

C-487-93

Sentencia No. C-487/93

DEFENSOR DEL PUEBLO-Requisitos/DEFENSOR DEL PUEBLO-Calidades/CONSTITUCION POLITICA/INTERPRETACION SISTEMATICA

Es necesario que se interprete la Constitución de manera sistemática. Que la Carta no haya mencionado expresamente requisitos ni calidades para el Defensor del Pueblo no significa en modo alguno que haya excluído la posibilidad de que el legislador los estableciera, así no exista una delegación expresa que no es indispensable pues tal atribución es legislativa precisamente en la medida en que no haya sido asumida de modo directo por el Constituyente. Menos todavía puede entenderse esa circunstancia, como lo hace la demandante, en el sentido de que el empleo en cuestión no puede ser objeto de señalamiento legal de ningún requisito ni de calidad alguna.

EJERCICIO DE CARGOS-Requisitos

Los requisitos para ejercer aquellos cargos respecto de los cuales el Constituyente ha guardado silencio no son otros que los fijados por el legislador, en virtud de la cláusula general de competencia. Todo requisito, por su misma naturaleza y finalidad, busca precisamente establecer diferencias tendientes a garantizar el adecuado desempeño de un cargo, así que en la materia que nos ocupa, no se menosprecia a los demás profesionales sino que se selecciona entre las distintas profesiones la de mayor afinidad con las responsabilidades propias del empleo.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-282

Acción de inconstitucionalidad propuesta por SYLVIA FAJARDO GLAUSER contra el artículo 3º de la Ley 24 de 1992.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Decide la Corte sobre la constitucionalidad del artículo 3º de la Ley 24 de 1992, puesta en tela de juicio por la ciudadana SYLVIA FAJARDO GLAUSER, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 40, numeral 6º, de la Carta Política.

La norma en cuestión, que ha sido acusada parcialmente, dice así (se subraya lo demandado):

“LEY 24 DE 1992

(Diciembre 15)

Por la cual se establece la organización y funcionamiento de la defensoría del pueblo y se dictan otras disposiciones, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 3º.- El Defensor del Pueblo deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado. Tomará posesión del cargo ante el Presidente de la República o ante quien haga sus veces en la fecha de iniciación del período.

No podrá ser defensor del pueblo:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial ejecutoriada a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quien en proceso disciplinario haya sido sancionado con destitución o suspensión del cargo.
3. Quien haya sido excluido por medio de decisión ejecutoriada del ejercicio de una profesión.

4. Quien se halle en interdicción judicial.

5. Quien haya sido objeto de resolución acusatoria, debidamente ejecutoriada mientras se defina su situación jurídica, salvo si aquella se profirió por delitos políticos o culposos.

6. Quien sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los representantes a la cámara que intervienen en su elección, con el Procurador General de la Nación, y con el Presidente de la República o quien haga sus veces que intervenga en su postulación.

PAR. En todo caso, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido por la ley para el Procurador General de la Nación será aplicable al defensor del pueblo”.

I. RAZONES INVOCADAS POR LA DEMANDANTE

Considera la ciudadana demandante que la transcrita disposición infringe los artículos 2º, 13 y 40, numerales 1º y 7º, de la Constitución Política y el Preámbulo de la misma.

Afirma que, de acuerdo con el artículo 281 de la Constitución, el cargo de Defensor del Pueblo es de carácter electivo y que en este tipo de empleos, en la medida en que se encuentran afectados intereses de la comunidad y, por ende, el ejercicio del poder político en su más amplia acepción, se configuran derechos políticos de la mayor importancia: el de elegir y ser elegido y el de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

El nombramiento del Defensor del Pueblo corresponde a una elección que asume la modalidad indirecta, pues el ciudadano no participa directamente sino por la vía de la representación democrática: se “delega” en la Cámara de Representantes.

El derecho a ser elegido -dice- puede estar sujeto a ciertas restricciones que, en todo caso, deben estructurarse sobre el criterio del “mínimo necesario”. En la sociedad democrática el acceso a los cargos de elección debe distanciarse de la condición de “prerrogativa de pocos” para aproximarse a la de “posibilidad para todos o para muchos”. Este principio alcanza su máxima expresión en los cargos de elección popular, pero no desaparece en cargos electivos de diversa naturaleza como el de Defensor del Pueblo.

Sostiene la actora que el Congreso es incompetente para establecer requisitos en relación

con cargos electivos de origen constitucional en los casos de silencio de la Constitución.

La demandante desarrolla esta idea así:

“En relación con las condiciones para ejercer un cargo de carácter electivo, pueden presentarse tres hipótesis fundamentales:

a) La Constitución Nacional establece de manera explícita las condiciones para el ejercicio del cargo. Es el caso del Registrador Nacional del Estado Civil (art. 266 C.N.) y del Contralor General de la República (art. 267 C.N.), entre otros. En estos eventos, el Congreso pierde toda facultad regulatoria sobre la materia, en cuanto el mínimo necesario a que se ha hecho mención, lo ha establecido el constituyente, y no es dado al Congreso hacer más gravosas dichas condiciones. Así pues, la facultad propia del Congreso de regular la función pública, sufre una limitación que emana de la misma Carta, pues tratándose del establecimiento de requisitos para cargos electivos de origen constitucional, es la Constitución la que se ocupa directamente y en forma exclusiva del asunto.

b) La Constitución no establece las condiciones para el ejercicio del cargo pero delega expresamente esta facultad al legislador. Es el caso, entre otros, de los Gobernadores (art. 303 C.N) y de los Concejales (art. 312 C.N.). El Legislador al determinar las calidades deberá actuar sobre la lógica del mínimo necesario, vale decir, la razonabilidad de las condiciones impuestas se sopesará en función del interés superior de la Carta consistente en garantizar de manera efectiva el derecho a elegir y ser elegido. No se trata entonces de una facultad ilimitada que coloque al Congreso en la condición de constituyente.

c) La Constitución no establece las condiciones para el ejercicio del cargo y tampoco delega esta facultad al legislador. En estas circunstancias, se abren paso dos interpretaciones posibles. La primera de ellas da prelación al principio según el cual para cargos electivos de origen constitucional se radica en el constituyente la imposición de calidades y por ende, el cargo objeto de silencio por parte del constituyente no podría gozar de restricción alguna. La facultad que tiene el Congreso de regular la función pública, traducida en la posibilidad de establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de un cargo, desaparecería en estos eventos, de efectuarse un análisis sistemático de las tres hipótesis expuestas a la luz del principio hermenéutico que exonera al constituyente de incurrir en reiteraciones o repeticiones (“Nada de lo que dice el constituyente es inocuo”). En otras palabras, si la

Constitución delega en el Congreso la facultad de regular lo atinente a las calidades de un cargo electivo de origen constitucional (hipótesis b.) es por cuanto en este ámbito el Congreso no tiene facultades. Así las cosas, cuando la Constitución establece calidades, el legislador no puede añadir otras adicionales (hipótesis a.); y, cuando omite establecer calidades, el legislador no puede so pretexto del silencio del constituyente legislar, por cuanto se entiende que no exigió ninguna en particular (hipótesis c.).

La segunda interpretación, más amplia, otorga en defecto de disposición constitucional al Congreso de la República, como responsable de regular lo referente a la función pública, la posibilidad de entrar a regular la materia.

Pero, si aún en el evento de contar el legislador con una delegación de carácter expreso debe someterse a la integridad de la Constitución, con mayor razón, cuando esta competencia no es explícita y clara.

En efecto, la regulación pertinente, de ser viable, no escapa al principio constitucional que actúa como directriz de estos cargos de elección, según la cual las restricciones deben constituir un mínimo necesario o, a contrario sensu, estar expresamente consagradas en la Constitución, tal como se estableció en el punto anterior”.

En cuanto al caso concreto del Defensor del Pueblo, asevera la demanda:

“Para el caso específico del Defensor del Pueblo, el parámetro que permite determinar este mínimo es el artículo 282 de la Constitución Nacional que determina sus funciones y no el artículo 232 que señala las condiciones para funcionarios de entidades del todo diversas a la Defensoría del Pueblo. Del artículo 282 no se desprende necesariamente la condición sine qua non de ser colombiano de nacimiento o abogado con la experiencia exigida en el numeral 4º del artículo 232. Del artículo 282 se infiere tan sólo que el Defensor del Pueblo debe gozar de una elevada idoneidad moral, de un lado, y de una elevada idoneidad profesional, del otro, representada esta última en un conocimiento adecuado de la ciencia del derecho, pero más aún, de la problemática de los derechos humanos. Sobre las anteriores premisas, le sería eventualmente dable al Congreso determinar las condiciones necesarias para ser elegido Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, como se desprende del artículo 282 debería ser ante todo, una

persona irreprochable en su aspecto moral; con dotes de buen administrador y líder; y, con un conocimiento integral sobre los derechos humanos.

Al acudirse a otro paradigma, se hicieron más onerosas dichas condiciones, dejando de lado el principio del mínimo necesario que opera cuando está en juego el derecho político a elegir y ser elegido.

Las condiciones del artículo 232 exigidas para el caso de los magistrados de nuestros más altos tribunales, buscan en esencia circunscribir el ejercicio de la magistratura a personas que gocen de la condición o posean el perfil de juristas. La Defensoría del Pueblo, como institución no se encuentra desligada del derecho, y algunas de sus funciones, no todas, son de naturaleza jurídica; pero su razón de ser, tal como se desprende del artículo 282 de la Constitución Nacional consiste en la protección y promoción de los derechos humanos, en la creación y consolidación de una cultura de los derechos humanos. En esta materia, la tendencia del derecho ha consistido en la desformalización y universalización de los conceptos y procedimientos. Este sector del derecho ha dejado de ser un monopolio de los abogados y juristas, para pasar a ser un patrimonio de todos los colombianos”.

“No se debe olvidar en este punto que en el caso colombiano, la figura del Defensor del Pueblo no obstante formar parte del Ministerio Público no se identifica con la del Procurador que actúa como un típico defensor o guardián de la ley y de la Constitución, cumpliendo para tal efecto un rol en estricto sentido de carácter jurídico. La naturaleza de la función del Procurador justifica la aplicación para él del canon exigido a los magistrados, e incluso su extensión de manera equivalente a sus agentes, como en efecto la Constitución Nacional lo hace en el artículo 280 al estatuir la identificación de calidades entre los agentes del Ministerio Público y los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan su cargo esto por cuanto la Administración de Justicia y la Procuraduría actúan como sistemas dinámicamente integrados. El Defensor del Pueblo, por su parte, no necesariamente debe interactuar de manera permanente y personal con la rama judicial a través de mecanismos litigiosos. Esa no constituye la razón de ser de su cargo. Cuenta además con una infraestructura de profesionales del derecho, y su función es metajurídica, en el sentido que trasciende la tutela del orden jurídico, para situarse en la órbita de lo fáctico, de la protección de derechos concretos de la comunidad actual y materialmente amenazados o vulnerados, cumpliendo tareas de mediación, de pedagogía, de denuncia, de investigación

interdisciplinaria”.

Concluye la impugnante:

“...en caso de silencio constitucional, estando de por medio derechos, y concretamente derechos de importancia capital para una democracia como son el derecho de igualdad y los derechos políticos de elegir y ser elegido y de acceder a cargos y funciones públicas, que se encuentran afectados por la imposición de un requisito, aquellas restricciones que trasciendan la naturaleza del cargo o función pública entendida en un sentido puntual, han de ser reserva del poder constituyente.

De aceptarse que en el presente caso el legislador pueda desarrollar los derechos políticos implícitos en la elección del Defensor del Pueblo a través de leyes, no debe perderse de vista que en todo caso, el ámbito de legitimidad constitucional de la ley está señalado en primer lugar por el contexto del derecho, valga decir, por su marco natural o esencial y por el espacio que describe en su interacción con otros derechos y valores del mundo jurídico intrínsecamente ligados al mismo, y, en segundo lugar, por la razonabilidad y proporcionalidad de las disposiciones que lo limiten, de manera que estas deben implicar el menor sacrificio posible para los derechos y los valores en juego.

En este caso, el cargo del Defensor del Pueblo antes de la ley era hipotéticamente accequible a todos los ciudadanos. No obstante lo anterior, respetando el marco natural y esencial del derecho y su interacción con otros intereses y valores de la Constitución, y aceptando que el legislador tuviese facultades para regular esta materia, habría sido posible limitar el universo de personas que potencialmente pudiesen acceder a la misma. La disposición acusada lo hizo, pero desconociendo el criterio de razonabilidad predicado estrictamente en relación con la función de Defensor del Pueblo, y desconociendo además, el criterio de proporcionalidad.

En efecto, en el presente evento ha sido el legislador ordinario quien ha adoptado el pedido de unas condiciones máximas que acogió el constituyente para un caso distinto, el de los magistrados de nuestros más altos tribunales, no obstante que estas calidades máximas, implican de por sí una mayor restricción al derecho, que no dimana de la naturaleza de la función pública en cuestión, vista aisladamente o en perspectiva dentro de la Constitución (razonabilidad).

Esta acción del legislador implica además la inobservancia del principio de maximización de los derechos y garantías consagrados en la Constitución, en cuanto las mismas finalidades de idoneidad que persiguen las normas que establecen condiciones para el ejercicio de un cargo, se hubiesen podido alcanzar mediante disposiciones que no afectaran en tan alto grado los derechos en cuestión (proporcionalidad)".

Señala que, además, la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad. Dice al respecto:

"Es deseable que excelentes abogados accedan al cargo de Defensores del Pueblo, pero aquí, el ser abogado como exigencia, deja de lado a otros profesionales y no profesionales que cuentan con la suficiente versación y preparación para ejercer adecuadamente el cargo, lo mismo, puede afirmarse sobre la experiencia que se exige en relación con el derecho. Aún aceptando que se requiriera cierto nivel de madurez o de experiencia, para ejercer adecuadamente el cargo, más importante que la práctica jurídica, es la trayectoria de la persona en relación con los problemas de la comunidad en materia de derechos humanos. Tipo de experiencia que no necesariamente coincide con el ejercicio de la abogacía".

La ciudadana demandante presentó oportunamente una adición a la demanda, en la cual consignó varias referencias a la historia del establecimiento de las normas constitucionales de la Defensoría del Pueblo para concluir que la voluntad de los constituyentes fue la de dar un perfil político y no de jurista al funcionario en cuestión, al exigirle las mismas calidades que para ser Senador.

Afirma a continuación que "esta voluntad del Constituyente se vió vulnerada por un exceso de la Comisión Codificadora que desafortunadamente no fue advertido por la Asamblea". El legislador, por su parte, según la actora, no tuvo en cuenta la voluntad de la Asamblea, que ha debido inspirar el artículo objeto de la demanda.

II. FIJACIÓN EN LISTA

Según informe secretarial, el término para impugnar o defender la constitucionalidad del artículo acusado transcurrió y venció en silencio.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación rindió concepto, en cuya parte fundamental se expresa:

“En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se debatió ampliamente lo relacionado con los requisitos para ser elegido Defensor del Pueblo. Las discusiones giraron alrededor de las dos propuestas sometidas a su consideración, consistentes la una en que para ser Defensor del Pueblo se debían reunir las mismas calidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que fuera un ciudadano que además de tener una conducta intachable y una moralidad a toda prueba, contará con una excelente formación jurídica, académica y científica; la otra, más amplia, proponía de que (sic) para desempeñar ese alto cargo bastaba con cumplir idénticos requisitos a los exigidos para ser Senador de la República.

Fue finalmente esta última posición la que hizo carrera en la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, en la Sesión Plenaria de junio 7 de 1991 se aprobó en Primer Debate el artículo relativo al Defensor del Pueblo en la siguiente forma:

“El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación, será elegido por la Cámara de Representantes de terna elaborada por el Presidente de la República, para un período igual al de éste y tendrá las mismas calidades que se requieren para ser Senador de la República.

Sin embargo, es necesario anotar que la parte relativa a las calidades para ser Defensor del Pueblo, por ser iguales a las exigidas para ser Senador de la República, fue votada entre corchetes en la espera de que estas últimas fueran determinadas y votadas definitivamente.

Es quizás por esta razón que el texto que fue presentado a la Sesión Plenaria de julio 1º para Segundo Debate, después de haber pasado por una Comisión Codificadora, no incluía la frase “y tendrá las mismas calidades que se requieren para ser Senador de la República”.

Lo cierto es, entonces, que el texto definitivo de la Constitución de 1991 nada dice respecto de las calidades exigidas para ocupar el cargo de Defensor del Pueblo”.

A continuación, el Jefe del Ministerio Público interpreta esa historia constitucional afirmando:

“Pero ese vacío dejado por el Constituyente, producto muy probablemente de un olvido, dada la premura con la que fue aprobada la Constitución de 1991, no significa que su intención fuera la de no exigir condición alguna para desempeñar tan alta dignidad. Por el contrario,

como se explicó anteriormente, ese tema fue preocupación de nuestro Constituyente y ampliamente debatido tanto en la Comisión respectiva, como en la Plenaria.

Es por ello, que este Despacho considera que ante la ausencia de previsión constitucional respecto a las calidades para ser Defensor del Pueblo, el legislador podía validamente entrar a regular la materia, máxime cuando el artículo 283 superior dejó a la Ley todo lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo”.

Concluye el concepto:

“Al respecto cabe anotar, que por no haber tenido la exigencia de calidades para el Defensor del Pueblo consagración constitucional, no es posible hablar de la intención del Constituyente. La intención del Constituyente tiene relevancia jurídica en la medida en que la materia que involucre haya sido efectivamente consagrada en la Constitución. No se trata pues, de aquello que pudo haber sido y no fue.

Como consecuencia, el Legislador en el caso sub-examine tenía, dentro del marco constitucional, una facultad discrecional para determinar las calidades para ser Defensor del Pueblo”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Por cuanto forma parte de una ley de la República, la constitucionalidad del artículo parcialmente acusado debe ser definida por esta Corporación, con arreglo a lo previsto por el artículo 241, numeral 4º, de la Carta Política.

El derecho constitucional al desempeño de cargos públicos. El Defensor del Pueblo.
Requisitos para desempeñar la función

Es verdad, como dice la demandante, que la Constitución ha garantizado a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que para hacer efectivo ese derecho puede elegir y ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40, numerales 1º y 7º de la Constitución).

A ese derecho, que tiene el carácter de fundamental, se ha referido esta Corte en los siguientes términos:

“No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que éstos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio.

Desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, se plasmó, como derecho del ciudadano, el de ser admitido a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otro criterio de distinción que el derivado de sus virtudes y de sus talentos, principio ratificado por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) cuando declaró en 1969 que todo ciudadano debe gozar del derecho y la oportunidad de “tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El mismo principio había quedado plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fueron aprobados por el Congreso de Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.

Si ello es así, tal protección puede ser reclamada, en casos concretos, mediante el uso del mecanismo de la acción de tutela, concebida precisamente como medio idóneo para asegurar que los derechos trascienden del plano de la ilusión al de la realidad". (Cfr. Corte Constitucional Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-003 del 11 de mayo de 1992).

No obstante, de la existencia de tal derecho no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley, ya que es al legislador a quien corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública, sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental.

El Defensor del Pueblo, que hace parte del Ministerio Público, es elegido por la Cámara de Representantes para períodos de cuatro años de ternas elaboradas por el Presidente de la República (artículos 118, 178 y 281 C.N.).

La Constitución Política no se ocupa en determinar las calidades para ser elegido y para desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo, tal como sí lo hizo en los casos del Presidente de la República (art. 191 C.N.), los senadores (art. 172), los representantes (art. 177), los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (art. 232), los miembros del Consejo Superior de la Judicatura (art. 255) y el Fiscal General de la Nación (art. 249), entre otros funcionarios del Estado.

Los antecedentes constitucionales indican que en la Asamblea Constituyente la mayoría de los proyectos se inclinaban a que el Defensor del Pueblo reuniera las mismas calidades exigidas a los magistrados de las altas corporaciones de justicia.

En el Informe-Ponencia para primer Debate en Plenaria (Delegatarios Armando Holguín Sarria y Hernando Londoño J.) puede leerse:

“El Defensor del Pueblo deberá reunir las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia...”.

Esta fórmula fue aprobada por mayoría en la Comisión IV, encargada del estudio de la “Administración de Justicia y el Ministerio Público”. La votación fue de siete (7) votos afirmativos, dos (2) negativos y cero (0) en blanco.

La propuesta inicial fundía en una misma persona al Procurador General y al Defensor de los Derechos Humanos y denominaba al titular del cargo “Defensor del Pueblo”. La justificación central de la propuesta estaba sustentada en los siguientes términos:

“Ya no será el Ministerio Público ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno sino bajo la suprema Dirección del Defensor del Pueblo.

Será, por otra parte, un Ombudsman con Fuerza: de creación constitucional; independiente de las ramas en su gestión; se ocupa de atender quejas contra injusticias y errores de la administración. Pero, además de velar por el cumplimiento de las normas, investiga y sanciona” (Cfr. Gaceta Constitucional No. 66 del 3 de mayo de 1991. Pág. 9).

La Gaceta No. 83, del 27 de mayo de 1991, contiene el articulado aprobado por las cinco comisiones. En la página 29, bajo el título “calidades” figura el mismo texto transcrito anteriormente, es decir el que exigía para el Defensor del Pueblo las mismas calidades establecidas para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La Delegataria María Teresa Garcés Lloreda presentó un informe de minoría en el que recomendaba la conservación de la figura del Procurador General de la Nación y la creación, aparte, de la Defensoría del Pueblo bajo el siguiente argumento:

“Se trata de crear una figura que permita que los Derechos Humanos que establece la Constitución puedan ser debidamente protegidos y respetados en realidad.

En nuestro país se justifica ampliamente la creación de esta institución cuya eficacia ha sido probada en otras latitudes, por muchos motivos. El individuo aislado tiene en forma creciente la necesidad de ser protegido frente a la burocracia, cada vez más fuerte y numerosa, ya que los otros medios de control son insuficientes.

Según nuestra propuesta, se facultaría al Defensor de los Derechos Humanos para actuar de oficio con el fin de evitar la violación de los Derechos, de una o varias personas, o con el objeto de procurar su restablecimiento cuando hubieren sido infringidos.

Así mismo, se propone dotar a este funcionario de la facultad de recibir los reclamos o quejas individuales o colectivas por violaciones de los derechos humanos, ya sea por parte de los funcionarios públicos o por personas u organizaciones de carácter particular y acudir ante dichos funcionarios o personas en procura de encontrar una solución.

La competencia del Defensor de los Derechos Humanos debería extenderse a vigilar la conducta de los militares, como sucede en los Países Escandinavos y en Alemania Federal.

Este funcionario trabajaría en estricta colaboración con la Procuraduría General de la Nación, ya que con base en los reclamos y quejas y en caso de encontrarlo necesario tendría la obligación de informar a esta entidad para que investigue e inicie las acciones disciplinarias y judiciales a que haya lugar.

Como un complemento al Derecho de presentar peticiones comunitarias a las autoridades, se propone establecer como función del Defensor de los Derechos Humanos el actuar como mediador de estas peticiones cuando las organizaciones cívicas y populares así lo demanden.

Le corresponderá, además, velar por los derechos de las minorías étnicas y de los consumidores y además se le atribuye una importante misión de divulgación y educación en materia de derechos humanos.

Deberá, igualmente, organizar la Defensoría Pública, como apoyo a todas aquellas personas que no pueden pagar los servicios de un abogado para defenderse en un proceso o para la realización de algunos actos ante las autoridades judiciales.

Finalmente y teniendo en cuenta que es propósito de esta Constitución amparar o hacer efectiva la protección de los Derechos Humanos, el Defensor podrá interponer el Recurso correspondiente ante los jueces.

Este funcionario deberá rendir informes a la Cámara de Representantes y a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones.

Esta institución podría constituir un esfuerzo de humanización y de lucha contra la injusticia, ya que, como ya se dijo, es la defensa de los derechos del individuo a menudo subyugado por un sentimiento de impotencia frente a la administración” (Gaceta Constitucional No. 89. Pág. 9 y siguientes).

En cuanto a las calidades, la Constituyente Garcés Lloreda no modificaba la proposición de la mayoría:

“ARTICULO. El Defensor de los Derechos Humanos será elegido por el Congreso de la República, para períodos de cuatro años, no podrá ser reelegido para el período subsiguiente y tendrá las calidades que se requieren para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado”. (Subrayado fuera de texto).

Una vez discutido el tema en primer debate, la norma aprobada fue la siguiente:

“ARTICULO. Titular y elección. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes de terna elaborada por el Presidente de la República, para un período igual al de éste y tendrá las mismas calidades que se requieren para ser Senador de la República”. (Aprobado 7 de junio de 1991). (Subrayado fuera del texto). (Cfr. Gaceta Constitucional No. 109 del 27 de junio de 1991 pág. 23).

Ahora bien, surtido todo el trámite en la Asamblea Nacional Constituyente, el texto definitivo aprobado fue el del artículo 281 C.N.:

“Art. 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República”.

Acudiendo, pues, a lo que la actora denomina “verdadera intención del Constituyente”, no podría asegurarse que se hubiera desistido, al final y sin motivo, de exigir para el cargo de Defensor del Pueblo las condiciones y calidades tantas veces aludidas.

Lo científico es reconocer que el Constituyente no estimó forzoso señalar en el mismo texto de la Carta tales condiciones y calidades, lo cual no necesariamente lleva a concluir que

hubiese optado por establecer que no se señalaría ninguna de ellas.

No es suficiente, entonces, el criterio histórico para arribar a una conclusión definitiva sobre el tema planteado. Es necesario que se interprete la Constitución de manera sistemática.

Que la Carta no haya mencionado expresamente requisitos ni calidades para el Defensor del Pueblo no significa en modo alguno que haya excluído la posibilidad de que el legislador los estableciera, así no exista una delegación expresa, que la actora echa de menos pero que no es indispensable pues tal atribución es legislativa precisamente en la medida en que no haya sido asumida de modo directo por el Constituyente. Menos todavía puede entenderse esa circunstancia, como lo hace la demandante, en el sentido de que el empleo en cuestión no puede ser objeto de señalamiento legal de ningún requisito ni de calidad alguna.

Ello implicaría que la función de establecer requisitos para el desempeño de un empleo sería propia del Constituyente e indelegable y, por tanto, todo cargo debería figurar en la Constitución y aparecer en ella exhaustivamente regulado, lo cual es contrario a la esencia fundamental de la Carta.

Debe tenerse en cuenta que, según el artículo 275 de la Constitución, el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

De acuerdo con el artículo 277 Ibidem corresponde al Procurador, con el auxilio del Defensor del Pueblo, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, mientras que al tenor del artículo 281, el Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.

El artículo 279 deja a la ley lo relativo a la determinación de la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación -cabeza del Ministerio Público- así como la regulación sobre el ingreso y concurso de méritos, el retiro del servicio, las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y régimen disciplinario de todos sus funcionarios y empleados.

Si la Constitución establece como de competencia del legislador lo referente a la definición y regulación de los elementos dichos entratándose del máximo organismo del Ministerio Público, no se encuentra razón alguna para sostener que no pudiera la ley cumplir idéntica

función en cuanto a la Defensoría del Pueblo cuando al respecto la Constitución ha callado.

Así, pues, a juicio de la Corte, los requisitos para ejercer aquellos cargos respecto de los cuales el Constituyente ha guardado silencio no son otros que los fijados por el legislador, en virtud de la cláusula general de competencia.

En efecto, todo requisito, por su misma naturaleza y finalidad, busca precisamente establecer diferencias tendientes a garantizar el adecuado desempeño de un cargo, así que en la materia que nos ocupa, no se menosprecia a los demás profesionales sino que se selecciona entre las distintas profesiones la de mayor afinidad con las responsabilidades propias del empleo. Presume el legislador, apoyado en el poder del que ha sido revestido, que, tratándose de un cargo cuya misión fundamental consiste en la defensa de los derechos humanos, quien mejor puede conocer acerca de ellos, dada su profesión, es el abogado, no solamente por su formación académica sino por las varias funciones de índole jurídica que, por mandato expreso de la Constitución, han sido confiadas al Defensor del Pueblo. Tal es el caso de la invocación del Habeas Corpus, la interposición de acciones de tutela y de acciones populares y la presentación de proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia. La ley, entonces, ha obrado en consecuencia, determinando que el Defensor del Pueblo deberá ser abogado, a lo cual ha agregado otros requisitos.

Puede discreparse de ese pensamiento del legislador o considerarse que ha podido partir de presupuestos diferentes, tal como el que propone la accionante, pero nunca derivar de ello una inconstitucionalidad de la norma, pues lo dicho en nada contradice los mandatos superiores.

No se encuentra, por tanto, que la disposición acusada viole la Constitución Política, sino que más bien tiende a desarrollarla. Así que no se accederá a la pretensión de la demandante.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, una vez cumplidos los trámites que prevé el Decreto 2067 de 1991 y oído el concepto del Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 24 de 1992 en la parte demandada.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)