

C-542-19

Sentencia C-542/19

Referencia: Expediente D-13181

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 14 de 1964, por medio de la cual se reforma y adiciona la Ley 148 de 1961, sobre la lepra, y se dictan otras disposiciones.

Demandante: Andrés Felipe Avendaño Martínez

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D. C., catorce (14) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

1. El día 2 de abril de 2019, el ciudadano Andrés Felipe Avendaño Martínez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 14 de 1964, en el cual se establece que, en los municipios de Contratación y Agua de Dios, los residentes pueden litigar en causa propia o ajena aunque no sean abogados.
2. Inicialmente, la demanda de inconstitucionalidad fue inadmitida mediante auto del día 26 de abril de 2019.
3. El 6 de mayo de 2019, dentro del término legal, el demandante aportó elementos que generaron una duda inicial sobre la constitucionalidad del aparte normativo acusado, con lo cual subsanó la demanda.
4. Mediante auto del día 21 de mayo de 2019, el magistrado ponente (i) admitió la demanda; (ii) ordenó correr traslado de la misma a la Procuraduría General de la Nación por el lapso de 30 días, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242.5 y 278.5 de la Carta Política; (iii) fijó en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano; (iv) comunicó de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia, para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad y suministraran los insumos fácticos, conceptuales y normativos que estimaran pertinentes; (v) invitó a participar dentro del proceso a varias entidades y organizaciones para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda y para que suministraran insumos de análisis que estimaran pertinentes según sus áreas de conocimiento y experticia[2].

5. La ponencia de esta sentencia hab'a correspondido, en principio, al magistrado Luis Guillermo Guerrero PZrez[3]. No obstante, al presentar el proyecto ante la Sala Plena, Zste no obtuvo la mayor'a de los votos requeridos para que fuera aprobado. En consecuencia, el expediente fue rotado al funcionario que segu'a en orden alfabZtico, para que elaborara la sentencia, a saber, el Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

6. Cumplidos los trZmites previstos en el art'culo 242 de la Constituci—n Pol'tica y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la presente demanda.

A. NORMA DEMANDADA

7. A continuaci—n, se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla la expresi—n cuestionada:

ÒLEY 14 DE 1964

(noviembre 06)

por medio de la cual se reforma y adiciona la Ley 148 de 1961, sobre lepra, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÒBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(É)

ÒArt'culo 3¼. En Contrataci—n y Agua de Dios los residentes podrñ litigar en causa propia o ajena aunque no sean abogadosÓ.

B. LA DEMANDA

8. En concepto del accionante, la disposici—n demandada desconoce el principio de igualdad, la libertad de profesi—n u oficio y el derecho al debido proceso, contemplados, respectivamente, los art'culos 13, 26 y 29 de la Carta Pol'tica.

9. A su juicio, la regla especial prevista para los municipios de Agua de Dios y de Contrataci—n fue establecida en un contexto muy particular en el que estos territorios albergaban œnicamente a personas contagiadas con lepra, bajo la falsa creencia de que se trataba de una enfermedad altamente contagiosa. As' las cosas, Òno se permit'a el ingreso de personas que no contaran con esa enfermedad, (É) ten'an moneda propia, hab'a un retZn donde los familiares dejaban a sus consangu'neos enfermos de lepra (É) no hab'a propiedad privada y las tierras eran del EstadoÓ. Y bajo estas particulares condiciones que generaron tanto una escasez de profesionales del derecho en estos municipios, como un trZfico jur'dico muy reducido, la norma habilitante ten'a pleno sentido, al permitir el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho al debido proceso, en un escenario de baja litigiosidad y de una oferta muy escasa de abogados.

10. Estos elementos de contexto que dieron lugar a la citada regla, sin embargo, se

habr'an transformado sustancialmente al d'a de hoy, de modo que las razones que en el pasado hicieron necesaria la excepcional medida legislativa, actualmente son inexistentes: los enfermos de lepra se redujeron porcentualmente frente al censo total de individuos en Agua de Dios y en Contratación, actualmente se desarrolla con normalidad la actividad bancaria, se prestan servicios públicos de agua, energía y gas, proliferan establecimientos de comercio, centros de recreación, iglesias, notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos, se cuenta con infraestructura hotelera, se realizan con fluidez negocios propios del tráfico jurídico como compraventas, hipotecas, arrendamientos, se tramitan sucesiones, se suscitan conflictos de familia, laborales y de todo tipo, y se cuenta con servicios judiciales en cabeza de jueces municipales.

12. De esta manera, bajo el actual contexto la norma demandada no garantiza la debida protección y defensa de los habitantes de Agua de Dios y de Contratación, especialmente en aquellos escenarios en los que la controversia judicial se suscita entre una persona representada por un abogado, y otra que no tiene esta representación, todo lo cual deviene en una situación de desigualdad entre los sujetos procesales. Adicionalmente, la norma provoca una suerte de inequidad entre los litigantes *de facto* y los abogados, mientras para estos últimos el ejercicio de la profesión supone la asunción de pesadas cargas en sus procesos formativos y en su exposición a un estricto régimen disciplinario, los primeros pueden beneficiarse y lucrarse de esta misma actividad, pero sin asumir estas cargas. Así pues, la norma impugnada es inótil para la situación actual del municipio de Agua de Dios y de (É) Contratación.

13. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el actor solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 3 de la Ley 14 de 1964.

C. INTERVENCIONES

14. Intervenciones sobre la procedencia del escrutinio judicial (Juzgado Promiscuo Municipal de Agua de Dios[4], Instituto Colombiano de Derecho Procesal[5], Academia Colombiana de Jurisprudencia[6], Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la facultad de Derecho de la Universidad Libre[7], Consejo Superior de la Judicatura, Colegio de Jueces y Fiscales de Cali[8]).

15. El debate sobre la viabilidad del escrutinio judicial se centró en la vigencia y la eficacia de la disposición impugnada, y de manera secundaria en la aptitud de la demanda.

16. Con respecto al primero de estos asuntos, la mayor parte de los intervinientes estimaron que el artículo 3 de la Ley 14 de 1964 habrá sido derogado, y que por ello, el control constitucional era improcedente. Otros intervinientes arribaron a la conclusión contraria, sobre la base de que, a pesar de la pérdida de vigencia, eventualmente la disposición podría estar produciendo efectos jurídicos al día de hoy, o de que la derogación nunca se produjo, y de que, en consecuencia con ello, la norma controvertida se encuentra vigente y es aplicada en la comunidad jurídica.

17. Según el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura y el Colegio de Jueces y Fiscales de Cali, el

juicio de constitucionalidad propuesto por el actor recae sobre un contenido normativo que actualmente no hace parte del ordenamiento jurídico, por lo que este tribunal debe abstenerse de efectuar el control.

18. A su juicio, los artículos 25 y 28 a 35 del Decreto 196 de 1971 regularon integralmente el ejercicio de la abogacía, exigiendo de manera general la mediación de un abogado para actuar en los estrados judiciales y fijando de manera taxativa los eventos en que se puede prescindir de este requisito. Así, el artículo 25 del referido decreto determina que «nadie podrá litigar en causa propia o ajena si no es abogado inscrito, sin perjuicio de las excepciones consagradas en este decreto». Por su parte, los artículos subsiguientes fijaron el catálogo de excepciones, sin incorporar a este listado la referida a la iniciación del litigio en los municipios de Agua de Dios o de Contratación. De modo que el Decreto 196 de 1971 derogó el precepto demandado, «por cuanto se trata de normas que guardan equivalencia funcional y jerárquica, aunque la posterior haya sido expedida a través de facultades especiales dadas al ejecutivo, por ser posterior, y porque su teleología fue la de realizar una regulación integral y de manera específica, sin excepciones territoriales, todo lo relacionado con el ejercicio del derecho de postulación»[9].

19. La legislación subsiguiente habrá mantenido la derogatoria indicada. Así, el Código General del Proceso no solo exige de manera general actuar ante el sistema judicial a través de abogado, sino que además determina expresamente que este cuerpo normativo rige en todos los distritos judiciales, sin contemplar como excepción los municipios de Contratación o de Agua de Dios. Lo propio ocurre con el Código de Procedimiento Penal, pues como salvedades al requerimiento general de actuar en los procesos penales a través de abogado, no contempla un criterio territorial especial para los referidos municipios.[10]

20. A partir de estas consideraciones, los intervinientes concluyen que como con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1964 se expidió una nueva normatividad que reguló integralmente el ejercicio de la abogacía, el precepto demandado fue objeto de una derogación orgánica y no es susceptible de ser sometido al control constitucional: «Al tratarse de una ley posterior que regula integralmente la materia relativa al ejercicio de la abogacía y a las condiciones para litigar en causa propia o ajena, todas las disposiciones preexistentes que sean contrarias a sus preceptos tienen que entenderse insubsistentes, de conformidad con las reglas de los artículos 2 y 3 de la Ley 153 de 1887. Como el contenido del precepto aquí cuestionado es contrario al texto del artículo 25 del decreto 196 de 1971, aquel quedó insubsistente desde la fecha en la que este entró en vigor. En tales circunstancias, es inútil el examen de constitucionalidad».[11]

21. Finalmente, los intervinientes argumentan que tampoco hay evidencias sobre la eficacia del precepto judicial, ya que en la demanda de inconstitucionalidad no se menciona ningún caso en el que se le haya dado aplicación, y que como en todo caso las circunstancias especiales que dieron lugar a su expedición han desaparecido totalmente, bajo ninguna perspectiva hay lugar al escrutinio judicial[12].

22. En contraste con la postura anterior, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y

el Observatorio de Intervenci—n Ciudadana Constitucional de la facultad de Derecho de la Universidad Libre consideran que aunque la norma impugnada efectivamente fue derogada por el Estatuto del ejercicio de la abogac’a contenido en el Decreto 196 de 1971, eventualmente podr’a producir efectos jur’gicos al d’a de hoy en los procesos iniciados antes de su derogatoria[13], o podr’a estar siendo efectivamente aplicada por los operadores de justicia independientemente de la decisi—n del legislador de derogarla[14], circunstancias est’s que justifican la intervenci—n judicial propuesta por el accionante para garantizar la supremac’a de la Carta Pol’tica dentro del ordenamiento jur’gico.

23. Discrepando de las dos posturas anteriores, los operadores jur’gicos encargados de la aplicaci—n de la norma demandada afirman que esta se encuentra vigente y que tiene plena eficacia en la comunidad jur’gica.

24. Acogiendo los planteamientos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Juez Promiscuo Municipal de Agua de Dios argumenta que la presunta derogaci—n en virtud del Decreto 196 de 1971 realmente nunca se produjo, puesto que esta œltima normatividad contiene s—lo una pauta que, aunque posterior a la Ley 14 de 1964, tiene un car’cter general y es susceptible de ser exceptuada por una regla especial como la contenida en la Ley 14 de 1964. Esta regla, adem’s, es consistente con las previsiones tanto de la Constituci—n de 1886 bajo la cual se expidi— la normatividad demandada, como de la actual Constituci—n del 91, ordenamientos ambos que habilitan ampliamente al legislador para determinar el cat’logo de casos en los cuales se puede intervenir en el sistema judicial sin la representaci—n de abogado.

25. El juez destaca que, precisamente, por estar rigiendo el precepto demandado, con frecuencia los habitantes del municipio de Agua de Dios tramitan los procesos judiciales por s’ mismos o a trav’s de litigantes sin t’tulo profesional. El juez calcula que, en promedio, el 40% de los tr’mites corresponde a esta œltima modalidad, mientras que el 60% restante se surte con la intervenci—n de abogados titulados, especialmente en procesos ejecutivos que adelantan las entidades bancarias as’ como los verbales de menor cuant’a.

26. Por su parte, el notario de la Notar’a ònica del C’rculo de Agua de Dios relata su experiencia en este cargo desde el a-o 2008 hasta la actualidad, indicando que en dicho municipio los residentes tienen consciencia sobre la facultad con la que cuentan para actuar en causa propia o ajena sin contar con el respectivo t’tulo de abogado, pero que, sin embargo, no siempre hacen uso de esta prerrogativa. As’, para el a-o 2008 la mayor parte de tr’mites en dicho despacho se surt’an a trav’s de litigantes no abogados, en una proporci—n de 10/12 a 3/4, mientras que al d’a de hoy esta proporci—n se ha invertido. As’ pues, del relato anterior se infiere que para este interviniente la norma se encuentra vigente y es eficaz.

27. Por otro lado, con respecto a la aptitud de la demanda, el Consejo Superior de la Judicatura sostiene que las acusaciones de la demanda no suministraron los elementos estructurales de la controversia constitucional, ya que, primero, no se indicaron las razones o el sentido de la oposici—n normativa, y, segundo, los cargos se plantearon en funci—n de una Òapreciaci—n subjetiva sobre las condiciones de aplicaci—n de la norma en

Contratación y Agua de Dios, con relación al no ejercicio del litigio por personas no abogada en los demás municipios del territorio nacional, asumiendo equivocadamente que los habitantes de dichos municipios deben obligatoriamente prescindir de los servicios de los profesionales del derecho en las instancias administrativas y judiciales.

29. Con excepción del notario cénico de Agua de Dios y del Juzgado Promiscuo Municipal de Agua de Dios, los intervinientes estiman que la norma demandada es incompatible con el principio de igualdad, con la libertad de profesión u oficio, y con el derecho al debido proceso.

30. Las razones que soportan la tesis de la inconstitucionalidad de la medida legislativa son de dos tipos.

31. Por un lado, siguiendo la línea argumentativa del accionante, se apela al contexto fáctico en el que se expidió la norma demandada, para concluir que como el trato diferencial establecido por el legislador se produjo en un escenario que ha cambiado de manera sustancial al día de hoy, y que como además el precepto impugnado se enmarca dentro una línea segregacionista en la que se pretendía aislar a las personas aisladas de lepra para evitar el contagio y la propagación de la enfermedad, la medida legislativa no solo carece actualmente de justificación, sino que además comparte este sesgo discriminatorio en contra de los habitantes de Agua de Dios y de Contratación. El segundo nivel de análisis se orienta a visibilizar los efectos de la norma demandada y, en particular, a mostrar que restringe sin ninguna justificación tanto los derechos fundamentales de los habitantes de Agua de Dios y de Contratación, como los de los abogados que pretenden ejercer su profesión en dichos municipios.

32. Con respecto a la primera línea argumentativa, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Universidad Externado de Colombia afirman que la medida legislativa se introdujo en función de un prejuicio y un temor infundado sobre el carácter contagioso de la lepra, a partir del cual el legislador optó, no por proteger a las personas enfermas que se refugiaron en dichos municipios, sino por excluirlas de la atención jurídica, facultándolas para actuar por sí mismas o a través de terceros que no tuviesen la condición de abogados en los litigios en los que de ordinario se requiere la mediación de un profesional del derecho. Se trata entonces de una norma que tiene un origen odiosamente discriminatorio y caprichoso y que tiene por objeto el aislamiento de este grupo social.

33. Sin embargo, y tal como explican la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Universidad Externado de Colombia, las condiciones que dieron lugar al trato diferencial han desaparecido definitivamente, por lo que al día de hoy este carece de toda justificación. Así, no solo desaparecieron los prejuicios sobre los riesgos de contagio, sino que también se eliminó el retén que impedía el ingreso de personas sin la enfermedad de Hansen a los municipios de Agua de Dios y de Contratación, la población afectada se redujo ostensiblemente, y progresivamente se asentaron en tales territorios profesionales del derecho dispuestos a prestar sus servicios.

34. La segunda línea argumentativa apunta a mostrar las consecuencias de la medida legislativa en el goce de los derechos fundamentales.

35. Desde la perspectiva del principio de igualdad, los intervinientes afirman que la norma impugnada introduce una serie de diferenciaciones injustificadas.

36. As', el Colegio Profesional de Abogados de Colombia, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Universidad Libre argumentan que la norma impugnada deja en posición de desventaja a los abogados que se asientan en los municipios de Agua de Dios y de Contratación frente a las personas que tramitan causas en dichos territorios sin ser profesionales del Derecho, pues aunque unos y otros pueden litigar en causa propia o ajena, sólo los primeros asumieron pesadas cargas relacionados con una exigente formación académica, el trámite de la tarjeta profesional y el sometimiento a la potestad disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. A juicio de la Universidad Libre, la norma impugnada establece, en últimas, una especie de veto territorial para los abogados, ya que aunque los habitantes de los municipios mencionados tienen la opción de actuar o no a través de profesionales, se genera un incentivo para hacerlo con el soporte de quienes no tienen esta calidad, máxime cuando estos últimos no son responsables disciplinariamente, y el Consejo Superior de la Judicatura carece de la competencia para sancionarlos.

37. De igual modo, la Universidad Libre y el Colegio Profesional de Abogados de Colombia sostienen que también se configura un trato diferenciado injustificado entre los habitantes de Agua de Dios y de Contratación y los habitantes de los demás municipios del país, ya que mientras los litigios que promueven estos últimos cuentan con las garantías de la defensa técnica, de la prevalencia del derecho sustancial y con las derivadas de la responsabilidad disciplinaria de los abogados que actúan como apoderados, los primeros carecen de este sistema de garantías.

38. Incluso, la norma impugnada también genera situaciones de desequilibrio en los litigios que se promueven en los municipios señalados, en aquellos eventos en los que una de las partes opta por actuar a través de un abogado, y la otra no, pues esta última tendrá una defensa deficiente, y el juez carece de las potestades para reequilibrar el juego de fuerzas. Según ASCOFAME, constituye todo un despropósito que en un mismo pleito una de las partes pueda estar representada por un abogado, y que la otra carezca de esta asistencia.

40. En efecto, los litigios judiciales revisten un alto grado de complejidad y envuelven un riesgo social muy significativo, por lo cual, tanto el constituyente como el legislador han optado por exigir la mediación de un abogado en todos estos escenarios. De hecho, el artículo 229 de la Carta Política establece como regla general la actuación en estrados judiciales a través de apoderado, por lo cual, según este mismo precepto, la ley debe indicar en qué eventos puede prescindirse de esta asistencia, pero siempre con sujeción a un principio de razón suficiente que justifique esta regla exceptiva. Incluso, la falta de aptitud del abogado puede configurar una causal de casación en los procesos judiciales, según ya reconoció la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia al estimar que esta circunstancia puede dar lugar a una vulneración grave del derecho de defensa.[22]

41. Desde este punto de vista, el legislador carece de la potestad para permitir que las personas intervienen en los procesos que se surten en la administración de justicia sin el apoyo y el soporte profesional, sino únicamente en aquellos eventos en que ello no

comprometa la garantía de la defensa técnica, es decir, en aquellas materias en las que no se requiera un conocimiento técnico y especializado, en las controversias sencillas, y aquellas que no tengan una cuantía elevada[23]: Si la defensa de derechos subjetivos ante las distintas autoridades no requiriera una formación académica o incluso práctica, no existiría el derecho como profesión y no se regularía y controlaría su ejercicio; de allí que de antaño su ejercicio sea legislado y que se tenga en nuestro estado social de derecho como gran regla general, la necesidad de ventilar nuestras controversias a través de un profesional del derecho y los casos en que no, son tratados con taxatividad rigurosa; ello por cuanto ya se ha decantado que el ejercicio del derecho tiene un alto riesgo social, que es aquel el que precisamente hace lucir la norma demandada inconstitucional[24].

42. En este contexto, permitir que sus causas sean tramitadas por quienes carecen de la preparación y de las credenciales necesarias para el ejercicio del derecho, como efectivamente lo dispone la disposición demandada, favorece la falta de defensa técnica, que constituye un componente medular del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Carta Política. Según la Universidad Libre de Colombia, esta desprotección resulta particularmente gravosa en materias propias del derecho privado, ya que estas se tramitan en el marco de sistemas procesales dispositivos en los que la intervención del juez se encuentra limitada, y en los que, por tanto, la mayor parte de la carga procesal se radica en las partes.

43. Ahora bien. Aunque los intervinientes señalados coinciden en que la disposición legal demandada es contraria a la Constitución, las soluciones propuestas para solventar esta deficiencia son diferentes entre sí. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Universidad Libre, la Universidad Externado de Colombia consideran que aunque en principio el control constitucional no es viable en tanto la norma se encuentra derogada, en caso de que la Corte opte por efectuar el escrutinio judicial, se debe declarar su inexecutable simple. En contraste, el Colegio Profesional de Abogados de Colombia considera que el remedio judicial es la declaratoria de constitucionalidad condicionada del precepto demandado, en el sentido de que los habitantes de Contratación y Agua de Dios pueden representarse en causa propia únicamente en los casos en que el legislador lo ha establecido y que posterior al estudio de constitucionalidad fueron declarados ejecutivos, y no en todo tipo de controversias judiciales.

44. En contraste con la postura anterior, el Notario Único de Agua de Dios y el Juez Promiscuo Municipal de Agua de Dios consideran que la norma demandada no representa ninguna amenaza para los derechos fundamentales de los habitantes del municipio. Antes que un riesgo iusfundamental, se trata de una prerrogativa establecida en beneficio de los residentes, quienes pueden o no hacer uso de la misma según la valoración que autónomamente hacen en función de criterios como la naturaleza, la complejidad y la duración del trámite judicial.

45. El juez de Agua de Dios menciona que ejerce el cargo desde el 16 de abril de 2002, y que durante sus más de 17 años de experiencia ha encontrado que la prerrogativa legal no lesiona el derecho de acceso a la justicia, la igualdad entre las partes o la defensa técnica, máxime cuando el juez como director del proceso califica las demandas y ordena la

subsanación de los eventuales errores que puedan contener, dirige las audiencias de manera que queden salvaguardadas las garantías de las partes, y ordena las pruebas a que haya lugar, incluso de manera oficiosa cuando hay lugar a ello. Así pues, incluso en los procesos que se surten sin la intervención de abogados, queda asegurado el acceso a la justicia, el derecho de defensa y de contradicción, y la igualdad de las partes. En cualquier caso, son los usuarios quienes cuentan con la facultad de elegir la modalidad litigiosa.

46. Este hallazgo es consistente con las facultades que el constituyente confirió expresamente al legislador para acudir al sistema judicial pues el artículo 299 de la Carta Política estableció que «la ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado», según reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-428 de 2002.

47. En este marco, el juez de Agua de Dios concluye que aunque la norma puede ser innecesaria en tanto ya desaparecieron las condiciones fácticas que en el pasado justificaron su expedición, pues ahora el municipio ya no es el lugar de reclusión de enfermos de Hansen y ya desaparecieron las creencias sobre el carácter contagioso de esta patología, en cualquier caso el precepto «no es inconstitucional porque fue dictado por el Congreso de la República, que es el órgano competente para dictar las leyes, y porque con su autonomía normativa, puede hacer ese trato diferencial».

48. Finalmente, el interviniente aclara que, incluso si este tribunal declara la inexecutable de la disposición impugnada, la facultad de los residentes de Agua de Dios queda preservada, pues los mismos artículos 28 y 29 del Decreto Ley 196 de 1971, vigentes actualmente y declarados ejecutivos en la sentencia C-069 de 1996, contemplan una excepción a la luz de la cual podrán seguir litigando sin la representación de un abogado.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

49. Mediante concepto radicado el día 16 de julio de 2019, el Ministerio Público solicitó a este tribunal declarar la inexecutable del artículo 3 de la Ley 14 de 1964. Las reflexiones de esta entidad para justificar esta solicitud, son de dos tipos: unas relativas a la viabilidad del control constitucional, y otras relativas a la oposición entre la norma impugnada y el ordenamiento constitucional.

50. Con respecto a la procedencia del juicio de constitucionalidad, la Vista Fiscal sostiene que aunque el precepto impugnado fue derogado por los artículos 28 y 29 del Decreto Ley 196 de 1971, normas que contemplan los eventos en que las personas pueden litigar en causa propia o ajena sin tener la calidad de abogado y que no prevén la hipótesis consignada en el artículo 3 de la Ley 14 de 1964, en cualquier caso el precepto legal podría estar produciendo efectos jurídicos, ya que «posiblemente es aplicada en las notarías única de Agua de Dios y Contratación, como también en los juzgados promiscuos de dichos entes territoriales», circunstancia esta que, a su juicio, torna viable la intervención judicial.

51. Así las cosas, la Procuraduría General de la Nación entra al análisis de fondo, concluyendo que el precepto impugnado desconoce tanto la prohibición de discriminación, como el derecho a la defensa técnica.

52. Desde el punto de vista del principio de igualdad, se argumenta que la disposición legal se produjo en un contexto especial en el que la enfermedad de Hansen, al considerarse altamente contagiosa, hizo necesaria la adopción de medidas especiales orientadas a garantizar la salud pública y a salvaguardar los intereses de las personas afectadas por esta enfermedad. De esta suerte, el litigio en causa propia óten'a fundamento en la salud pública, y eso explica la facultad para que los habitantes de los municipios de Contratación y Agua de Dios litigaran.

53. Sin embargo, la situación fáctica en función de la cual se estructuró la medida legislativa, cambió sustancialmente, hasta el punto de que hoy en día no solo no es necesaria, sino que, además, provoca un trato diferencial injustificado entre los residentes de Contratación y Agua de Dios que pueden litigar en causa propia o ajena sin necesidad de ser abogados, y los residentes de otros municipios a los que se les exige el título de idoneidad para poder ejercer esa misma actividad.

54. A juicio de la entidad, la medida diferenciadora hoy en día carece de justificación, pues ya se sabe que la enfermedad de Hensen no es altamente contagiosa, quienes la padecen no son considerados como agentes infecciosos cuando son intervenidos médicamente, y, en cualquier caso, la mayor parte de habitantes de dichos municipios no tiene lepra. Es decir, ya desapareció la razón de salud pública que justificó el tratamiento diferenciado, máxime cuando la medida se sustenta en un criterio sospechoso de discriminación ligado a la enfermedad.

55. Adicionalmente, desde la perspectiva del derecho al debido proceso, el precepto impugnado invierte las reglas generales del derecho de postulación como componente esencial del derecho de acceso a la administración de justicia, pues, desatendiendo el artículo 229 de la Carta Política que establece como exigencia general el acceso a la justicia a través de un profesional del derecho, el precepto demandado permite actuar indiscriminadamente ante estas instancias sin la mediación de abogados, afectando de este modo la defensa técnica.

56. En atención a lo anterior, la Vista Fiscal solicita a este tribunal declarar la inexecutable simple del artículo 3 de la Ley 14 de 1964.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

57. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra preceptos contenidos en una norma con fuerza y rango de ley: la Ley 14 de 1964.

B. CUESTIONES PREVIAS

58. A partir de los argumentos expuestos por el demandante y los intervinientes, y antes de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos planteados, la Sala Plena considera que es necesario analizar dos cuestiones preliminares. En primer lugar, si la disposición sobre la que versa el debate planteado ha sido derogada o no, y en caso de

que esta hubiera perdido vigencia, si sigue o no produciendo efectos jurídicos. En segundo lugar, de comprobarse que la disposición acusada, a pesar de haber sido derogada, sigue surtiendo efectos jurídicos, se estudiará la aptitud sustancial de la demanda.

Primera cuestión previa: vigencia y efectos jurídicos del enunciado objeto del control abstracto de constitucionalidad

59. El control de constitucionalidad implica la realización de un juicio de contraste entre la Constitución y una norma de inferior jerarquía, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones de menor rango que contravengan los mandatos superiores (C.P., art. 241, n.º 4). Por esta razón, la Corte ha reiterado que, para la realización de este control abstracto, es necesario verificar que la disposición demandada, en principio, se encuentre vigente y produciendo efectos jurídicos[25].

60. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que un texto legal entra en vigencia desde su respectiva sanción presidencial y, por regla general, desde este momento empieza a producir efectos jurídicos[26]. Por el contrario, ha señalado que se entiende que una norma ha perdido vigencia cuando es derogada, ya sea de forma (i) expresa, (ii) tácita u (iii) orgánica.

61. En cuanto a esta tipología de derogaciones[27], el artículo 71 del Código Civil establece, por un lado, que la derogatoria es expresa cuando «la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua», y por el otro, que existe derogación tácita cuando «la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior». Sobre esta última modalidad de derogatoria, el artículo 72 del mismo cuerpo normativo, prescribe que «[l]a derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley».

62. Con relación a la derogatoria orgánica, el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, la define de la siguiente manera: «Está inexistente una disposición legal (É) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería». Con base en este enunciado, la Corte ha explicado que este tipo de derogatoria «(...)» tiene lugar cuando la nueva ley regula íntegramente la temática que la anterior regulaba. En consecuencia, aunque en realidad no haya incompatibilidad entre las dos leyes, el contenido de la ley anterior queda enteramente subsumido en las reglas que instaura la nueva ley[28].

63. Por lo anterior, el control abstracto de constitucionalidad que realiza la Corte supone, por regla general, que la norma integre el sistema jurídico y se encuentre vigente. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que, de manera excepcional, dicho control puede realizarse sobre un precepto derogado, siempre que este siga produciendo efectos jurídicos[29]. Las razones sobre las cuales se sustenta este criterio fueron resumidas en la sentencia C-305 de 2019, en los siguientes términos:

«(...)» la derogatoria de una norma demandada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no afecta necesariamente la competencia de la Corte para pronunciarse sobre su exequibilidad, pues puede ocurrir que aquella no menoscabe ipso

iure e inmediatamente la eficacia de la norma derogada. Lo anterior es as' porque Çlas situaciones surgidas bajo su vigencia continœan rigiŽndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendoÈ[30].

El hecho de que la norma derogada continœe produciendo efectos jur'ficos es, entonces, lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre la exequibilidad de las normas derogadas, con el fin de hacer cesar dichos efectos, cuando estos son contrarios a la Constituci—n[31]. Sobre el particular, esta Corporaci—n ha afirmado que si bien este examen es posible, siempre se requiere que los alcances ultractivos de la norma derogada puedan ser verificados, toda vez que si la norma demandada no tiene eficacia jur'fica actual no habr'a objeto de an¶lisis y la decisi—n ser'a por completo inocua[32].

Las hip—tesis de efectos jur'ficos ultractivos de normas derogadas que habilitan el control de constitucionalidad pueden ser diversas y muy variadas[33]. Aunque la determinaci—n sobre si una norma continœa produciendo efectos, pese a haber sido derogada, es una cuesti—n que debe ser verificada en cada caso a la luz del respectivo contexto normativo y del estudio de las consecuencias jur'ficas del precepto derogado en el ¶mbito regulativo que corresponda (...).Ó (Subarayado fuera del original).

64. Sobre la base de los anteriores fundamentos jur'ficos, procede la Corte a evaluar si el enunciado normativo acusado se encuentra vigente y, de no estarlo, si aun as' sigue produciendo efectos jur'ficos.

An¶lisis sobre la vigencia del enunciado normativo demandado en el caso concreto

65. En el caso concreto, la demanda de inconstitucionalidad se dirige contra el art'culo 3 de la Ley 14 de 1964 que excluye de la exigencia de la condi—n de abogado para litigar, en causa propia o ajena, a los residentes de Contrataci—n y Agua de Dios. Al respecto, algunos de los intervinientes manifestaron que no hay lugar al control constitucional propuesto por el demandante, debido a que la norma impugnada habr'a sido derogada por el Decreto 196 de 1971, Òpor el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogac'aÓ.

66. Frente a lo anterior, encuentra la Corte que el Estatuto para el Ejercicio de la Abogac'a, expedido con posterioridad a la norma acusada, regul— de forma integral y espec'fica el ejercicio de la abogac'a en relaci—n con la representaci—n judicial en estrados, estableciendo los eventos en los que se puede prescindir de la misma. En efecto, el art'culo 25 de dicho Estatuto establece: ÒNadie podr¶ litigar en causa propia o ajena si no es abogado inscrito, sin perjuicio de las excepciones consagradas en este decreto.Ó

67. Las excepciones a las que se refiere la norma precitada fueron previstas en los art'culos 28 y 29 del Decreto 196 de 1971[34]. Sin embargo, entre los mœltiples casos exceptuados para litigar en causa propia o ajena sin ser abogado inscrito, no se encuentra la excepci—n contenida en el art'culo 3 de la Ley 14 de 1964.

68. De esta forma, considera la Corte que se configur— la derogatoria org¶nica del precepto acusado, comoquiera que el Decreto 196 de 1971 ÒPor el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogac'aÓ, en especial, en sus art'culos 25 a 29 regul—

integralmente la materia a la que la norma demandada se refería. En concreto, estableció la regla general de acudir a los estrados judiciales mediante abogados y definió las excepciones en las que es posible litigar en causa propia o ajena sin tener esta profesión, sin haber contemplado como excepción la hipótesis prevista para los habitantes de los municipios de Contratación y Agua de Dios.

70. De hecho, las mismas acusaciones del demandante en este proceso judicial parten de considerar que, efectivamente, en el municipio de Agua de Dios opera la regla que permite a sus habitantes prescindir de abogados para dar curso a sus litigios. Partiendo de este hecho sobre la eficacia de la disposición impugnada, el accionante argumenta, por ejemplo, que los abogados que se trasladan a ese municipio para ejercer su profesión cuentan con una dificultad y un obstáculo insalvable, pues entran en incompetencia con terceros que, sin ninguna preparación profesional, litigan en nombre de otras personas, sin estar sujetos al control disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura.

71. Y no solo el tráfico jurídico en el municipio de Agua de Dios se efectúa con arreglo a esta regla, sino que, además, esta ha sido reconocida por sus operadores calificados, tal como ocurre con el notario y el juez promiscuo de este municipio, quienes en este proceso afirmaron la vigencia y la eficacia del artículo 3 de la Ley 14 de 1964. El notario de este municipio relata que a su arribo a dicha entidad, recibió con cierta sorpresa y estupor esta prescripción que aparentemente puede parecer pintoresca, pero que inmediatamente entendió que se trataba de un beneficio otorgado a los habitantes de este municipio para que autónomamente decidieran la mejor forma de desenvolverse en sus litigios[35]. En esta misma línea, el juez municipal de Agua de Dios, quien lleva ocupando el cargo durante más de 17 años, sostuvo que el litigio sin abogado en dicho municipio es frecuente, y que de hecho existen varios litigantes sin título profesional que adelantan diferentes procesos, especialmente procesos ejecutivos, y que en otros casos los ciudadanos actúan directamente en su propia causa.

72. Incluso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha reconocido la vigencia y la eficacia de esta norma, y la ha aplicado en los procesos judiciales que involucran a habitantes de Agua de Dios que optan por prescindir de los servicios de un abogado, o en los que se debate sobre la citada prerrogativa. En el año 2001, por ejemplo, dicho tribunal resolvió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de un acto administrativo emitido por el alcalde de Agua de Dios, acto que, en el marco de un proceso de adjudicación, acogió un concepto del Consejo Superior de la Judicatura en el que se desconocía la vigencia de la norma controvertida, y con fundamento en ella revocó la personería a un habitante de dicho municipio que venía actuando en causa ajena a nombre y en representación del ente territorial, sin tener la calidad de abogado.

73. En su momento, la corporación sostuvo que el artículo 3 de la Ley 14 de 1962, que consagra una excepción a la regla general de la representación a través de abogado, es una norma que aún se encuentra vigente y por tanto está llamada a producir plenos efectos jurídicos, toda vez que no ha sido derogada de manera expresa ni tícita por el legislador y, además, está en correspondencia con la Constitución Nacional, que consagra la posibilidad de que la ley establezca excepciones. De esta manera, mal puede interpretarse que a través de un concepto del Consejo Superior de la Judicatura se derogue típicamente

una norma por cuanto, por una parte, sus conceptos son sólo eso, conceptos y, por otro lado, la competencia para definir si una norma está vigente y sigue produciendo efectos hasta el momento en que sea retirada del ordenamiento jurídico, es atribución exclusiva del legislador o, por vía de demanda de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, no siendo ninguno de los dos anteriores eventos partes del caso sub-examine. Partiendo de esta consideración, el tribunal dio aplicación al artículo 3 de la Ley 14 de 1964 y resolvió la controversia declarando la nulidad de las resoluciones respectivas, y ordenando a alcalde restablecer al demandante el derecho a litigar en causa ajena en los procesos administrativos que se surten en dicha instancia, sin tener la calidad de abogado.

74. Por lo demás, y en la medida en que el criterio para determinar la viabilidad del escrutinio judicial es que el contenido normativo impugnado, pese a haber sido derogado, siga produciendo efectos jurídicos, tal como se evidencia en esta oportunidad, la Sala concluye que los argumentos esgrimidos por los intervinientes acerca de la derogatoria ocurrida en razón del Decreto 196 de 1971, no torna improcedente el control constitucional de la disposición acusada. Aunado al hecho de que la acción pública de inconstitucionalidad atiende a la necesidad de garantizar la supremacía jurídica de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico, supremacía que puede quedar en entredicho cuando una prescripción normativa que, aunque formalmente derogada, sigue produciendo efectos jurídicos en virtud del fenómeno de la ultraactividad o porque de hecho sigue siendo aplicada en la comunidad jurídica.

75. Con base en lo anterior, procede la Corte a realizar el análisis de la aptitud material de los cargos planteados contra el precepto acusado.

Segunda cuestión previa: aptitud sustancial de la demanda. Reiteración de jurisprudencia

76. El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2º, establece los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control abstracto de constitucionalidad. En particular, la norma precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

77. En cuanto al tercero de los requisitos anotados, la Corte ha reiterado que se conoce como "concepto de la violación" [36], el cual implica una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio pro actione, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

78. Conforme a lo dispuesto por la Corte en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, los siguientes son los m'ınimos argumentativos que comprenden el concepto de la violaci—n: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentaci—n que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposici—n jur'dica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontaci—n entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra c—mo la norma demandada vulnera la Carta Pol'tica; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda m'ınima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

79. Con el fin de evitar en lo posible un fallo inhibitorio, la jurisprudencia constitucional ha sealado que la apreciaci—n de los requerimientos precitados debe realizarlo la Corte a la luz del principio pro actione, lo cual, por lo menos, le implica indagar en qu' consiste la pretensi—n del accionante[37].

80. Por œltimo, es importante mencionar que el an#lisis que realiza la Corte ya contiene las intervenciones de las entidades oficiales, academia, ciudadanos y el Ministerio Pœblico, y dichas opiniones y conceptos son considerados por este tribunal al momento de tomar una decisi—n, en la medida que, contienen elementos de juicio relevantes[38]. Por ello, si alguno de los intervinientes en la demanda conceptœa sobre la aptitud de la demanda, esta cuesti—n puede, y cuando hay solicitud sobre el particular, debe ser analizada por la Sala, incluso con posterioridad al auto admisorio de la demanda.

Examen de la aptitud sustancial de la demanda en el caso concreto

81. El Consejo Superior de la Judicatura manifest— que la demanda adolece de dos falencias insalvables, relacionadas, en primer t'rmino, con la estructuraci—n de los cargos a partir de una lectura inadecuada de la normativa legal, en la que se habr'a prescindido de un componente constitucionalmente relevante de la normatividad impugnada, y en segundo t'rmino, con la inexistencia de una indicaci—n sobre el sentido de la oposici—n normativa entre la norma impugnada y el principio de igualdad, el derecho al debido proceso y la libertad de profesi—n u oficio.

82. Con respecto a la primera objeci—n, la Sala no comparte las apreciaciones del interviniente sobre el an#lisis segmentado y fragmentado de la demanda, por no haber hecho una consideraci—n especial sobre la libertad con la que cuentan los residentes de Contrataci—n y de Agua de Dios para prescindir o no de los servicios de abogados para adelantar los pleitos. En efecto, el actor no desconoci— que los habitantes de estos municipios tambi'n tuviesen la opci—n de tramitar sus litigios con la asistencia de un abogado titulado, pero, a su juicio, esta facultad es insuficiente de cara a los derechos fundamentales, pues existiendo la alternativa para litigar sin abogado, las personas que prescinden de la asistencia profesional corren el riesgo de tener una defensa deficiente de sus derechos e intereses leg'timos, y se crea una situaci—n de desequilibrio entre los abogados titulados, y los litigantes carecen de t'tulo. Desde esta perspectiva, la

representación judicial mediante abogados constituye, a juicio del accionante, un asunto de orden público que atiende a fines superiores, que no debería ser susceptible de renuncia, y que podría resultar en una potencial vulneración a lo previsto en el artículo 29 superior.

83. En lo que respecta a la segunda objeción, la Sala estima que el reparo frente a la aptitud sustancial del cargo por violación al artículo 29 de la Carta no prospera por las siguientes razones. En el escrito de corrección de la demanda el accionante no sólo reitera su planteamiento inicial en el sentido de que las condiciones fácticas excepcionales que en su momento dieron lugar a la regla exceptiva controvertida en este proceso cambiaron de manera sustantiva, sino que también indicó, aunque de manera sucinta y abreviada, el sentido de la oposición entre el artículo 3 de la Ley 14 de 1967 y el derecho al debido proceso. A su juicio, la norma provoca una situación de desequilibrio entre los sujetos procesales que optan por litigar sin la asistencia de un abogado, y aquellos que optan por el camino contrario, teniendo en cuenta que sólo estos últimos ofrecen garantías de un soporte jurídico calificado. Por esta misma deficiencia que puede implicar este litigio no calificado, se vulneraría el derecho al debido proceso, por vía de desdibujar la garantía de defensa técnica. En estos términos, considera la Corte que los cargos por violación al debido proceso es apto materialmente.

84. No obstante, la Sala considera que le asiste la razón al interviniente en cuanto a la ineptitud sustancial del cargo por violación de los artículos 13 y 26 de la Carta, toda vez que la demanda no explica con claridad de qué forma la disposición cuestionada se opone al derecho a la igualdad o al derecho de elegir profesión u oficio. En efecto, el demandante plantea que exceptuar a los habitantes de los municipios de Contratación y Agua de Dios de la obligación de acudir mediante abogado al estrado judicial provoca una suerte de inequidad entre los litigantes *de facto* y los abogados, por el proceso formativo y el control y la vigilancia a la que están sometidos estos últimos. Sin embargo, este planteamiento, que podría relacionarse más con un cargo por violación del derecho a la igualdad, no explica con suficiencia cómo la facultad para intervenir en procesos judiciales en nombre propio o a través de personas que no son abogados, genera una afectación a quienes ya ejercen la abogacía en los municipios mencionados, y que además pueden prestar sus servicios sin restricción alguna[39].

85. De esta forma, la Sala procederá a realizar un análisis de fondo, únicamente, respecto del cargo por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

86. Con fundamento en los argumentos expuestos por los demandantes, y con base en los conceptos rendidos por los intervinientes, corresponde a la Corte determinar si el artículo 3 de la Ley 14 de 1964 vulnera el derecho al debido proceso, en su componente de defensa técnica, por permitir que se pueda litigar en causa propia o ajena sin necesidad de ser abogados.

87. Para resolver este problema jurídico, la Corte: (i) reiterará el contenido del derecho fundamental al debido proceso, haciendo énfasis en el componente de defensa

técnica, y su incidencia en el acceso a la administración de justicia; y (ii) estudiar el papel del abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho. Finalmente, (iii) en ese marco analizar el caso concreto.

D. EL DEBIDO PROCESO, EN SU COMPONENTE DE DEFENSA TÉCNICA, Y SU INCIDENCIA EN EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

88. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual se hace extensivo a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y está integrado, entre otros elementos, por los derechos a ser procesado por un juez natural, presentar y controvertir pruebas, segunda instancia, principio de legalidad, defensa material y técnica; publicidad de los procesos y las decisiones judiciales.

89. La defensa técnica es una de las principales garantías del debido proceso, porque es la forma en la que se concreta la participación de la persona en cualquier proceso o actuación judicial o administrativa[40]. En concepto de la Corte, se trata del derecho a tener la oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga[41].

90. Por lo anterior, el derecho a la defensa también se constituye en un presupuesto para la realización de la justicia en el ordenamiento jurídico[42], que impide que las autoridades actúen por fuera del marco de sus competencias, resuelvan situaciones jurídicas de manera arbitraria y condenen a la persona sin haber garantizado su activa participación en el respectivo proceso judicial o actuación administrativa[43].

91. La posibilidad de defenderse en cualquiera de los escenarios mencionados no se satisface con una participación formal en el proceso de decisión que le afecta al individuo. Por el contrario, presupone disponer de una asistencia técnica que permita a los sujetos comprender la naturaleza del trámite que están adelantando y hacer valer de manera oportuna y eficaz sus argumentos y elementos de prueba. Es en este ámbito donde entra a jugar un papel esencial el abogado, ya sea aquel designado por confianza o asignado por el Estado[44], por cuanto, será quien, desde su formación jurídica, asuma la defensa técnica de los intereses de su prohijado y, en efecto, le garantice el acceso a la administración de justicia.

92. Aunque el derecho a la defensa técnica se proyecta con mayor intensidad en el desarrollo del proceso penal, en razón de los intereses jurídicos que allí se ven comprometidos, la Corte ha establecido que esta prerrogativa debe ser garantizada por el Estado en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de tal forma que permita a las personas hacer valer sus derechos sustanciales y hacer cumplir las formalidades propias de cada juicio[45]. Esto, mediante la asistencia de un abogado que, en el trámite del respectivo proceso, ejerza su defensa y procure la realización de sus pretensiones, a través de actos de contradicción, notificación, impugnación, solicitud probatoria, alegación, entre otros.

93. En concordancia con lo anterior, y en ejercicio del amplio margen de configuración conferido por el artículo 229 de la Constitución[46], el legislador ha establecido que, por regla general, la representación mediante abogado es una condición necesaria para el acceso a la administración de justicia. De forma que, solo en los supuestos excepcionales y expresamente definidos en la ley, la persona puede acudir reclamar judicialmente sus intereses, de manera directa y sin tener la calidad de abogado[47].

94. La exigencia general de actuar mediante abogado se explica porque en los estrados judiciales se definen y se materializan los derechos de las personas en los distintos ámbitos de la vida política, social, económica, por lo cual, tratándose de asuntos de la mayor importancia en la vida de las personas, y revistiendo un alto nivel de complejidad, deben ser abordados por personal calificado, es decir, con los conocimientos y las destrezas necesarias para adelantar con mediana solvencia estos asuntos de la mayor importancia y complejidad. Adicionalmente, esta exigencia apunta a preservar el correcto funcionamiento de la administración de justicia, funcionamiento que podría verse alterado cuando se permite que el acceso indiscriminado por personas que carecen de la versación sustantiva y procesal.

96. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corte ha evaluado la constitucionalidad de diferentes disposiciones legales que establecen excepciones a la exigencia general de actuación mediante representación de abogado. A partir de ello, ha definido algunas pautas de análisis que permiten determinar la validez de este tipo de medidas, las cuales se resumirán a continuación, por su pertinencia para la solución del caso concreto.

97. En primer lugar, existiendo una autorización constitucional en el artículo 229 de la Carta Política para que el legislador defina el catálogo de hipótesis en las que las personas pueden acceder al sistema judicial sin la representación de abogado, el punto de partida para valorar la constitucionalidad de este tipo de medidas, es precisamente la amplia potestad de configuración con la que cuenta el Congreso para establecer el espectro de asuntos que no se sujetan a la regla general. Solo ante medidas abiertamente irrazonables se configura la inconstitucionalidad. Con fundamento en este criterio la Corte ha declarado la inexistencia de diferentes disposiciones legales que habilitaron a los estudiantes de Derecho a ejercer la representación judicial en asuntos puntuales, tal como se determinó en la sentencia C-744 de 1998 respecto del artículo 31 del Decreto 196 de 1971 y en la sentencia C-143 de 2001 frente al artículo 30 de esta misma normatividad; lo propio se declaró frente al artículo 31 del mismo decreto que facultó a los egresados de Derecho para ejercer temporalmente la profesión en el litigio, tal como se determinó en la sentencia C-034 de 1997.

98. En segundo lugar, la Corte ha entendido que, sin perjuicio de la amplia potestad de configuración del legislador, las reglas exceptivas deben preservar la lógica general con la que fueron configurados los procesos judiciales, esto es, la de que por lo general se debe actuar a través de abogado, y solo en asuntos puntuales, específicos y determinados, sin su representación y asistencia. Precisamente, en diversos fallos en los que se ha declarado la constitucionalidad de estas medidas, la decisión se ha adoptado sobre la base de que la excepción tiene un ámbito de aplicación delimitado y acotado para hipótesis

determinadas y reducidas. En la sentencia C-025 de 1998, por ejemplo, la Corte declaró la constitucionalidad de los artículos 31 y 33 del Decreto 196 de 1971, que permiten a los procesados actuar en su propia defensa, y a los egresados de facultades de Derecho intervenir en procesos penales, sobre la base de que esta habilitación ni era abierta e indiscriminada para todo tipo de actuaciones ni para todos los asuntos penales, y de que tampoco era ilimitada en el tiempo.

99. En contraste, cuando el legislador opta por una habilitación abierta que subvierte el principio general de acceder al sistema judicial mediante la representación de abogado, la Corte ha declarado la inexecutable de las medidas legislativas, tal como se evidencia, por ejemplo, en la sentencia C-592 de 1993, la cual concluyó que la facultad otorgada a los oficiales de las fuerzas militares o de la Policía Nacional en servicio activo para defender indiscriminadamente a los procesados en el marco de la justicia penal militar en cualquier asunto, y sin sujeción a ningún condicionamiento o situación excepcional, amenazaba el derecho a la defensa técnica.

100. Finalmente, la Corte ha considerado que la exigencia general de abogado para litigar en causa propia o ajena es un elemento del sistema judicial que genera un equilibrio en el debate que protagonizan las partes del proceso. Esto, en razón a que no es lo mismo la asistencia realizada por un profesional del derecho, o incluso de una persona con alguna formación científica acreditada en debida forma (estudiantes de consultorio, egresados no graduados, entre otros), que, por una persona común y corriente, que no cuenta con la necesaria preparación jurídica. En este sentido, la Corte en la sentencia C-617 de 1996 declaró la executable condicionada de los literales a) y d) del artículo 30 del Decreto 196 de 1971, que establece la posibilidad de que los estudiantes de consultorio jurídico litiguen en causa ajena en los procesos penales que son competencia de los jueces municipales y las autoridades de policía, así como voceros o defensores en audiencia. En efecto, este Tribunal declaró que los numerales acusados se ajustan a los preceptos fundamentales, pero bajo la condición de que el ejercicio de la función de defensa a la cual se refieren tenga lugar de modo extraordinario, es decir, tan sólo subsidiariamente, ante la carencia absoluta en el municipio correspondiente de abogados titulados o temporalmente habilitados según la ley, o ante la imposibilidad física de contar con su presencia o la de un defensor público.

101. Para la Corte fue necesario condicionar la norma acusada en el sentido mencionado, para evitar que una aplicación textual de la misma generara una asimetría o desigualdad entre las partes que concurren al proceso penal. En ese sentido, advirtió que si no fueron así entendidos los preceptos bajo examen, se tendría una situación de inferioridad de algunos procesados, defendidos sin la suficiente seguridad de que sus intereses se confían a personal dotado de la suficiente preparación académica y jurídica, mientras otros lo son por profesionales titulados, con la experiencia y los conocimientos propicios a una defensa técnica. Ello, obviamente, vulneraría el principio de igualdad (artículo 13 C.P.), pues partiría de discriminación injustificada, aparte de quebrantar ostensiblemente el debido proceso, como ya lo tiene dicho la jurisprudencia. (Subrayas fuera de texto original).

102. A partir de todo lo anterior, es posible concluir que, aunque el legislador cuenta con

una amplia potestad de configuración para determinar el catálogo de hipótesis excepcionales a la exigencia general de acudir a los estrados judiciales mediante abogado, en cualquier caso, (i) debe preservar la defensa técnica y, en consecuencia, (ii) el correcto funcionamiento de la administración de justicia. Por esta razón, y teniendo en cuenta la importancia del rol que desempeña el abogado en el andamiaje del aparato jurisdiccional, procede la Sala a analizar, de manera breve, los aspectos más relevantes del ejercicio de la abogacía.

E. EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

103. En la sentencia C-138 de 2019, la Corte reitera la jurisprudencia dictada en relación con los siguientes temas: (i) el papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho; (ii) el riesgo inherente del ejercicio de esta profesión; y (iii) la importancia del control que sobre esta deben llevar a cabo las autoridades públicas.

104. Con relación al papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho, explica la Corte que dicho rol puede comprenderse a partir la función social que cumple en todas las actividades que realiza, ya sea, (i) por fuera del proceso, a través de la consulta y asesoría en favor de quien se lo solicite; (ii) dentro del proceso o juicio, mediante la representación judicial en favor de aquellos que son requeridos o acuden a la administración de justicia para resolver sus controversias. Dicha función social, con independencia del escenario en el que el abogado realice sus labores, se concreta, de acuerdo con los artículos 1º y 2º del Decreto 196 de 1971, "Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía", en los siguientes deberes: (i) 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; (ii) defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares; y (iii) asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas. Los citados deberes, se ven complementados con otros establecidos en los artículos 1º, 2º, 13 y 16 de la Ley 1123 de 2007, "Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado", como son los de: (iv) observar la Constitución y la ley, (v) defender y promocionar los derechos humanos, (vi) prevenir litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos, (vii) facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos, y (viii) abstenerse de incurrir en actuaciones temerarias.

105. En lo que respecta al riesgo social inherente al ejercicio de la profesión como abogado, este tribunal manifiesta que la práctica inadecuada o irresponsable de la abogacía, puede proyectarse negativamente sobre la efectividad de diversos derechos fundamentales de terceros, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, así como también, poner en entre dicho la vigencia de principios constitucionales de interés general, orientadores de la función jurisdiccional, tales como la eficacia, la celeridad y la buena fe[49].

106. Para contrarrestar lo anterior, la Constitución, en el artículo 26, le reconoce al legislador un margen de configuración para establecer como requisito para desempeñar el rol de abogado la presentación de títulos de idoneidad. Estos, si bien no tienen la capacidad de eliminar por completo el riesgo inherente al ejercicio de la profesión, por lo

menos, s' lo mitigan al establecer un estándar de calidad mínimo para los profesionales que salen al mercado laboral. Fundado en lo anterior, y teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico no existen suficientes controles estatales para la obtención del título profesional de abogado, tampoco para el ingreso a la profesión, la Corte ha declarado que se ajusta a la Constitución la imposición de evaluaciones académicas, tales como el Examen de Estado, para quienes aspiran a fungir como abogados[50].

107. En cuanto a los controles a los que est n sometidos los abogados, la Corte expresa que, en la atención debida al cliente, la labor no se limita a resolver problemas de orden técnico, sino que su actividad va más allá, proyectándose también en el ámbito de lo ético, de modo que la regulación de su conducta por normas de ese carácter no implica una indebida intromisión en el fuero interno de las personas[51]. Bajo ese entendido, los abogados se encuentran sometidos a ciertas reglas éticas que se materializan en conductas prohibitivas con las que se busca asegurar la probidad u honradez en el ejercicio de la profesión y la responsabilidad frente a los clientes y al ordenamiento jurídico. Este control sobre la conducta de estos profesionales constituye su régimen disciplinario (Ley 1123 de 2007)[52]. Así, el incumplimiento de los principios éticos que informan la profesión, implica riesgos sociales que ameritan el control y, de ser el caso, la imposición de sanciones disciplinarias que impidan que el abogado desvi  su atención y opte por obrar contrario a derecho,  impulsado por el ánimo egoísta de favorecer su intereses particulares en detrimento de la Administración de Justicia y de la propia sociedad [53].

108. Por lo demás, es dado concluir que existe un interés público en la vigilancia y control del ejercicio de la abogacía, que tiene como propósito, de un lado, lograr que se cumpla la función social en todas las actividades que se realicen con independencia del escenario laboral, y de otro, mitigar el riesgo social inherente a la ejecución de estas. La ausencia de estos controles a quien ejerce el litigio, entiéndase dentro o fuera del proceso judicial, incrementa el riesgo de que se impida la realización de los fines constitucionales ligados a la administración de justicia y de que no se garantice el debido proceso, en especial, la eficacia del derecho a contar con una defensa técnica. Con ello, se reafirma que la potestad de configuración del legislador en materia de excepciones a la regla de la representación judicial no es absoluta, sino que se encuentra limitada por el deber de fijar reglas que definan de manera específica, bajo que supuestos y sobre que asuntos, se puede acudir al sistema judicial, sin tener la calidad abogado.

109. En el marco de los fundamentos expuestos, corresponde a la Sala determinar si el artículo 3 de la Ley 14 de 1964 vulnera el derecho al debido proceso, en su componente de defensa técnica, por permitir que se pueda litigar en causa propia o ajena sin necesidad de ser abogados. Para dar respuesta a lo anterior, la Sala aplicará los criterios que fueron desarrollados en la parte motiva de esta sentencia, para evaluar la constitucionalidad de la norma demandada, la cual prevé medidas legales que excepto en la exigencia general de la representación mediante abogado.

El acceso al sistema judicial sin abogado es una regla excepcional, y solo puede hacerse en casos puntuales y determinados

110. En primer lugar, el actual marco constitucional y legal establece que, por regla

general, el acceso a la administraci—n de justicia debe realizarse por intermedio de abogado. Con ello, se busca que la persona cuente con una asistencia jur—dica que le permita participar de manera eficaz al interior del proceso, reduciendo los riesgos que se podr—an derivar de una indebida representaci—n en los estrados judiciales (ver supra, secci—n D). Sin embargo, por mandato del art—culo 229 de la Constituci—n, el legislador goza de un amplio margen de configuraci—n para definir aquellos casos en los que la persona, sin ser abogado, puede acudir en nombre propio o de un tercero. Esta facultad no es absoluta, pues encuentra l—mites en los derechos del debido proceso, en su componente de defensa t—cnica, y en la correcta administraci—n de justicia. Por ello, la posibilidad de que se exceptœe la regla general de representaci—n mediante abogado debe mantenerse como la excepci—n, y solo en casos puntuales y determinados.

111. En el caso concreto, el art—culo 3 de la Ley 14 de 1964 tiene un contenido abierto e indefinido, por el que no puede enmarcarse en las excepciones a la regla general de representaci—n mediante abogado. En efecto, la disposici—n acusada permite litigar sin la asistencia de un abogado, a trav—s de una f—rmula abierta que no delimita ni individualiza los asuntos en los que opera la regla exceptiva. De hecho, establece que los habitantes de los municipios de Contrataci—n y Agua de Dios pueden litigar en causa propia o ajena, omitiendo especificar las materias sobre las cuales estos pueden ejercer dicha potestad.

112. Aunque podr—a argumentarse que el espectro de la medida se encuentra delimitado por los asuntos que son competencia de los juzgados promiscuos municipales, œnicas autoridades judiciales con que cuentan los municipios mencionados por sus caracter—sticas demogr—ficas, en todo caso, la f—rmula empleada por legislador para crear la regla exceptiva sigue siendo abierta e indefinida, si se tiene en cuenta (i) el amplio cat—logo de asuntos que conocen los jueces municipales de las diferentes jurisdicciones (civil, laboral, penal)[54], y (ii) la forma en la que se refiere al litigio, de manera general y sin hacer una alusi—n expresa a la administraci—n de justicia; contenido a partir del cual se podr—a interpretar que la habilitaci—n legal para actuar sin abogado se extiende no solo a los procesos judiciales, sino tambi—n a todos aquellos tr—mites que por disposici—n legal, deben ser tramitados mediante un abogado que actœea como apoderado.

La excepci—n a la regla general de representaci—n mediante abogado debe obedecer a una justificaci—n de orden constitucional

113. En segundo lugar, este Tribunal ha entendido que como existe una exigencia de orden constitucional de acceder a la administraci—n de justicia a trav—s de abogado, amparada en la necesidad de garantizar la defensa t—cnica y de no generar un riesgo irrazonable en el proceso de adjudicaci—n de los derechos, las excepciones que se introduzcan por v—a legislativa a este mandato deben, primero, responder al objetivo de remover un obst—culo cierto y determinado en el acceso a la justicia, y segundo, no debe provocar un riesgo desproporcionado en el goce de los derechos.

114. En el caso bajo estudio, la excepci—n contenida en la norma demandada no obedece a una justificaci—n de orden constitucional. Tal y como lo se—al— el demandante, la regla especial prevista para los municipios de Agua de Dios y de Contrataci—n fue establecida en un contexto muy particular en el que estos territorios albergaban

enicamente a personas contagiadas con lepra, bajo la falsa creencia de que se trataba de una enfermedad altamente contagiosa. Estas particulares condiciones generaron una escasez de profesionales del derecho en estos municipios, como un tráfico jurđico muy reducido, razón por la que la norma habilitante tenía pleno sentido, al permitir el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho al debido proceso, en un escenario de baja litigiosidad y de una oferta muy escasa de abogados.

115. Este contexto se transformó de modo que las razones que en el pasado hicieron necesaria la excepcional medida legislativa, actualmente son inexistentes[55]. Ante este nuevo panorama, el precepto demandado deviene inconstitucional, por cuanto introduce una excepción al principio general según el cual el acceso al sistema judicial debe hacerse mediante abogado, sin que exista justificación para hacerlo, pues no se evidencia la necesidad de remover un obstáculo cierto y determinado en el acceso a la justicia. Por el contrario, eleva riesgo de que se produzcan perjuicios sobre los derechos de quienes acuden ante los estrados judiciales sin tener una educación jurđica o contratan los servicios de un tercero que no es versado en el tema.

El abogado juega un rol determinante en la concreción del derecho a la defensa técnica, componente esencial del debido proceso

116. El abogado, en los términos expuestos en esta providencia (ver supra, sección E), es en gran medida, un vínculo necesario para que la persona acceda a la administración de justicia. A partir de su conocimiento del derecho, este profesional pone a disposición del interesado las herramientas para hacer cumplir el debido proceso y, en especial, garantizar una defensa técnica en las actuaciones o procesos judiciales o administrativos para los cuales se contrate su representación. No obstante, las actividades que realiza el abogado para la consecución de ese propósito, en tanto buscan concretar importantes fines constitucionales y la satisfacción de los derechos de terceros, implican riesgos sociales que son mitigables mediante los controles a los que se somete el ejercicio de la profesión.

118. Aunado a lo anterior, el Estado tiene un interés particular en el control de las actividades desarrolladas por los abogados por el riesgo social que es inherente a esta profesión. Cuando se constata la infracción a alguno de los deberes éticos de la profesión, las autoridades de control pueden sancionar disciplinariamente al responsable no solo para castigarlo por la falta cometida, sino para corregir su comportamiento en futuras actuaciones. La imposibilidad de someter a este tipo de control a quienes, pese a no tener la calidad de abogado, prestan sus servicios en asuntos jurđicos en los municipios de Contratación y Agua de Dios, desconoce la importancia del deber constitucional y legal que tienen las autoridades públicas de vigilar y controlar el ejercicio de la profesión de abogado.

La regla general de representación mediante abogado genera un equilibrio de las partes en el proceso

119. Finalmente, el demandante argumentó que, bajo el actual contexto, la norma demandada no garantiza la debida protección y defensa de los habitantes de Agua de Dios y de Contratación, especialmente en aquellos escenarios en los que la controversia judicial se suscita entre una persona representada por un abogado, y otra que no tiene esta

representación, todo lo cual deviene en una situación de desigualdad entre los sujetos procesales. Al respecto, la Sala encuentra que, como consecuencia de la habilitación especial para que los habitantes de los municipios mencionados litiguen, sin ser abogados, en causa propia o ajena, genera una asimetría en el proceso judicial entre la persona que acude mediante abogado y aquella que designa su representación a un tercero que no cuenta con una preparación académica y científica en el campo del derecho. Esta situación de desigualdad entre los extremos señalados se deriva de la incapacidad que tiene la persona representada por un tercero no abogado, de conocer y entender la naturaleza del proceso al que se enfrenta, en el mismo nivel de detalle de quien le confiere poder a un abogado; situación que deviene en una anulación del derecho a la defensa técnica como componente del derecho al debido proceso.

Conclusión y efectos de la decisión

120. Sobre la base de las razones expuestas, la Sala concluye que el artículo 3 de la Ley 14 de 1964 deviene inconstitucional por violar la garantía del debido proceso, en su componente de defensa técnica (C.P., art. 29) y, a su vez, por afectar el acceso a la administración de justicia y generar una asimetría y desigualdades en el marco de un proceso judicial en el que no se garantice la representación judicial. Sin embargo, consciente la Sala Plena de los efectos y aplicación actual de la norma procederá a declarar la inexecutable de la disposición acusada, advirtiendo que en aquellas actuaciones judiciales y administrativas en curso en las que se litigue sin ser abogado, al amparo la disposición demandada, se entenderá que dichas actuaciones seguirán su curso hasta su efectiva terminación, en seguimiento de lo dispuesto en la norma demandada. En dichos procesos, la Corte hace un llamado a los jueces y a la administración, para que sigan manteniendo un rol activo en escenarios en los que no se cuente con la representación de un abogado.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

121. El accionante señala que la norma demandada vulnera lo dispuesto en los artículos 13 (derecho a la igualdad), 26 (libertad de escoger profesión u oficio) y 29 (derecho al debido proceso).

122. Afirma la Corte que en el presente caso se evidencia el fenómeno de la derogatoria orgánica, por cuanto, el Decreto 196 de 1971 (Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía), en especial, en sus artículos 25 a 28 regula de forma integral y específica el ejercicio de la abogacía en relación con la representación judicial en estrados, y establece los eventos en los que se puede prescindir de la misma. Tras la verificación de la existencia de la derogatoria orgánica, manifestó la Sala Plena que la norma continúa produciendo efectos, por lo que procedió a analizar de fondo la demanda interpuesta por el accionante.

123. Sobre el particular, manifestó la Corte que la norma demandada vulnera el derecho a la defensa técnica, componente esencial del derecho al debido proceso (art. 29 superior), y por ende, el derecho al acceso a la administración de justicia. En efecto, en opinión de este tribunal la disposición demandada, actualmente, no obedece a una justificación de orden constitucional; así como, desconoce el papel que cumple el abogado

en el Estado Social y Democrático de Derecho, y la importancia del control que respecto del ejercicio de esa profesión deben llevar a cabo las autoridades públicas. Esto, en opinión del tribunal, podría generar asimetrías y desigualdades en el marco de un proceso judicial en el que no se garantice la representación judicial. Por lo demás, derivado del riesgo inherente de la profesión de abogado -tal como este ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional-, se al que la regla general, dentro de la amplia potestad de configuración del legislador, establece que se requiere de la representación judicial para acceder a la administración de justicia, y que la disposición demandada no se puede enmarcar en las excepciones a dicha regla, dado su contenido abierto e indefinido.

124. Finalmente, reconoció el tribunal que en aquellas actuaciones judiciales y administrativas en las que se litigue sin ser abogado, al amparo la disposición demandada, se entenderá que dichas actuaciones seguirán su curso hasta su efectiva terminación.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3 de la Ley 14 de 1964 (por medio de la cual se reforma y adiciona la Ley 148 de 1961, sobre lepra, y se dictan otras disposiciones), con los efectos indicados en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cœmplase.

Ausente en comisión

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

Ausente en comisión

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÊOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDOZA

Secretaria General

[1] Los antecedentes que se exponen a continuación corresponden a la ponencia presentada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[2] Las entidades y organizaciones que fueron invitadas a participar son: (i) las notarías cénicas de Agua de Dios y de Contratación y los juzgado promiscuos municipales de Agua de Dios y de Contratación, para que expresaran sus apreciaciones sobre la vigencia de la norma impugnada, la frecuencia con la que las personas actúan a nombre propio en procesos y trámites en los que la legislación exige la mediación de un abogado, los efectos de la aplicación de la disposición en aspectos como el acceso a la justicia, la defensa técnica, la igualdad entre las partes en las controversias judiciales, y su constitucionalidad; (ii) el Consejo Superior de la Judicatura; (iii) la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y el Colegio Profesional de Abogados de Colombia; (iv) los colegios de jueces y fiscales de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cesar, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Quindío, San Gil y Tolima; (v) las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, Sabana, de los Andes, Nacional de Colombia, EAFIT, Libre y de Antioquia.

[3] Folio 9 del cuaderno principal. Constancia sobre el sorteo realizado en sesión ordinaria de la Sala Plena.

[4] A través de intervención suscrita por el juez Luis Domingo Cárdenas.

[5] A través de concepto suscrito por Miguel Enrique Rojas Gómez.

[6] A través de concepto suscrito por Ernesto Rengifo García.

[7] A través de concepto suscrito por Jorge Keneth Burbano Villamarín y Nelson Enrique Rueda Rodríguez.

[8] A través de concepto suscrito por Olga Gómez Mariño.

[9] Intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia.

[10] Tesis del Colegio de Jueces y Fiscales de Cali.

[11] Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

[12] Tesis del Colegio de Jueces y Fiscales de Cali.

[14] Tesis de la Universidad Libre.

[15] A través de concepto suscrito por Miguel Enrique Rojas Gómez.

[16] A través de concepto suscrito por Ernesto Rengifo García.

[17] Colegio afiliado a la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (ACOFADE). Intervención suscrita por Luis Carlos Madrid.

[18] A través de concepto suscrito por Jorge Keneth Burbano Villamarín y Nelson Enrique Rueda Rodríguez.

[19] Intervención suscrita por el notario Edilberto Rodríguez Calderón.

[20] A través de concepto suscrito por Soraya del Socorro Pérez Portillo.

[21] A través de intervención suscrita por el juez Luis Domingo Cárdenas.

[22] Sentencia SP-1542017 (48128) del 18 de enero de 2017 de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

[23] Intervención del Colegio Profesional de Abogados de Colombia.

[24] Intervención de la Universidad Libre.

[25] Corte Constitucional, sentencias C-348 de 2017, C-296 de 2019, entre otras

[26] En la sentencia C-1067 de 2008, la Corte recordó: «(...) en oportunidades anteriores esta Corporación ha explicado que la eficacia jurídica o aplicabilidad de la ley es la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, es decir, que sea susceptible de hacerlo (sentencia C-443 de 1997). Ahora bien, la Corte ha puesto énfasis en que este concepto es puramente jurídico y que no debe ser confundido con el de la eficacia sociológica de la ley, que se refiere al hecho de que las normas alcancen sus objetivos sociales y sean efectivamente cumplidas y aplicadas». La eficacia jurídica de la ley también es distinta de su vigencia. Esta última situación se refiere al momento en que la misma empieza a regir, lo cual como regla general sucede a partir de la sanción presidencial y su subsiguiente promulgación. Una ley puede estar vigente, es decir formar parte del ordenamiento jurídico por haber sido aprobada por el Congreso, sancionada por el presidente y promulgada, sin haber sido derogada ni declarada inexecutable, y sin embargo puede no estar produciendo efectos jurídicos. Reiterada por la sentencia C-305 de 2019.

[27] Corte Constitucional, sentencias C-305 de 2019, C-296 de 2019, C-192 de 2017, C-032 de 2017, C-336 de 2016, C-261 de 2016, C-412 de 2015, C-369 de 2012, C-664 de 2007.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-305 de 2019.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-296 de 2019.

[30] Corte Constitucional, sentencia C-732 de 2011

[31] Corte Constitucional, sentencia C-516 de 2016.

[32] En la sentencia C-558 de 1996, la Corte sostuvo: «Para adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto. En efecto, esta Corporación ha sostenido que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inócuo, por carencia de objeto». Igualmente, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-668 de 2014, C-1067 de 2008, C-1066 de 2001, C-328 de 2001, C-1144 de 2000 y C-745 de 1999.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-248 de 2017.

[34] Decreto 196 de 1971, «ARTICULO 28. Por excepción se podrá litigar en causa propia sin ser abogado inscrito, en los siguientes casos: 1o. En ejercicio del derecho de petición y de las acciones públicas consagradas por la Constitución y las leyes. 2o. En los procesos de mínima cuantía. 3o. En las diligencias administrativas de conciliación y en los procesos de única instancia en materia laboral. 4o. En los actos de oposición en diligencias judiciales o administrativas, tales como secuestros, entrega o seguridad de bienes, posesión de minas u otros análogos. Pero la actuación judicial posterior a que de lugar la oposición formulada en el momento de la diligencia deberá ser patrocinada por abogado inscrito, si así lo exige la ley.

ARTICULO 29. También por excepción se podrá litigar en causa propia o ajena, sin ser abogado inscrito, en los siguientes casos:

1o. En los asuntos de que conocen los funcionarios de policía que se ventilen en municipios que no sean cabecera de circuito y en donde no ejerzan habitualmente por lo menos dos abogados inscritos, circunstancia que hará constar el funcionario en el auto en que admita la personería. 2o. En la primera instancia en los procesos de menor cuantía que se ventilen en municipios que no sean cabecera de circuito y en donde no ejerzan habitualmente por lo menos dos abogados inscritos. El juez hará constar esta circunstancia en el auto en que admita la personería. Se entiende que un abogado ejerce habitualmente en un municipio cuando atiende allí oficina personalmente y de manera regular, aunque no resida en él.

[35] De acuerdo con la intervención del Notario Único de Agua de Dios, desde que asumió la dirección de dicha instancia, diferentes trámites que según la legislación general requieren la mediación de abogado, se surten directamente por los interesados o por terceros que no tienen dicha condición. Y aunque, según advierte el citado notario, en los últimos años se evidencia una tendencia creciente en la utilización de los servicios profesionales de abogados en dicho municipio, ello obedece, no al hecho de que las personas consideren que ya no cuentan con esta prerrogativa, sino a que la dificultad inherente a tales trámites, que hace aconsejable esta alternativa que garantiza una mayor calificación en los servicios jurídicos.

[36] Corte Constitucional, sentencias C-206 de 2016, C-207 de 2016, entre otras.

[37] Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: «(É) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que «la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo».

1. [39] En este punto, es preciso mencionar lo señalado por las autoridades locales de los municipios cobijados por la medida acusada, quienes informaron que el porcentaje de casos en los que se litiga en causa propia o ajena sin ser abogado es inferior al de los asuntos que se tramitan ante los estrados judiciales mediante abogado. Esto, desvirtúa el argumento sobre la presunta afectación del derecho a elegir profesión o al derecho a la igualdad que plantea el demandante.

[40] El artículo 8º de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 16 de 1972, señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías judiciales y dentro de un plazo razonable, y a contar con la oportunidad y el tiempo para preparar su defensa.

[41] Corte Constitucional, sentencia C-617 de 1996, reiterada por la sentencia C-025 de 2009.

[42] Corte Constitucional, sentencia C-799 de 2005.

[43] Corte Constitucional, sentencias C-617 de 1996, C-025 de 2009, entre otras.

[44] Ley 24 de 1992, en el artículo 21 establece, «La defensoría pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial y extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquiera autoridad pública (É) En materia penal el servicio de defensoría pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado (É)».

[45] Corte Constitucional, sentencia C-025 de 2009.

[46] El artículo 229 de la Carta Política faculta al legislador para determinar los casos en que se puede actuar ante la administración de justicia sin la representación de abogado. En este sentido, el referido precepto determina que se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

[47] En ese sentido, el artículo 73 del Código General del Proceso consagra como regla general que las personas que hayan de comparecer al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado legalmente autorizado, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. Dentro de esta misma línea, el artículo 8 del Código de Procedimiento Penal consagra el derecho de los imputados a ser oídos, asistidos y representados por un abogado de confianza o nombrado por el Estado. Y el artículo 33 del Código Procesal del trabajo reitera la exigencia general anterior, estableciendo que para litigar en causa propia o ajena se requerirá ser abogado inscrito, salvo las excepciones de que trata la Ley 69 de 1945.

[48] Por ello, la misma Carta Política flexibiliza esta exigencia a través de dos mecanismos: primero, la misma Constitución contempla una serie de excepciones a la regla general, permitiendo, por ejemplo, que las acciones de constitucionalidad, de tutela (art. 86), populares (art. 88) y de grupo (art. 87), puedan ser presentadas directamente por el interesado o afectado, incluso si no tiene la condición de abogado.

[49] Corte Constitucional, sentencia C-290 de 2008. Sobre la función social y los riesgos de la profesión de abogado, también se puede consultar la sentencia C-540 de 1993.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-138 de 2019.

[51] Al respecto, en la sentencia C-196 de 1999, la Corte sostuvo que: «si al abogado le corresponde asumir la defensa en justicia de los derechos e intereses de los miembros de la comunidad y, a su vez, le compete la asesoría y asistencia de las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones legales, resulta lícito que la ley procure ajustar su comportamiento social a la observancia de tales fines, impidiendo, a través de la imposición de determinadas sanciones, que el profesional desvíe su atención y opte por obrar contrario a derecho, impulsado por el ánimo egoísta de favorecer sus intereses particulares en detrimento de la Administración de Justicia y de la propia sociedad».

[52] Dicho control público encuentra un claro fundamento constitucional, inicialmente, en el artículo 26 de la Carta, en el que se faculta a las autoridades para ejercer su vigilancia y control sobre las profesiones que conlleven un riesgo social; y en el artículo 95 del mismo ordenamiento Superior, que le impone a los ciudadanos el deber de respetar los derechos ajenos y ejercer responsablemente los propios, consagrando también la obligación ciudadana de colaborar con la administración de justicia. También, en la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1; y 2; del artículo 150 de la Constitución Política, por la cual se habilita al legislador para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y para reformar y derogar sus disposiciones.

[53] Corte Constitucional, sentencia C-196 de 1999.

[54] En ese sentido, puede consultarse lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Código General del Proceso, 37 del Código de Procedimiento Penal, los artículos 12 y 13 del Decreto 2158 de 1948, entre otras normas.

[55] En este punto, el demandante manifestó que los enfermos de lepra se redujeron porcentualmente frente al censo total de individuos en Agua de Dios y en Contratación, actualmente se desarrolla con normalidad la actividad bancaria, se prestan servicios públicos de agua, energía y gas, proliferan establecimientos de comercio, centros de recreación, iglesias, notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos, se cuenta con infraestructura hotelera, se realizan con fluidez negocios propios del tráfico jurídico como compraventas, hipotecas, arrendamientos, se tramitan sucesiones, se suscitan conflictos de familia, laborales y de todo tipo, y se cuenta con servicios judiciales en cabeza de jueces municipales. Estas declaraciones concuerdan con lo manifestado por algunas entidades públicas en el sentido de que los habitantes de los municipios mencionados adelantan diferentes trámites y negocios jurídicos a través de abogados titulados, aunque siguen presentándose algunos sin la representación de estos.