muy distinta a las demás, y entraña un riesgo social que puede afectar a terceros, lo que hace que resulten coherentes los límites y diferencias que se introduzcan, y que persigan el debido cumplimiento de la misión del abogado en la sociedad. No existe violación del derecho a la igualdad al exigir como requisito para obtener el título, la prestación del servicio legal popular, pues, los demandantes comparan la profesión de abogado con otras profesiones de naturaleza completamente diferente en el desempeño de ellas en la sociedad.

## SERVICIO LEGAL POPULAR Y DERECHO AL TRABAJO-Argumentos de conveniencia

Respecto de los cargos sobre supuesta violación al derecho al trabajo y al estudio, al señalar los demandantes que estudian derecho de noche, y que tendrán que renunciar a sus trabajos diurnos para prestar el servicio legal popular, como requisito obligatorio para obtener el título de abogado, poniendo en peligro el sustento de sus familias, la Corte señala que los argumentos aducidos no afectan la constitucionalidad de las normas demandadas, pues, como salta a la vista, razones como las expresadas por los demandantes, son de conveniencia o inconveniencia, respecto del contenido de la norma, por lo que ellas quedan bajo la apreciación soberana del legislador.

## AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Requisitos previos para obtener título de abogado/REQUISITOS LEGALES-No se homologan ni se sustituyen

La norma acusada se circunscribe a establecer como uno de los requisitos previos a la obtención del título de abogado, la prestación del servicio legal popular, sin que, en esta norma, se regulen los aspectos de orden académico de que tratan las disposiciones legales, asuntos estos a los cuales, simplemente se hace alusión, pues no se crean ni se reglamentan

por el artículo 149 de la ley 446 de 1998. La referencia que hace el inciso 2o. del artículo citado, debe entenderse como genérica. Ello entraña que no está atada a una normatividad determinada, - como por ejemplo, el decreto 1221 de 1990 -, sino que se extiende a toda regulación presente o futura de los requisitos que contemple la ley para la obtención del título de abogado. De otra parte, podría sostenerse que en la expresión final del mismo inciso segundo del artículo 149, que dice: "Los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución", debe ser declarada inconstitucional, en razón de que impide que se homologuen o sustituyan los requisitos contemplados en la ley para la obtención del grado de abogado. En este punto, cabe reiterar que cuando en la frase acusada se habla de la ley, no se hace referencia a una ley específica. Por lo tanto, dicha norma tiene únicamente por fin fijar una pauta general, un marco acerca de las posibles regulaciones legales sobre la materia, en el sentido de que los requisitos que contemplen las leyes para acceder al título de abogado, no podrán ser omitidos, homologados o sustituidos. La simple determinación de que la ley puede fijar unos requisitos mínimos e insoslayables para obtener el título, no invade la autonomía universitaria. Ello no significa que, eventualmente, los requisitos particulares sean todos, en sí mismos, constitucionales. Lo que implica es que la determinación de la constitucionalidad de cada exigencia debe realizarse en forma separada, estudiando su contenido concreto a la luz de la Constitución Política.

**PRINCIPIO UNIDAD DE MATERIA-Relación teleológica entre la descongestión de la justicia y los requisitos exigidos para ser abogado**

En relación con la presunta violación de la unidad de materia de la ley, establecida en el artículo 158 de la Constitución, por introducir en una ley de descongestión de la justicia, requisitos para acceder al título de abogado, hay que señalar no le asiste razón al demandante, pues, precisamente, si se cumplen los propósitos del servicio legal popular, éste puede convertirse en una valiosa herramienta en la descongestión, eficacia y acceso a la administración de justicia. Además, el juez debe examinar si existe una conexión entre el ánimo fundamental de la ley y la norma examinada. En este caso, se observa que la norma hace parte de una serie de disposiciones dirigidas a regular el servicio legal obligatorio - que se orienta a realizar los dos objetivos perseguidos por la ley -, el cual es erigido como un requisito insustituible para obtener el título de abogado. El inciso acusado constituye una regulación propia del mencionado servicio legal obligatorio. Y si bien ella amplía su mandato a los demás requisitos legales, no por ello vulnera el principio de unidad de materia, pues todo el título I de la Parte V de la ley, trata sobre una exigencia para la obtención del título, y es oportunidad propicia para regular otras exigencias.

**SERVICIO LEGAL POPULAR-Finalidad**

Si la finalidad del servicio legal popular es la de colaborar en los propósitos de descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, parecería irrazonable que pudiera cumplirse en áreas o funciones que nada tienen que ver con tales propósitos. En estos casos, no sólo se estaría vulnerando el principio de unidad de materia, sino que se estaría imponiendo a los estudiantes de derecho, una obligación inútil e innecesaria, al menos, en términos de las finalidades planteadas por la propia ley.

**SERVICIO LEGAL POPULAR-Cargos en que se puede prestar**

Resulta constitucional el que se pueda prestar el servicio legal popular en los establecimientos de reclusión penitenciaria o carcelaria, como Director o Subdirector. No ocurre lo mismo en relación con las actividades descritas en los numerales 4 y 5 del artículo 151. Realmente, las actividades allí descritas : “4. Haber desarrollado labores jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal” y “5. Haber prestado su servicio como abogado o asesor jurídico de entidad bajo vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de Valores o de Sociedades”, no resultan ser cargos que guarden relación con las finalidades de la ley 446 de “descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”. En el caso del numeral 4, es claro que las actividades se desarrollarían en entidades públicas, pertenecientes a la rama ejecutiva, en forma que es difícil relacionar con la rama judicial, y, en el segundo caso (numeral 5), aunque parece razonable que un estudiante de derecho que se encuentre inclinado por el derecho comercial, bursátil o financiero, pueda prestar sus servicios en una de las entidades de que trata el numeral estudiado, sin embargo, tales funciones poco o nada tienen que ver con la descongestión y eficiencia de la administración de justicia o con el apoyo jurídico a los grupos más pobres de la población, para garantizar su derecho de acceso a la administración de justicia.

#### SERVICIO LEGAL POPULAR-Término/SERVICIO LEGAL POPULAR-Remunerado o gratuito

Al realizarse un estudio sistemático de las normas, se ve que el legislador estableció, como regla general, la prestación del servicio legal popular por el término de un año. Contempló, expresamente, cuándo el servicio debería ser remunerado y tuvo en cuenta el número de procesos (de 15 a 25), para introducir diferencias en cuanto al tiempo de duración del servicio, lo mismo que sobre el lugar en donde se debe prestar. Es decir, las diferencias que introdujo el legislador no fueron objeto de falta de análisis o improvisación, ni constituyen un privilegio para algunos egresados, carentes de justificación objetiva o son irrazonables. Además, no resulta conforme a la competencia de al Corte, llegar a establecer, a través de una sentencia de constitucionalidad, una nueva norma, por ejemplo, consistente en decir que cuando el servicio legal popular se presta en forma gratuita, será de seis meses y cuando es remunerado, será de un año. Pues, se estaría invadiendo la órbita propia del legislador, que expresamente no lo quiso hacer. Recuérdese que no fue omisivo en este aspecto, y, por el contrario, fue especialmente cuidadoso al establecer las diferencias que consideró pertinentes, y que no violaran el principio de igualdad. Y, sobre el hecho de que el servicio, en algunas ocasiones, se preste en forma gratuita, se hacen aplicables todas las consideraciones que ha hecho la Corte al respecto, algunas de las cuales están transcritas al inicio de esta sentencia, y a ellas hay que remitirse. Se refieren, al análisis del principio de solidaridad social y el deber de colaboración con la administración de justicia (artículo 95, ordinales 2 y 7, de la Constitución). En consecuencia, se declararán exequibles los artículos 151, numeral 3. ; 153, literal d) ; y, 154, en cuanto establecen diferencias a las condiciones económicas y el tiempo de prestación del servicio legal popular, para cada evento concreto.

Referencia: En el expediente D-2164 se acumulan los siguientes expedientes : D-2165; D-2166; D-2167; D-2170; y, D-2178.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 68, 82, 88 (parcial), 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161 y 167 (parcial) de la ley 446 de 1998 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas 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.”

Demandantes: Bismarck Alemán Cabrera; Alberto de J. Villegas Muñoz, Alfonso Otálora Nájjar y otros; Carlos A. Ballesteros; Carlos Fredy Navia Palacios; y, Jesús Parada Uribe.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número veintidós (22), a los veintiún (21) días del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999).

#### ANTECEDENTES

Los ciudadanos de la referencia, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, demandaron la inconstitucionalidad de los artículos 68, 82, 88 (parcial), 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161 y 167 (parcial) de la ley 446 de 1998.

La Sala Plena de la Corte, en sesión del dos (2) de septiembre de 1998, resolvió acumular los expedientes D-2165, D-2166, D-2167, D-2170 y D-2178 al expediente D-2164. En consecuencia, se deben tramitar y decidir en esta misma sentencia.

Por auto del diez y ocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador inadmitió la demanda presentada por los ciudadanos Alfonso Otálora Nájjar y otros (expediente D-2166), por no cumplir con uno de los requisitos exigidos en el decreto 2067 de 1991. Una vez corregida la demanda, fue admitida en auto del treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998) y se ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto, y se comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

En relación con las intervenciones, fue recibido el escrito de la ciudadana designada por el Ministro de Justicia y del Derecho y el concepto del señor Procurador General de la Nación.

Para efectos de facilitar el examen de los seis (6) expedientes, se dividirá en dos grupos, según los respectivos temas : a) conciliación como requisito de procedibilidad y b) el Servicio Legal Popular. Se expondrán, para cada uno de estos dos grupos, los cargos, las intervenciones y las consideraciones de la Corte Constitucional.

I.- a) Expedientes d-2165 y d-2167. Demandas contra los artículos 68, 82, 88, inciso primero, y 167, parcial.

“Artículo 88. Procedibilidad. La conciliación deberá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, ante el juez de Familia, el Defensor de Familia, el Comisario de Familia, o en su defecto ante el Juez Promiscuo Municipal de acuerdo con lo establecido en el Capítulo I del presente título.

“Los Jueces de Familia, los Defensores de Familia y los Comisarios de Familia, podrán conciliar en los asuntos a que se refieren el numeral 4o. del artículo 277 del Código del Menor y el artículo 47 de la Ley 23 de 1991.”

“Artículo 167. Derogatorias. Derógase :

“1. Los artículos 22, 23, 27, 30, 31, 33, 36 a 41, 43, 46, 48, 54, 58, 68 a 71, 77, 78, 88, 92, 94, 96, 98 a 100, 104, 107, 108, 111, y 116 de la ley 23 de 1991.

“2. (...)”

a) Cargos :

Expediente d-2165 : La exigencia contenida en los artículos 68 y 88, inciso primero, consistente en la conciliación como requisito de procedibilidad, contradice el derecho amplio y sin restricciones que tienen los ciudadanos de acceder a la justicia, consagrado en los artículos 229, 228, 84 y 4 de la Constitución.

Expediente d-2167 : La exigencia contenida en los artículos 68, 82 y la derogatoria del artículo 46 (ley 23 de 1991), vulnera la Constitución, en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 13, 23, 29, 53, 89, 228, 229, 25 y 48.

Señala el demandante que la administración de justicia como función pública que es, no puede ser delegada ni privatizada en forma general, salvo las excepciones autorizadas por la ley, siempre y cuando la utilización de mecanismos alternativos para la solución de conflictos obedezca a la voluntad de las partes y no a una imposición legal.

El demandante se remonta a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 23 de 1991, en donde se estableció la obligación de acudir a las autoridades administrativas del trabajo como requisito de procedibilidad para ejercer las acciones ordinarias ante la jurisdicción laboral. Es decir, lo mismo que se consagra ahora en la ley 446. Sin embargo, en dicha ley se previó, en el artículo 46, que lo concerniente a este requisito de procedibilidad, sólo entraría a regir cuando se reestructurara el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, pues, era la única forma de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de conciliación obligatoria. Mientras esta situación se cumplía, el artículo 46, preveía que la conciliación seguiría siendo voluntaria. Pero, en el artículo 167 de la ley 446, al establecer la derogación del artículo 46 de la ley 23 de 1991, se tiene que suponer que el Ministerio del Trabajo ya se reestructuró y el requisito de procedibilidad es perfectamente exigible. Si no ha ocurrido tal cosa, el requisito hará más demorada y menos eficiente la justicia laboral, y, en consecuencia, debe ser declarado inexecutable.

Al respecto, se debe tener en cuenta que no es argumento válido señalar que no sólo el Ministerio del Trabajo realiza conciliaciones, pues ellas, también se pueden lograr en los centros de conciliación del país, por las siguientes razones :

Es un hecho notorio que en la mayoría de los municipios del país no existen tales centros, ni en todos los centros de conciliación se pueden adelantar conciliaciones laborales, por expresa disposición del artículo 98 de la ley 446. Por otra parte, los centros de conciliación, excepto los universitarios, cobran por el servicio prestado, lo que rompe el principio de gratuidad de la administración de justicia ; y, los centros universitarios no tienen presencia en todo el país.

Existe, además, otra razón : las normas que consagran este requisito de procedibilidad, con carácter obligatorio, no resultan constitucionales si se tiene en cuenta que la Carta, en los artículos 25, 53 y 93, protege el crédito laboral de manera especial. Por tal razón, su solución debe ser oportuna e inmediata, pues, está de por medio la subsistencia de la persona y su familia, y el requisito establecido en las normas demandadas, constituye un obstáculo para lograr estos propósitos.

b) Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho :

La ciudadana que intervino en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, doctora Blanca Esperanza Niño Izquierdo, expuso las razones para defender las normas demandadas. Señala la interviniente :

Las demandas parten de una premisa equivocada : considerar que la conciliación es un obstáculo para acudir a la jurisdicción laboral. Con esta base errada se olvida que el propósito de la conciliación consiste en lograr la solución definitiva de las controversias, pues, cuando se llega al acuerdo, éste presta mérito ejecutivo y posee fuerza de cosa juzgada, todo lo cual significa un ahorro de jurisdicción, tiempo y dinero para las partes, garantizando que sólo las situaciones en las que las partes no se pueden poner de acuerdo, debe ser el juez quien tome la decisión.

Los derechos ciertos e irrenunciables del trabajador, tampoco resultan afectados, pues, se recuerda que el conciliador no podrá avalar un acuerdo sobre esta clase de derechos, por expresa prohibición del artículo 83 de la misma ley 446, ni el inspector del trabajo puede aceptar esta clase de conciliaciones, constituyéndose en dos, los controles que salvaguardan las garantías de los trabajadores.

En cuanto a la pretendida inexecutable de la derogatoria del artículo 46 de la ley 23 de 1991, la interviniente señala que lo único que logró esta norma, al posponer la aplicación del requisito de procedibilidad, fue tornar inaplicable el régimen establecido para la conciliación laboral.

c) Procuraduría General de la Nación.

El señor Procurador hace algunas consideraciones acerca de la naturaleza de la conciliación. En su opinión es un mecanismo válido y eficaz para poner fin a una confrontación. Señala que no puede haber problema sobre los derechos irrenunciables, pues, es claro que los términos del acuerdo sólo pueden versar sobre las facultades y prerrogativas de carácter disponible.

La figura de la conciliación es un reconocimiento de la voluntad de las partes como fuente

legítima de contraer obligaciones jurídicas y es un instrumento para la solución de conflictos que no afecte bienes de terceros. La conciliación está amparada por la Constitución en algunos de sus artículos.

Además, la exigencia de la conciliación como requisito de procedibilidad no extingue el derecho reconocido a todas las personas para acudir ante las autoridades judiciales. Es decir, no se afecta el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 229 de la Carta.

Sobre la derogatoria del artículo 46 de la ley 23 de 1991, prevista en el artículo 167 de la ley 446 de 1998, el señor Procurador no hizo ningún pronunciamiento en particular.

Primera.- Cosa juzgada en relación con los artículos 68 y 82 de la ley 446 de 1998.

En relación con la conciliación laboral como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, establecido y desarrollado en los artículos 68 y 82 de la ley 446 de 1998, en la presente providencia se atiende a lo decidido por esta Corporación en la sentencia C- 160 de 1999, expediente d-2189. En tal decisión se declararon inexequibles estos dos artículos.

En el expediente d- 2167, bajo examen se demandó también el artículo 167 de la misma ley, en forma parcial, en cuanto deroga el artículo 46 de la ley 23 de 1991. El demandante señaló que la derogatoria del artículo 46 debe ser declarada inexequible, pues allí se preveía que las normas de conciliación laboral sólo entrarían a regir una vez el Gobierno Nacional reestructurara el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, lo cual, en realidad, nunca se hizo. Para mayor comprensión del asunto, se transcribe el artículo 46 de la ley 23 de 1991, norma que la ley 446, artículo 167 trae como objeto de derogación.

“Artículo 46.- Las disposiciones de este capítulo [\*] entrarán a regir cuando el Gobierno expida el decreto que modifique la estructura del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de conciliación obligatoria, y deroga las normas que le sean contrarias.

“Mientras entre a regir continuará funcionando la conciliación voluntaria existente en la actualidad.”

[\*] El capítulo al que hace referencia esta disposición es el “Capítulo Tercero : La conciliación laboral”.

La Corte, en la sentencia C-160 de 1999, al declarar la inexequibilidad de los artículos 68 y 82, concretamente sobre la reestructuración del Ministerio del Trabajo, realizó el siguiente análisis :

“En el proceso quedó establecido que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social no cuenta con los elementos físicos y personales para atender en forma pronta, oportuna, eficaz y eficiente las funciones que en materia de conciliación le han sido asignadas a los inspectores del trabajo.

“Del informe rendido por el titular de dicho Ministerio, a petición de la Corte, se deduce que aún no se ha reestructurado su planta de personal, con el fin de atender oportunamente las solicitudes de conciliación, pese a que la obligación de realizar dicha reestructuración ya se

había establecido en el artículo 46 de la ley 23 de 1991.” (M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell).

En consecuencia, la derogación que se hace en el artículo 167 del artículo 46 de la ley 23 de 1991, resulta, en el expediente bajo estudio, inane, es decir, inútil por carencia de objeto. Se declarará la exequibilidad de esta derogación por cuanto es el ejercicio de la facultad del legislador para derogar, por medio de una ley, lo dispuesto en otra anterior, en relación con el mismo tema.

Segunda.- Examen sobre la aplicación en asuntos de familia de los criterios expuestos en la jurisprudencia de la Corte, en la sentencia C-160 de 1999, en materia de conciliación laboral.

El criterio de la Corte expuesto en la sentencia C-160 del 17 de marzo de 1999, establece las principales características de la conciliación prejudicial, así: es un instrumento de autocomposición de un conflicto ; constituye una actividad preventiva ; no tiene carácter judicial ; es un mecanismo útil para la solución de conflictos ; se extiende a los conflictos susceptibles de ser transados ; y, es el resultado de una actividad reglada por el legislador.

En la misma sentencia se reiteró la jurisprudencia que sobre el asunto ha señalado la Corte, especialmente, en la sentencia de la ley Estatutaria de la Justicia, en donde dijo : “Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales” (sentencia C-037 de 1996, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa). Además, se recordó que en la sentencia C-165 de 1993, la Corte expresó que “La conciliación es no solo congruente con la Constitución de 1991, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar los conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el presunto contrincante.” (M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz).

Sin embargo, la Corte, en la misma sentencia C-160 de 1999, consideró que para que operara la conciliación como requisito de procedibilidad, en materia laboral, deben cumplirse unas condiciones mínimas. Estas condiciones son las siguientes :

“No habría ningún problema en admitir la posibilidad de establecer la conciliación prejudicial en materia laboral, como requisito de procedibilidad, con miras a realizar los fines constitucionales antes mencionados, siempre que se den las siguientes condiciones : I) que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presenten por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral ; II) que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación ; III) que se defina, tratándose de conflictos que involucran a la Nación o a entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social si, además, del agotamiento de la vía gubernativa se requiere agotar la conciliación, o si ésta sustituye el procedimiento no relativo a dicho agotamiento ; IV) que se establezca que la petición de conciliación, interrumpe la prescripción de la acción ; V) que se determine un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación expirado el cual las partes tienen libertad para acceder a

la jurisdicción laboral.

“Las referidas condiciones, a juicio de la Corte, constituyen las bases mínimas que permiten asegurar, no sólo las finalidades constitucionales que se persiguen con la conciliación laboral prejudicial, instituida como un requisito de procedibilidad necesario para dar paso al proceso judicial, sino el fácil y rápido acceso a la justicia. Dicho acceso no puede quedar supeditado a la exigencia de requisitos exagerados, irrazonables y desproporcionados contenidos en la respectiva regulación normativa, ni ser obstaculizado en razón de omisiones del legislador, que igualmente conduzcan a que la normación se torne irrazonable y desproporcionada.” (sentencia C-160 de 1999, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell).

Como consecuencia de este análisis, la Corte sometió el requisito de procedibilidad, en materia laboral, al examen de las bases mínimas que expuso en la citada sentencia, y determinó que ellas no se cumplían. Por consiguiente, resolvió declarar la inexecutable de la obligación impuesta en los artículos 68 y 82, de acudir a la conciliación, antes de intentar las acciones judiciales laborales pertinentes.

Para el asunto bajo estudio, sobre el requisito de procedibilidad mencionado en materia de familia, establecido en el artículo 88, no es posible aplicar en forma mecánica todos los criterios expuestos por la Corte en asuntos laborales y deducir que si en materia laboral no se cumplían los requisitos, en familia, necesariamente, ocurriría lo mismo. Hay, en consecuencia, que examinar el tema de acuerdo con la naturaleza propia del proceso de familia. De allí que resulte que sólo es posible realizar el examen de constitucionalidad sobre los dos primeros requisitos transcritos (medios materiales y personales suficientes, y establecimiento de los conflictos susceptibles de conciliación), pues, los tres restantes, señalados en la sentencia (procesos en los que se involucra a la Nación y la vía gubernativa; prescripción de la acción; y, término para intentar la conciliación), no corresponden a la naturaleza de los asuntos de familia, sino que son propios de lo laboral.

Se hará pues, el examen correspondiente :

a) El primer requisito dice : “que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presenten por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral.”

Del artículo 88 fue demandado el primer inciso. Allí se dice que la conciliación en asuntos de familia deberá intentarse ante el Juez de Familia, el Defensor de Familia, el Comisario de Familia o, en su defecto, el Juez Promiscuo Municipal.

Basta leer esta norma para deducir que se cumple este primer requisito, pues, es un hecho notorio que al menos en todos o casi todos los municipios del país existe un Juzgado, así no sea especializado, sino promiscuo, juzgado que adquiere competencia cuando no existen las otras autoridades señaladas en este primer inciso.

Confirma esta apreciación el hecho de que si en el país existen 1.074 municipios, según dato del 13 de abril de 1999, suministrado por la Federación Colombiana de Municipios, y en la publicación del Consejo Superior de la Judicatura “Atlas Judicial de Colombia” se señala que la organización judicial está distribuida así : “A nivel de municipios existe una nueva unidad

territorial denominada unidad judicial municipal, la cual está conformada por varios municipios, pero que para efectos judiciales se comporta como uno solo, diferenciándose así del concepto de circuito. El o los juzgados municipales, especializados o promiscuos, de esta unidad judicial municipal funciona en la sede que se haya definido para el efecto y tiene jurisdicción territorial y funcional sobre el resto de municipios que la conforman. En la actualidad, con fecha de corte marzo de 1998, la distribución territorial de la jurisdicción ordinaria, sin incluir la justicia regional, comprende 31 distritos judiciales, 190 circuitos judiciales, 14 circuitos penitenciarios y carcelarios y 1.071 municipios en todo el país” (página 37). Es posible concluir, entonces, que existen los medios materiales y personales suficientes, con un cubrimiento total en el país, a través de la nueva figura de las unidades judiciales municipales, para atender las peticiones de conciliación, como requisito de procedibilidad en asuntos de familia.

Es decir, en la conciliación en familia ocurre un fenómeno distinto al que se presentó en materia laboral, en donde la ley 446 de 1998 estableció como requisito de procedibilidad, la conciliación previa, sin existir el personal y los recursos materiales suficientes, lo que llevaba consigo la negación del acceso general a la administración de justicia.

b) Segundo requisito : “que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación.”

En relación con este requisito habrá que analizar el contenido del artículo 88 completo, para determinar si están especificados los asuntos que pueden ser conciliados. Se recuerda lo que dice la norma :

“Artículo 88. Procedibilidad. La conciliación deberá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, ante el juez de Familia, el Defensor de Familia, el Comisario de Familia, o en su defecto ante el Juez Promiscuo Municipal de acuerdo con lo establecido en Capítulo I del presente título.

En relación con este artículo hay que hacer las siguientes observaciones : a) el inciso segundo no fue demandado, pero es necesario referirse a él, para analizar si se cumple el segundo requisito sobre la determinación expresa de los conflictos susceptibles de ser conciliados ; b) en el inciso segundo se utiliza una expresión diferente a la del inciso primero que introduce dudas sobre la obligatoriedad del intento de conciliación ; y, finalmente, c) llama la atención que en este segundo inciso no se mencione al juez promiscuo municipal. Habrá que analizar estos temas para arribar a la solución constitucional pertinente.

Según este artículo, los asuntos susceptibles de conciliación son : los del numeral 4o. del artículo 277 del Código del Menor y los señalados en el artículo 47 de la ley 23 de 1991. Para efectos ilustrativos se transcribe a qué asuntos corresponden estas normas:

Código del Menor:

“Artículo 277. El Defensor de Familia es funcionario público al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y le competen las siguientes funciones :

“(…)

“4. Aprobar, con efecto vinculante, cuando no haya proceso judicial en curso, las conciliaciones entre cónyuges, padres y demás familiares, sobre los siguientes asuntos :

“a) Fijación provisional de residencia separada ;

“b) Fijación de cauciones de comportamiento conyugal :

“c) Alimentos entre cónyuges, si hay hijos menores :

“d) Custodia y cuidado de los hijos, padres o abuelos y alimentos entre ellos ;

“e) Regulación de visitas, crianza, educación y protección del menor.”

Y la ley 23 de 1991, artículo 47 establece los siguientes asuntos en conciliación de familia :

“Artículo 47.- Podrá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, o durante el trámite de éste, la conciliación ante el Defensor de Familia competente, en los siguientes asuntos :

“a) La suspensión de la vida en común de los cónyuges ;

“b) La custodia y cuidado personal, visita y protección legal de los menores ;

“c) La fijación de la cuota alimentaria ;

“d) La separación de cuerpos del matrimonio civil o canónicos ;

“e) La separación de bienes y la liquidación de las sociedades conyugales por causa distinta de la muerte de los cónyuges, y

“f) Los procesos contenciosos sobre el régimen económico del matrimonio y derechos sucesorales.”

Cabe anotar que las normas transcritas establecían que las conciliaciones sobre los asuntos mencionados se adelantarían ante el Defensor de Familia, aún estando en curso el proceso respectivo (art. 47). La ley 446, en el artículo 88 (bajo estudio), modificó estos aspectos, al ampliar el número de servidores públicos ante los que se deberá adelantar la conciliación, pues, además del Defensor de Familia, también tienen competencia el Juez de Familia, el Comisario de Familia y el Juez Promiscuo Municipal, éste último, a falta de alguno de los anteriores, y convirtió la conciliación en requisito de procedibilidad.

También es necesario hacer la siguiente observación: en el inciso segundo no se hace referencia al Juez Promiscuo Municipal. Sin embargo, esta aparente omisión debe superarse bajo el entendido de que, para efectos de la conciliación como requisito de procedibilidad, cuando no exista alguna de las autoridades allí señaladas (Jueces de Familia, Defensores de Familia o Comisarios de Familia), ella deberá adelantarse ante el Juez Promiscuo Municipal. Para este entendimiento, basta recordar que tal fue el criterio que se tuvo en cuenta cuando se expidió el decreto 2272 de 1989 “Por el cual se organiza la jurisdicción de familia, se

crean los despachos judiciales y se dictan otras disposiciones". Como se recuerda, allí se otorgó competencia a los jueces civiles y promiscuos municipales para algunos asuntos en familia, en consideración de que no existía la justicia especializada, en algunos municipios del país.

Finalmente, en razón de la deficiente redacción del artículo, existe una aparente contradicción entre lo dicho en el primer inciso y en el segundo, que incide sobre la obligatoriedad del requisito de procedibilidad en materia de familia. En efecto, en el primero, se establece la obligación de intentar, previamente a la iniciación del proceso judicial, la conciliación. Tal obligación se impone en forma general y sin señalar sobre cuáles asuntos es obligatorio adelantar la conciliación. En el inciso segundo, se dice que los funcionarios allí señalados (Jueces de Familia, Defensores de Familia o Comisarios de Familia) "podrán" conciliar sobre los asuntos mencionados en el Código del Menor y de la ley 23, art. 47, antes transcritos.

Sólo mediante una interpretación armónica es posible entender lo que quiso decir el legislador en este artículo, para examinar su exequibilidad o inexecutable. Para ello es preciso acudir a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, sobre "el principio de conservación del derecho", que se desarrolla en la búsqueda de "preservar la labor del Congreso". Asuntos que examinó esta Corporación en la sentencia C-600A de 1995. Es claro que el acudir a estos principios, no puede implicar la posibilidad de que la Corte acabe por crear una nueva norma, no prevista por el legislador, en aras de enmendar la labor del Congreso.

Por ello, la conciliación previa obligatoria en materia de familia, resulta exequible sólo si corresponde a los asuntos establecidos en el inciso segundo del artículo 88, y si dentro de las autoridades ante las que puede llevarse a cabo, está incluido el Juez Promiscuo Municipal, cuando no exista en el sitio, alguno de los otros funcionarios que la norma señala: Juez de Familia, Comisario de Familia, pues, se repite, el Juez Promiscuo Municipal, también tiene competencia en asuntos de familia señalados por la ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, del decreto 2272 de 1989.

Bajo estas consideraciones se declarará exequible el artículo 88 de la ley 446 de 1998.

I.- Segundo. Demandas contra los artículos del 149 a 161. Los expedientes d-2164, d-2165 demandan sólo el artículo 160, los expedientes d-2166, d-2170 y d-2178 demandan todas las normas.

Establecen los artículos demandados :

"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 p<sup>o</sup>sum 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 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 en 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 los organismos de la Rama Jurisdiccional, del 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 Centros 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 su servicio, 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 31 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.

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

“5. Haber prestado su servicio como Abogado o asesor jurídico de entidad bajo la vigilancia de las Superintendencias Bancaria, de Valores o de Sociedades.

“Parágrafo 1o. 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.

“Parágrafo 2o. 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.”

“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 pónsum 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 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 la actividades a desarrollarse por el egresado son de carácter remunerado o gratuito.

“Parágrafo 1o. 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 cuáles 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.

“Parágrafo 2o. 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.

“Parágrafo 3o. 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 (1) 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 del 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 2o. de la Ley 270 de 1996, la Defensoría del Pueblo velará por que 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 sus funciones se extienda a todo el territorio nacional, así como el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley.”

“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.”

“Artículo 161. Abogados inscritos. Los abogados inscritos que actúen como defensores de oficio de manera gratuita y permanente, como mínimo, dentro de diez (10) procesos anualmente, tendrán derecho a que se les garantice la prestación de los servicios de seguridad social a cargo del Estado, en igualdad de condiciones al personal vinculado a la Defensoría del Pueblo, pero los aportes serán cubiertos en su integridad por el Estado a través del régimen subsidiado previsto por las disposiciones legales que regulan la materia.

“Para los casos en que el abogado atienda procesos con pluralidad de sindicatos el número de procesos señalados en el inciso anterior se reducirá a seis (6).”

a) Cargos :

Expediente d-2166 : los alumnos de quinto año nocturno de la Facultad de Derecho de la Gran Colombia de Bogotá demandan, en general, los artículos 149 a 161 de la ley 446, por violar el preámbulo y los artículos 13, 25, 26, 58, 67 y 73 de la Constitución. El concepto de violación lo explican así :

- Desconocimiento al derecho a la igualdad (art. 13) : hasta antes de la ley 446, para optar por el título de abogado, los requisitos eran similares a los de otras profesiones, como arquitectura, contaduría, ingeniería, psicología, economía, etc. Es decir, sólo se requería terminar las materias correspondientes al pénsum, presentar y aprobar los exámenes preparatorios y la tesis. Pero ahora se establece un nuevo requisito : el servicio legal popular, con las siguientes características : es obligatorio (art. 149) ; de un año de duración (art. 154) ; no es susceptible de homologación, omisión o sustitución (art. 149) ; se debe realizar después de terminar y aprobar materias (art. 153) ; se debe prestar únicamente en los lugares autorizados por el art. 151 ; las labores son de tiempo completo y dedicación exclusiva (art. 151) ; las funciones son de carácter jurídico (art. 151, parágrafo 2) ; y, para su cumplimiento se deben observar el procedimiento y las formalidades de los arts. 152, 153 y 154.

Este requisito de servicio legal popular es tan estricto y desventajoso que viola la igualdad en

relación con otras profesiones. Además, vulnera el principio jurídico de que la ley debe ser general, impersonal y abstracta, pues, se legisló sólo para la profesión de abogado.

En cuanto a la vulneración del derecho al trabajo en condiciones justas, los demandantes señalan que el sólo hecho de alargar la carrera un año es injusto, pero, el problema va más allá, pues, los estudiantes de la jornada nocturna, generalmente, son personas de clase media, adultas, casadas, con hijos, que trabajan durante el día, y que están haciendo un gran esfuerzo laboral y educativo, con la esperanza de mejorar su situación económica, laboral, familiar y social.

Sin embargo, el requisito de un año de servicio legal popular, de tiempo completo y dedicación exclusiva, es “un golpe mortal” para los trabajadores-estudiantes, que no pueden darse el lujo de renunciar a sus respectivos trabajos, del que dependen sus familias, para cumplir un requisito que les permita obtener el título.

Además, a pesar de que la ley obliga al egresado a trabajar en las condiciones en ella expuestas, en la misma ley no se establece una contraprestación económica, como retribución justa y equitativa al trabajo que se impone.

En cuanto al desconocimiento de la libertad para escoger profesión u oficio, consideran los demandantes que con los nuevos requisitos exigidos por la ley, se está limitando a las personas que escojan libremente la profesión de abogado.

También señalan que hay desconocimiento de los derechos adquiridos de los estudiantes actuales. Muchos de ellos, en julio de 1999, ya habrán cursado más del 50% de las materias que constituyen el pénsum académico, sin embargo, los derechos inherentes a esta situación serán desconocidos por el sólo hecho de no haber terminado estudios antes de la citada fecha.

Finalizan los demandantes manifestando que los preceptos impugnados violan también los derechos al acceso al conocimiento, a la ciencia, a la permanencia en el sistema educativo, el fomento a la cultura en igualdad de oportunidades, por medio de la enseñanza científica y profesional.

Considera que estas disposiciones violan los artículos constitucionales 13, 25, 53, 48, 58, 69, 95, 158. Como algunos de los cargos que expone el demandante en este expediente son semejantes a los ya presentados, sólo se hará referencia a los que ofrecen diferencias.

El artículo 13 se vulnera puesto que sólo a una pequeña parte de la ciudadanía (los estudiantes de derecho), se le impone ejercer en forma gratuita una labor, mientras que con los abogados inscritos (art. 161), el legislador es menos riguroso al respecto.

También se viola el artículo 69 de la Carta, que consagra la autonomía universitaria, al imponer, a través de la ley, requisitos adicionales para obtener el título de abogado. Y se viola el principio de la irretroactividad de la ley, al establecer obligaciones que violan los derechos adquiridos.

Por otra parte, la ley 446 violó el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, al consagrar requisitos para la carrera de abogado, en una ley que se

encamina a la descongestión de la justicia.

Según el demandante, el artículo 159 de la ley 446 al señalar que quienes realizan el servicio legal popular cumplen funciones de “abogados de pobres”, está remitiendo a la institución del amparo de pobreza, prevista en el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil. En la norma procedimental se establece la remuneración del apoderado. Y, concluye, señalando que los servicios serán remunerados.

Pide a la Corte realizar una audiencia pública para resolver esta demanda.

Expediente d-2178 : el actor demanda el artículo 149 de la ley 446, por razones semejantes a las mencionadas en el expediente d-2178.

Los expedientes d-2164 y d-2165 demandan sólo el artículo 160 de esta ley. Se exponen los argumentos en relación con este artículo :

Expediente d-2164 : al establecer en el artículo 160, que es obligatorio prestar el servicio legal popular, por parte de los actuales estudiantes de derecho, excepto para aquellos a los que les falten dos semestres para terminar sus estudios, se violan los artículos 13, 25, 58 y 67 de la Constitución.

El demandante propone a la Corte, como petición principal, que este artículo 160 sea declarado inconstitucional, y que, en consecuencia, no se aplique a los actuales estudiantes de derecho, sino sólo a quienes ingresen a estudiar derecho a partir del 7 de julio de 1998. Esto con fundamento en los derechos adquiridos, pues, una persona no puede iniciar una carrera universitaria bajo unas reglas de juego, y, después, se le impongan nuevas reglas sólo en perjuicio de los estudiantes. En efecto, con la ley 446, la carrera de derecho pasa de cinco años a seis. El derecho adquirido que solicita el demandante proteger no corresponde a obtener el grado o a “ganar el año”, pues, estos derechos se logran de acuerdo con los resultados académicos, sino que el carácter de derecho adquirido reposa en el derecho de los estudiantes a que la carrera de abogado por ellos escogida, no se prolongue un año más.

Como petición subsidiaria, el demandante solicita a la Corte que si la norma es declarada exequible, dicha exequibilidad se haga en forma condicionada, entendiéndose que es aplicable, tal como está prevista en la ley, a los estudiantes de derecho diurno. Pero, para los estudiantes nocturnos, sólo se aplica a quienes el 7 de julio de 1999 hubieren terminado sexto semestre (folio 2). El fundamento de esta distinción se basa en que la ley no puede tratar igual situaciones de hecho diferentes : los estudiantes nocturnos trabajan en el día y su carrera dura un año más. En consecuencia, la ley debe darles un tratamiento preferencial, aplicando lo que se ha denominado una “discriminación positiva”.

La norma como está consagrada viola los artículos constitucionales a la igualdad en educación y trabajo, pues no sólo empeora la situación de los actuales estudiantes, sino, especialmente, la de los estudiantes nocturnos. Los estudiantes demorarán más tiempo en poder vincularse al mundo laboral productivo o rentable, lo que constituye violación al derecho al trabajo.

Expediente d-2165 : el demandante considera que el artículo 160 debe aplicarse a quienes inicien sus estudios de derecho a partir del 8 de julio de 1998, y no a aquellas personas que iniciaron sus estudios antes de la vigencia de esta ley 446 de 1998.

La norma, tal como está consagrada, vulnera el artículo 13, pues se aplica a unos estudiantes y a otros no, ya que a pesar de que ambas clases de estudiantes empezaron sus respectivas carreras antes del 7 de julio de 1998, sin embargo, sólo a un sector de ellos se les exige el llamado servicio legal popular.

Considera el demandante que la gran congestión judicial que existe en el país no se soluciona simplemente sacrificando los derechos de un grupo de ciudadanos, a las que se les imponen normas como la demandada, sino logrando que el Estado invierta, de manera social, en la administración de justicia.

b) Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La interviniente del Ministerio de Justicia y del Derecho señala que no le asiste razón a quienes consideran que el artículo 160 demandado viola los derechos adquiridos, pues, en el presente caso, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en numerosas jurisprudencias, la posibilidad de obtener un título en determinada profesión, no es un derecho adquirido sino una mera expectativa. Es claro que al iniciar la carrera, los estudiantes no son titulares del título de abogado, sino que lo obtendrán cuando cumplan los requisitos exigidos. Además, el servicio social de asistencia legal se estableció no con fines egoístas, sino con el propósito de servir a los intereses de la justicia y del Estado.

Manifiesta la interviniente que la libertad de escoger profesión u oficio no pugna con la facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad. Así lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-226 de 1994.

Se debe considerar que las funciones que entrarán a desempeñar los estudiantes, relacionadas en el artículo 151 de la ley 446 de 1998, se encaminan directamente a apoyar la administración de justicia. En consecuencia, la asistencia legal popular sirve, por una parte, de medio para adquirir la experiencia profesional como abogado, y, por la otra, es una forma para que la carrera de abogado tenga una connotación social, sin esperar necesariamente una retribución.

Así mismo, la interviniente menciona que no existe la pretendida desigualdad en relación con el artículo 161 de la ley 446, al establecer unas prerrogativas a los abogados en ejercicio que no obstante que pueden cobrar por sus servicios, optan por prestar sus servicios en la defensoría de oficio, prerrogativas que no se aplican a los estudiantes. No hay desigualdad, pues no se está frente a situaciones iguales.

Sobre la pretensión de uno de los demandantes consistente en aplicar el régimen de los abogados de los pobres, establecido en el Código de Procedimiento Civil, art. 164, a la asistencia legal popular, la interviniente señala que la institución de abogado de los pobres se predica de quienes ostentan el título de abogado, caso que no corresponde al servicio que se establece en esta ley 446. Además, lo que consagra el artículo 159 de la ley 446 se refiere al régimen disciplinario aplicable y no a los honorarios de los abogados de los pobres,

asuntos muy distintos.

c) Procurador General de la Nación.

El Procurador señala que la facultad de regular la expedición de títulos de idoneidad fue conferida al Congreso por la Constitución, en desarrollo del artículo 26 de la Carta. Con base en esta facultad, el legislador puede establecer nuevos requisitos a las profesiones que impliquen riesgo social para la comunidad. Así se garantiza que el ejercicio de la profesión se realice por quien posea los conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar con idoneidad la labor.

Además, no se puede sostener que con base en los derechos adquiridos de los estudiantes, el legislador no pueda introducir requisitos para obtener títulos de idoneidad, pues los estudiantes sólo tienen meras expectativas frente a ellos.

El señor Procurador considera que a los demandantes tampoco les asiste razón cuando comparan la profesión del derecho con las demás profesiones. Sobre todo cuando lo que demandan se relaciona directamente con lo que concierne a la profesión : contribuir a la solución del “colapso de la administración de justicia.” Considera que esta sola razón justifica la constitucionalidad de asistencia legal obligatoria.

En relación con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 446, sobre el envío de listas a las entidades nominadoras, en donde los estudiantes puedan realizar sus prácticas, el señor Procurador estima que este precepto debe interpretarse en el sentido de que para el ingreso a las entidades, deben cumplirse los requisitos legales, como sería la presentación de concurso público, si se trata de cargos de carrera, con el fin de respetar los derechos de todas las personas a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad.

Además, considera el señor Procurador que debe señalarse que el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y de la Defensoría del Pueblo, previstas en los artículos 152 a 158, deben interpretarse en el sentido de que las omisiones o retardos en que incurran las señaladas entidades, no deben afectar los intereses de las personas que habiendo cumplido, no fueren ubicados dentro del tiempo establecido.

## II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Los cargos que se señalan en relación con las disposiciones demandadas están referidos con los siguientes temas : los derechos adquiridos de los actuales estudiantes de derecho ; la naturaleza del servicio legal popular establecido por la ley y si la exigencia obligatoria de prestarlo, vulnera los derechos a la igualdad, al trabajo y a la educación, y, especialmente, la autonomía universitaria; y si se vulnera el principio de la unidad de materia.

El examen de estos puntos, debe realizarse desde la perspectiva de la facultad del legislador para establecer requisitos de idoneidad para otorgar títulos profesionales.

Primero.- La facultad del legislador de imponer requisitos para obtener títulos de idoneidad y su relación con los derechos adquiridos.

Sobre la facultad del legislador de imponer requisitos para obtener títulos de idoneidad

profesional, en primer lugar, se debe recordar : a) que la facultad del legislador para este asunto no es ilimitada, sino que debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y con la jurisprudencia constitucional ; y, b) cuando la Constitución menciona los derechos adquiridos, esta expresión ha de entenderse como referida a las situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la ley, y no con las meras expectativas.

En consecuencia, para determinar si les asiste razón a los demandantes en cuanto a los cargos sobre la vulneración de los artículos constitucionales que se refieren a los derechos adquiridos, se recordarán, en lo pertinente, algunas de las sentencias de esta Corporación que señalan los límites del legislador al momento de imponer nuevos requisitos para obtener títulos de idoneidad profesional :

a) - En relación directa con la libertad para escoger profesión u oficio (art. 26 de la Constitución), se consagra la facultad del legislador para exigir títulos de idoneidad. Sentencia C-190 de 1996 :

“Bajo la vigencia de nuestro ordenamiento constitucional, al lado de la libertad que tiene toda persona para escoger profesión u oficio, de conformidad con el artículo 26 de la Carta Fundamental, dicha disposición consagra además la facultad en cabeza del Legislador para exigir títulos de idoneidad y la obligación de las autoridades competentes para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones.” (sentencia C-190 de 1996, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara)

b) - Los requisitos que puede imponer el legislador, deben ser los estrictamente necesarios, útiles y proporcionados, encaminados a la protección del interés de la comunidad. Dijo la Corte :

“No obstante, el Estado sólo puede imponer las limitaciones estrictamente necesarias, útiles y proporcionadas, para la protección del interés general. En otras palabras, las reglamentaciones en materia laboral están sometidas a las exigencias generales que plantea el principio de igualdad, de manera tal que sólo resultan constitucionalmente aceptables aquellas que obedecen a una justificación objetiva y razonable y que persiguen una finalidad legítima.” (sentencia C-619 de 1996, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

c) - Una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación viola el contenido esencial del derecho. Sentencia C-606 de 1992 :

“Así mismo, dichos requisitos deben ser fijados de tal manera que obedezcan a criterios estrictos de equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas, pues una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación violaría el contenido esencial del derecho. Por último, es necesario anotar que, de una parte, los requisitos que condicionen el ejercicio de una profesión u oficio deben ser de carácter general y abstracto, vale decir, para todos y en las mismas condiciones; y de otra, la garantía del principio de igualdad se traduce en el hecho de que al poder público le está vedado, sin justificación razonable acorde al sistema constitucional vigente, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa.(sentencia C-606 de 1992, M.P., doctor Ciro Angarita Barón)

Entonces, según los principios que se han mencionado, debe examinarse si el requisito de la obligatoriedad de la prestación del servicio legal popular se adecua a lo señalado. Para ello, es preciso establecer qué es el servicio legal popular.

Segundo.- Qué es el servicio legal popular.

En primer lugar, hay que decir que la ley 446 de 1998, en el capítulo correspondiente a la prestación de este servicio (Parte V “De la asistencia legal popular”, en el Título I “Del servicio legal popular”), no contiene una definición del servicio legal popular. La ley establece sus características (es obligatorio, su duración es de un año, etc.), en dónde y la forma como se debe cumplir, pero qué es, no lo dice. En consecuencia, es pertinente acudir a los antecedentes legislativos, que permitirán ver la concepción de los legisladores en este asunto.

En la Gaceta del Congreso No. 190, (pag. 6), del 6 de junio de 1997, en el “Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley Nro. 234 de 1996 Cámara”, se lee :

“Toda vez que la abogacía tiene una función social que no se puede desconocer y que está impuesta por mandato de la Ley, se establece la judicatura como un requisito obligatorio para optar al título profesional de abogado, como una manera de generar en los futuros profesionales la conciencia de servicio social que debe animar el ejercicio del Derecho.

“En consecuencia, además de la terminación de materias, los preparatorios y la tesis de grado, el servicio legal popular deberá desempeñarse en los términos que se prevén en este mismo proyecto.

“(…)

“En efecto, como una alternativa en frente de las limitaciones que ofrece la asistencia jurídica para personas de escasos recursos, en el proyecto se incorporan disposiciones que se encaminan a canalizar los esfuerzos de los egresados de las facultades de derecho en la prestación del servicio legal popular de manera exclusiva como defensores de oficio o como abogados en representación de personas de escasos recursos, al incluir un beneficio en favor de éstos, reduciendo el tiempo de servicio a nueve meses. (...)” (se subraya)

Del estudio de las normas, se desprende que esta intención del legislador se reflejó en el desarrollo de los artículos 149 a 160. Allí se establece cómo se realiza en la práctica la prestación del servicio legal popular por parte de los egresados para optar para el título de abogado. Los egresados deben poner a disposición de la comunidad, para estos efectos, la más necesitada, los conocimientos adquiridos en la Universidad. Se logra así un doble propósito : que el egresado adquiriera experiencia con responsabilidad (son aplicables las normas disciplinarias de los abogados), y se beneficia la comunidad al contar con egresados que pueden ejercer funciones jurídicas, al servicio de las personas de escasos recursos.

Sobre este preciso asunto, la Corte ha desarrollado el principio de la solidaridad social y el deber de colaboración con el buen funcionamiento de la administración de justicia, deberes establecidos en el artículo 95, ordinales 2 y 7, de la Constitución. En efecto, cuando se avocó el estudio de la obligatoriedad del cargo de defensor de oficio, esta Corporación señaló que

resulta congruente con los deberes del ciudadano consagrados en la Constitución, el hecho de exigir la colaboración de las personas con la administración de justicia, y, con mayor razón, si se trata de abogados. También dijo que no es injusto el hecho de que por el desempeño de la labor de defensor de oficio, no se reciba ninguna remuneración. En lo pertinente, la sentencia señaló :

“En efecto, si conforme al artículo 95-7 de la Carta Política, es deber cívico de todo ciudadano “Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”, con mayor razón lo es del abogado, quien dada su misión de “defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares”, tiene además una labor social que cumplir, la cual fue definida por el legislador así: “la abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia” (arts. 1 y 2 decreto 196/71).

“Entonces, resulta congruente con esos mandatos que se exija su colaboración con la justicia, desempeñándose como defensor de oficio en asuntos penales, cargo que como ya se ha reiterado, vendría a ser excepcional, pues corresponde ejercerlo a los abogados de la Defensoría del Pueblo y sólo en el evento de que no exista defensor público en el lugar donde se adelanta el proceso, o no sea posible designarlo inmediatamente, se podrá nombrar a un abogado ajeno a ese organismo, esto es, un particular.

“Es conveniente subrayar que quien ejerce las funciones de defensor de oficio no sufre una injusta discriminación con respecto a quienes reciben por el desempeño del cargo alguna remuneración. Las condiciones excepcionales que justifican su nombramiento -imposibilidad de hecho de que sea ejercida la defensa a cambio de una contraprestación económica-, determinan que, en beneficio del procesado carente de recursos y del debido proceso, se exija de quien ejerce una profesión a la que es inherente un sentido social y humanitario, que haga un pequeño sacrificio en aras de la recta administración de justicia que está llamado a servir.

“Es que dentro de una filosofía solidarista como la que informa a la Constitución colombiana, no siempre las cargas que la conducta altruista implica deben ser asumidas por el Estado. Exigir como obligatoria una prestación que redunde en beneficio social y que no es excesivamente onerosa para quien la rinde, está en armonía con los valores que inspiran nuestra Carta. Claro está que los recursos presupuestales de que dispone la Defensoría del Pueblo, deben ser distribuidos de manera equitativa y eficiente, de tal suerte que la apelación al defensor de oficio sea una situación realmente justificada y excepcional. (sentencia C-071 de 1995, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz)

También se pronunció esta Corporación sobre este tema, cuando fueron demandadas en las normas que establecieron en los despachos del Defensor de Familia, algunos cargos para ser desempeñados por egresados de las facultades de derecho, sin remuneración. Dijo, en lo pertinente la Corte :

“En este orden de ideas, no se puede considerar como lo hace la demandante, 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 como lo son, en este caso, los definidos por el artículo 55 de la ley 23 de 1991, 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, que no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos.” (sentencia C-588 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

En el caso de las demandas bajo estudio, la Corte considera que son aplicables todos los principios que se han expuesto, y que se cumplen los requisitos para que el legislador estableciera en la ley 446 de 1998 la obligatoriedad del servicio legal popular, para obtener el título de abogado, pues, los fines perseguidos por el legislador son proporcionados, justificados y guardan relación con la profesión.

Es decir, por estos aspectos, los artículos demandados no resultan inexequibles.

Tercero. Análisis de los demás cargos generales por presunta vulneración de los derechos adquiridos, a la igualdad, al trabajo, a la educación, a la autonomía universitaria y el desconocimiento del principio de la unidad de materia.

a) Sobre la presunta vulneración de los derechos adquiridos, al establecer en el artículo 160 de la ley, desde cuándo se hace exigible la prestación del servicio legal popular, el cargo no resiste el menor análisis a la luz de la Constitución y de la numerosa jurisprudencia de la Corte en esta materia. Recuérdese que el artículo en mención señala : “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.” (Esta ley esta publicada en el Diario Oficial Nro. 43.335, de fecha 8 de julio de 1998).

Como se dijo en otra parte de esta providencia, los derechos adquiridos comprenden las situaciones individuales y subjetivas ya consolidadas, que no pueden ser menoscabadas por disposiciones futuras. Pero, en materia de exigencia de títulos de idoneidad para ejercer las profesiones, la Corte ha señalado que si los nuevos requisitos impuestos por el legislador cumplen la finalidad analizada en el punto anterior de esta sentencia, no es posible ampararse en los derechos adquiridos para oponerse a las nuevas reglamentaciones. Cabe advertir, que así se ha señalado, precisamente en demandas de constitucionalidad relacionadas con requisitos para obtener títulos profesionales (sentencias C-606 de 1992 ; C-226 de 1994 ; C-619 de 1996 ; C-034 de 1997, entre otras)

En consecuencia, no prospera el cargo sobre violación de derechos adquiridos a los actuales estudiantes de derecho. Y, concretamente, en relación con lo dispuesto en el artículo 160 de la ley, en cuanto a que resulta exequible que el legislador determine la época de aplicación del servicio previsto en el capítulo correspondiente.

b) Sobre el cargo referente a que el servicio legal popular introduce diferencias con otras profesiones como la arquitectura, la ingeniería, etc., nada resulta más adecuado que recordar

lo dicho por esta Corporación en relación con que la profesión de abogado es muy distinta a las demás, y entraña un riesgo social que puede afectar a terceros, lo que hace que resulten coherentes los límites y diferencias que se introduzcan, y que persigan el debido cumplimiento de la misión del abogado en la sociedad. Al respecto se recuerda la sentencia C-190 de 1996 :

“De los citados fines de la profesión de abogado se deduce que su ejercicio, incluso a diferencia de otras profesiones, admite la exigencia de un mayor rigor en cuanto al comportamiento del profesional en todos los órdenes, en atención a la trascendental misión que realizan los abogados como depositarios de la confianza de sus clientes y como defensores del derecho y la justicia, lo cual conlleva a que, ante el incumplimiento de estos deberes sea necesaria la consagración de sanciones, ya sean de carácter penal, civil o disciplinario. (sentencia C-190 de 1996, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara) (se subraya)

En consecuencia, no existe violación del derecho a la igualdad al exigir como requisito para obtener el título, la prestación del servicio legal popular, pues, los demandantes comparan la profesión de abogado con otras profesiones de naturaleza completamente diferente en el desempeño de ellas en la sociedad.

c) Respecto de los cargos sobre supuesta violación al derecho al trabajo y al estudio, al señalar los demandantes que estudian derecho de noche, y que tendrán que renunciar a sus trabajos diurnos para prestar el servicio legal popular, como requisito obligatorio para obtener el título de abogado, poniendo en peligro el sustento de sus familias, la Corte señala que los argumentos aducidos no afectan la constitucionalidad de las normas demandadas, pues, como salta a la vista, razones como las expresadas por los demandantes, son de conveniencia o inconveniencia, respecto del contenido de la norma, por lo que ellas quedan bajo la apreciación soberana del legislador.

Las mismas razones resultan válidas en cuanto al cargo de violación del derecho a la igualdad entre estudiantes de derecho diurnos y nocturnos, al no establecer la ley diferencias sobre la iniciación de la aplicación, pues esa es, simplemente, una facultad del legislador que, de ninguna manera resulta inconstitucional.

d) En cuanto al cargo de la supuesta violación de la autonomía universitaria al establecer el legislador un requisito adicional para optar el título de abogado, en el inciso 2o. del artículo 149, se hacen las siguientes observaciones, previa transcripción del inciso :

“Artículo 149. (...)

“Este servicio deberá cumplirse de manera concurrente con la terminación y aprobación de las materias del pénsum 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.”

El aparente cargo de vulneración, que no fue expuesto en forma clara en una de las demandas, podría tener cabida si el legislador, en realidad, ha introducido un elemento que

lesione el núcleo esencial de la autonomía universitaria, aspecto que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte de esta Corporación. Cabe recordar la sentencia C-547 de 1994, que señaló, en concreto, los asuntos a los que se refiere la autonomía y los límites de la misma. Se transcribe lo pertinente :

“La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos ; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos.(M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz)

Estos criterios han sido reiterados en numerosas jurisprudencias, entre otras, en las sentencias C-220 de 1997, T-492 de 1992, C-299 de 1994.

Para la Corte es claro que la norma acusada (art. 149, inciso 2o.) se circunscribe a establecer como uno de los requisitos previos a la obtención del título de abogado, la prestación del servicio legal popular, sin que, en esta norma, se regulen los aspectos de orden académico de que tratan las disposiciones legales, asuntos estos a los cuales, simplemente se hace alusión, pues no se crean ni se reglamentan por el artículo 149 de la ley 446 de 1998.

La referencia que hace el inciso 2o. del artículo citado, debe entenderse como genérica. Ello entraña que no está atada a una normatividad determinada, - como por ejemplo, el decreto 1221 de 1990 -, sino que se extiende a toda regulación presente o futura de los requisitos que contemple la ley para la obtención del título de abogado.

Con todo, en el momento actual la norma implica una remisión a los requisitos contemplados en el decreto 1221 de 1990. En este caso podría afirmarse que es necesario estudiar si esta norma vulnera la autonomía universitaria y ha perdido su sustento constitucional y legal. Sin embargo, ello exigiría pronunciarse acerca del decreto mismo, lo cual es evidentemente inconducente en este proceso de constitucionalidad. En efecto, el control de constitucionalidad sólo puede dirigirse contra las normas cuestionadas y aquellas respecto de las cuales es necesario realizar la unidad normativa. Este no es el caso.

De otra parte, podría sostenerse que en la expresión final del mismo inciso segundo del artículo 149, que dice : “Los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución”, debe ser declarada inconstitucional, en razón de que impide que se homologuen o sustituyan los requisitos contemplados en la ley para la obtención del

grado de abogado. En este punto, cabe reiterar que cuando en la frase acusada se habla de la ley, no se hace referencia a una ley específica. Por lo tanto, dicha norma tiene únicamente por fin fijar una pauta general, un marco acerca de las posibles regulaciones legales sobre la materia, en el sentido de que los requisitos que contemplen las leyes para acceder al título de abogado, no podrán ser omitidos, homologados o sustituidos. La simple determinación de que la ley puede fijar unos requisitos mínimos e insoslayables para obtener el título, no invade la autonomía universitaria. Ello no significa que, eventualmente, los requisitos particulares sean todos, en sí mismos, constitucionales. Lo que implica es que la determinación de la constitucionalidad de cada exigencia debe realizarse en forma separada, estudiando su contenido concreto a la luz de la Constitución Política.

En el presente caso mal podría sostenerse que la definición de un requisito de grado que constituye más la imposición de un deber de solidaridad social que la imposición de una exigencia meramente académica perturba el libre ejercicio de la autonomía universitaria. En nada lesiona la libre orientación filosófica o académica de cada facultad la imposición de una obligación común para todos los estudiantes (la prestación del servicio legal popular), que no está destinada a influir en la formación académica de estos.

El inciso segundo del artículo 149, no vulnera, pues, la autonomía universitaria.

e) En relación con la presunta violación de la unidad de materia de la ley, establecida en el artículo 158 de la Constitución, por introducir en una ley de descongestión de la justicia, requisitos para acceder al título de abogado, tal como lo contempla el inciso segundo del artículo 149 de la citada ley, hay que señalar no le asiste razón al demandante, pues, precisamente, si se cumplen los propósitos del servicio legal popular, éste puede convertirse en una valiosa herramienta en la descongestión, eficacia y acceso a la administración de justicia.

Además, el juez debe examinar si existe una conexión entre el ánimo fundamental de la ley y la norma examinada. En este caso, se observa que la norma hace parte de una serie de disposiciones dirigidas a regular el servicio legal obligatorio - que se orienta a realizar los dos objetivos perseguidos por la ley -, el cual es erigido como un requisito insustituible para obtener el título de abogado. El inciso acusado constituye una regulación propia del mencionado servicio legal obligatorio. Y si bien ella amplía su mandato a los demás requisitos legales, no por ello vulnera el principio de unidad de materia, pues todo el título I de la Parte V de la ley, trata sobre una exigencia para la obtención del título, y es oportunidad propicia para regular otras exigencias.

“43. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.

“Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.” (sentencia C-025

de 1993, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

No puede pues, prosperar el cargo de la presunta violación de la unidad de materia, al introducir en el inciso segundo del artículo 149 de la ley en estudio, la exigencia del servicio legal popular como requisito para obtener el título de abogado, puesto que sí existe el vínculo entre al materia de al ley y la creación del servicio legal popular.

Cuarto.- Unidad normativa.

Finalmente, la Corte examinará el contenido de los artículos demandados, atendiendo lo dispuesto en el inciso 4o. del artículo 6 del decreto 2067 de 1991, con el fin de establecer si como lo señalan los cargos generales de violación del principio de igualdad, las nuevas exigencias contempladas en la ley, vulneran este principio.

Al respecto, se analizarán las siguientes tres cuestiones : (1) las clases de actividades que pueden ser desempeñadas para cumplir con la obligación impuesta por la norma demandada. Dichas actividades se encuentran descritas en el artículo 151; (2) el tiempo de duración del servicio legal popular. Este tema surge, adicionalmente, de los cargos fundados en la vulneración del principio de igualdad, pues como puede leerse en los literales a) y c) del artículo 154, mientras para ciertas actividades se exige un año, para otras, el tiempo de duración es de seis meses; (3) las condiciones económicas de prestación del servicio, pues tal prestación no es necesariamente gratuita.

Sobre artículo 151 que regula las actividades que pueden ser desempeñadas para cumplir con el servicio legal popular, puede afirmarse que la mayoría de éstas son verdaderamente útiles, necesarias y estrictamente proporcionadas en relación con la finalidad que persigue la creación del servicio. No obstante, existen algunas de ellas que no tienen relación directa con la mencionada finalidad y, en consecuencia, implican una carga injustificada.

En efecto, si la finalidad del servicio legal popular es la de colaborar en los propósitos de descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, parecería irrazonable que pudiera cumplirse en áreas o funciones que nada tienen que ver con tales propósitos. En estos casos, no sólo se estaría vulnerando el principio de unidad de materia, sino que se estaría imponiendo a los estudiantes de derecho, una obligación inútil e innecesaria, al menos, en términos de las finalidades planteadas por la propia ley.

Las actividades establecidas en el artículo 151, que ofrecen estas dudas son las siguientes : numeral 1), literal b), y los numerales 4 y 5 y corresponden a las siguientes :

“Artículo 151. (...)

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

“a)

“b) Inspector de Policía, Secretario de inspección de policía ; Director, Subdirector, Asesor Jurídico de establecimiento de reclusión penitenciaria o carcelaria ; (sólo lo subrayado)

“(…)

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

“5. Haber prestado su servicio como Abogado o asesor jurídico de entidad bajo la vigilancia de las Superintendencias Bancaria, de Valores o de Sociedades.

“(…)”

Sobre las actividades mencionadas en el literal b) del numeral 1 del artículo 151, consistentes en ser “Director, Subdirector (...) de establecimiento de reclusión penitenciaria o carcelaria”, aunque aparentemente no parece que estén exclusiva y directamente relacionadas con las finalidades de la ley 446 de 1998, pues se trata de servidores que hacen parte de la rama ejecutiva, la labor que desarrollan se enmarca dentro de la colaboración directa con la rama judicial, ya que no se puede olvidar que las personas que se encuentran en los establecimientos carcelarios, están allí en razón de decisiones de los fiscales y jueces. Además, de una buena gestión de quienes están prestando sus servicios en tales establecimientos, permite evitar conflictos que de no resolverse de manera adecuada, terminarían congestionando el aparato judicial.

Por otra parte, es en los sitios de reclusión en donde se pone en evidencia que las decisiones que adopte el servidor público que tiene bajo su responsabilidad el establecimiento, sean las apropiadas y se respeten los derechos fundamentales de los reclusos, derechos que aunque limitados algunos, no desaparecen por el hecho de la situación en donde se encuentran. Son por ello, tales servidores los que en relación con los derechos fundamentales como petición, locomoción, salud, seguridad, etc., adoptan decisiones no sólo administrativas sino conectadas directamente con el aparato judicial.

En consecuencia, resulta constitucional el que se pueda prestar el servicio legal popular en los establecimientos de reclusión penitenciaria o carcelaria, como Director o Subdirector.

No ocurre lo mismo en relación con las actividades descritas en los numerales 4 y 5 del artículo 151. Realmente, las actividades allí descritas : “4. Haber desarrollado labores jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal” y “5. Haber prestado su servicio como abogado o asesor jurídico de entidad bajo vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de Valores o de Sociedades”, no resultan ser cargos que guarden relación con las finalidades de la ley 446 de “descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

En el caso del numeral 4, es claro que las actividades se desarrollarían en entidades públicas, pertenecientes a la rama ejecutiva, en forma que es difícil relacionar con la rama judicial, y, en el segundo caso (numeral 5), aunque parece razonable que un estudiante de derecho que se encuentre inclinado por el derecho comercial, bursátil o financiero, pueda prestar sus servicios en una de las entidades de que trata el numeral estudiado, sin embargo, tales funciones poco o nada tienen que ver con la descongestión y eficiencia de la administración de justicia o con el apoyo jurídico a los grupos más pobres de la población, para garantizar su derecho de acceso a la administración de justicia.

En consecuencia, se declararán inexequibles los numerales 4 y 5 del artículo 151 de la ley 446 de 1998, por corresponder las actividades descritas, a asuntos ajenos a la finalidad de la mencionada ley.

En cuanto al cargo de violación del principio de igualdad de la ley por el tiempo de duración del servicio legal popular y las condiciones económicas en que se presta, asuntos establecidos en los artículos 151, numeral 3 ; 153, literal d) ; y, 154, literal a), el inciso segundo de los literales b), c) y d), se hacen las siguientes observaciones.

Al realizarse un estudio sistemático de las normas, se ve que el legislador estableció, como regla general, la prestación del servicio legal popular por el término de un año. Contempló, expresamente, cuándo el servicio debería ser remunerado y tuvo en cuenta el número de procesos (de 15 a 25), para introducir diferencias en cuanto al tiempo de duración del servicio, lo mismo que sobre el lugar en donde se debe prestar. Es decir, las diferencias que introdujo el legislador no fueron objeto de falta de análisis o improvisación, ni constituyen un privilegio para algunos egresados, carentes de justificación objetiva o son irrazonables.

Además, no resulta conforme a la competencia de al Corte, llegar a establecer, a través de una sentencia de constitucionalidad, una nueva norma, por ejemplo, consistente en decir que cuando el servicio legal popular se presta en forma gratuita, será de seis meses y cuando es remunerado, será de un año. Pues, se estaría invadiendo la órbita propia del legislador, que expresamente no lo quiso hacer. Recuérdese que no fue omisivo en este aspecto, y, por el contrario, fue especialmente cuidadoso al establecer las diferencias que consideró pertinentes, y que no violaran el principio de igualdad.

Y, sobre el hecho de que el servicio, en algunas ocasiones, se preste en forma gratuita, se hacen aplicables todas las consideraciones que ha hecho la Corte al respecto, algunas de las cuales están transcritas al inicio de esta sentencia, y a ellas hay que remitirse. Se refieren, al análisis del principio de solidaridad social y el deber de colaboración con la administración de justicia (artículo 95, ordinales 2 y 7, de la Constitución)

En consecuencia, se declararán exequibles los artículos 151, numeral 3. ; 153, literal d) ; y, 154, en cuanto establecen diferencias a las condiciones económicas y el tiempo de prestación del servicio legal popular, para cada evento concreto.

Finalmente, sobre la intervención del Consejo Superior de la Judicatura en el desarrollo del servicio legal popular, previsto en las normas correspondientes al mismo, especialmente en el artículo 152, cabe recordar lo dicho por el señor Procurador en el sentido de que en la elaboración de las listas debe cumplirse con todas las previsiones constitucionales y legales, con el fin de que los interesados puedan acceder en condiciones de igualdad. De esta manera, se da cumplimiento a los principios que rigen la administración de justicia y se garantiza la aplicación estricta de los principios establecidos en la Constitución, concretamente en el artículo 209 (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad), en la función administrativa.

### III.- CONCLUSIÓN.

a) Sobre los artículos 68 y 82 de la ley 446 de 1998, se deberá atener a lo resuelto en la

sentencia C-160 de 1999, que los declaró inexequibles.

b) El artículo 88 de la ley 446 de 1998 se declarará exequible bajo el condicionamiento previsto en esta sentencia, por las razones allí explicadas. Es decir, que la conciliación prejudicial en materia de familia es obligatoria en los asuntos a que se refiere el inciso segundo del artículo 88.

c) El artículo 167 de la ley 446 de 1998, se declarará exequible en la parte demandada.

d) Los artículos 149, 150, 151, excepto los numerales 4 y 5, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 y 161 de la ley 446 de 1998, se declararán exequibles. Los numerales 4 y 5 del artículo 151, se declararán inexequibles.

#### IV.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE :

Primero : Sobre los artículos 68 y 82 de la ley 446 de 1998, estarse a lo resuelto en la sentencia C-160 de 1999, que los declaró inexequibles.

Segundo : Declárase EXEQUIBLE el artículo 167 de la ley 446 de 1998, en la parte demandada, en cuanto deroga el artículo 46 de la ley 23 de 1991.

Tercero : Declárase EXEQUIBLE el artículo 88 de la ley 446 de 1998, bajo las condiciones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

Cuarto : Decláranse EXEQUIBLES los artículos 149, 150, 151, excepto los numerales 4 y 5, numerales que se declaran INEXEQUIBLES, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 y 161 de la ley 446 de 1998.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO E. LEAL RUIZ

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-247/99

JUICIO DE IGUALDAD-Grado de intensidad (Salvamento de voto)

Las disposiciones legales que establecen diferencias no deben ser sometidas, todas ellas, a un juicio de igualdad de la misma intensidad. En atención a la materia que regulen y a los criterios de diferenciación utilizados, pueden ser juzgadas conforme a parámetros diferenciales, más o menos estrictos. En la medida en que, en el presente caso, se trata de estudiar una norma que establece un requisito para poder ejercer una profesión, siguiendo la jurisprudencia de la Corte, debe aplicarse un juicio intermedio de igualdad. La tarea del juez, en estos casos, es la de determinar si el trato diferenciado obedece a una finalidad constitucionalmente importante; si es útil y necesario para alcanzar dicha finalidad; y, por último, si el costo, en términos de igualdad, es menor que el beneficio que se alcanza. De no superar este juicio, la norma estudiada debería ser declarada inexecutable por vulneración del principio de igualdad ante las cargas públicas. En mi criterio, la decisión de la que me aparto parcialmente, omite exteriorizar - en el asunto tratado y en algunos otros - el juicio de igualdad al que fueron sometidas las normas objeto de debate constitucional.

SERVICIO LEGAL POPULAR-Remunerado y no remunerado (Salvamento de voto)

En el presente caso, sobre un grupo de personas pesa la carga de laborar por un año en una serie de actividades, pero tiene el derecho de obtener la correspondiente remuneración. Otro grupo que, por el contrario, no será remunerado, tiene el beneficio de la reducción del término de la prestación. Pero un tercer grupo que realiza exactamente las mismas actividades que el primero y durante el mismo tiempo, carece de toda remuneración. En estos casos, la ortodoxia impone al juez constitucional tomar una decisión que excluya del

ordenamiento jurídico la diferenciación arbitraria que ha sido advertida. Al excluirla, el grupo marginado quedará, necesariamente, ubicado en alguna de las otras dos opciones: la de laborar durante un año con la correspondiente remuneración o seis meses de manera gratuita. Nada de esto es extraño a la labor del juez constitucional. Los argumentos expuestos no se refieren exclusivamente a la aplicación rigurosa del test de igualdad. Aluden, adicionalmente, a realidades incontestables que la Corte no puede desconocer. En efecto, obligar a un estudiante a trabajar, durante un año, de manera gratuita mientras otro que tuvo mejor suerte podrá satisfacer la obligación, durante el mismo lapso pero en un cargo remunerado, confronta principios mínimos de justicia material, reconocidos no sólo en el artículo 13 sino en los artículos 1, 2 y 5 de la Constitución. Por lo demás, la renuncia a este tipo de análisis, en mi concepto, indispensable en un examen de constitucionalidad, impidió que la Corte entrara a ponderar la situación de los estudiantes que estudian en la jornada nocturna y que, además, están vinculados durante el día a un empleo del cual no podrían prescindir, en cuyo caso el sacrificio material que implica la carga pública resulta definitivamente más oneroso.

Referencia: Expediente D-2165 y otros

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el acostumbrado respeto, me permito exponer los motivos por los cuales me aparto parcialmente de la decisión mayoritaria en el proceso de la referencia.

1. El literal a del artículo 154 de la Ley 446 de 1998 establece, como regla general, que el servicio legal popular tiene una duración de un año. Sin embargo, los literales c y d de la misma norma consagran dos excepciones al principio general cuando el servicio es prestado (1) cumpliendo gratuitamente funciones de defensoría pública de oficio, y, (2) atendiendo gratuitamente por lo menos veinticinco procesos, en los cuales se defiendan los intereses de personas de escasos recursos relacionados con los asuntos contemplados en el Decreto 196 de 1971. En estas dos eventualidades, en las que la prestación del servicio legal popular es gratuita, el tiempo de duración del mismo se reduce a un término de seis meses.

En cada una de las hipótesis anteriores, la distribución de la carga pública impuesta a los estudiantes de derecho, pese a ser diferente, no vulnera el principio de equidad. En efecto, si una persona opta por alguna de las últimas dos opciones, a pesar de laborar de manera gratuita, ve reducida la duración de su obligación de un año a seis meses. Esta "compensación de cargas" no sólo es razonable sino que resulta necesaria para evitar una vulneración de principios constitucionales como el principio de igualdad en la asunción de las cargas públicas.

No obstante, existe una tercera hipótesis según la cual es posible prestar el Servicio Legal Popular en las mismas condiciones establecidas por la regla general previamente mencionada (en las actividades de que trata el artículo 151 y durante un año), pero en ejercicio de funciones no remuneradas. Se trataría, por ejemplo, del supuesto de los funcionarios ad honorem que se adscriben a los distintos órganos del Estado.

Al estudiar la legitimidad constitucional de esta tercera hipótesis normativa, la sentencia de la referencia señaló:

“Al realizarse un estudio sistemático de las normas, se ve que el legislador estableció, como regla general, la prestación del servicio legal popular por el término de un año. Contempló, expresamente, cuándo el servicio debería ser remunerado y tuvo en cuenta el número de procesos (de 15 a 25), para introducir diferencias en cuanto al tiempo de duración del servicio, lo mismo que sobre el lugar en donde se debe prestar. Es decir, las diferencias que introdujo el legislador no fueron objeto de falta de análisis o improvisación, ni constituyen un privilegio para algunos egresados, carentes de justificación objetiva o son irrazonables.”

Con fundamento exclusivo en el razonamiento anterior, encontró la Corte que la existencia paralela de cada una de las tres alternativas antes mencionadas, no vulneraba el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Además de apartarme de la conclusión a la que llega la Corte, considero que las afirmaciones transcritas merecen, por lo menos, dos comentarios. El primero en relación con la aplicación del test o juicio de igualdad y, el segundo, relativo a los alcances del análisis constitucional frente a una norma que establece una diferenciación irrazonable o desproporcionada.

2. El legislador puede en principio establecer la obligación de cumplir, sin remuneración o recompensa individual alguna, algunos de los deberes constitucionales mencionados en el artículo 96 de la C.P. Dichos deberes, de otra parte, pueden cumplirse mediante obligaciones de dar (contribuir al fisco) o de hacer (ej. prestar el servicio militar). No obstante, cualquier deber u obligación legal debe estar encaminado a la realización de una finalidad constitucional y ser necesario, útil y estrictamente proporcionado respecto de tal objetivo. Adicionalmente, como se trata de la asignación de cargas públicas debe respetarse el principio de equidad, de manera tal que ninguna persona deba soportar una carga mayor a la impuesta a otra persona que se encuentra en las mismas condiciones.

3. La importancia que la Carta le otorga al principio según el cual todas las personas deben ser tratadas con igual consideración y respeto – del cual se deriva el principio de equidad ante las cargas públicas – , exige que el juez realice un cuidadoso análisis constitucional siempre que encuentre que, frente a dos situaciones aparentemente iguales, existe una diferencia de trato. Ello no significa que el legislador no pueda establecer diferenciaciones. Por el contrario, las más de las veces la tarea de la ley es la de diferenciar circunstancias de hecho para anudar, a cada una de ellas, una consecuencia jurídica particular. No obstante, tanto la diferenciación de las circunstancias como la distinción de las consecuencias, debe poderse someter, con éxito, a los distintos pasos del test de igualdad.

No basta entonces con que el juez considere que la diferenciación que estudia es objetiva y razonable. Su tarea es la de demostrarlo, aplicando estrictamente los criterios técnicos que sirven para probar que los fallos judiciales responden a consideraciones objetivas y científicamente confrontables.

4. Como lo ha señalado la Corporación, las disposiciones legales que establecen diferencias no deben ser sometidas, todas ellas, a un juicio de igualdad de la misma intensidad. En atención a la materia que regulen y a los criterios de diferenciación utilizados, pueden ser juzgadas conforme a parámetros diferenciales, más o menos estrictos. En la medida en que, en el presente caso, se trata de estudiar una norma que establece un requisito para poder ejercer una profesión, siguiendo la jurisprudencia de la Corte, debe aplicarse un juicio

intermedio de igualdad. La tarea del juez, en estos casos, es la de determinar si el trato diferenciado obedece a una finalidad constitucionalmente importante; si es útil y necesario para alcanzar dicha finalidad; y, por último, si el costo, en términos de igualdad, es menor que el beneficio que se alcanza. De no superar este juicio, la norma estudiada debería ser declarada inexecutable por vulneración del principio de igualdad ante las cargas públicas.

En mi criterio, la decisión de la que me aparto parcialmente, omite exteriorizar – en el asunto tratado y en algunos otros – el juicio de igualdad al que fueron sometidas las normas objeto de debate constitucional.

5. Las normas demandadas establecen tres posibilidades distintas de prestación del Servicio Legal Popular: (1) en los cargos de que trata el numeral 1º del artículo 151 de la ley demandada, de manera remunerada, durante un año; (2) en las tareas mencionadas en el mismo numeral 1º del artículo 151, durante un año, pero en forma no remunerada; (3) en las actividades de defensoría pública o de oficio, ejercidas de forma no remunerada, durante seis meses.

La diferencia de trato entre las hipótesis 1ª y 3ª, se encuentra plenamente justificada, dada la adjudicación racional de cargas en cada una de ellas. Sin embargo, la Corte debió preguntarse cuál era la justificación del trato diferenciado de la 2ª hipótesis respecto de las otras dos. En efecto, En los dos primeros casos (hipótesis 1ª y 2ª), los estudiantes deben trabajar durante un año, de tiempo completo y dedicación exclusiva, en el mismo tipo de entidades y cumpliendo funciones idénticas, siempre con el objetivo de lograr la descongestión y la eficiencia de la administración de justicia o servir de apoyo para la realización del derecho de acceso a la administración de justicia de los sectores más pobres de la población. Sin embargo, unos recibirán una remuneración por su trabajo mientras los otros deberán trabajar gratuitamente.

Frente a esta evidencia la Corte debió preguntarse, ¿cuál es la circunstancia relevante que justifica el trato diferenciado?; ¿cuál es la finalidad perseguida por el mencionado trato?; ¿por qué se impone a dos personas que trabajarán en idénticas condiciones y durante el mismo tiempo cargas diferentes?; ¿qué razón puede ser esgrimida para justificar que sólo un grupo de personas que optan por cumplir su obligación en cargos no remunerados puedan tener el beneficio consistente en la reducción del término?; ¿cómo se explica que la ley imponga idénticas obligaciones a quienes, estando en las mismas circunstancias, no reciben los mismos beneficios?.

No encuentro, a pesar de haber estudiado el tema en detalle, que el trato diferente persiga una sola finalidad constitucionalmente importante. Si de lo que se trataba era de imponer a los estudiantes de derecho la obligación de trabajar durante un determinado período y de forma gratuita, el legislador debió excluir la posibilidad de recibir remuneración por el trabajo cumplido. Sin embargo, en principio, la ley estudiada reconoce la importancia de la remuneración, sin que aparezca claramente una explicación que explique la excepción estudiada. En esos términos, si lo que se busca es que los estudiantes aporten su trabajo al Estado pero reciban como contraprestación el salario correspondiente o un mínimo reconocimiento económico, no se explica que exista un grupo de personas que deban laborar de manera gratuita. Ahora bien, si existe un grupo de personas que será acreedor de la

remuneración que corresponda por su trabajo y, de otro lado, un grupo que debe trabajar gratuitamente, lo menos que puede solicitarse al legislador es que distribuya las restantes cargas y beneficios de manera tal que restablezca el equilibrio perdido.

En suma, la diferenciación que se estudia no logra superar, ni siquiera, el primer paso del test de igualdad, que ha sido mencionado.

7. La sentencia de la que me aparto señala:

“Además, no resulta conforme a la competencia de la Corte, llegar a establecer, a través de una sentencia de constitucionalidad, una nueva norma, por ejemplo, consistente en decir que cuando el servicio legal popular se presta en forma gratuita, será de seis meses y cuando es remunerado, será de un año. Pues, se estaría invadiendo la órbita propia del legislador, que expresamente no lo quiso hacer. Recuérdese que no fue omisivo en este aspecto, y, por el contrario, fue especialmente cuidadoso al establecer las diferencias que consideró pertinentes, y que no violaran el principio de igualdad.”

Evidentemente no es tarea del juez constitucional crear a su arbitrio normas jurídicas nuevas que impongan cargas o beneficios sociales. No obstante, ello no implica que no pueda dejar de retirar una norma del ordenamiento cuando ella consagre una diferenciación que vulnera el principio de igualdad. En la gran mayoría de los casos, este tipo de decisiones tienen como consecuencia el restablecimiento de la equidad y, por consiguiente, tienden a reconocer, al grupo marginado, el beneficio del cual había sido excluido arbitrariamente o de imponer, al grupo privilegiado, la carga de la cual había resultado arbitrariamente relevado.

En el presente caso, sobre un grupo de personas pesa la carga de laborar por un año en una serie de actividades, pero tiene el derecho de obtener la correspondiente remuneración. Otro grupo que, por el contrario, no será remunerado, tiene el beneficio de la reducción del término de la prestación. Pero un tercer grupo que realiza exactamente las mismas actividades que el primero y durante el mismo tiempo, carece de toda remuneración. En estos casos, la ortodoxia impone al juez constitucional tomar una decisión que excluya del ordenamiento jurídico la diferenciación arbitraria que ha sido advertida. Al excluirla, el grupo marginado quedará, necesariamente, ubicado en alguna de las otras dos opciones: la de laborar durante un año con la correspondiente remuneración o seis meses de manera gratuita. Nada de esto es extraño a la labor del juez constitucional.

8. Por último, no puedo dejar de expresar que los argumentos expuestos no se refieren exclusivamente a la aplicación rigurosa del test de igualdad. Aluden, adicionalmente, a realidades incontestables que la Corte no puede desconocer. En efecto, obligar a un estudiante a trabajar, durante un año, de manera gratuita mientras otro que tuvo mejor suerte podrá satisfacer la obligación, durante el mismo lapso pero en un cargo remunerado, confronta principios mínimos de justicia material, reconocidos no sólo en el artículo 13 sino en los artículos 1, 2 y 5 de la Constitución. Por lo demás, la renuncia a este tipo de análisis, en mi concepto, indispensable en un examen de constitucionalidad, impidió que la Corte entrara a ponderar la situación de los estudiantes que estudian en la jornada nocturna y que, además, están vinculados durante el día a un empleo del cual no podrían prescindir, en cuyo caso el sacrificio material que implica la carga pública resulta definitivamente más oneroso.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado