

Sentencia C-588/97

DERECHOS Y OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES-Reciprocidad

La Carta estableció una reciprocidad entre derechos y obligaciones constitucionales. En efecto, en la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad. La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero al mismo tiempo le impone obligaciones. Los beneficios que representan para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste, a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y de esta forma ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad, capaces de gozar de una existencia digna.

DEFENSOR DEL SINDICADO-Auxiliar ad-honorem/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Auxiliar ad-honorem

Quienes ejercen por voluntad propia las funciones de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF, desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro que no siempre las cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado. Bajo esta perspectiva, el cargo ad-honorem se encuentra ajustado a los mandatos superiores, especialmente el que tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde el legislador para señalar condiciones y requisitos de unas funciones que tienen una finalidad de gran alcance social, sin mengua del contenido esencial del principio de la igualdad, y que recoge una participación voluntaria de los ciudadanos al vincularse al cumplimiento de los fines del Estado, coadyuvando a la resolución pacífica de conflictos de carácter familiar a través del ejercicio del cargo de auxiliar del defensor de familia.

CARGO PUBLICO AD-HONOREM-Reconocimiento de la judicatura

No se puede considerar que la responsabilidad de un servidor público esté, inevitablemente, ligada a la remuneración salarial, pues las consecuencias jurídicas que se desprenden de las relaciones laborales o especiales con la administración pública, son establecidas únicamente

por el legislador, el cual se basa sobre múltiples razones de conveniencia pública, de servicio público, con miras a la prevalencia del interés general. En consecuencia, el ejercicio de determinados cargos públicos como lo son, en este caso, los definidos por el artículo 55 de la ley 23 de 1991, los cuales por su naturaleza no son forzosos, sino, por el contrario están inscritos dentro de un marco cuyo presupuesto esencial es la voluntariedad del ciudadano para cumplir una tarea o servicio cívico cuyo propósito es la colaboración altruista, desinteresada, desprovista de todo afán de lucro por parte de los ciudadanos, para coadyuvar a materializar los fines del Estado en la comunidad, que no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos. La judicatura contribuye de muy diversas maneras a la formación de un profesional integral, y al mismo tiempo le compensa tal servicio con el reconocimiento de la judicatura para optar por el título de profesional del derecho.

DEFENSOR DEL SINDICADO-Cargo de auxiliar ad-honorem no remunerado

El ejercicio no remunerado del cargo de auxiliar ad-honorem en las defensorías de familia obedece a una justificación objetiva y razonable adoptada por el legislador, dentro de sus competencias constitucionales, y por tanto, la finalidad y los efectos perseguidos procuran un fin legítimo: dotar al Estado, dentro de una filosofía solidaria, de una prestación voluntaria que redunde en beneficio social y que no es excesivamente onerosa para el ciudadano que la brinde.

Referencia: Expediente D-1678

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 55 y 57, parcialmente, de la Ley 23 de 1991, “por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Flor Elena González Ramírez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre trece (13) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana FLOR ELENA GONZALEZ RAMIREZ, en ejercicio de la acción pública de inexecutable que establece el artículo 241-5 de la Carta Política, presentó escrito en el que solicita se declare que los artículos 55 y 57, parcialmente, de la ley 23 de 1991, contradicen normas superiores previstas en la Carta Fundamental de 1991.

En efecto, el día 26 de mayo de 1997, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y ordenó la correspondiente fijación en lista de la misma, y simultáneamente corrió traslado del expediente al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites indicados para esta clase de actuaciones procesales de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. NORMAS DEMANDADAS

Las disposiciones objeto de la demanda son del siguiente tenor literal; en el que se subrayan las partes acusadas:

“Ley 23 de 1991

“(marzo 21)

“Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

“....

“Artículo 55. Créase en los despachos del Defensor de Familia el cargo de auxiliar, que podrá ser desempeñado por los egresados de las Facultades de Derecho, Trabajo Social, Psicología, Medicina, Psicopedagogía y Terapia Familiar, reconocidas oficialmente. El anterior cargo será ad honorem y por consiguiente, quien lo desempeñe no recibirá remuneración alguna”

“.....

“Artículo 57. Las personas a que se refiere el artículo 55 de la presente ley, serán de libre

nombramiento y remoción del respectivo director regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Para cada despacho podrán nombrarse hasta tres egresados. Para todos los efectos legales las personas que presten este servicio, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de los empleados públicos al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Se subraya lo acusado.

III. LA DEMANDA

Considera la ciudadana que las normas acusadas vulneran los artículos 13 y 25 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

En opinión de la demandante, los artículos 55 y 57, parciales, de la Ley 23 de 1991, lesionan el derecho a la igualdad, toda vez que siendo el cargo de auxiliar ad-honorem un empleo que sirve para el reconocimiento de la judicatura a fin de obtener el título de abogado, éste no es remunerado, como sí lo son otros cargos tales como los señalados en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971 o en el artículo 1 del Decreto 3200 de 1979, reglamentado mediante la resolución No. 2001 de 1984, los cuales sirven para el cumplimiento de tal requisito legal.

De otra parte, argumenta la demandante que el artículo 57 de la ley 23 de 1991, desconoce el derecho al trabajo, porque al establecer que los auxiliares ad-honorem tienen las mismas responsabilidades y obligaciones que los empleados públicos que prestan sus servicios al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sin concederle al auxiliar los derechos correlativos al ejercicio del mismo, como son la retribución económica al servicio prestado y la seguridad social, no se concreta la especial protección al trabajo que la norma constitucional contempla; el legislador ha debido establecer una remuneración especial para el cargo mencionado, atendiendo a la función social que se cumple, en el ejercicio del mismo y tomando en consideración las necesidades básicas de la persona que lo desempeña.

Finalmente, argumenta la ciudadana demandante, que el estímulo previsto en el artículo 58 de la Ley 23 de 1991, esto es el derecho a ocupar las vacantes en cargo de la misma naturaleza del que se ejerce en el servicio jurídico voluntario, no puede hacerse efectivo, ya que al realizar la práctica como defensor de familia, los requisitos para ejercer el cargo en propiedad, después de cumplir una año y de haber obtenido una certificación de servicios

satisfactoria, no puede obtenerlos el aspirante, pues se requiere del cumplimiento de las condiciones señaladas en el Decreto 2737 de 1989.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, actuando a través del Director General de la Dirección de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativos dentro del término procesal oportuno, intervino solicitando a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas, con base en los argumentos que a continuación se resumen.

En opinión del interviniente, la demandante no demuestra en su alegato constitucional, en qué consiste la violación del derecho a la igualdad, ya que no existe una relación directa entre el artículo 1º. del Decreto 3200 de 1979 ó el artículo 31 del Decreto 196 de 1971, reglamentado por la resolución No. 2001 de 1984, y los artículos cuestionados.

En efecto, los estudiantes de derecho se encuentran en igualdad de condiciones y en total libertad para elegir la entidad en la que pretenden prestar determinado servicio social, con el fin de remplazar con la prestación del mismo el requisito de la tesis de grado para optar por el título de abogado y ello es consecuencia natural del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

De otra parte, argumenta el Ministerio de Justicia y del Derecho, que el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política establece el deber cívico de todo ciudadano de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, con lo cual, los requisitos de la judicatura no son en sí un favor que estaría prestando un estudiante al Estado sino el cumplimiento de una serie de requisitos para optar por el título de abogado, los cuales están previamente reglamentados por el legislador.

De otra parte, expone el interviniente que en virtud del principio de solidaridad, los estudiantes de derecho tienen en relación con la sociedad una obligación mayor y específica, cual es la de velar por el mantenimiento de la justicia y la reivindicación de los derechos de los particulares, pues así se desprende de los artículos 1 y 2 del decreto 196 de 1971: “la abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia”.

Finalmente, sostiene el Ministro de Justicia y del Derecho que el artículo 57 de la Ley 23 de 1991, al establecer una serie de responsabilidades para las personas que desempeñan los cargos de auxiliares ad-honorem en el despacho del Defensor de Familia, el legislador dota como una consecuencia natural y obvia, al ejercicio de la función pública de seguridad jurídica y de seriedad moral, pues ello es desarrollo de los artículos 2, 6, 90, 91, 92 y 209 superiores, concluyendo que cuando una persona presta un servicio social en una de las entidades del Estado, está representando con su labor, la potestad pública ante la sociedad, lo que implica que debe tener las mismas responsabilidades y obligaciones de los empleados públicos al servicio del ICBF, con el único fin de responder ante la sociedad, del ejercicio de una delicada misión, como es la solución extrajudicial de conflictos de orden familiar.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en la oportunidad procesal respectiva, actuando a través de apoderado judicial constituído para el efecto, solicitando a la Corte que declare exequibles los artículos acusados, con base en los siguientes argumentos, que a continuación se resumen.

Luego de analizar el apoderado judicial el alcance del control constitucional que debe ejercer la Corte Constitucional con relación a las normas cuestionadas, en el sentido de que la Corporación revisa la constitucionalidad de las normas en forma integral y armónica, dentro del espectro de posibilidades interpretativas que admite el texto frente al cual realiza la confrontación, concluye que la revisión que debe hacer la Corte en este caso concreto, es únicamente con relación al texto del artículo 55 de la Ley 23 de 1991. Lo anterior por cuanto la demandante plantea, en su escrito, un eventual condicionamiento del fallo, al indicar en la demanda que si la Corte no accede a la primera de sus pretensiones, v.gr., la declaratoria de inexequibilidad del aparte acusado del artículo 55, debería pronunciarse en relación con el artículo 57 en su inciso tercero.

De otra parte, señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de un amplísimo análisis de la jurisprudencia de la Corporación, en relación con la autonomía universitaria y los requisitos establecidos por la ley y los reglamentos académicos en cuanto a la carrera profesional del derecho, concluyendo que es la ley la que establece los elementos necesarios mínimos para optar por el título de abogado y que le corresponde de acuerdo al pénsum exigido por el establecimiento de educación superior, a los estudiantes optar voluntariamente por desarrollar un trabajo social en una entidad pública, en reemplazo de

otros requisitos para obtener el título de profesional del derecho. En consecuencia, es atribución del legislador, establecer o no la remuneración correlativa a la prestación del servicio, pues éste se entiende como parte del proceso de enseñanza y formación y como tal el estudiante de derecho al integrarse a equipos de trabajo diseñados por el reglamento universitario (consultorios jurídicos etc.), o por la ley, ejerce una función social inescindible, que es parte de la vocación de servicio que se le exige a cualquier profesional en un estado social de derecho, lo cual no contradice texto constitucional alguno.

De otro lado, argumentó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que el artículo 57 de la Ley 23 de 1991, al establecer una serie de deberes y obligaciones, para quienes ejercen las funciones honoríficas en el despacho del Defensor de Familia, no hace otra cosa que darle la seriedad necesaria a la práctica que se lleva a cabo en tales dependencias, para que tenga el carácter propio de una judicatura, proporcional a las exigencias que se derivan de su existencia, como prerrequisito para ejercer una determinada profesión.

Finalmente, argumenta el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es al legislador a quien le corresponde establecer la reglamentación de las profesiones, a través de requerimientos previos al ejercicio de las mismas, entre los que se cuenta la existencia del servicio social y cita en apoyo de su argumentación, las sentencias C-377 de 1994, C-226 del mismo año y C-154 de 1997, proferidas por esta Corporación.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación, rindió en término el concepto de su competencia, mediante oficio No. 1318 de fecha julio 3 de 1997, en el cual solicita a esta Corporación que se declaren exequibles los artículos 55 y 57, parcialmente, de la ley 23 de 1991, por no contrariar la Carta Política de Colombia.

Se funda la vista fiscal en los siguientes argumentos:

El cargo de auxiliar ad honorem es consecuencia y desarrollo del principio de solidaridad, que informa todo el orden constitucional, según se desprende del artículo 1 de la C.P.. La solidaridad es un principio fundante del Estado social de derecho, el cual impone deberes y derechos a los ciudadanos en relación con la comunidad. El artículo 95 de la Carta se armoniza con las normas cuestionadas; la participación voluntaria de los ciudadanos en el

ejercicio de cargos honoríficos es una consecuencia de quienes se vinculan al cumplimiento de los fines del Estado, coadyuvando en la solución de los conflictos tramitados ante la jurisdicción de familia, a través del ejercicio de este tipo de cargos.

De otra parte, argumenta el Ministerio Público, que la naturaleza de las funciones asignadas al Defensor de Familia, justifica que estas funciones administrativas cuenten con el concurso de personal voluntario auxiliar ad honorem; estima la vista fiscal que la colaboración prestada por egresados de las facultades de Derecho, Trabajo Social, Psicología, Medicina, Psicopedagogía y Terapia Familiar, reconocidas oficialmente, redunde en beneficio de la comunidad y permite que la sociedad cuente con mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

Considera, igualmente, el señor Procurador, que es competencia exclusiva del legislador señalar las responsabilidades de los servidores públicos, y por ello el artículo 57 de la ley 23 de 1991, se inscribe dentro del marco de la función pública y su ejercicio implica una profunda responsabilidad que asigna al cargo de defensor de familia, con lo cual es obvio que la ley establezca responsabilidades a las personas, que en forma voluntaria, prestan sus servicios bajo la coordinación de las Defensorías de Familia. En consecuencia, los auxiliares ad honorem deben cumplir con los requisitos previstos en el artículo 55 parcialmente cuestionado, así como con la previsión establecida en el artículo 57 de la ley 23 de 1991, pues el legislador al establecer responsabilidades para los auxiliares, entiende que ellos son servidores públicos que, voluntariamente, eligen tal destino, ejerciendo una función pública en forma transitoria, y de otra parte pueden cumplir con los requisitos académicos, exigidos por las normas que regulan la profesión de Abogado. De otra parte, afirma el Ministerio Público que el artículo 58 de la ley 23 de 1991, determina en forma expresa algunas de las contraprestaciones, en favor de las personas que ejerzan el cargo de auxiliar ad honorem, tales como el reconocimiento de la judicatura, o la posibilidad de que se les nombre en las vacantes que se presentan en el ICBF, dentro del año inmediatamente siguiente, en cargos de la misma naturaleza del desempeñado, con lo cual el legislador procura equilibrar las cargas públicas y motivar la conducta noble y altruista de quienes se vinculan a actividades útiles y benéficas para la sociedad.

Finalmente, estima el Ministerio Público, que el cargo de auxiliar ad honorem no desconoce el derecho a la igualdad, ya que la Corte Constitucional en múltiples decisiones judiciales ha

avalado el ejercicio gratuito de determinados encargos o servicios prestados por personas públicas o privadas, para el cumplimiento de fines estatales en beneficio de la comunidad; en consecuencia, resulta del todo acorde con los mandatos superiores el ejercicio no remunerado del cargo de auxiliar ad honorem en las Defensorías de Familia, a pesar de que se puede optar por la judicatura ejerciendo cargos remunerados en otras entidades públicas; ello en virtud de la naturaleza de los conflictos que se tramitan ante el ICBF, y de los bienes jurídicamente protegidos. Califica el Ministerio Público que la naturaleza de las relaciones entre la administración y las personas que laboran en ese tipo de actividades honoríficas es de aquellas de carácter especial, de orden administrativo,

basada en la voluntariedad de las personas que optan por prestar esta clase de servicios al Estado y la comunidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la acción instaurada conforme al artículo 241-4 de la Constitución Política, ya que los apartes acusados hacen parte de una ley de la República.

Segunda. La Materia

La controversia constitucional gira en torno de la aparente violación al derecho de igualdad y trabajo, previstos en la Carta Política, artículos 13 y 25, por parte de los artículos 55 y 57 de la Ley 23 de 1991.

En efecto, en opinión de la demandante, como quiera que el cargo de auxiliar ad honorem de los despachos del Defensor de Familia constituye un empleo no remunerado, que sirve para obtener la judicatura con el fin de optar al título de abogado, viola el derecho a la igualdad porque existen otros empleos similares que sí son remunerados y que a su vez sirven para obtener también la judicatura, como es el caso de los cargos que contempla el artículo 31 del decreto 196 de 1991 y el artículo 1º. del Decreto 3200 de 1979, reglamentados a su vez por la resolución 2001 de 1984.

Sobre el derecho al trabajo, afirma que en el caso subjúdice no se concreta la especial

protección que el artículo 25 constitucional contempla, pues dispone el artículo 57 de la ley 23 de 1991 una serie de responsabilidades a los auxiliares ad honorem de los despachos de las defensorías de familia, sin la condigna contraprestación a las mismas ni la garantía que debe existir para su prestación; igualmente, no contempla la norma ningún tipo de seguridad social ni protección para los estudiantes que ejercen tales destinos públicos.

A. El principio de solidaridad y las normas demandadas

Esta Corporación en múltiples decisiones judiciales, ha enfatizado, en su ya vasta doctrina jurisprudencial, que la Carta de 1991 introdujo un nuevo contenido axiológico y teleológico de sus disposiciones constitucionales.

En efecto, todos los valores, principios y reglas jurídicas que se encuentran en la Constitución responden a su vez a un conjunto de valores y principios fundamentales, que ordenan e informan todo el régimen legal pre y post constitucional.

Los principios como la solidaridad responden a una concepción ética de las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el ciudadano, de forma tal, que la Carta parte de unas cualidades de orden social que fundamentan a su vez el sistema jurídico, y que en virtud del principio de la solidaridad, como valor normativo de toda Constitución, éste irradia el orden legal.

Ahora bien, también estima esta Corte que todas las normas legales de acuerdo con su naturaleza, finalidades y propósitos deben ser aplicadas e interpretadas por el juez constitucional de forma tal que desarrollen los valores y principios fundamentales de orden constitucional. En consecuencia, el operador jurídico tiene la opción de escoger aquélla que mejor represente los intereses axiológicos y teleológicos de la Carta.

“En primer lugar, la expresión de un “orden justo” aparece tanto en el Preámbulo como en los fines esenciales del Estado.

El nexo justicia-solidaridad es evidente, pues en un régimen de carencia de recursos suficientes, como Colombia, una parte de la sociedad civil está llamada a participar en la solución de las necesidades de los más pobres.

También es manifiesta la relación dignidad-solidaridad. Ellas son, respectivamente, un valor y

un principio de los cuales se predica su total compatibilidad.

Es gracias a la solidaridad que se puede arribar a la dignidad, si se parte del supuesto de la realidad colombiana, enmarcada en un ámbito de desequilibrios sociales y territoriales.

La solución de las necesidades básicas insatisfechas de importantes sectores de la sociedad colombiana es un compromiso de todos, esto es, del Estado, la sociedad y los particulares.

Así lo establece el artículo 2o. de la Carta cuando afirma en su inciso segundo:

‘Las autoridades de la República están instituidas para... asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’.

Incluso la solidaridad es un deber constitucional, como se advierte en el artículo 95 de la Constitución, que dice:

‘...Son deberes de la persona y del ciudadano:

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social...’

Luego la solidaridad es un deber constitucional de todos, que aspira a lograr la materialización de los valores fundantes de la justicia y la dignidad.

En este orden de ideas, también debe reiterar la Corporación que la Carta estableció una reciprocidad entre derechos y obligaciones constitucionales. En efecto, en la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C.P. art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero al mismo tiempo le impone obligaciones. Los beneficios que representan para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste, a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y de esta forma ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad, capaces de gozar de una existencia digna. Esta Corte también ha estimado que la filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. En una sociedad pobre la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de

los mejor dotados.

La concepción social del Estado de derecho fundado en la solidaridad, la dignidad, el trabajo y la prevalencia del interés general, se traduce en la vigencia inmediata de una ecuación normativa entre derecho y obligaciones constitucionales. Por tanto, los deberes consagrados en la Carta han dejado de ser un desideratum del buen ciudadano, para convertirse en imperativo que vincula directamente a los particulares y de cuyo cumplimiento depende la convivencia pacífica. En consecuencia, bajo esta perspectiva es claro para la Corte que sistemas legales como el estatuto de descongestión judicial o ley 23 de 1991, cuyo propósito es la introducción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, debe interpretarse dentro de un marco axiológico que redunde en beneficio de la comunidad.

En efecto, el artículo 55 de la ley en mención, creó en los despachos del Defensor de Familia el cargo de auxiliar, que podrá ser desempeñado por los egresados de las facultades de Derecho, Trabajo Social, Psicología, Medicina, Psicopedagogía y Terapia Familiar, reconocidos oficialmente, señalando a su vez que dichos destinos serán ad honorem y por consiguiente, quienes los desempeñen, no recibirán remuneración alguna.

Estima la Corporación, que quienes ejercen por voluntad propia las funciones de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF, desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro que no siempre las cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado. Exigir una prestación que redunde en beneficio social y la cual no es excesivamente onerosa para quienes la ejercen, es un desarrollo objetivo y razonable de la ley en plena armonía con los valores y principios que inspiran nuestra Carta.

En consecuencia, el motivo de la remuneración o contraprestación está determinado por la voluntad de la ley, que consagra la posibilidad de que por autodeterminación de las personas, al momento de optar por el título profesional, puedan escoger cargos en una entidad pública, ocupando un destino, sin remuneración expresamente definida por la ley, para obtener judicatura, o de trabajar en cualquier otra entidad de naturaleza pública o privada, con lo cual también desarrollan una tarea de solidaridad social.

Por eso, estima la Corte que el artículo 55 de la ley 23 de 1991, debe ser interpretado

sistemáticamente con el artículo 58 de la misma ley, el cual determina en forma expresa algunas de las contraprestaciones en favor de las personas que ejercen el cargo de auxiliar a que se refiere el mismo estatuto legal; de forma que las personas que presten este servicio reciben una compensación determinante para su vida laboral, como es la de contar con la posibilidad de ingresar como empleados al servicio del ICBF y, al mismo tiempo, merced a la oportunidad que le brinda el Estado, cumplir con un requisito indispensable para obtener el título que les acredite como profesionales, sin contar que esta clase de vínculo implica también adquirir experiencia laboral, conocimientos prácticos y teóricos que redundan en el posterior ejercicio de quien desempeña el destino o cargo público, y que es lo que identifica las llamadas pasantías en el orden profesional y universitario. En consecuencia, el ejercicio de ciertas actividades profesionales implica una labor social inherente que entraña para el futuro profesional, además de una preparación sistemática y científica en forma metódica, una función social de sus conocimientos.

Bajo esta perspectiva, resulta claro que el artículo 55 de la ley 23 de 1991, se encuentra ajustado a los mandatos superiores, especialmente el que tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde el legislador para señalar condiciones y requisitos de unas funciones que tienen una finalidad de gran alcance social, sin mengua del contenido esencial del principio de la igualdad, y que recoge una participación voluntaria de los ciudadanos al vincularse al cumplimiento de los fines del Estado, coadyuvando a la resolución pacífica de conflictos de carácter familiar a través del ejercicio del cargo de auxiliar del defensor de familia, lo cual está incorporado al marco axiológico y teleológico que fundamenta nuestra Carta; por ende, los cargos ad honorem previstos en el artículo 55 cuestionado, son desarrollo de la libertad de configuración legislativa que está consagrada claramente en el artículo 26 de la C.P. y así será declarado en la parte resolutive de esta providencia judicial.

B. El Derecho al Trabajo y el artículo 57 de la Ley 23 de 1991

Desde otro punto de vista, sostiene la demandante que el artículo 57 de la Ley 23 de 1991, atenta contra el derecho al trabajo, pues al disponer que los auxiliares ad honorem vinculados al despacho del Defensor de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de los empleados públicos al servicio del antedicho instituto, sin concederles correlativamente una retribución económica

por el servicio prestado, ni ofrecerles seguridad social, desconoce principios tutelares de este derecho constitucional.

Para la Corte, esta interpretación no es admisible. En efecto, esta Corporación ha considerado, en torno al trabajo humano regulado en varias disposiciones constitucionales, que de las mismas se puede distinguir conceptual y normativamente entre libertad de trabajo, derecho al trabajo y el deber de trabajar. El primero otorga al ciudadano la libertad o derecho para escoger profesión, oficio y ocupación, según su parecer, actividades, gustos y aspiraciones, sin perjuicio de que el legislador pueda imponer las obligaciones de competencia o habilitación requeridas de acuerdo con cada actividad, según se desprende del artículo 26 C.P.. En este sentido, la libertad de trabajo y su expresión específica dentro del derecho al trabajo conduce, en esencia, a la configuración de un conjunto sistemático de regulaciones normativas de rango legal, doctrinario y jurisprudencial, del cual se desprende, entre otros aspectos: que nadie puede ser obligado a realizar trabajos personales sin justa retribución, salvo el correspondiente a determinadas funciones públicas de carácter obligatorio y gratuito, que no es válida ninguna convención, pacto o contrato en que se menoscabe la dignidad o la libertad del hombre o el derecho a la absoluta libertad de trabajo; por tanto, el derecho a ejercer determinada profesión, industria o comercio es lícito y libre, y que una relación de trabajo sólo puede obligar al trabajador mientras haya sido producto de la libre escogencia de éste y no podrá durar más tiempo que el que el empleado quiera dentro de los términos y modalidades contractuales señalados por las leyes positivas colombianas.

Ahora bien, no obstante lo anterior, es preciso reiterar que los artículos 16 y 17 de la C.P., prevén, por una parte el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, y por otra, la prohibición constitucional de la esclavitud y la servidumbre respectivamente, de cuya interpretación sistemática ha estimado esta Corporación, en su ya larga jurisprudencia que, los contenidos de la libertad de trabajo y del derecho al trabajo no llegan ni pueden llegar a comprender su ejercicio ilegal y sin limitaciones, ni a comprometer el derecho ajeno o a desconocer el orden jurídico, según se desprende del artículo 26 superior, según se dijo en sentencia C-606 de 1992 de esta corporación, y ratificada mediante sentencia C-280 de 1995, en la cual esta Corporación consideró:

“

“TITULO DE IDONEIDAD

El título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional. La exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”. La libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional. (Sentencia No. C-280 de 1995. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía)

En este orden de ideas, la libertad de trabajo, de acuerdo con la Constitución Colombiana, implica una expresión voluntaria de la personalidad, no sometida a dominio o imposición ni del Estado ni de los particulares y, en rigor, se contrae a la categoría jurídica de la libertad de escoger o elegir libremente la profesión, el arte, la ocupación o el oficio, lo cual se distingue también conceptualmente de la posibilidad de su ejercicio, según las voces de los artículos 25 y 26 superiores. En consecuencia, mientras sobre el ejercicio de las profesiones caben limitaciones por las autoridades competentes, al poderse exigir, por la ley títulos de idoneidad en virtud de la formación académica y científica que representa a algunos saberes profesionales el estar sometido a la vigilancia de las mismas, la elección de aquellas no puede someterse a reglas distintas de las propias de la organización académica y administrativa. En este sentido, el ejercicio de las artes, las ocupaciones y los oficios que no exigen formación, se puede desarrollar en forma libre, salvo en caso de que implique un riesgo social, tal como lo ha entendido esta Corte, a partir de lo expuesto en sentencia C-226 de 1994. (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

“

“El derecho al ejercicio de una profesión se manifiesta como una de las materializaciones de

la libre elección de profesión u oficio. Sin embargo, a diferencia de la elección que es libre, la Constitución autoriza que la ley reglamente el ejercicio de las profesiones que serán vigiladas e inspeccionadas por las autoridades competentes. En efecto, el artículo 26 superior establece:

Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.” (subrayas fuera de texto).

Igualmente esta Corte, en tratándose del derecho al trabajo, también ha manifestado a lo largo de su jurisprudencia, que si bien este derecho implica el obtener un empleo, ello no quiere decir que esta prerrogativa establezca una obligación de dar ocupación a todo ciudadano que se encuentre en condiciones de trabajar, principio interpretativo que se debe aplicar también en forma más rigurosa en el ámbito de la función pública.

En cuanto al deber de trabajar como una obligación social, prevista en el artículo 25 superior, es una disposición que en algún modo resulta una fórmula de equilibrio con el reconocimiento del derecho al trabajo, de la cual no se puede inferir como la posibilidad de imposición de trabajos forzados, tal como lo ha entendido la Corte desde la sentencia T-014 de 1992, y debe distinguirse, también, de la posibilidad de obligar al cumplimiento de determinadas actividades laborales, con el fin de obtener ciertos beneficios. Tal es el caso de las tareas de prestación de servicios cívicos o de la existencia de servicios sociales, para optar por el lleno de requisitos académicos para determinadas profesiones. Es, en su esencia, un postulado de armonía social y de racionalización de los recursos humanos que impone a todos los asociados, en condiciones de producir y de aportar sus capacidades al proceso económico o social, la carga de contribuir al bienestar colectivo, mediante su activa participación.

En este orden de ideas, no se puede considerar como lo hace la demandante, que la responsabilidad de un servidor público esté, inevitablemente, ligada a la remuneración salarial, pues las consecuencias jurídicas que se desprenden de las relaciones laborales o especiales con la administración pública, son establecidas únicamente por el legislador, el cual se basa sobre múltiples razones de conveniencia pública, de servicio público, con miras

a la prevalencia del interés general. En consecuencia, el ejercicio de determinados cargos públicos como lo son, en este caso, los definidos por el artículo 55 de la ley 23 de 1991, los cuales por su naturaleza no son forzosos, sino, por el contrario están inscritos dentro de un marco cuyo presupuesto esencial es la voluntariedad del ciudadano para cumplir una tarea o servicio cívico cuyo propósito es la colaboración altruista, desinteresada, desprovista de todo afán de lucro por parte de los ciudadanos, para coadyuvar a materializar los fines del Estado en la comunidad, que no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos.

Ahora bien, visto lo anterior, es claro para la Corporación que el legislador es competente para reglamentar las profesiones. En consecuencia, no se puede predicar una violación al derecho al trabajo cuando tales regulaciones son legítimas constitucionalmente si se fundamentan de manera razonable en el control y protección de los riesgos sociales y el respeto por los derechos ajenos y no se traducen en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales, como lo ha señalado esta Corte en sentencias C-606 de 1992 y C-377 de 1994.

Finalmente, el artículo 55 de la ley 23 de 1991, al crear en los despachos del defensor de familia el cargo de auxiliar que podrá ser desempeñado por los egresados de las facultades de Derecho, Trabajo Social, Psicología, Medicina Psicopedagogía y Terapia Familiar, reconocidas oficialmente, se traduce, por parte del Congreso de la República en el establecimiento de unos requerimientos previos para el ejercicio de este conjunto de profesiones, en cuanto a la existencia de un servicio social voluntario y de libre escogencia para un número determinado de egresados, de lo cual no se puede predicar violación de derecho alguno.

En consecuencia, la relación de oficios que requiera formación profesional metódica y completa no afecta ni puede afectar el derecho fundamental de escoger profesión u oficio ni constituye restricción a la libertad de educación, ni de trabajo, materias sobre las cuales la competencia legislativa es clara (art. 26 C.P.). Estima la Corte que la decisión del legislador en relación con las exigencias para acceder a un título profesional no devienen desproporcionadas ni inequitativas, lo contrario, en este caso, la judicatura contribuye de muy diversas maneras a la formación de un profesional integral, y al mismo tiempo en virtud del artículo 58 de la ley 23 de 1991, le compensa tal servicio con el reconocimiento de la

judicatura para optar por el título de profesional del derecho.

C. El derecho a la igualdad y las normas cuestionadas

En múltiples decisiones de tutela y de constitucionalidad, esta Corporación ha sentado una amplia e importante doctrina en relación con el artículo 13 de la Carta Política. En efecto, en sentencia T-422 de 1992, esta Corporación manifestó, entre otros conceptos:

“.....

“Igualdad sustancial e igualdad de oportunidades

“18. El principio de igualdad consagrado en la Constitución no es ni un parámetro formal del valor de toda persona ante el derecho, ni un postulado que pretenda instaurar el igualitarismo, sino una fórmula de compromiso para garantizar a todos la igualdad de oportunidades.

“La igualdad de oportunidades en un mundo caracterizado por diferencias de todo tipo (étnicas, culturales, económicas, sociales, políticas) se garantiza mediante la misma protección y trato de las autoridades, sin que haya lugar a discriminación. Pero su consecución sólo es posible estableciendo diferencias en favor de personas o grupos en situación de desigualdad por sus condiciones concretas de marginamiento, discriminación o debilidad manifiesta.

“Igualdad de oportunidades y derechos de participación

19. En el plano de la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas la igualdad de oportunidades se traduce en el derecho a participar en el poder político y a ser respetado y tenido en cuenta con similar consideración que a las demás personas. Uno de los medios a través del cuál se ejercen tales derechos políticos de igualdad es el sufragio; otro, el derecho a ocupar cargos en la administración. El postulado de democracia participativa (CP, Preámbulo, arts. 1 y 2) inspira los derechos políticos de participación y fundamenta la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la provisión de empleos en las entidades del Estado. (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

La demandante considera que los artículos 55 y 57 de la Ley 23 de 1991, vulneran el derecho

a la igualdad, toda vez que siendo el cargo de Auxiliar ad-honorem un empleo que sirve para el reconocimiento de la judicatura, a fin de obtener el título de abogado, este no es remunerado, como sí lo son los cargos señalados para similares efectos en los decretos 196 de 1971, artículo 31 y artículo 1 del Decreto 3200 de 1979, ambos reglamentados en la resolución 2001 de 1984, los cuales también permiten obtener el título de profesional del derecho.

La Corte no comparte la interpretación sostenida en la demanda de inconstitucionalidad por parte de la demandante, como quiera que este principio constitucional designa un concepto relacional y no una cualidad; es una relación que se da al menos entre dos situaciones, es producto del resultado de un juicio de valor que recae sobre una pluralidad de elementos: los términos de comparación, la determinación para establecer cuando una diferencia es relevante, es una determinación libre del intérprete, del legislador o de una autoridad pública, más no arbitraria y sólo a partir de ella tiene sentido cualquier juicio de comparación.

Esta Corporación ha manifestado que toda desigualdad no constituye necesariamente discriminación; la igualdad sólo se viola si la desigualdad esta desprovista de una justificación objetiva y razonable; la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de las normas o de las medidas consideradas, debiendo darse una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados por el legislador y la finalidad perseguida por éste. En consecuencia la igualdad en el trato, busca que se establezcan clasificaciones que sean razonables, objetivas y fundadas en fines legítimos, teniendo en cuenta siempre la realidad de su aplicación al entorno que regula y con miras al caso concreto.

En este orden de ideas, la Corte considera que el ejercicio no remunerado del cargo de auxiliar ad-honorem en las defensorías de familia obedece a una justificación objetiva y razonable adoptada por el legislador, dentro de sus competencias constitucionales (art. 26 C.P.), y por tanto, la finalidad y los efectos perseguidos con los artículos 55 y 57 de la Ley 23 de 1991, procuran un fin legítimo: dotar al Estado, dentro de una filosofía solidaria, de una prestación voluntaria que redunde en beneficio social y que no es excesivamente onerosa para el ciudadano que la brinde. En efecto, la resolución pacífica y extrajudicial de los conflictos familiares, que es el propósito último que busca el marco jurídico de la ley 23 de

1991, a través de las normas cuestionadas, procura proteger unos bienes jurídicos relevantes constitucionalmente, como son las relaciones familiares. En consecuencia, resulta ajustado al artículo 13 de la Constitución en armonía con los valores que inspiran la Carta, el que el cargo de auxiliar ad-honorem ante los despachos judiciales no cuente con una remuneración salarial representada en dinero, a pesar de que se puede optar voluntariamente por la judicatura ejerciendo cargos remunerados en otras entidades, máxime cuando las personas que cumplen estas funciones no son obligadas al ejercicio de tales trabajos cívicos sino que se vinculan voluntariamente con el ICBF; pues es claro para la Corte que se trata de una relación especial de orden administrativo basada en la voluntariedad y altruismo de las personas que optan por brindar esta clase de servicios a la comunidad, movidas por sentimientos nobles y por un sentido social y humanitario, propios de carreras fundamentadas en el humanismo cultural, enmarcadas dentro de un estado social de derecho.

Finalmente, la Corte comparte plenamente el argumento expuesto por el Ministerio Público en su intervención procesal dentro de este expediente, en el sentido de que es facultad exclusiva del legislador señalar la responsabilidad de los servidores públicos, cuando la ley 23 de 1991, artículo 57 afirma expresamente que: "...tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de los empleados al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar". Esta norma se fundamenta en virtud de las delicadas funciones que les corresponden ejercer a los auxiliares ad honorem, pues es el legislador quien, por razones de prevalencia del interés general y en tanto se trate de servidores públicos que voluntariamente eligen un cargo, señala quiénes representan la majestad del Poder Público. En consecuencia la función pública implica deberes y responsabilidades según se desprende de los artículos 2, 6, 90, 91, 92 y 209; y por tanto cuando una persona se vincula al servicio público en cualquier entidad del Estado, independiente de la naturaleza jurídica de su relación o de los fines que la animan, está representando con su labor al Estado frente a la comunidad y como tal asume las responsabilidades de un servidor público, por las acciones u omisiones que ejecute en su cargo, frente a la sociedad y como tal es susceptible de los controles de legalidad que prevé el ordenamiento jurídico en cuanto a su conducta pública.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

DECLARAR EXEQUIBLES las siguientes expresiones acusadas:

Del artículo 55 de la ley 23 de 1991:

“El anterior cargo será ad honorem y por consiguiente, quien lo desempeñe no recibirá remuneración alguna”

Del artículo 57 de la ley 23 de 1991:

“Para todos los efectos legales las personas que presten este servicio, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de los empleados públicos al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General