

C-551-19

Sentencia C-551/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos argumentativos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-13201

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 (parcial) de la Ley 941 de 2005 y el parágrafo 1.º del artículo 17 del Decreto Ley 25 de 2014.

Actor: Jairo Antonio Ardila Espinosa

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José

Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, el ciudadano Jairo Antonio Ardila Espinosa presentó ante esta Corporación demanda contra el numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 (parcial) de la Ley 941 de 2005 y el párrafo 1.º (parcial) del artículo 17 del Decreto Ley 25 de 2014, por estimar vulnerados los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución.

2. Por reparto la demanda le correspondió a este Despacho, que mediante auto del 16 de mayo de 2019 dispuso (i) admitir la demanda[1]; (ii) fijar en lista el asunto por el término de 10 días y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público; asimismo, (iv) invitar a varias organizaciones para que emitieran su opinión sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

3. A continuación se transcriben el numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 (parcial) de la Ley 941 de 2005 y el párrafo 1.º del artículo 17 del Decreto Ley 25 de 2014, subrayando los apartes demandados.

(diciembre 15)

Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 22. La Defensoría Pública se prestará:

(...)

2. Por los abogados titulados e inscritos que hayan sido contratados como Defensores Públicos.”

“LEY 941 DE 2005[3]

(enero 14)

Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

“ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN. Son los abogados vinculados al servicio de Defensoría Pública que administra la Defensoría del Pueblo, previo el cumplimiento de los requisitos, mediante la figura del contrato de prestación de servicios profesionales, para proveer la asistencia técnica y la representación judicial en favor de aquellas personas que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2o de la presente ley, de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal.

Los contratos de prestación de servicios profesionales especializados podrán suscribirse con cláusula de exclusividad y no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la Institución.”

“DECRETO 25 DE 2014[4]

(enero 10)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 1o, literal a) de la Ley 1642 del 12 de julio de 2013, y

CONSIDERANDO:

ARTÍCULO 17. DIRECCIÓN NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA. Son funciones de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, las siguientes:

(...)

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos del presente artículo se entiende por operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública los defensores públicos vinculados mediante contrato de prestación de servicios profesionales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 941 de 2005 y los abogados particulares que intervengan como defensores públicos para las excepciones previstas en la citada ley. También harán parte del Sistema, los judicantes y los estudiantes de consultorios jurídicos de las facultades de Derecho que se encuentren vinculados al servicio de defensoría pública de la Entidad, siempre que hayan suscrito contratos o convenios con la Defensoría del Pueblo”.

III. LA DEMANDA

4. El actor señaló que “[c]on el propósito de evidenciar los cargos de inconstitucionalidad”[5] haría un relato sobre el estado actual de los defensores públicos, afirmando que para el 2017 estaban funcionando 4200 y se disminuyeron a 3200, quienes están contratados actualmente bajo la modalidad de prestación de servicios.[6]

Refirió que actualmente se adelanta una convocatoria para seleccionar defensores públicos y vincularlos mediante contrato, lo que se aleja de la idea de “superar el estado inconstitucional de los defensores o al menos ajustar la contratación a la Constitución”.[7]

5. A juicio del demandante la entidad ha privilegiado esta forma de contratación sin hacer ningún esfuerzo por crear los cargos de planta para cubrir un servicio público[8] continuo y permanente[9], de ahí que con “la presente acción pública se pretend[a] superar este abuso”.[10]

6. Arguyó que los defensores públicos: (i) prestan un servicio intuitu personae; (ii) si bien no se pacta la subordinación dicha labor se presta bajo unos lineamientos expedidos por la Dirección Nacional de Defensoría; (iii) realizan una labor que no es temporal, pues si bien son contratados por lapsos de 1 año, la representación judicial se ejerce de manera continua y por la duración del respectivo proceso sin importar el término del contrato; (iv) si la persona no cumple cada mes con las obligaciones contractuales “no es certificado y no recibe su pago”[11]; (v) tienen unas “altísimas cargas procesales y laborales”[12] asignadas, lo que implica una dedicación total porque tienen que acudir a audiencias, visitas a los usuarios a los centros de reclusión y asistir a actividades académicas de capacitación, entre otras; y (vi) el servicio de defensoría solo se presta en los lugares y dependencias que la entidad indique.[13]

7. Para el accionante la actividad de los defensores públicos es un servicio público por lo que es inconstitucional que su vinculación se rija por la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015[14], pues insistió en que su labor no es una actividad especializada porque al igual que “los fiscales y jueces solo puede ser prestada por abogados titulados e inscritos, preferiblemente, especializados en las áreas en que se presta este servicio”. [15]

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

8. El Ministerio del Interior a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica solicitó la inhibición[16] al encontrar que la demanda no reúne las condiciones exigidas por la jurisprudencia, ya que la cuestión planteada no se funda en “un asunto de constitucionalidad sino de una lectura subjetiva de la norma, realizada por el demandante.”[17]

Adujo que los cargos formulados no implican la inconstitucionalidad de las expresiones censuradas porque las normas acusadas se integran con las disposiciones que regulan el ejercicio de la abogacía, permitiéndoles a los abogados cumplir la labor encomendada con autonomía e independencia, sin incurrir en una incompatibilidad por ostentar la condición de servidores públicos.

9. El Ministerio de Justicia y del Derecho a través del Director de Desarrollo del Derecho

y del Ordenamiento Jurídico[18] le solicitó a la Corte inhibirse de efectuar un estudio de fondo en razón a que el actor expone de manera general y abstracta que las disposiciones censuradas infringen los artículos 122, 123 y 125 de la Carta “sin especificar el contenido concreto de estos tres artículos superiores que, en confrontación con los apartes demandados, resultan vulnerados”.[19]

La demanda no expuso razones específicas ni suficientes que sustentaran cómo es que la realización de las funciones de defensoría pública a través de contratistas “ha resultado nugatoria del derecho de defensa pública a cargo de la Defensoría del Pueblo”.[20] Lo mismo ocurrió con las aseveraciones encaminadas a evidenciar la inconstitucionalidad de la norma al no vincular por concurso de méritos a los defensores públicos, ya que no hay regla superior que obligue a la entidad a crear dichos empleos escalafonados para cumplir la misión institucional.

Finalmente señaló que las afirmaciones referidas a que los defensores públicos en la práctica ejercen un empleo público busca controvertir los contratos en sí mismos y no las normas que permiten esta modalidad de vinculación, por lo cual, las razones no son pertinentes y esta no es la acción idónea para ventilarlo.

10. El Departamento Administrativo de la Función Pública a través de su apoderada judicial[21] pidió a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas bajo el argumento de que el actor considera que la única forma de vinculación con el Estado es mediante una vinculación legal y reglamentaria, desechando, en consecuencia, la contratación por servicios de los defensores públicos y olvidando que la Carta admite también la relación contractual estatal.

Expuso que el hecho de que la defensa técnica sea continua e ininterrumpida no exige que deba ser ejercida por un empleado público, además, el legislador en ejercicio de su libertad configurativa autorizó la vinculación por contrato de prestación de servicios conforme a los principios que rigen la contratación estatal. Resaltó que lo anterior fue avalado por el Consejo de Estado[22] al negar la medida cautelar de suspensión provisional de las Resoluciones Nos. 1070 del 8 de agosto de 2017[23] y 052 de 2019[24], al considerar que “en principio”[25] no contravienen el artículo 26 de la Ley 941 de 2005, en la medida que busca seleccionar abogados idóneos y expertos para cumplir dicha labor de defensoría

pública.

Finalmente afirmó que no pueden ignorarse las repercusiones presupuestales que tendría para el Estado vincular a la planta de personal los defensores públicos.

11. La Defensoría del Pueblo a través de la Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales[26] le solicitó a esta Corporación inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda y, en subsidio, se declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Adujo que el cargo adolece de pertinencia en la medida que no parte de una oposición de las normas acusadas con el texto constitucional, sino de la aplicación que ha efectuado la Defensoría del Pueblo.

En el mismo sentido aseveró que el cargo por igualdad que presentó el accionante no cumple con la carga argumentativa exigida en tanto que “no precisa con argumentos de naturaleza constitucional ni bajo parámetros de razonabilidad, las circunstancias que justifican deba ser establecido por el legislador un tratamiento análogo entre los operadores de justicia en comento y los defensores públicos, máxime cuando el estatus constitucional de los primeros se da en virtud de lo señalado en los artículos 228 y siguientes, esto es, bajo la categoría de ‘rama judicial’”. [27] Finalmente, respecto del presunto desconocimiento del principio de primacía de la realidad sobre las formas estimó que debe ser estudiada en otra instancia por constituir un conflicto que debe ser resuelto a través de litigios diferentes.

Luego de realizar una contextualización sobre la función de la defensoría pública explicó que ha acudido a la vinculación por contrato de prestación de servicios aplicando los eventos previstos por la sentencia C-614 de 2009, según los cuales, hay lugar a celebrarlo cuando la entidad pública excede su capacidad organizativa y funcional, lo que ha ocurrido con la Defensoría del Pueblo, además, dada la importancia de la labor que cumplen es preciso seleccionar a profesionales con experiencia en el litigio y con altas cualidades académicas.[28]

Afirmó que coincide con el argumento del demandante de que el servicio de defensoría pública se constituye en una función pública de carácter permanente que hace parte del ejercicio ordinario de las labores asignadas a la Defensoría del Pueblo, sin embargo, recordó que la jurisprudencia de la Corte ha admitido esta modalidad de vinculación cuando “no se

trate de funciones permanentes o propias de la entidad, o de serlo, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo con parte del personal de planta de la entidad”[29], lo que quiere decir que su actuar se enmarca dentro de la ley y no implica la inconstitucionalidad de las expresiones censuradas.

12. La Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-[30] pidió declarar la constitucionalidad condicionada de las normas censuradas “en el sentido de que la vinculación de los defensores públicos debe ser por regla general de carrera administrativa y, solo excepcionalmente, mediante el contrato de prestación de servicios.”[31] Lo anterior, en razón a que la posibilidad de que el Estado vincule mediante contrato de prestación de servicios no es per se contraria a la Constitución, solo la infringe cuando se acude a esta figura para encubrir una verdadera relación laboral, tal como lo ha señalado la Corte en las sentencias C-154 de 1997 y C-614 de 2009.

Intervenciones académicas y sociales

13. El Colegio Nacional de Defensores Públicos de Colombia[32] a través de su presidente presentó escrito de intervención y coadyuvancia en la demanda de la referencia, afirmando que la defensoría pública es una actividad permanente, interrumpida, constante y recargada que en la práctica lleva al contratista a realizar una función pública permanente que los convierte en “trabajadores de derechos humanos de manera irreversible”[33], lo cual se aviene a los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2.º superior.[34]

14. El Director del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia[35] solicitó declarar la exequibilidad de las normas censuradas bajo el argumento de que el Estado tiene la libertad de elegir la forma de contratación para el cumplimiento de sus deberes institucionales, en este caso la función de garantizar el acceso a la administración de justicia. Agregó que no es cierto que las funciones públicas deban prestarse exclusivamente mediante la vinculación de servidores públicos ya que existen muchos sectores como la salud, las cámaras de comercio o las notarías que permiten otras modalidades para el ejercicio de la función pública.

Señaló que la subordinación en contratos de prestación de servicios que terminan desnaturalizándolos en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas no obedecen a las normas sino a malas prácticas de las entidades, lo cual debe revisarse caso

a caso porque mal haría en aplicarse la misma premisa a todos los vínculos.

15. El presidente de la Junta Directiva Nacional de la Asociación Nacional de Empleados de la Defensoría del Pueblo “ASEMDEP”[36] solicitó declarar inexequibles las disposiciones normativas censuradas porque en su criterio los defensores públicos[37] cumplen funciones permanentes de la Defensoría del Pueblo, de manera que dichos cargos deberían ser desempeñados por empleados de la planta de personal de la entidad con quienes hayan superado un concurso de méritos o creando los respectivos cargos y no a través de contratos de prestación de servicios que encubren una verdadera relación laboral.

16. La Universidad Manuela Beltrán[38] solicitó declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados argumentando que si bien la contratación por prestación de servicios es válida para ejecutar servicios públicos, del contenido de las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012, se deriva que esta modalidad de vinculación para cumplir funciones permanentes de una entidad, como las que cumplen los defensores públicos al prestar servicios de asistencia jurídica en forma continua e ininterrumpida como la que cumplen los servidores públicos.

Finalmente, señaló que esta modalidad de vinculación es “abiertamente desigual respecto de otros servidores públicos que comparecen al proceso penal a administrar justicia, como lo es la fiscalía y los jueces, inclusive respecto de los procuradores que pesen a formar parte del mismo órgano de control del Estado y a ser unos intervinientes especiales en el proceso penal, ellos si hacen parte de una planta de personal e ingresan por concurso, con todos los beneficios que ello implica, pese a que no son parte en el proceso penal”.[39]

17. La Universidad Industrial de Santander[40] pidió declarar exequibles los apartes acusados al no encontrarse infracción alguna de la Carta. Explicó que una cosa es que la Defensoría del Pueblo cumpla una función pública por ser órgano de control y otra muy distinta es que la defensoría pública sea en estricto sentido una función pública, ya que esta se ha definido como un “un servicio que permite garantizar el acceso a la justicia de quienes no puedan por condiciones económicas o de debilidad manifiesta defender sus derechos, cumpliendo así la función pública propia y emanada de la Defensoría del Pueblo. De no ser así, resultaría una violación directa al principio de contradicción del propio

sistema adversarial colombiano, pues nos e llevaría a cabo un proceso penal en la cual (sic) dos partes se encuentran contrapuestas entre si.”[41]

De otra parte, expresó que la Corte ha establecido como regla la prohibición a la administración de vincular mediante contratos de prestación de servicios funciones públicas permanentes, a fin de proteger la relación laboral e impedir que se desnaturalicen tanto las relaciones laborales como los contratos estatales; sin embargo, concluyó que la actividad desplegada por los defensores públicos no constituye una función pública sino que cumplen un servicio público, al ser particulares contratados por el Estado para garantizar y hacer efectivos los derechos humanos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

18. El Procurador General de la Nación[42], en ejercicio de la potestad establecida en el artículo 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindió concepto en el presente asunto, solicitando a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos propuestos y, subsidiariamente, declare exequibles las normas acusadas.

En cuanto a la ineptitud sustantiva de la demanda explicó que el cargo formulado no cumple con la claridad requerida pues afirmar que celebrar contratos de prestación de servicios infringe el derecho de acceso a carrera administrativa y al empleo público no supone una oposición entre las normas censuradas y la Carta, pues no explica por qué el legislador no podía establecer una excepción a la forma general de provisión de empleos por carrera y por qué debían ser designados bajo esa modalidad.

Agregó que el demandante no explicó el alcance de las normas y los artículos que alega en el cargo, pues sus afirmaciones son vagas e indeterminadas, incumpliendo con el requisito de especificidad. Tampoco son pertinentes los argumentos según los cuales las normas desconocen el régimen de la función pública para lo cual apunta a describir que estos se desarrollan como un contrato realidad y que la provisión de cargos debe equipararse a la forma de vinculación de los restantes operadores del sistema de justicia, especialmente de los fiscales, porque se encaminan a mostrar los efectos de la aplicación de la norma y obedecen a un argumento de conveniencia.

Expuso que el accionante hace una constante referencia a las resoluciones internas de la

Defensoría del Pueblo acompañándolas de reglas jurisprudenciales sobre el contrato realidad, pretendiendo que de ello se deduzca su inconstitucionalidad, empero nunca explica por qué se infringen los artículos 122 y 123 superiores. Agregó que los planteamientos del actor constituyen apreciaciones subjetivas de las normas que no explican la forma cómo se desconocen los principios que rigen la función pública, por lo que no se satisface el presupuesto de la suficiencia, al no plantear una fundamentación que genere una mínima duda de inconstitucionalidad.

En cuanto a la exequibilidad de la norma acusada expresó las Leyes 24 de 1992 y 941 de 2005 previeron que el servicio de defensoría pública sería prestado a través de la figura de contratos de prestación de servicios, lo cual está autorizado por la Constitución en los artículos 150.1 y 282.4, cuando no puedan realizarse ciertas actividades con personal de planta o se requieran conocimientos especializados pues “la especialidad de las labores a realizar así como la falta de certeza respecto del número de solicitudes que se pudieren recibir y la misma sostenibilidad fiscal incluso hacen que surja como la figura más idónea para garantizar ese servicio a la población más vulnerable”.[43]

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción, puesto que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra varios preceptos que forman parte de una ley y un decreto ley de la República.

Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda. Reiteración de jurisprudencia[44]

2. El control de las leyes por parte de esta Corte suscita tensiones entre diferentes intereses constitucionales. Al ser indiscutible la responsabilidad de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Carta (art. 241), la acción pública de inconstitucionalidad ocupa un importante papel instrumental para su cumplimiento[45]. Bajo esa perspectiva la definición de las condiciones cuya verificación es necesaria para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte, ha tomado nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático -al que se anuda la presunción de

constitucionalidad de las normas adoptadas por el Congreso[46]- y el carácter rogado que, por regla general, se atribuye al ejercicio de las competencias de control abstracto[47].

3. Esa tensión recibe diferentes respuestas en el ordenamiento jurídico vigente. Una de ellas ha consistido en imponer, con fundamento en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, algunas exigencias argumentativas cuando se formula un cargo de inconstitucionalidad. Para definir las la Sala Plena se ha fundado en una premisa: la impugnación de una ley no puede sujetarse a estándares tan complejos que impliquen reservar la acción solo a ciudadanos con especial formación en métodos de interpretación legal y constitucional, pues ello la privaría de su naturaleza pública y, al mismo tiempo, desconocería el derecho de participar en el control del poder político (art. 40.6) y de acceder a la administración de justicia (art. 229)[48]. En todo caso ha estimado necesario que las acusaciones en contra de normas adoptadas por órganos representativos se apoyen en razones con aptitud para poner en duda la validez constitucional de la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos *prima facie*, un riesgo para la supremacía de la Constitución.

4. El esfuerzo por armonizar los intereses constitucionales referidos, a través de la fijación de “condiciones argumentativas mínimas”[49] como presupuesto para activar la competencia de la Corte, cristaliza varias finalidades del proceso constitucional. En efecto, una correcta precisión del debate a partir del cumplimiento de tales requerimientos, de una parte (i) concreta el derecho de los intervinientes a participar en las decisiones que los afectan, puesto que -desde el principio- se delimita la materia alrededor de la cual tendrá lugar la discusión constitucional favoreciendo así la calidad del diálogo público que la demanda propone[50]; y, de otra, (ii) favorece una reflexión calificada que permite superar las dificultades asociadas a la interpretación constitucional.

Esta Corporación ha señalado que las normas vigentes ponen de presente “un modelo específico de control constitucional en el que los procesos deliberativos, abiertos, democráticos y participativos confieren legitimidad, racionalidad, validez y justicia material a las decisiones judiciales”[51]. En dicho modelo la tarea de la Corte “no consiste en construir oficiosa, aislada y unilateralmente las decisiones sobre la constitucionalidad del sistema jurídico, sino en liderar un proceso de construcción colectiva en un asunto esencialmente público, precisando y orientando el debate y la deliberación pública,

organizando y sistematizando los insumos que resulten de este proceso de reflexión colectiva, valorando y sopesando las distintas opciones y alternativas que surgen de este mismo proceso, y finalmente, adoptando una decisión”[52].

5. Asumir el proceso de constitucionalidad como un verdadero foro para el diálogo público encaminado a establecer si la Constitución fue vulnerada por alguno de los órganos del Estado, implica que se trata de la expresión de una forma de democracia deliberativa. Tal circunstancia exige de ciudadanos, organizaciones y autoridades, la presentación de razones orientadas a poner de presente asuntos relevantes para juzgar la validez constitucional de la ley. No todos los argumentos son aptos para que la Corte cumpla esta tarea. Su relevancia depende, en suma, de la contribución que puedan prestar para (i) definir el significado del objeto de control e (ii) identificar lo que la Constitución ordena, prohíbe o permite.

6. Las exigencias de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia como presupuestos de admisibilidad del cargo no tienen un valor en sí mismas. Su importancia se establece en función de la capacidad para materializar los fines del proceso constitucional. Por ello, la verificación de su cumplimiento tiene como propósito establecer si la demanda, en tanto punto de partida del proceso, permite iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional. Las cargas mínimas al formular la acusación y las intervenciones que le siguen, cumplen entonces una doble función epistémica y de legitimación: incrementan las posibilidades de que la Corte adopte la mejor decisión y ofrecen un adicional respaldo democrático a su pronunciamiento.

7. La jurisprudencia ha indicado que es legítimo imponer tales exigencias dado que el derecho a ejercer la acción pública -como otros derechos de participación- puede ser objeto de limitaciones. La validez de esta restricción obedece a que, de una parte, “el impacto sobre el acceso a la justicia no es grave en la medida en que la persona puede presentar otra demanda de constitucionalidad teniendo en cuenta que la decisión de inadmisión o inhibición no tiene efectos de cosa juzgada”[53] y, de otra, protege “el derecho a la administración de justicia de otras personas que deseen presentar otra demanda contra las mismas normas disposiciones”[54].

8. En correspondencia con lo expuesto, quien pretenda activar plenamente las competencias de este Tribunal debe manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución. La seriedad de ese interés se revela cuando, al cuestionar una ley, el demandante presenta razones que (i) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (ii) se encaminan a cuestionar los significados de la ley vigente (certeza); (iii) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (iv) planteen en qué sentido específico se produjo su infracción (especificidad). Solo así, reunidos los elementos relevantes para el juicio, se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia). Se trata de condiciones indispensables para que el proceso que tiene lugar en esta Corte constituya un foro en el que la decisión sea el resultado de la comprensión, valoración y ponderación de las mejores razones para hacer efectivo el principio de supremacía de la Constitución.

9. La aplicación de las exigencias referidas no puede hacerse de un modo que establezca estándares tan complejos que pidan más de aquello que la razonabilidad exige para el inicio del diálogo constitucional, impidiendo que cualquier ciudadano haga propia la Constitución.

Ello limitaría la posibilidad que tienen las personas de tomarla entre sus manos y, a partir de sus contenidos, controlar los excesos o defectos de los órganos que conforman el poder público. Ahora bien, tampoco es aceptable una aplicación extremadamente flexible de tales criterios al punto que la demanda de inconstitucionalidad pierda todo sentido como referente de la deliberación y esta termine delimitándose por los intervinientes o, en su caso, por la propia Corte. Ha dicho la Sala Plena que está fuera de su alcance “tratar de reconducir el alegato del accionante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo”[55] y, en ese sentido, no puede “reelaborar, transformar, confeccionar o construir los planteamientos esbozados en la demanda con el propósito de que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que la misma Corte se pronuncie de fondo”[56].

10. El punto en el que debe trazarse la línea para definir el cumplimiento o no de las condiciones de admisibilidad de la demanda no es una materia exenta de dificultades. Ello se refleja no solo en la posibilidad de adoptar una decisión inhibitoria respecto de una demanda previamente admitida[57], sino también en las discrepancias que se suscitan en el seno de la Sala Plena al momento de pronunciarse al respecto. En todo caso, fijar y

aplicar estándares argumentativos relativamente uniformes es una exigencia que encuentra sólido fundamento en la calificación del derecho a activar la jurisdicción constitucional como un derecho igual para todos los ciudadanos. Por ello, su ejercicio no debe requerir el cumplimiento de cargas extraordinarias, fincadas en conocimientos particulares o técnicas especializadas, que anulen su carácter universal. Igualmente, lo que se exige del demandante para activar las competencias de este Tribunal no puede ser equivalente a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo.

11. Uno de los criterios para definir si un cargo cuyo análisis se encuentra a consideración de la Sala Plena debe dar lugar a un pronunciamiento de fondo es el principio pro actione. Según ha señalado la jurisprudencia refiriéndose a su contenido “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”[58].

Son dos las exigencias que se adscriben específicamente al principio. La primera (i) prohíbe una aproximación a la demanda que tenga por objeto o como efecto un incremento en los requerimientos técnicos de la acusación, al punto de privilegiarlos sobre el debate sustantivo que puede derivarse razonablemente de la misma. La segunda (ii) ordena que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo. Según la jurisprudencia, también es expresión del principio la integración de la unidad normativa “[c]uando la norma acusada ha sido modificada por otra posterior, pero subsisten, a pesar de la reforma, los contenidos normativos acusados”[59]

La imposibilidad de emprender un control a partir de acusaciones diferentes a las de los demandantes se apoya en la naturaleza excepcional del control automático de constitucionalidad y se ha reflejado en el carácter también excepcional de la integración de la unidad normativa[63], así como en la imposibilidad de realizar un juicio a partir de cargos autónomos o independientes propuestos en los escritos de los intervinientes en el proceso[64].

13. Los requerimientos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia han sido definidos y delimitados por la jurisprudencia constitucional. Cada uno de ellos se ocupa de cuestiones particulares que no deben confundirse y, en esa dirección, aunque todos tienen como propósito asegurar un debate constitucional adecuado, cumplen funciones diferentes: (i) la claridad hace posible un diálogo público; (ii) la certeza permite identificar un objeto real susceptible de ser sometido a control; y (iii) la pertinencia, la especificidad y la suficiencia delimitan la controversia en un sentido constitucional. Con el propósito de reiterar el alcance y presentar algunas precisiones sobre su aplicación, a continuación la Corte se ocupa de tales exigencias.

14. Constituye una condición indispensable del debate público que se impulsa con la presentación de una demanda de inconstitucionalidad que los ciudadanos que pretendan activar las competencias de la Corte expresen sus razones con claridad. Tal adjetivo comprende, primero, el uso del lenguaje y, segundo, el modo en que se presentan los argumentos. Exige entonces (i) que las palabras empleadas para formular los argumentos sean inteligibles o comprensibles y (ii) que la presentación de los argumentos tenga un orden que haga posible identificar su alcance y propósito. En esa dirección, la Corte ha destacado que si bien no se requiere una exposición erudita o técnica, la impugnación si debe “seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”[65]. Este requisito se incumple, por ejemplo, cuando (a) el lenguaje de la demanda es incomprensible por razones semánticas o sintácticas; (b) los argumentos presentados son circulares[66] o contradictorios[67]; o (c) no es posible identificar exactamente el alcance o el sentido de lo pretendido[68].

15. La carga de certeza tiene como propósito establecer si, en realidad, pertenece al ordenamiento jurídico el objeto respecto del cual el demandante le solicita a la Corte un pronunciamiento. A este requerimiento se anuda la carga de demostrar que es razonable -a partir de estándares básicos de interpretación- derivar de una disposición vigente, el significado normativo -norma- cuya constitucionalidad se cuestiona, de modo que “la interpretación que se acusa debe ser plausible y además debe desprenderse del enunciado normativo acusado”[69]. En ese sentido es indispensable “que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente (...)”[70] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita (...) e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no

son el objeto concreto de la demanda”[71].

16. Además de los casos generales en los que la Corte constata que la demanda se funda en una interpretación subjetiva o carente de cualquier apoyo hermenéutico[72], ha encontrado insatisfecho este requisito cuando se indica que un enunciado limita un derecho a pesar de que la disposición únicamente regula un aspecto adjetivo del mismo (C-088 de 2014); se afirma que una disposición establece un trato diferente sin que ello resulte así (C-1002 de 2004 y C-247 de 2017) o se afirma que ella iguala a los grupos objetos de comparación sin así desprenderse del artículo (C-343 de 2017); se sostiene la ocurrencia de un hecho que es contradicho a partir de información pública (C-309 de 2017); se atribuye a una reforma constitucional un contenido normativo que no tiene y a partir de ello se afirma la posible sustitución de un eje definitorio de la Carta (C-470 de 2013); se alega la ocurrencia de un defecto en el trámite de aprobación de una ley pero no se acredita el hecho que lo constituye (C-076 de 2012 y C-044 de 2017); se atribuye al título de una ley una función deóntica de la que carece (C-752 de 2015); se cuestiona la interpretación de una autoridad administrativa -apoyándose en la doctrina del derecho viviente- a pesar de que dicha interpretación tiene su origen en una disposición cuyo control no es competencia de la Corte (C-136 de 2017); la acusación se apoya en una inferencia del demandante acerca de los efectos que a lo largo del tiempo ha tenido una disposición (C-087 de 2018); se plantea una interpretación aislada de la expresión acusada que no tiene en cuenta el contexto normativo en el que se inserta (C-231 de 2016); se deriva de la disposición que establece un régimen de protección para un grupo, una regla que excluye a los demás grupos de cualquier protección (C-694 de 2015); se asigna a una expresión indeterminada consecuencias jurídicas que no se siguen de ella, sino que tienen origen en otras disposiciones (C-710 de 2012); se interpretan ampliamente las atribuciones conferidas al Presidente de la República en una ley habilitante, sin que exista una razón que respalde esa comprensión (C-922 de 2007); se presupone un silencio en el ordenamiento jurídico que en realidad no existe (C-121 de 2018 y C-156 de 2017); o se le asigna una condición jurídica equivocada a una disposición y, a partir de ello, se pretende que se le apliquen exigencias reservadas a un tipo específico de ley (C-316 de 2010).

17. La pertinencia corresponde a un rasgo especial de la argumentación cuando tiene por objeto alegar la invalidez constitucional de una ley. En esa dirección, los planteamientos ante la Corte deben estar signados por los contenidos de la Carta y, en esa medida, el

cuestionamiento debe encontrarse “fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone”. Ello excluye, como argumentos admisibles los que se apoyan en “consideraciones puramente legales (...) y doctrinarias”[73] o los que se limitan a expresar “puntos de vista subjetivos”[74], de manera que se pretende emplear la acción pública “para resolver un problema particular”[75]. Por ello, a menos que la Constitución directamente lo exija, no son pertinentes “acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia”[76].

18. De manera concreta, la jurisprudencia ha señalado que carecen de pertinencia, por ejemplo, acusaciones que se fundamenten (i) en el provecho o utilidad que una norma puede traer (C-1059 de 2008); (ii) en la oposición de la norma con disposiciones que no puedan ser parámetro de control (C-1059 de 2008); (iii) en las consecuencias que una medida puede tener en el desfinanciamiento de otras inversiones del Estado (C-1059 de 2008); o (iv) en la aplicación de una norma por parte de una autoridad administrativa a situaciones específicas (C-987 de 2005). Igualmente ha descartado el cargo cuando se pretende (v) corregir la interpretación que en casos particulares han efectuado las personas o los jueces de la República (C-785 de 2014); (vi) obtener declaraciones específicas respecto de actos o contratos (C-785 de 2014); o (v) resolver una antinomia constitucional o declarar la inconstitucionalidad de una disposición de la Carta, por entrar en una eventual contradicción con otro mandato de la misma Constitución (C-433 de 2013).

19. La especificidad impone que el demandante exponga razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional. Es una de las exigencias de mayor relevancia al momento de formular la impugnación y exige que, más allá de afirmaciones genéricas, se desarrolle un argumento puntual que pueda demostrar una violación. Según ha señalado la Corte no cumplen el requisito de especificidad los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales (...) que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”[77].

20. Este requerimiento exige responder la pregunta relativa a cómo se demuestra la violación de la Constitución. Una vez que el demandante identifica la norma constitucional que a su juicio ha sido desconocida, tiene la tarea de argumentar la violación. Esa demostración debe tomar en consideración los contenidos, la naturaleza y la estructura de

las diferentes disposiciones de la Carta. En efecto, será relevante considerar, por ejemplo, las diferencias que existen entre las normas (i) que distribuyen competencias entre los órganos del poder o que reconocen derechos; (ii) que amparan un derecho relacional como la igualdad o un derecho que no lo es como la libertad; (iii) que tienen estructura de regla o de principio; (iv) que imponen obligaciones de omitir o mandatos de actuación; o (v) que tienen contenidos sustantivos o procedimentales.

21. No es posible establecer un catálogo de las cuestiones interpretativas que se suscitan al momento de verificar el requisito de especificidad. La Corte ha ido identificando algunas condiciones que resultan útiles con el fin de cumplir esta carga. En tal sentido, ha fijado métodos posibles para proponer la vulneración del mandato de trato igual o de trato desigual[78], de los derechos de libertad[79] o del principio de unidad de materia[80]. También ha identificado criterios para demostrar vicios competenciales en las reformas constitucionales[81] o infracciones al principio de identidad flexible y consecutividad[82]. Igualmente ha establecido criterios relevantes al momento de formular, por ejemplo, un cargo de omisión legislativa relativa[83].

Asimismo, ha destacado que en algunos casos pueden distribuirse cargas de argumentación respecto de la violación de la Constitución. Por ejemplo, ha señalado que cuando se controla la constitucionalidad de una norma que utiliza una categoría sospechosa o afecta el goce de derechos constitucionales fundamentales, es necesario que quien la defiende la aporte razones poderosas para ello. Ocurre lo contrario y en consecuencia le corresponde al demandante realizar un mayor esfuerzo argumentativo en aquellos casos en los cuales la disposición adoptada corresponde a la regulación de una materia en la que el legislador dispone, en general, de un amplio margen de configuración[84]. En adición a ello, algunos casos imponen una carga especial, tal y como ocurre cuando se cuestiona una disposición amparada por la cosa juzgada constitucional[85].

22. Las metodologías o juicios que ha desarrollado en su jurisprudencia no agotan, naturalmente, las formas o estrategias que las personas y organizaciones -intérpretes cotidianos de la Constitución en los ámbitos en los que se desenvuelve la vida pública y privada- pueden emplear para demostrar la infracción de la Constitución. Sin embargo, para cumplir la carga de especificidad no es suficiente que presenten planteamientos genéricos puesto que deben desarrollar una actividad interpretativa que sugiera seriamente

una oposición real entre la Constitución y la norma demandada.

23. La suficiencia tiene la condición de criterio de cierre para definir la aptitud del cargo. Según este Tribunal, su configuración se produce cuando la demanda consigue generar en la Corte una duda mínima sobre su constitucionalidad. Para ello será necesario analizar conjuntamente el cumplimiento de los demás requisitos a fin de identificar si la acusación logra persuadir a la Corte sobre la posible infracción de la Carta, de manera que pueda iniciarse “un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”[86].

24. Como síntesis de lo expuesto la Corte estima necesario destacar las siguientes premisas:

“(…)

(i) Las condiciones mínimas de argumentación, indispensables para que la Corte adopte un pronunciamiento de fondo, toman nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático y el carácter rogado que, por regla general, tiene el ejercicio del control de constitucionalidad;

(ii) La aplicación de esas condiciones no puede ocurrir de un modo que fije estándares de tal grado de complejidad que demanden más de aquello que la razonabilidad exige para el inicio del diálogo constitucional;

(iii) No es admisible tampoco una aplicación extremadamente flexible al punto que la demanda de inconstitucionalidad pierda todo sentido como referente del diálogo y termine delimitándose por los intervinientes o, en su caso, por la propia Corte.

(iv) El ciudadano que pretenda activar las competencias de este Tribunal debe manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución que se materializa cuando, al impugnar la ley, presenta razones que (a) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (b) se encaminan a cuestionar los significados de la ley vigente (certeza); (c) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (d) planteen

en qué sentido específico se produjo la infracción de la Constitución (especificidad). Solo así reunidos los elementos relevantes para el juicio (d) se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia).

(v) El punto en el que debe trazarse la línea para definir el cumplimiento o no de las condiciones de la admisibilidad de la demanda no es una materia exenta de dificultades, siendo deber de este Tribunal (i) fijar y aplicar estándares argumentativos relativamente uniformes que aseguren el carácter universal del derecho a impugnar la validez de las leyes y (ii) no requerir del demandante el cumplimiento de cargas equivalentes a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo.”[87]

La demanda presentada no cumple las condiciones mínimas para provocar una decisión de fondo

25. El demandante plantea que la labor de los defensores públicos cumple las finalidades del Estado y es importante para garantizar el derecho de defensa y el acceso a la administración de justicia de las personas en condiciones económicas o sociales de debilidad manifiesta.

Sostiene que dicha actividad se ejerce intuitu personae, de manera continua, bajo subordinación, supervisión y las condiciones que imponga la Defensoría del Pueblo, recibiendo a cambio de una remuneración previa certificación del cumplimiento de las labores contratadas. De ahí que considere que las previsiones normativas contenidas en el numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 de la Ley 941 de 2000 y el párrafo 1.º del artículo 17 del Decreto 25 de 2014, sean contrarias a los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución, pues en su criterio, los defensores públicos deberían ser parte de la planta de personal de la Defensoría del Pueblo.

26. Más adelante expuso que al igual que con el empleo público, para ser defensor público hay que cumplir las condiciones y los requisitos exigidos en la Resolución No. 1070 de 2017, referidos a la formación académica y experiencia profesional de 5 años de ejercicio profesional o de 2 años cuando se acreditan estudios de postgrado en derecho penal, probatorio o derechos humanos, excepto cuando se trata de las zonas de consolidación. Además, deben superar un examen y/o entrevista para acreditar la suficiencia para el

desempeño de la labor contratada, lo que “sin lugar a dudas es un proceso de selección por méritos”[88].

27. Según el demandante el servicio de defensoría es un “subsistema básico, fundamental y esencial del sistema de justicia colombiano, en el que el papel que desempeñan los defensores públicos está directamente relacionado con el ejercicio de la función pública en condiciones de permanencia e igualdad con los restantes operadores del sistema de justicia”[89], de ahí que deba ser ejercida de manera continua y permanente[90] para realizar los fines del Estado y, concretamente, el acceso a la administración de justicia para personas que se encuentran en circunstancias económicas o sociales de debilidad manifiesta, conforme a lo normado en los artículos 228 y 229 de la Carta.[91]

29. En las intervenciones los Ministerios del Interior y de Justicia, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público propusieron la inhibición habida cuenta de que la demanda no satisface los presupuestos de: (i) claridad: al no explicar de manera diáfana cómo la celebración de contratos de prestación de servicios infringe el derecho de acceso a carrera administrativa y al empleo público; (ii) certeza: al partir de una lectura subjetiva de la norma; (iii) pertinencia: al derivar el cargo de una lectura subjetiva de las normas censuradas y sus posibles efectos prácticos, así como edificar la acción para cuestionar asuntos que deben ser ventilados ante otras jurisdicciones; (iv) especificidad: al no evidenciar una oposición objetiva entre la disposiciones demandadas y el texto constitucional, puesto que se basa en afirmaciones genéricas que no se concretan con las disposiciones que se acusan; y (v) suficiencia: en razón a que los argumentos presentados no logran despertar mínimamente una duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones censuradas. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo advirtió que el cargo por igualdad que presentó el accionante no cumple con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia.

30. Advierte la Corte que aun cuando en la fase de admisión el Magistrado Sustanciador estimó que la presente acción de inconstitucionalidad contenía un cargo con la virtualidad de propiciar un debate constitucional, lo cierto es que del examen detenido de la demanda, las intervenciones y el concepto del Procurador General de la Nación se observa que la argumentación expuesta por el actor no cumple con los requisitos previamente señalados como pasa a explicarse.

31. De acuerdo con el auto admisorio de la demanda, la Corte aceptó estudiar los cargos por vulneración a los artículos 122, 123 y 125 superiores, de modo que las referencias a un trato similar al de los fiscales o jueces, constituyen argumentos de contexto, es decir, no edifican un cargo autónomo, sino que son disquisiciones adicionales que enriquecen el cuestionamiento planteado por el actor.

32. Ahora bien, la Corte encuentra que le asiste razón a los intervinientes en la medida que la demanda no es clara al explicar cómo la previsión legal de vincular defensores públicos mediante contratos de prestación de servicios desconoce los artículos 122, 123 y 125 de la Carta, que desarrollan lo referido a los requisitos para acceder al servicio público, formas y régimen de vinculación. En otras palabras, el actor no construyó un hilo argumentativo que permitiera identificar con claridad la forma en que las normas censuradas contrarían el ordenamiento superior.

33. La demanda se sustentó en apreciaciones subjetivas sobre la forma cómo se realizan los contratos y sus efectos, por lo que no se entiende acreditado el presupuesto de la certeza.

34. Tampoco se halla acreditado el presupuesto de la pertinencia en la medida que el accionante funda sus argumentos en los posibles efectos nocivos que trae la vinculación de defensores públicos bajo la modalidad contractual de prestación de servicios, es decir, intenta demostrar que esta figura se ha desdibujado en la práctica, sin que de ello se derive necesariamente su contradicción con los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución, que pudiera dar lugar inexorablemente a la inexequibilidad del numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 de la Ley 941 de 200 y el párrafo 1.º del artículo 17 del Decreto 25 de 2014.

Según el accionante los defensores públicos en la práctica fungen como verdaderos empleados de la Defensoría del Pueblo como si se tratara de un contrato realidad, ya que su labor es personal, continua, bajo subordinación y reciben a cambio una remuneración. De ahí deriva que admitir esta forma de vinculación es contraria a los artículos 122, 123 y 125, siendo la consecuencia lógica de que deban ingresar como servidores públicos de carrera administrativa.

Observa la Corte que los cuestionamientos no provienen de la interpretación de las normas

que invocó infringidas ya que estas nunca fueron analizadas de cara al cargo formulado, lo cual resulta impertinente.

No satisface el presupuesto de la pertinencia exponer de manera general supuestos fácticos que podrían ser debatidos individualmente a través de otros medios de control ante otras jurisdicciones -y no a través de un juicio de constitucionalidad abstracto-, al plantear discusiones que cuestionan tal vez los efectos prácticos de las normas que rigen la actividad de los defensores públicos.

35. Los planteamientos de la demanda en clave de demostrar la infracción a los artículos 122, 123 y 125 del ordenamiento superior no evidencian la existencia de una oposición objetiva con la disposición demandada, por lo que la demanda incumple con el requisito de la suficiencia, en la medida que no existe un desarrollo argumentativo que demuestre la vulneración alegada, pues la afirmación de que los defensores públicos cumplen una función y es un servicio público no se relaciona directamente con todas las previsiones normativas de las normas invocadas como violadas.

Las radicales deficiencias de la demanda permiten afirmar, finalmente, la falta de suficiencia en la impugnación. Por lo anterior, la Sala Plena encuentra que el ciudadano no consiguió suscitar una mínima duda sobre la validez constitucional de la disposición que pueda justificar, en esta oportunidad, la adopción de una decisión de fondo.

36. En efecto, le asiste razón al Ministerio Público y al afirmar que el demandante no explicó el alcance de las normas que alega en el cargo, pues sus afirmaciones son vagas e indeterminadas, incumpliendo con el requisito de especificidad. En consecuencia, la exposición de los motivos de la inconstitucionalidad no logran despertar una mínima duda sobre la inexequibilidad de las disposiciones impugnadas.

37. Como se dejó indicado, el principio pro actione exige adoptar una decisión de fondo en aquellos casos en los cuales existe una duda acerca del cumplimiento de las condiciones para provocar un pronunciamiento de fondo. Para la Corte no resulta posible, en esta oportunidad, apoyar una decisión en el referido principio dado que la ausencia de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia es evidente. El demandante no construyó un argumento claro y partió de una lectura subjetiva de la norma al desarrollar una fundamentación parcializada que impide identificar los extremos del debate constitucional,

pues no efectuó una confrontación entre las normas censuradas y las infringidas, esto es, no expuso los razones que darían lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que la demanda formulada no logró despertar una mínima duda sobre la exequibilidad del numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 (parcial) de la Ley 941 de 2005 y el párrafo 1.º (parcial) del artículo 17 del Decreto 25 de 2014.

38. Finalmente, la Corte encuentra que las intervenciones de las autoridades y particulares que participaron en el proceso de constitucionalidad a pesar de su profundidad y de ocuparse de asuntos que podrían suscitar un debate posterior, no pueden reemplazar la actuación del demandante. Los planteamientos en ellas contenidos, si bien se relacionan con asuntos relativos a la forma de vinculación de los defensores públicos constituyen o bien réplicas a la línea argumentativa del demandante o bien cuestionamientos autónomos.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992 y las expresiones “previo el cumplimiento de los requisitos, mediante la figura del contrato de prestación de servicios profesionales” y “de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal” del artículo 26 de la Ley 941 de 2005; y “vinculados mediante contrato de prestación de servicios profesionales” del párrafo 1.º del artículo 17 del Decreto 25 de 2014.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA

SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

General

[1] La demanda fue presentada contra los artículos 22 numeral 2.º de la Ley 24 de 1992; 9.º, 14, 26, 29 (parciales) y 32 de la Ley 941 de 2005; 17 numerales 10, 11 y parágrafo 1.º del Decreto 25 de 2014 por infracción a los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución. El auto del 16 de mayo de 2019 la admitió respecto de el numeral 2.º del artículo 22 de la Ley 24 de 1992, el artículo 26 (parcial) de la Ley 941 de 2005 y el parágrafo 1.º del artículo 17 del Decreto Ley 25 de 2014 y la inadmitió por los restantes. Posteriormente, mediante auto del 31 de mayo de 2019 y luego de presentado escrito de corrección, se dispuso rechazarla por indebida subsanación.

[2] Diario Oficial No. 40.690, de 15 de diciembre de 1992.

[3] Diario Oficial No. 45.791 de enero 14 de 2005.

[4] Diario Oficial No. 49.029 de 10 de enero de 2014.

[5] Cfr. Folio 5 del expediente.

[6] Refiere el actor que el Acto Legislativo 03 de 2002 que introdujo el sistema penal acusatorio, en el artículo 4.º transitorio previó que a fin de lograr la transición la ley tomaría las previsiones “para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que cumplen funciones de policía judicial.” Cfr. Folio 21 del expediente.

[7] Cfr. Folio 28 del expediente.

[8] El actor señaló que se ajusta a las previsiones del artículo 365 de la Constitución. Cfr.

Folio 24 del expediente.

[9] Citó la sentencia C-042 de 2018. Cfr. Folio 20 del expediente.

[10] Ib.

[11] Cfr. Folio 7 del expediente.

[12] Cfr. Folio 19 del expediente.

[13] Según el actor la “llamada discrecionalidad o libertad en desarrollo de su actividad, no deja de ser un sofisma que distrae sobre la verdadera esencia de la relación contractual de los defensores públicos. Además, la relativa independencia en el ejercicio de la labor pública defensiva es similar a la que se predica de los Fiscales en desarrollo de sus funciones constitucionales de investigación y acusación, de hecho labores investigativas y periciales que requiere el defensor deben contar con el previo aval y consentimiento de los Profesionales Administrativos y de Gestión (PAG), de quienes reciben órdenes e instrucciones para la prestación del servicio”. Cfr. folio 19 del expediente.

[14] Que establece que las “entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, y define que los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales.” Cfr. Folio 9 del expediente.

[15] Cfr. Folio 9 del expediente.

[16] Cfr. folios 115 a 119 del expediente.

[17] Cfr. folio 118 (vto) del expediente.

[18] Cfr. Folios 139 a 143 del expediente.

[19] Cfr. Folio 141 (vto) del expediente.

[20] Cfr. Folio 142 del expediente.

[21] Cfr. Folios 149 a 156 del

[22] Cfr. Sección Segunda, auto del 28 de marzo de 2019, exp. 0287-2019, M.P. Dr. Cesar Palomino.

[23] “Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Defensoría del Pueblo y el Manual de Contratación y Supervisión para los contratistas operadores de Defensoría Pública”.

[24] “Por la cual se da apertura al proceso de selección de defensores públicos de la Defensoría del Pueblo”.

[25] Cfr. Folio 154 del expediente.

[26] Cfr. Folios 157 a 165 del expediente.

[27] Cfr. folio 164 del expediente.

[28] Citó la Resolución No. 052 de 2019. Cfr. Folio 162.

[29] Cfr. folio 163 del expediente.

[30] Cfr. folios 192 a 194 del expediente.

[31] Cfr. folio 192 (vto) del expediente.

[32] Cfr. Folios 89 a 94 del expediente.

[33] Cfr. Folio 89 (vto) del expediente.

[35] Cfr. Folios 95 a 98 del expediente.

[36] Cfr. folios 99 a 119

[37] Citó los artículos 8 y 31 de la Ley 941 de 2005, 8.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[38] Cfr. Folios 171 a 173 del expediente.

[39] Ib.

[40] Cfr. folios 199 a 206 del expediente.

[41] Cfr. folio 205.

[42] Cfr. folios 209 a 218 del expediente.

[43] Cfr. folios 217 y 218 del expediente.

[44] Estas consideraciones se efectuaron en la sentencia C-292 de 2019.

[45] La sentencia C-1052 de 2001 -que ha ocupado un papel central después de la sentencia C-447 de 1997 en la delimitación de la acción pública de inconstitucionalidad- indico: “De esta manera, se desarrolla una de las herramientas máspreciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley”.

[46] Acerca de la presunción de constitucionalidad existen múltiples pronunciamientos. La sentencia C-042 de 2018 destacó que la existencia de requisitos mínimos para la presentación de una demanda de inconstitucionalidad tenía entre sus fundamentos “evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes”. La sentencia C-076 de 2012 señaló que “cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República -indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma”.

[47] Sobre el carácter excepcional del control oficioso, la sentencia C-257 de 2016 indicó: “De una parte, se proscribió el control oficioso de la legislación, pues por regla general éste se activa mediante una demanda que puede presentar cualquier ciudadano (arts. 242.1,

241.1, 241.4, 241.5 C.P.), y excepcionalmente opera de manera automática cuando recae sobre proyectos de leyes estatutarias (art. 241.8 C.P), tratados internacionales y sus leyes aprobatorias (art. 241.10 C.P.), decretos legislativos (art. 241.7 C.P.), leyes objetadas por el gobierno nacional por razones de inconstitucionalidad (art. 241.8 C.P.), convocatorias a referendo o a Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Carta Política (art. 241.2 C.P.), referendos sobre leyes y consultas populares y plebiscitos del orden nacional (art. 241.3 C.P.). Así pues, el escrutinio judicial nunca se activa por iniciativa del juez constitucional, sino por una demanda ciudadana o excepcionalmente por ministerio de la ley”.

[48] En el auto 241 de 2015 la Corte Constitucional, al modificar su doctrina relativa a la ausencia de legitimación de las personas cuyos derechos políticos se encontraban suspendidos por decisión judicial, precisó que la acción pública de inconstitucionalidad tenía ese doble fundamento. Al resumir su postura señaló: “(i) La Constitución sólo exige ostentar la calidad de ciudadano para ejercer el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad. (ii) Si bien este es un derecho político, es también fruto del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, que en el marco político es además universal. Dado que el acceso a la justicia es esencial para garantizar el goce efectivo de los demás derechos y libertades, y para definir los límites de las instituciones estatales, la suspensión parcial del derecho a interponer acciones públicas no es sólo la restricción de un derecho político, sino la reducción de la efectividad de todos los demás derechos constitucionales, lo cual es inadmisibles. (iii) Es necesario ser coherente con el desarrollo institucional de la acción pública de inconstitucionalidad, y esto supone no detener la ampliación del grupo de ciudadanos colombianos titulares de ese derecho fundamental, aunque es preciso aclarar que no se trata de ampliar el catálogo de derechos de las personas condenadas, sino de garantizar su acceso a la justicia constitucional. (iv) Es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos”.

[49] Sentencia C-752 de 2015.

[50] Desde sus primeros pronunciamientos la Corte había destacado esta idea. Refiriéndose a la ineptitud de la demanda sostuvo, en la sentencia C-447 de 1997, que “lo procedente (...) por razones de economía procesal y para cualificar la propia participación ciudadana,

es la inadmisión de la demanda”. En semejante dirección la sentencia C-1052 de 2001 señala: “La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate”.

[51] Sentencia C-257 de 2016.

[52] Sentencia C-257 de 2016.

[53] Sentencia C-584 de 2016. Refiriéndose a la validez de la inadmisión de las demandas de inconstitucionalidad que no cumplieran las condiciones mínimas de argumentación, la sentencia C-447 de 1997 había ya señalado que ello “no vulnera la participación ciudadana en los procesos de control constitucional, sino que tiende a cualificarla, con lo cual se fortalece la democracia y se garantiza mejor la integridad de la Constitución”.

[54] C-584 de 2016

[55] Sentencia C-886 de 2010.

[56] Sentencia C-886 de 2010.

[57] Sobre esta posibilidad la sentencia C-535 de 2016, apoyándose en jurisprudencia reiterada, indicó que “la admisión de la demanda por parte del Magistrado ponente de cada acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados; sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues finalmente es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus Magistrados en quien recae la competencia de proferir una Sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público”.

[58] C-1052 de 2001.

[59] C-251 de 2003. En similar sentido se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-351 de

2009, C-502 de 2012 y C-156 de 2013.

[60] En esa dirección se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-358 de 2013 y C-726 de 2015.

[61] Sentencia C-584 de 2016.

[62] Sentencia C-520 de 2006.

[63] Sobre el particular y entre muchas otras, la sentencia C-128 de 2018 se refirió a tal posibilidad: “Se trata, sin embargo, de una facultad excepcional, y solo procede en tres casos: (i) cuando el demandante acusa una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; en estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición de cuya constitucionalidad existan serias dudas”.

[64] En la sentencia C-194 de 2013 la Corte se refirió a esta restricción indicando: “Al respecto debe insistirse en que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad y la naturaleza taxativa de las modalidades de control automático, impiden a la Corte pronunciarse sobre asuntos que no hayan sido formulados por los demandantes. Esta restricción opera en el presente proceso incluso frente a lo planteado por los intervinientes ciudadanos. Esto debido a, al menos, dos razones principales. En primer lugar, el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas. En segundo término, aunque es evidente que las intervenciones ciudadanas son útiles para definir e ilustrar el asunto debatido, carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”.

[65] Sentencia C-1052 de 2001.

[66] Sentencia C-045 de 2018.

[67] Sentencia C-146 de 2018.

[68] Sentencia C-362 de 2001.

[69] Sentencia C-997 de 2005.

[70] Sentencia C-1052 de 2001.

[71] Sentencia C-1052 de 2001.

[72] Sentencias C-1172 de 2004, C-927 de 2006, C-047 de 2016 y C-004 de 2017.

[73] C-1052 de 2001

[74] C-1052 de 2001

[75] C-1052 de 2001. La sentencia C-1059 de 2008 se refirió a ello en los siguientes términos: “Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada”.

[76] C-1052 de 2001.

[77] C-1052 de 2001.

[78] Sobre el particular se encuentran las sentencias C-022 de 1996, C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-114 y C-115 de 2017. Igualmente, sobre las diferencias en materia de carga argumentación cuando se plantea un cargo por violación del mandato de trato igual o de trato desigual, puede consultarse la sentencia C-052 de 2019.

[79] En esa dirección, entre muchas otras, pueden considerarse las sentencias C-309 de 1997, SU-642 de 1998, C-720 de 2007, SU-626 de 2015 y C-246 de 2017.

[80] En ese sentido, por ejemplo, se encuentra la sentencia C-133 de 2012.

[81] Entre otras, las sentencias C-1040 de 2005 o C-285 de 2016.

[82] Sentencia C-726 de 2015.

[84] Sobre el particular, puede considerarse la sentencia C-673 de 2001 y, en particular, su nota de pie No. 33.

[85] Sentencias C-007 de 2016 y C-200 de 2019.

[86] C-1052 de 2001.

[87] Las anteriores consideraciones replican en su integridad lo establecido en la sentencia C-282 de 2019.

[88] Cfr. Folio 8 del expediente.

[89] Cfr. Folio 10 del expediente.

[90] Sobre la “función permanente”, el accionante citó in extenso las sentencias C-C-614 de 2009 de este Tribunal y del 13 de julio de 2017, exp. 2012-00116-01, de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Cfr. Folios 15 a 18.

[91] Citó el caso Ruano Torres vs. El Salvador de la Corte Interamericana de Justicia y el Informe de la Relatoría sobre la independencia de magistrados y abogados, A/HRC/23/43. Cfr. Folios 12 y 13 del expediente.

[92] Cfr. Folio 14 del expediente.