C-879-14

Sentencia C-879/14

CODIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO-Incompatibilidades

NORMA QUE PERMITE A LOS ABOGADOS DOCENTES EN UNIVERSIDADES OFICIALES LA POSIBILIDAD DE EJERCER LA PROFESION JURIDICA-Aplica también a los abogados que ejerzan como profesores en los demás tipos de instituciones de educación superior de carácter oficial

La Sala, luego de realizar un juicio leve de igualdad, consideró que la anterior excepción, no obstante tener un fin legítimo, no contempla una medida adecuada, pues establece una distinción arbitraria que no es compatible con la Carta y deriva en privilegios de ingreso a un grupo de servidores públicos sin un sustento objetivo, lo cual podría ir en contravía del fin legítimo perseguido por la norma. Así las cosas, de conformidad con lo expuesto la Sala declara la exequibilidad de la expresión "universidades oficiales" contenida en el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, en el entendido que la excepción a que ella alude comprende también a los abogados que sean profesores en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter oficial o estatal.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Carga argumentativa adicional/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Condiciones para que se consolide el cargo

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Reglas jurisprudenciales

DERECHO A LA IGUALDAD-Test de igualdad

JUICIO DE IGUALDAD-Método de análisis constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD-Modalidades según grado de intensidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Necesidad de identificar los criterios de comparación y la determinación de los grupos o situaciones comparables

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Fundamental y progresivo

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR-Contenido

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION SUPERIOR E INSTITUCIONES QUE LA IMPARTEN-Objetivos

EDUCACION SUPERIOR-Campos de acción y programas académicos

DERECHO A LA EDUCACION-Obligación del Estado de regular y ejercer vigilancia y control en todos los niveles

EDUCACION SUPERIOR-Goza de los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-Clasificación

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-Clasificación por carácter académico/INSTITUCIONES TECNICAS PROFESIONALES-Campo de acción/INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS O ESCUELAS TECNOLOGICAS-Campo de acción/UNIVERSIDADES-Campo de acción

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-Programas académicos

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR-Clasificación por naturaleza

jurídica/INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACION SUPERIOR-Definición/INSTITUCIONES ESTATALES U OFICIALES DE EDUCACION SUPERIOR-Clasificación/INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR DE ECONOMIA SOLIDARIA-Definición

CODIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO-Naturaleza disciplinaria

SERVIDOR PUBLICO-Propósito de la incompatibilidad en el ejercicio de la abogacía

INCOMPABILIDADES PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA-Excepciones/ABOGACIA-Excepción a la regla de incompatibilidad

PROHIBICION Y EXCEPCION ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR AL EJERCICIO DE LA PROFESION DE ABOGADO POR LOS SERVIDORES PUBLICOS-Justificación desde el punto de vista constitucional

EJERCICIO DE LA ABOGACIA-Resulta ser compatible con el ejercicio de la docencia en universidades oficiales independientemente de cuál sea la modalidad en que estos profesionales de la abogacía se vinculen a la enseñanza en universidades oficiales

INCOMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA-Fin perseguido de excepción a la regla no resulta completamente adecuada

Referencia: expediente D-10165

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007.

Actor: Juan Carlos Ricardo Ladino

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis

Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Martha Victoria Sáchica Méndez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Carlos Ricardo Ladino demandó parcialmente el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, cuya demanda fue radicada en esta Corporación con el número de expediente D-10165.

Mediante auto calendado el 4 de abril de 2014, el Despacho del Magistrado Sustanciador Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, inadmitió la demanda por considerar que no se observaban algunos de los requisitos señalados en el Decreto 2067 de 1991, sumado a la falta de certeza y suficiencia de los argumentos expuestos. Una vez subsanada la demanda, se admitió mediante auto del 22 de mayo de 2014.

1.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada:

“LEY 1123 DE 2007

(Enero 22)

Por la cual se establece el código disciplinario del abogado.

El congreso de la república

DECRETA:

(…)

Artículo 29. Incompatibilidades. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

1. Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.

Parágrafo. Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Así mismo, los miembros de las Corporaciones de elección popular, en los casos señalados en la Constitución y la ley.

(…)"

1.2. LA DEMANDA

El ciudadano considera que el aparte acusado vulnera flagrantemente el artículo 13 Superior. Sustenta el cargo de la siguiente manera:

1.2.1. En primer lugar y antes de entrar a justificar el cargo, el accionante señala que no existe cosa juzgada constitucional frente a las sentencias C-1004 de 2007[1] y C-819 de 2010[2]. Con relación al primer pronunciamiento, indica que en esa oportunidad el demandante "cuestionó la norma porque dentro de la excepción al ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos sólo se incluyó a los docentes de universidades oficiales. A su parecer, ello desconocía los derechos a la igualdad y libertad de escoger profesión u oficio de los profesores de colegios oficiales que quisieran ejercer como abogados…" En ese entendido, el juicio se enmarcó en la exclusión de abogados que ejercían como docentes de colegios oficiales.

Frente a la sentencia C-819 de 2010, explica que el reproche constitucional se basó en que el "parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 que permite a los abogados que ejercen la docencia universitaria y en algunos casos a los miembros de las Corporaciones de elección popular ejercer la abogacía…significa una competencia desleal respecto a los abogados particulares, al otorgar la prerrogativa y ventaja de concertar negocios con el respaldo de salarios derivados de su paralela y simultánea vinculación

laboral, en tanto que los abogados deben subsistir por el mero ejercicio particular sin ningún tipo de apoyo económico adicional del Estado…" En su criterio, la acusación se limita a resaltar la desigualdad que se presenta en el ejercicio de la profesión entre servidores públicos y docentes de universidades oficiales.

1.2.2. Con relación al cargo por vulneración del artículo 13 de la Carta Política, explica que en este caso, la expresión demandada "universidades oficiales" desconoce el citado precepto al no tener en cuenta que las instituciones de educación superior no sólo están integradas por las universidades, sino también por aquellas denominadas técnicas profesionales y universitarias o escuelas tecnológicas, cuya regulación se encuentra consagrada en la Ley 30 de 1992.

Expone que cuando el legislador estableció que sólo los abogados titulados e inscritos que se desempeñaran en universidades oficiales como docentes podían ejercer la abogacía, implantó un parámetro discriminatorio frente a los docentes o profesores de instituciones técnicas profesionales e instituciones universitarias o escuelas tecnológicas. En ese sentido, recuerda que a la luz de la Ley 30 de 1992, todas las instituciones antes anotadas cumplen con el objeto señalado en esta normativa: ocuparse del pleno desarrollo de los estudiantes y su formación académica o profesional.

Por tanto, en su criterio, no hace parte de la libertad de configuración legislativa otorgar un tratamiento diferente a los docentes que, siendo abogados, quieren ejercer su profesión pero no se encuentran vinculados a universidades oficiales sino a instituciones técnicas profesionales e instituciones universitarias o escuelas tecnológicas.

1.2.3. En virtud de lo anterior, solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "universidades oficiales" contenida en el parágrafo demandado o, en su defecto, se declare la exequibilidad condicionada bajo el entendido que "los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de Instituciones Técnicas Profesionales e Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas también podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente".

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Universidad Católica de Colombia

Dentro del término de fijación en lista, intervino en este asunto la directora del área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la citada universidad para solicitarle a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. Apoya su solicitud en las siguientes razones:

1.3.1.1.Considera que lo que quiso el legislador con la norma fue garantizar a los servidores públicos que son docentes en universidades públicas que: "el ejercicio de la docencia no constituya un obstáculo para ejercer la abogacía, siempre y cuando el ejercicio de ésta no interfiera en el ejercicio de su función pública".

Luego de citar in extenso la sentencia C-819 de 2010, señala que la excepción contenida en el artículo 29 acusado es constitucional en la medida que "i) garantiza un adecuado y eficaz funcionamiento del servicio público de la educación; ii) le permite a los docentes del sector oficial mejorar sus ingresos sin abandonar su profesión y iii) enriquece la educación, en tanto los docentes en su labor educadora pueden transmitir a los estudiantes conocimientos en una esfera más completa (teoría y práctica)".

1.3.1.2.De otra parte, estima que el actor incurre en un error de interpretación del contenido de la norma y en especial del efecto jurídico que produce la vinculación como docente de una universidad oficial, aspecto que lo lleva a afirmar que se desconoce el derecho de un docente empleado particular. Afirmación que, en su criterio, es falsa en la medida que el ejercicio de la abogacía de un docente de una universidad particular está sujeto a lo que se convenga en el respectivo contrato.

En ese entendido, dice, no se vislumbra una afectación del derecho a la igualdad.

1.3.2. Ministerio de Justicia

El Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico de la entidad, dentro del término de fijación en lista, intervino para solicitar un pronunciamiento inhibitorio de la norma acusada.

1.3.2.1. Afirma que la demanda no contiene argumentos suficientes que demuestren una discriminación contra los docentes vinculados a instituciones de educación superior oficiales, distintas a las

universidades.

Reconoce que, aunque el demandante señala que ambos docentes públicos cumplen el mismo objeto de la educación superior (art. 6 de la Ley 30 de 1192), nada dice respecto de la igualdad de condiciones en que se puedan encontrar dichos servidores públicos, en relación con las condiciones que tuvo en cuenta el legislador para exceptuarlos de la incompatibilidad consagrada en la norma acusada.

1.3.2.2. Igualmente, destaca que en la demanda nada se dice sobre la necesidad que tienen los docentes de tiempo completo en otras instituciones públicas de educación superior, de complementar sus ingresos por ser insuficientes para su supervivencia digna y "que se requiera incentivar la participación de personas profesionales del derecho en el ejercicio de la docencia en tales instituciones, de tal manera que se enriquezca la docencia del Derecho en las mismas, con los conocimientos teóricos y la experiencia que poseen los abogados y las abogadas, máxime si se tiene en cuenta que, como regla general, no es propio de una institución técnica profesional, ni de una escuela tecnológica, la enseñanza del Derecho como formación esencial del respectivo programa técnico – profesional o tecnológico".

1.3.3. Universidad Libre de Colombia

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho y un profesor de dicha facultad intervinieron en este asunto para solicitarle a la Corte la exequibilidad de la norma acusada. Apoyan su solicitud en las siguientes razones:

1.3.3.1. Empiezan por señalar que en el presente caso no existe cosa juzgada constitucional. Frente a la sentencia C-1004 de 2007, dicen que el cargo está dirigido a la igualdad de profesores universidades oficiales y profesores de colegios. Por lo tanto, consideran que los argumentos fueron diferentes a los aquí expuestos por el demandante, "quien ahora alega desigualdad, por cuanto en su escrito da a entender, que pretende que se impongan las mismas restricciones a profesores de universidades privadas, instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, también puedan ejercer la profesión de abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera con las funciones de

docente.”

Con relación a la sentencia C-819 de 2010, señalan que en las oportunidades anteriores los accionantes alegaron que la norma contemplaba desigualdad “por competencia desleal de profesores de universidades oficiales los que consideran gozan de prerrogativas frente a los abogados que no son profesores, mientras que como se dijo aquí, ahora en esta demanda se busca establecer las mismas restricciones a profesores de universidades oficiales y universidades privadas, tampoco existen los mismos argumentos y las mismas razones aunque se trate de la misma disposición demandada y la misma norma constitucional que se considera violada”.

1.3.3.2. Acto seguido, exponen las razones por las cuales consideran que la norma acusada es exequible:

1.3.3.2.1. En primer lugar, estiman que no existe discriminación alguna en la redacción de la norma. Por el contrario, lo que busca el legislador con ello es salvaguardar el derecho a la educación pública, “la cual requiere ser impartida en condiciones de eficiencia y calidad, siendo admisible al legislador establecer límites, por tratarse de una actividad ejercida en este caso por el Estado, con recursos del mismo, tendiente a satisfacer necesidades de interés general, especialmente de los sectores con limitaciones económicas, lo que requiere de un mayor interés y concentración por parte de quienes se vinculan a este tipo de universidades, en ejercicio de su libertad de escoger profesión u oficio, y que conocen de antemano, los derechos y restricciones para el ejercicio de la actividad docente en este tipo de instituciones”.

1.3.3.2.2. En segundo lugar, indican que no pueden compararse los docentes de las demás universidades privadas con los de las públicas, ya que en las primeras se pueden establecer condiciones, restricciones y mecanismos de vigilancia y control para el ejercicio de la docencia, en virtud de la autonomía universitaria y de la libertad de cátedra.

1.3.3.2.3. Finalmente, consideran justificada y plausible la diferencia entre quienes se vinculan como docentes en universidades oficiales y privadas. Respecto de los primeros, expresan que “tienen un gran compromiso para el cumplimiento de sus deberes

como docentes, lo que implica el cumplimiento de un régimen especial con las restricciones que como en este caso están claramente definidas por el legislador". Con relación a los segundos, sostienen que "también están en la obligación de cumplir su función en condiciones óptimas de calidad de acuerdo con los parámetros nacionales e internacionales igual que las universidades públicas, gozan de autonomía lo que les permite establecer políticas y reglamentos que permitan impartir una educación de calidad, de acuerdo con sus necesidades, condiciones y especificidades su propio reglamento tendiente a garantizar la prestación del servicio de docencia en condiciones de calidad, eficiencia, continuidad y oportunidad, dentro del régimen de derecho privado, pues de lo contrario, sería equiparar el régimen de las universidades privadas, sin tener en cuenta sus diferencias y necesidades particulares, propias de la diversidad y autonomía universitaria".

1.3.4. Universidad Santo Tomás

El Decano de la Facultad de Derecho y un profesor de dicha facultad intervinieron en este asunto para solicitarle a la Corte la exequibilidad de la norma acusada. Apoyan su solicitud en las siguientes razones:

1.3.4.1. Manifiestan que, aunque comparten con el actor la no existencia de cosa juzgada, consideran que el trato diferente que el legislador da al régimen de incompatibilidades de los docentes de universidades oficiales respecto del de docentes de otras instituciones de educación superior, está fundado en la diferente naturaleza jurídica de aquellas.

1.3.4.2. Señalan que no obstante estar contempladas en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior tienen diferente naturaleza jurídica, clasificándose en establecimientos públicos y entes universitarios autónomos, según "la necesidad de definir las principales características jurídicas y administrativas que las distingue como personas jurídicas y por ende la ley prevé un trato distinto para cada una". En efecto, indican, el parágrafo del artículo 57 de la citada ley consagra que:

"Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente Ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal".

En ese contexto, atendiendo la naturaleza de las distintas instituciones, el legislador, al consagrar las incompatibilidades, busca “el ejercicio eficaz y eficiente de la función pública y asegurar la disposición que deben tener sus funcionarios para cumplir con los principios de la misma”.

1.3.4.3. Así, contrario a lo afirmado por el actor, concluyen que los docentes de universidades oficiales tienen un régimen jurídico de origen constitucional y por tanto, no se pueden equiparar a los docentes de las demás instituciones de educación superior que son establecimientos públicos, en la medida que éstos, al estar adscritos al nivel central no tienen las mismas prerrogativas de las universidades oficiales y en consecuencia, sus docentes deben cumplir de manera exclusiva con sus funciones y evitar futuros conflictos de intereses.

1.3.5. Universidad de Caldas

1.3.5.1. En primer lugar, hace referencia a la aptitud de la demanda, concluyendo que en el presente caso la misma carece de certeza y suficiencia. Sobre el particular, señala:

“Por un lado, el actor, en cuanto al aparte de la norma que está demandando, afirma que la intención del legislador es determinar la excepción, con base en que el fin de los docentes de universidades oficiales es la docencia y que este servicio público no se ve menoscabado si ellos ejercen su profesión como abogados, lo cual es un supuesto que nace del actor que no goza de ningún fundamento, haciendo una petición de principio, y no se detiene a explicar el porqué de su dicho, por lo que la demanda no cumple en ese sentido el requisito de certeza. Por otro lado, en cuanto al cargo con el que el actor ataca el aparte demandado, -es decir: cuando se refiere a que dicho aparte viola el principio de igualdad, porque las universidades oficiales son, según la ley 30 de 1992, una clase de institución de educación superior y que la misma ley incluye, dentro del género de instituciones de educación superior, no solo a las universidades oficiales, sino también a las instituciones técnicas y las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y todas tienen los mismos objetivos-, se puede decir que son iguales por lo que merecen un trato igual. Este argumento no es un criterio acabado ni profundo del cual pueda vislumbrarse la violación al principio de igualdad para dar inicio al juicio de constitucionalidad. Este argumento es

apenas un indicio muy leve de que puede haber una contradicción con el principio de igualdad, por lo que la demanda no cumpliría con el requisito de suficiencia."

1.3.5.2. De otra parte, señala que en caso de que la Corte encuentre procedente un pronunciamiento de fondo, debe desestimar los cargos propuestos por el accionante.

1.3.5.3. En ese entendido, se cuestiona si existe un trato discriminatorio frente a los docentes de las demás instituciones de educación superior y señala que para resolver el problema jurídico debe acudirse al test de igualdad.

Para empezar, considera que las situaciones de los abogados titulados e inscritos, vinculados como docentes de universidades oficiales son similares a las de los que se encuentran vinculados como docentes en otras instituciones de educación superior.

Con relación al régimen aplicable a unos y otros, indica que los primeros están reglamentados por el artículo 69 de la Constitución, por los artículos 70 al 79 de la Ley 30 de 1992 y por los estatutos propios de la institución a la que pertenecen; mientras que los segundos, se regulan por el artículo 80 de la citada ley. Respecto de la forma de vinculación, destaca que se presentan grandes similitudes en la medida que se admite la vinculación por hora cátedra y ocasional. Además, pueden establecer el régimen por medio de estatutos propios siempre que se ajusten a las directrices de la Ley 30 de 1992. Con relación a la autonomía, resalta que la de las universidades oficiales está dada por la Constitución y la de las demás instituciones de educación superior por la Ley 30 de 1992, hecho que si bien constituye una diferencia sustancial, ya que en estas últimas entidades la autonomía está determinada por el campo de acción, las facultades son prácticamente iguales.

Al examinar la adecuación de la medida, expone que la Corte Constitucional ha encontrado que "tanto la prohibición como la excepción establecida por el legislador, al ejercicio de la profesión de abogado por los servidores públicos, está justificada desde el punto de vista constitucional. En el caso de los docentes universitarios, quienes a su vez son profesionales de la abogacía, no cabe duda que el litigio complementa y enriquece su desempeño como docentes de universidades oficiales y les proporciona un incentivo para permanecer en la

docencia. En esa misma línea de pensamiento, la Alta Corporación encuentra que las universidades públicas contarán con la presencia de profesionales que disponen de una preparación académica adecuada para que sirva de puente la teoría y la práctica, lo cual resulta clave en la enseñanza del derecho".

Frente a la necesidad de la medida, dice que la Ley 30 de 1992 califica a las instituciones técnicas profesionales, universitarias o escuelas tecnológicas y universidades como instituciones de educación superior cuando señala que "lo establecido para las universidades oficiales se hace extensivo a las demás instituciones de educación superior. La única diferencia mayor a la que se refiere la ley 30 es que las universidades oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, mientras que las demás instituciones de educación superior deberán organizarse como establecimientos públicos. Además de esto, también establece una limitación a la autonomía de las instituciones de educación superior que no tengan la categoría de universidad oficial, limitación que, como argumentamos antes, no la hace tan distinta de la autonomía de la que gozan las universidades oficiales."

De lo anterior, concluye que aunque el legislador no asimila como iguales estas instituciones, su desarrollo normativo le ha otorgado a unas y a otras, regímenes y facultades idénticas. Así, indica que "haciendo un análisis de estricta proporcionalidad, nos encontramos frente a un caso en el cual se debe aplicar el mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, siendo las similitudes más relevantes a pesar de las diferencias".

1.3.5.4. Finalmente, señala que la expresión demandada se debe declarar exequible de manera condicionada en el entendido que la expresión universidades oficiales también hace referencia a instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas oficiales.

1.3.6. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento Administrativo intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

1.3.6.1. Considera que el actor no tiene claro los destinatarios de la norma, en la medida que, de conformidad con la interpretación hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-1004 de 2007, no pueden ejercer la profesión aquellos que ostenten la calidad de servidores públicos. En ese entendido, la excepción se aplica a los servidores públicos que sean docentes de universidades oficiales.

"Los abogados destinatarios de la incompatibilidad contenida en el numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 son los servidores públicos y por tanto, es lógico que la excepción sea para los docentes de las universidades oficiales, es decir, docentes que siendo abogados son servidores públicos, a los cuales se les permite ejercer la abogacía bajo los parámetros legales, esencialmente, siempre que sus labores no interfieran con su actividad docente. Por lo anterior, debe quedar claro que no todos los docentes de las demás instituciones de educación superior son servidores, por consiguiente, no se puede predicar de ellos la incompatibilidad establecida en el numeral 1 del artículo estudiado y podrían ejercer la abogacía concurrentemente con su cargo de docentes. Ahora bien, en el supuesto de que fueran servidores públicos sólo los docentes de universidades oficiales estarían cobijados con la excepción a la incompatibilidad contenida en el parágrafo del numeral 1 del artículo referenciado."

1.3.6.2. Concluye reiterando que el actor hace una interpretación errada de la norma sin que de ella se predique la desigualdad invocada.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación intervino dentro de la oportunidad legal prevista con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad condicionada de las normas demandadas.

2.1. En primer término, coincide con el actor al señalar que no existe cosa juzgada en el caso concreto. Frente al particular, indica que "la simple comparación entre los cargos aducidos en la demanda que se estudia y aquellos analizados por la Corte Constitucional en las dos sentencias citadas se infiere que ellos son diferentes, lo cual lleva al Jefe del Ministerio Público a afirmar que no existe cosa juzgada absoluta sino que con relación a la norma demanda se presenta es un caso de cosa juzgada relativa implícita, pues si bien el parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 fue declarado exequible en ocasiones anteriores, allí la Corte se limitó a confrontarlo a algunas normas constitucionales

y exclusivamente por ciertas razones, sin realizar la comparación de la misma con la totalidad del ordenamiento superior ni contemplar absolutamente todos los vicios constitucionales posibles."

2.2. En segundo lugar, con relación al cargo propuesto por el actor, aclara que la función pública es, por regla general, incompatible con el ejercicio profesional de la abogacía. Restricción que persigue la realización de intereses y principios constitucionales, de interés general, que se garantizan a través de la transparencia en el ejercicio d ela función pública.

Esta regla general, explica, tiene como excepción la contemplada en el parágrafo del numeral 1 del artículo 29 cuestionado, según el cual, los profesores de universidades oficiales sí pueden ejercer la profesión de abogacía, siempre que no interfiera con las funciones de docente.

De lo anterior, refiere que la norma va dirigida únicamente a los abogados que sean profesores de dichas universidades, no a otras profesiones.

2.3. De igual forma, señala que de conformidad con la definición contenida en el Diccionario de la Real Academia Española dentro del concepto de universidad "pueden estar contempladas las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial a que se refiere el artículo 16 de la Ley 30 de 1992".

Por esa razón, entiende que la norma hace referencia a "aquellos abogados inscritos que se desempeñan como profesores de universidades oficiales, dentro de las cuales están comprendidas las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial, toda vez que el Legislador, al incluir esa norma permisiva dentro del Código Disciplinario del Abogado, lo que pretendió no fue privilegiar únicamente a los profesores de las universidades oficiales, con desconocimiento del artículo 13 superior, sino, por el contrario, lograr que, por un lado, los profesores de derecho, de cualquier institución de enseñanza superior de carácter oficial pudieran obtener los recursos económicos suficientes para lograr una supervivencia digna y, por el otro, que quienes dictan ciertas cátedras, como las de derecho, alimenten y enriquezcan esa cátedra con el ejercicio de la profesión".

2.4. Finalmente y con base en lo analizado, concluye afirmando que la norma acusada no vulnera el derecho a la igualdad en la medida que “no es admisible una interpretación estrictamente formalista de la expresión cuestionada, por cuanto ello conduciría a resultados irrazonables”.

2.5. No obstante, para garantizar la seguridad jurídica solicita la exequibilidad condicionada de la expresión acusada, “bajo el entendido de que quienes pueden ejercer la profesión son aquellos abogados inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, incluyendo las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial”.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

3.2.1. El demandante considera que la excepción contemplada en el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 desconoce el principio de igualdad al excluir a las instituciones de educación superior distintas de las universidades oficiales para permitir, a sus docentes, el ejercicio de la profesión de abogado. Lo anterior, por cuanto a la luz del artículo 16 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior están conformadas por: las instituciones técnicas profesionales, las universitarias o escuelas tecnológicas y las universidades. En ese sentido, la excepción a la prohibición del ejercicio de la profesión de abogacía debería cobijar a los docentes de todas estas entidades de educación superior.

3.2.2. Para un grupo de intervinientes,[3] la Corte debe declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, en la medida que el cargo se construye con base en una argumentación débil, que no demuestra con razones constitucionalmente válidas la ausencia de justificación en el trato diferenciado entre los docentes de las distintas instituciones de educación superior.

3.2.3. Otro grupo[4], apoya la constitucionalidad simple de la expresión demandada. Coinciden en afirmar que la norma busca garantizar el ejercicio eficaz de la función pública y asegurar el cumplimiento de los principios de la misma por parte de los funcionarios.

3.2.4. Finalmente, la Universidad de Caldas y el Procurador, apoyan la exequibilidad condicionada de la norma, entendiendo que la misma incluye a los docentes de las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas de carácter estatal u oficial.

3.2.5. En este contexto, corresponde a la Sala establecer si la excepción contemplada en el artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 que permite el ejercicio de la profesión de abogacía a los servidores públicos que sean docentes de universidades oficiales implica un desconocimiento del principio de igualdad y constituye un trato discriminatorio, al excluir a aquellos que se desempeñan como docentes en otras instituciones de educación superior.

Para resolver estas preguntas, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia sobre el alcance del principio de igualdad previsto en el artículo 13 superior, (ii) hará referencia a la educación superior y las entidades encargadas de su prestación y (iii) contextualizará la norma acusada.

A la luz de esas consideraciones, se examinarán los cargos formulados por el demandante.

Planteado entonces el debate constitucional, esta Corporación debe establecer previamente si: (i) existe cosa juzgada frente a las sentencias C-1004 de 2007 y C-819 de 2010 y (ii) la demanda presentada permite un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, sólo si la respuesta es afirmativa se entrará a estudiar el asunto presentado por las accionantes.

3.3. INEXISTENCIA DE COSA JUZGADA CON RELACIÓN A LA EXPRESIÓN OBJETO DE ESTUDIO

3.3.1. Como cuestión preliminar, esta Sala debe analizar si existe cosa juzgada respecto del parágrafo del numeral 1º del artículo 29 demandado, que permite ejercer la profesión de abogacía a quienes se desempeñen como docentes en universidades oficiales. Lo

anterior, por cuanto ese parágrafo ha sido analizado en las sentencias C-1004 de 2007 y C-819 de 2010.

3.3.2. Esta Corporación ha entendido por cosa juzgada constitucional, "el carácter inmutable de las sentencias de la Corte Constitucional[5], cuyo principal efecto es que una vez esta Corporación se ha pronunciado de fondo sobre la exequibilidad de un determinado precepto, no puede volver a ocuparse del tema[6]"[7]. No obstante, puede ocurrir que con posterioridad al pronunciamiento, se presenten otras acusaciones por cargos distintos a los analizados en un principio.

Bajo ese entendido, la jurisprudencia ha distinguido entre (i) cosa juzgada absoluta y (ii) cosa juzgada relativa. Sobre el particular, la Corte señaló lo siguiente al respecto en la sentencia C-976 de 2002:

"La primera [la cosa juzgada absoluta] opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda [la cosa juzgada relativa], admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que "mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa

juzgada absoluta". En resumen, existe una "presunción de control integral", en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta."[8]

3.3.3. En ese contexto, con relación al parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, la Sala observa que no existe cosa juzgada absoluta sino relativa, toda vez que tanto en la sentencia C-1004 de 2007 como en la C-819 de 2010, el análisis de la Corte Constitucional se limitó únicamente a los cargos de inconstitucionalidad entonces formulados, los cuales fueron diferentes a los invocados en la presente demanda.

3.3.4. En el asunto que dio lugar a la Sentencia C-1004 de 2007, el demandante cuestionó la norma porque dentro de la excepción al ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos sólo se incluyó a los docentes de universidades oficiales, dejando de lado a los profesores de colegios oficiales, desconociendo así los derechos a la igualdad y libertad de escoger profesión u oficio de estos últimos. En aquella ocasión, la Corte circunscribió su análisis a dicha problemática y concluyó que la exclusión de los docentes de colegios oficiales era razonable y proporcionada, declarando la exequibilidad de la norma.

Por su parte, en la sentencia C-819 de 2010, los demandantes reprocharon la existencia misma de la excepción, la cual consideraban que creaba una situación de privilegio frente a otros servidores públicos. Aunque el cargo de inconstitucionalidad también estuvo fundado en el principio de igualdad, para la Corte se proponía una nueva perspectiva de análisis, razón por la que examinó el cargo de fondo y decidió declarar la exequibilidad de la norma acusada por estar fundamentada la excepción en criterios de rango constitucional.

En esta oportunidad, el cargo se dirige a cuestionar la constitucionalidad de la norma frente a una posible afectación del derecho a la igualdad de aquellos abogados que se desempeñen como docentes otras instituciones de educación superior, diferentes a las universidades oficiales, tales como instituciones técnicas, profesionales o escuelas tecnológicas, quienes no podrían ejercer su profesión de conformidad con la redacción actual del parágrafo acusado.

3.3.5. Bajo ese entendido, es claro para esta Sala que no existe cosa juzgada frente al

cargo de igualdad que se propone en la demanda sometida a estudio, en la medida que, se repite, el actor resalta el trato desigual que se presenta frente a los servidores públicos que ejercen como docentes en universidades oficiales y los que se desempeñan como educadores en instituciones técnicas, profesionales o escuelas tecnológicas.

3.3.6. Así las cosas, la Corte abordará el análisis del parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007.

3.4. ANÁLISIS DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

3.4.1. Teniendo en cuenta que un grupo de intervinientes estima que esta Corte debe declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, por considerar que el cargo relacionado con el artículo 13 de la Carta Política carece de una argumentación que demuestre, con razones constitucionalmente válidas, la arbitrariedad en el trato diferenciado, la Sala debe analizar si se cumplen los presupuestos para estudiar de fondo la demanda presentada por el señor Juan Carlos Ricardo Ladino.

3.4.2. El Decreto 2067 de 1991 en su artículo segundo señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad[9]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que lo expresado en ella permita a la Corte Constitucional efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

Bajo ese entendido, esta Corporación ha reiterado en numerosas ocasiones que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001[10], esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de lo contrario la decisión que adopte la Corte será necesariamente inhibitoria[11].

3.4.3. En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

"La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental", no lo excusa del deber de 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.

(….)

[Que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "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. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden".

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se

fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente 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." (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior, se concluye entonces, que la acusación "debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad),

con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia).”[12] Adicionalmente, la acusación no sólo debe estar enunciada en forma completa sino ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

De la misma manera, en la sentencia C-264 de 2008,[14] se dijo que el simple hecho de que el legislador establezca diferenciaciones, no lleva consigo una vulneración del derecho a la igualdad. Por tanto, no es válido para los demandantes hacer juicios genéricos, sino que deben presentar las razones por las cuales las situaciones son idénticas o muy similares, y sustentar por qué el trato diferenciado es arbitrario. Sostuvo la Corte:

“Esta Corporación ha indicado, refiriéndose a la carga argumentativa que corresponde al demandante, cuando la pretendida inconstitucionalidad se deriva de la vulneración del principio de igualdad, que no resulta suficiente que el actor aluda a la existencia de un trato diferenciado en relación con determinadas personas, aunado a la aseveración de que ello resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 13 superior sino que, resulta imperioso que se expongan además las razones con base en las cuales se considera que la referida diferencia en el trato resulta arbitraria y que se sustente la pretendida discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida. No es, el trato diferenciado de algunos de los destinatarios de la ley lo que determina per se el quebranto del principio de igualdad, sino la arbitrariedad, la falta de una justificación objetiva y razonable, que comporte realmente la configuración de una situación de discriminación.”

3.4.5. En este caso, con relación al desconocimiento del derecho a la igualdad, se considera que la demanda reúne los elementos necesarios para suscitar un debate constitucional.

En primer lugar, la redacción de la demanda permite entender las razones por las cuales el demandante considera que la expresión contenida en el parágrafo demandado desconoce el principio de igualdad.

En segundo lugar, el actor precisa los grupos que deben ser comparados a efectos de determinar si el trato diferenciado es injustificado; estos son: los abogados que se desempeñan como docentes en universidades oficiales y aquellos profesionales del derecho

que se dedican a la docencia en otras entidades oficiales de educación superior como las instituciones universitarias, las técnicas profesionales y las escuelas tecnológicas.

En tercer lugar, el accionante explica con mediano detalle las razones por las cuales, en su sentir, tales grupos se encuentran en igualdad de condiciones y deben recibir el mismo tratamiento en materia de ejercicio de la profesión de abogacía.

Por último, la argumentación es persuasiva para generar una duda de orden constitucional que amerita un pronunciamiento de fondo.

3.5. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

3.5.1. El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, entre otras características. Teniendo en cuenta la anterior disposición, la jurisprudencia constitucional ha definido el Estado Social de Derecho como una "(…) forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección"[15], organización política que es guiada por varios principios entre los que se destacan, de conformidad con la citada norma, la igualdad, la dignidad, el trabajo y la solidaridad.

3.5.2. El principio de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución, como se explicó en la sentencia C-221 de 2011,[16] se manifiesta en varias dimensiones a saber:

"(…) (i) la igualdad ante la ley, comprendida como el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho frente a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, previsión que dispone que las actuaciones del Estado y los particulares no deban, prima facie, prodigar tratos desiguales a partir de criterios definidos como 'sospechosos' y referidos a razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y (iii) un mandato de promoción de la igualdad de oportunidades o igualdad material, comprendido como el deber de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a los grupos discriminados y marginados, bien sea a través de cambios políticos a prestaciones concretas. A este mandato se integra la cláusula constitucional de promoción de la igualdad, que impone al Estado el deber de proteger especialmente a aquellas

personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, al igual que sancionar los abusos que contra ellas se cometan."

Bajo estas consideraciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que un tratamiento diferenciado "será posible solamente cuando se observen los siguientes parámetros: (i) los hechos o grupos comparados sean distintos o no se hallen en situaciones comparables, o (ii) pese a la existencia de importantes similitudes entre los grupos o situaciones objeto de comparación, la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en razones constitucionales[17]."[18]

3.5.3. Ahora, en situaciones en las que puede estar en juego la garantía de este principio, esta Corporación ha acudido a los juicios de igualdad con el fin de determinar si una medida legislativa o administrativa contiene un tratamiento diferenciado y si el mismo se encuentra justificado en principios y valores constitucionales.[19]

Al respecto, en sentencia C-613 de 2013,[20] esta Sala manifestó:

"En particular, los juicios de igualdad se centran en el estudio de la naturaleza de la medida y las razones que el legislador tuvo para optar por ella, el objetivo perseguido por la misma, y la relación entre la medida y el objetivo buscado.

Sin embargo, antes de aplicar un juicio de igualdad, es preciso examinar (i) si las situaciones respecto de las cuales se alega un trato discriminatorio en realidad son comparables, lo que exige la definición y justificación de criterios de comparación[21]; y (ii) las competencias que tiene el Legislador en el campo en el que tiene lugar la presunta diferenciación injustificada[22].

Este último punto -ha precisado la Corte- es fundamental para determinar los niveles de escrutinio con que debe aplicarse el juicio de igualdad. En términos generales, esta Corporación ha identificado tres niveles de escrutinio:

En primer lugar se encuentra el nivel leve –regla general-, aplicable por ejemplo a medidas de naturaleza económica, tributaria o de política internacional, a asuntos que implican una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o a casos en los que del contexto normativo de la disposición demandada no se aprecie

prima facie una amenaza para el derecho o principio que se alega lesionado. En estos casos, en atención al amplio margen de configuración del que goza el Legislador, el juez debe verificar únicamente si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos, y si el medio escogido es idóneo para alcanzar el fin propuesto.[23]

En segundo lugar se halla el nivel intermedio, aplicable a medidas que implican la restricción de un derecho constitucional no fundamental, casos en los que existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o acciones afirmativas, entre otros casos. Para superar este nivel de escrutinio, el fin perseguido por la medida debe ser constitucionalmente importante y el medio elegido debe ser efectivamente conducente a alcanzar el fin.[24]

Por último está el nivel estricto, aplicable a casos en los que está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en el inciso 1º del artículo 13 superior, casos en los que la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas, casos en los que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o casos en los que la medida que se examina crea un privilegio. Cuando el juez aplica este nivel de escrutinio, debe examinar si el fin perseguido es o no imperioso desde la perspectiva constitucional, y si el medio escogido es necesario, es decir, no puede ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo en términos de principios y derechos constitucionales.[25]”

3.5.4. De conformidad con lo anterior, a la luz del principio de igualdad, son admisibles ciertos tratamientos diferenciados ante situaciones o grupos razonablemente comparables, siempre y cuando existan razones constitucionales que lo justifiquen, las cuales podrán evaluarse a través de un juicio de igualdad.

3.6. INSTITUCIONES AUTORIZADAS PARA LA PRESTACIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Teniendo en cuenta que el cargo está dirigido a destacar el trato discriminatorio de los docentes de instituciones de educación superior distintas a las universidades oficiales, resulta preciso analizar la naturaleza de todas las instituciones calificadas en nuestro

ordenamiento jurídico para prestar este servicio público y de esta forma, establecer si se advierte un desconocimiento del artículo 13 de la Carta Política.

3.6.1. Aspectos generales de la educación superior

3.6.1.1. La educación superior hace parte del derecho fundamental contemplado en el artículo 67 de la Carta Política al estar relacionada estrechamente con la dignidad humana en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano.

Aunque en principio el Estado no tiene la obligación directa de procurar el acceso inmediato de la población a la educación superior, ello no quiere decir que carece de responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo. De manera que, como derecho fundamental, la educación goza de un carácter progresivo determinado por: "i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido". [26]

3.6.1.2. Ahora, el servicio público de educación superior se encuentra regulado por la Ley 30 de 1992, la cual destaca, entre otros aspectos, los principios y objetivos que deben regir este servicio.

De acuerdo con el artículo 1º de la citada ley, la Educación Superior "es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional" y

procurará despertar en los educandos “un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país”.[27]

Como objetivos de este nivel de educación y de las instituciones que la imparten, el artículo 6 resalta:

“a) Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de la Educación Superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país.

b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.

c) Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.

e) Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.

f) Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.

g) Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.

h) Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.

i) Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica.

j) Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país

Por su parte, el artículo 7 señala los campos de acción en que se imparte la educación superior: el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía, los cuales se ofrecerán en dos niveles: pregrado y posgrado (artículo 8).

A través de los programas de pregrado, los estudiantes se "preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía."[28] Dentro de estos programas se incluyen "aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos".

En los programas de postgrado, integrados por las especializaciones, las maestrías los doctorados y los postdoctorados, los profesionales perfeccionan su ocupación o disciplina, amplían los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios y profesionales o se apropian de instrumentos básicos que los habilitan como investigador en un área específica de las ciencias o de las tecnologías.[29]

3.6.1.3. Teniendo en cuenta la importancia del fomento de la educación superior, el Gobierno encomendó al Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, que ha trabajado en los últimos tres años con la participación de muchos actores del sector educativo, que desarrollara una hoja de ruta para la educación de superior hasta el año 2034, el cual fue entregado oficialmente al Presidente de la República el pasado 4 de agosto y denominado "Acuerdo por lo Superior -2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz"[30]. En dicho documento, se resaltó la importancia de la educación superior en Colombia y se definió como "uno de los principales ejes de la transformación y de la movilidad social, base del desarrollo humano sostenible, social, académico, científico, económico, ambiental y cultural de nuestro país", proyectada en el 2034 con una cobertura del 84% en la población comprendida entre los 17 y 21 años.

Igualmente, es importante reiterar que la Constitución Política fija en cabeza del Estado la

obligación de regular y ejercer la vigilancia y control de la educación en todos sus niveles, lo anterior, con la finalidad de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

Así mismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar el artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que el apartado c) del párrafo 2 del citado precepto dispone que la educación superior goza de los mismos elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles.[31]

3.6.2. Clasificación de las Instituciones de Educación Superior en Colombia

Ahora bien, las Instituciones de Educación Superior, pueden clasificarse según su carácter académico y su naturaleza jurídica. El primer criterio, el carácter académico, hace referencia al campo de acción que la ley le permite ofertar y desarrollar. El segundo, la naturaleza jurídica, describe las características jurídicas y administrativas de la persona jurídica.

3.6.2.1. Clasificación por carácter académico

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992,[32] reiterado por el artículo 35 de la Ley 115 de 1994,[33] son instituciones de educación superior las siguientes:

“Artículo 16. Son instituciones de Educación Superior:

a) Instituciones Técnicas Profesionales.

b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.

c) Universidades.”

a) Instituciones técnicas profesionales;

b) Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y

c) Universidades.”

Los programas de educación superior que cada entidad puede ofertar y que determinan el tipo de institución de la que se trata, están señalados por los artículos 17, 18 y 19 de la citada ley 30. Los mencionados preceptos disponen:

“Artículo 17. Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.

Artículo 18. Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.

Artículo 19. Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente Ley.”

Igualmente, los artículos 1 y 2 de la Ley 749 de 2002[34] definen el campo de acción de las Instituciones técnicas profesionales y las tecnológicas de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Instituciones técnicas profesionales. Son Instituciones de Educación Superior, que se caracterizan por su vocación e identidad manifiesta en los campos de los conocimientos y el trabajo en actividades de carácter técnico, debidamente fundamentadas en la naturaleza de un saber, cuya formación debe garantizar la interacción de lo intelectual con lo instrumental, lo operacional y el saber técnico.

Estas instituciones podrán ofrecer y desarrollar programas de formación hasta el nivel profesional, solo por ciclos propedéuticos y en las áreas de las ingenierías, tecnología de la información y administración, siempre que se deriven de los programas de formación

técnica profesional y tecnológica que ofrezcan, y previo cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley.

Artículo 2°. Instituciones tecnológicas. Son Instituciones de Educación Superior, que se caracterizan por su vocación e identidad manifiestas en los campos de los conocimientos y profesiones de carácter tecnológico, con fundamentación científica e investigativa.

Estas instituciones podrán ofrecer y desarrollar programas de formación hasta el nivel profesional, solo por ciclos propedéuticos y en las áreas de las ingenierías, tecnología de la información y administración, siempre que se deriven de los programas de formación tecnológica que ofrezcan, y previo cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley."

De conformidad con lo transcrito, las distintas instituciones de educación superior pueden ofrecer programas (i) técnicos profesionales, relacionados con la formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental; (ii) tecnológicos, relacionados con la formación en ocupaciones o en profesiones y disciplinas con fundamentación científica e investigativa; y, (iii) profesional, relacionados con la formación en investigación científica o tecnológica, y con la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 30 de 1992, las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas pueden alcanzar el carácter de universidad, previo cumplimiento de los requisitos allí fijados y desarrollados en el Decreto 1212 de 1993. El mencionado artículo señala:

Artículo 20. El Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá reconocer como universidad, a partir de la vigencia de la presente Ley, a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que dentro de un proceso de acreditación demuestren tener:

a) Experiencia en investigación científica de alto nivel.

b) Programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros.

c) Facúltase al Gobierno Nacional, para que dentro del término de seis (6) meses, establezca los otros requisitos que se estimen necesarios para los fines del presente artículo. Estos requisitos harán referencia, especialmente, al número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura.

3.6.2.2.
Clasificación por naturaleza jurídica

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior se clasifican en (i) estatales u oficiales, (ii) privadas y (iii) de economía solidaria.

Las instituciones privadas de Educación Superior deben acreditar ante el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), su capacidad para cumplir la función que a aquéllas corresponde y que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética, académica, científica y pedagógica.[35] Deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria[36].

Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, están clasificadas en entes universitarios autónomos y establecimientos públicos, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, el cual dispone:

Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley.

Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente Ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal."[38]

La creación de estas instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales o a las entidades territoriales. El proyecto de creación debe ir acompañado de un estudio de factibilidad socioeconómico aprobado por el Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).[39]

Dicho estudio, debe demostrar entre otras cosas, que la institución dispondrá de personal docente idóneo con la dedicación específica necesaria; organización académica y administrativa adecuadas; recursos físicos y financieros suficientes, de tal manera que tanto el nacimiento de la institución como el de los programas que proyecta ofrecer garanticen la calidad académica. Igualmente, se debe demostrar que la creación de la institución está acorde con las necesidades regionales y nacionales.[40]

En cuanto a las normas que rigen estas instituciones, el artículo 61 de la ley dispone:

Artículo 61. Las disposiciones de la presente Ley relativas a las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, constituyen el estatuto básico u orgánico y las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento. A ellas deberán ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos que debe expedir cada institución.

Aquellos establecerán cuáles de sus actos son administrativos y señalarán los recursos que proceden contra los mismos.

Finalmente, las instituciones de educación superior de economía solidaria son "formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía"[41] dedicadas a la prestación del servicio de educación en el nivel superior.

3.6.3. Con esta breve caracterización de las instituciones que prestan el servicio público

de educación superior en nuestro ordenamiento, procede la Sala a analizar el cargo propuesto por el actor, previa contextualización del parágrafo demandado.

3.7. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PARÁGRAFO DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY 1123 DE 2007

3.7.1. En la sentencia C-1004 de 2007,[42] esta Corporación hizo un amplio análisis sobre el objeto de la Ley 1123 de 2007, "por la cual se expide el Código Disciplinario del Abogado" resaltando, entre otras cosas, su naturaleza disciplinaria. Sobre este particular, citó apartes de la discusión que, sobre el Proyecto, tuvo lugar en la Comisión Primera del Senado de la República, registrada en el Acta número 19 del día 18 de octubre de 2005[43]. En aquella oportunidad la Comisión expresó lo siguiente:

"Se trata de un Código Disciplinario, no es un Código de Ética, tampoco es un estatuto del abogado, es simplemente un Código Disciplinario, un Código que contempla entonces las faltas, sanciones y el procedimiento, el estatuto del abogado actualmente en vigencia es mucho más amplio, contiene otra serie de normas que tienen que ver con la profesión de abogado, por lo tanto, repito no se trata de un estatuto [del] abogado, ni de un código de ética, sino de un código disciplinario que está fundamentado en tres bloques gruesos.

El primero de ellos una parte general que contiene las normas rectoras del Código Disciplinario como ocurre también en materia penal, es básicamente un traspolación de los principios rectores del proceso penal al disciplinario como quiera que son los dos procesos que hacen parte del derecho punitivo del Estado.

El segundo libro contiene una parte especial donde se establecen las faltas disciplinarias. En esta parte se adicionan unas faltas [no previstas en el Estatuto de 1971] que la experiencia de 30 años de procesos disciplinarios en el país tanto en los Tribunales Superiores, como el Tribunal Disciplinario, como la Sala Disciplinaria, ha demostrado [su necesidad].

3.7.2. En la parte especial del Código Disciplinario del Abogado, se encuentra el artículo 29, que contempla las incompatibilidades para ejercer la profesión de abogacía. El parágrafo del numeral 1 de dicho precepto, contiene la expresión demandada, a saber:

“ARTÍCULO 29. INCOMPATIBILIDADES. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

1. Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO. Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Así mismo, los miembros de las Corporaciones de elección popular, en los casos señalados en la Constitución y la ley.”

Con relación a esta primera causal, se recuerda que la misma estaba contenida en el numeral 1 del artículo 39[44] del Estatuto de la Abogacía Decreto 196 de 1971 el cual fue examinado y encontrado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-658 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

3.7.3. De la norma transcrita, se advierte una regla general y varias excepciones a la misma. La regla general señala que no pueden ejercer la profesión de abogacía, aun estando inscritos y en uso de licencia, aquellos profesionales del derecho que tengan la calidad de servidores públicos.

Para esta Corporación, el propósito de esta regla es: “asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones”[45], objetivo que coincide “con lo dispuesto, a su turno, por el numeral 11 del artículo 34 del Código Disciplinario Único de conformidad con el cual es deber de los servidores públicos ‘[d]edicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.” De este modo, se restringe el ejercicio privado de la profesión bajo la aplicación del principio de eficacia pero también en consideración de los principios de neutralidad e imparcialidad en el sentido de asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones y, por otro lado, impedir que los servidores públicos profesionales de la abogacía – que estén debidamente inscritos – incurran en

situaciones que puedan originar conflictos de intereses'[46]"[47] .

3.7.4. Ahora bien, este mismo numeral contempla varias excepciones a saber:

3.7.4.1. Una primera, dirigida a todos los servidores públicos, en el sentido de que pueden ejercer la profesión de abogados aquellos por razón de la función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. En estos casos, se les prohíbe de manera categórica litigar contra la Nación, el Departamento, el Distrito o el Municipio dependiendo del ámbito de la administración a que se suscriba la entidad o el establecimiento al que estén vinculados estos servidores públicos. No obstante lo anterior, se les permite litigar en causa propia y fungir como abogados de pobres.

Con relación a esta previsión, la Corte señaló que la misma refleja "un interés porque los servidores públicos realicen su tarea de modo eficaz así como se comporten de manera imparcial y transparente y velen por los intereses de la sociedad en general".[48]

3.7.4.2. Una segunda, contenida en el parágrafo de este numeral 1 dirigida a aquellos que por ser docentes de universidades oficiales sean servidores públicos.

3.7.5. Siendo esta última excepción el objeto de la demanda, resulta necesario ahondar en la intención del legislador para incluirla en el numeral previamente citado. De acuerdo con el Acta de Comisión número 23 de noviembre 2 de 2005[49] de la Comisión Primera del Senado, el senador Carlos Gaviria Díaz propuso adicionar el numeral 1 del artículo 30 del proyecto de ley 91 de 2005 Senado,[50] bajo las siguientes razones:

"Yo tengo una aditiva al artículo 30 Numeral 1 Parágrafo que es esta: Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Yo pienso que esto es doblemente conveniente. Por una parte los profesores de derecho ordinariamente señor Presidente, devengan un sueldo que no es suficiente para su supervivencia digna y de tiempo completo, sí, y de otra parte es conveniente que especialmente los profesores que regentan ciertas cátedras, alimenten y enriquezcan esa cátedra con el ejercicio de la profesión. Lo que sucede es que hay que reglamentarla de tal manera que no se interfiera con el compromiso que ha adquirido la respectiva universidad

de ciertos entes de tiempo completo.

Yo creo que esto es bastante razonable, yo propongo entonces, hago esa proposición aditiva, Parágrafo del Numeral Primero del artículo 30.

(…)

La pregunta mía es ¿por qué eso es aplicable al derecho y no a otras profesiones?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Es que el Código es para los abogados y no para las otras profesiones"

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de esta disposición tiene que ver, por un lado con "incentivar la participación de personas profesionales del derecho en el ejercicio de la docencia en universidades públicas, ofreciéndoles la posibilidad de complementar sus ingresos con el ejercicio de la abogacía" y por el otro, "enriquecer la docencia del derecho en las universidades oficiales con los conocimientos teóricos que poseen los abogados y las abogadas así como con la experiencia que ellos y ellas obtienen por medio de la práctica de su profesión".[51]

Bajo ese contexto, para esta Corporación, la excepción consagrada en el parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 no pugna con la exigencia que se les hace a los servidores públicos de dedicación exclusiva al ejercicio de sus funciones. Al respecto, señaló:

"En el campo de la docencia del derecho en universidades oficiales, permitirles a las y a los profesionales del derecho la posibilidad de litigar no va en desmedro del ejercicio eficaz y eficiente de la función pública ni implica incurrir en conflicto de intereses que desconozca el propósito buscado por la incompatibilidad prevista en el Código Disciplinario del Abogado cual es garantizar un desempeño eficaz, eficiente, imparcial y objetivo de las funciones públicas encontrándose también en armonía con el artículo 209 superior de conformidad con el cual 'la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la

desconcentración de funciones'."[52]

3.7.6. Así las cosas, es claro que la Corte ha considerado que tanto la prohibición como la excepción establecida por el legislador al ejercicio de la profesión de abogado en la norma en comento, en relación con los servidores públicos, se encuentra justificada desde el punto de vista constitucional. Para el caso particular del parágrafo del numeral 1, referente a aquellos abogados que por ser docentes de universidades oficiales sean servidores públicos, su justificación se fundamenta en que el litigio, al aumentar la experiencia en la práctica del ejercicio de esa profesión, complementa y enriquece su desempeño como docentes en las distintas universidades oficiales y además, les proporciona un incentivo para permanecer en la docencia.

3.8. CASO CONCRETO. ANÁLISIS DEL CARGO POR VULNERACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD

Para el accionante el parágrafo acusado desconoce el artículo 13 de la Carta Política al excluir "injustificadamente" a los servidores públicos – abogados – que se desempeñen como docentes en instituciones de educación superior distintas de universidades oficiales, de la excepción para ejercer su profesión.

3.8.1. Para establecer si en un caso específico una disposición contiene un tratamiento discriminatorio, la Corte acude con frecuencia a los juicios de igualdad, entendiéndolos como "un método de análisis que permite determinar si el tratamiento diferente que un precepto dispensa a dos supuestos de hecho tiene una justificación que se ajuste a los principios y valores constitucionales.[53] Su finalidad es entonces dotar de objetividad los exámenes de igualdad que realizan los tribunales constitucionales.[54] En particular, los juicios de igualdad se centran en el estudio de la naturaleza de la medida y las razones que el legislador tuvo para optar por ella, el objetivo perseguido por la misma, y la relación entre la medida y el objetivo perseguido".[55]

3.8.2. A la luz del anterior planteamiento, para establecer si en este caso particular el parágrafo discrimina injustificadamente a un grupo susceptible de ser sujeto de la misma excepción en él contemplada, la Sala debe determinar si los grupos relacionados por el accionante son comparables a la luz de la posibilidad de ejercer la profesión de abogacía, y en caso de que lo sean, aplicar el juicio de igualdad.

Al respecto, recuerda esta Sala que la excepción consagrada en el numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 se incluyó bajo el argumento de que el litigio, les permitiría a los docentes de las universidades oficiales aumentar la experiencia en la práctica del ejercicio de esa profesión, complementar y enriquecer su desempeño como docentes y además, les proporcionaría un incentivo para permanecer en la docencia.

Ahora, la medida analizada en este caso, hace referencia a abogados que por ser docentes de universidades oficiales sean servidores públicos. Si bien la intención del legislador es enriquecer la cátedra con la experiencia, no hace distinción o señala taxativamente que la docencia se realice exclusivamente en la carrera de Derecho. No obstante, dicha finalidad permite inferir que la asignatura dictada debe estar relacionada con la carrera de abogacía. Por esta razón, no hay impedimento para comparar a este primer grupo con aquellos que, teniendo las mismas calidades (servidores públicos y abogados), se desempeñen como docentes en otras instituciones de educación superior, que aunque no ofrezcan la carrera de Derecho dicten en áreas afines al derecho o en las que se imparta alguna asignatura relacionada con dicha ciencia.

Así las cosas, estos dos grupos identificados por el actor sí son comparables.

3.8.3. De otra parte, para analizar este cargo, además de establecer si existe un criterio de comparación, se debe establecer la intensidad del juicio con el que se estudiará el aparte demandado. Para el efecto, es necesario recordar que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, con la racionalización del examen de constitucionalidad de las normas, especialmente cuando se alega vulnerado el principio de igualdad, se busca respetar la libertad de configuración de los órganos políticos, la cual también es un principio de raigambre constitucional.[56] Sobre este particular, en sentencia C-445 de 1995[57] se dijo:

“Un juicio constitucional de igualdad estricto, en todos los campos, corre el riesgo de limitar excesivamente la capacidad de acción de las autoridades y la libertad política del Legislador, pues resulta poco probable que las numerosas clasificaciones efectuadas por las diversas leyes sean siempre estrictamente necesarias. En tales circunstancias, si el juez constitucional lleva su examen de la igualdad con el mismo rigor en todos los campos termina por vaciar la función normativa del Legislador, con lo cual no sólo se desconoce el

pluralismo político sino que se afecta la propia capacidad del ordenamiento jurídico para regular en forma diferenciada la vida en sociedad. Pero, de otro lado, un análisis constitucional de la igualdad demasiado flexible y amplio puede hacer perder toda eficacia jurídica al principio de igualdad, que es una norma y un derecho fundamental de aplicación inmediata (CP art. 13), cuya integridad y supremacía debe ser, entonces, garantizada por el juez constitucional.

Una conclusión se impone: el examen de la eventual violación de la igualdad por una ley o una autoridad pública no debe hacerse siempre de la misma manera y con el mismo rigor. En efecto, no puede el juez constitucional examinar con la misma intensidad una ley que, por ejemplo, consagra clasificaciones de servicios y productos para efectos económicos o tributarios, que otra disposición jurídica que limita un derecho fundamental o establece una diferencia de trato basada en la raza, el sexo o el origen familiar."

De manera que, con base en las anteriores consideraciones, esta Corporación[58] ha establecido algunos criterios que deben ser tenidos en cuenta por el juez constitucional al momento de determinar la intensidad del juicio de igualdad, para luego sí analizar las características particulares de la disposición acusada.

3.8.4. En el presente caso, teniendo en cuenta que el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad para regular los distintos aspectos de la vida social y en especial las profesiones u oficios,[59] la intensidad del juicio debe ser leve, salvo que se utilicen categorías expresamente prohibidas. La razón de ello radica en que "compete al Congreso fijar las reglas concretas para el ejercicio de una profesión u oficio, lo que inexorablemente supone la adopción de ciertas restricciones, las cuales 'encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana'[60]".[61]

Sobre la aplicación de un juicio leve de igualdad de leyes expedidas en desarrollo de una facultad otorgada al Congreso la Corte ha sostenido:

"(C)uando se trata de materias cuya regulación se encuentra plenamente librada al principio democrático (C.P., artículo 150), esta Corporación ha considerado que el juicio de igualdad es de carácter débil, como quiera que sólo debe verificarse que el trato

diferenciado bajo análisis resulta adecuado para conseguir una finalidad permitida por la Constitución Política[62]. Dado que esta modalidad del juicio de igualdad se aplica sobre ámbitos donde el legislador goza de una amplia libertad de configuración política, el grado de intensidad del escrutinio que lleva a cabo el juez constitucional no puede ser de tal magnitud que termine por sustituir la función que le corresponde desarrollar al Congreso como representante de la voluntad popular." [63]

En este entendido, le corresponde al juez constitucional establecer la legitimidad del fin y de la medida, así como la adecuación de ésta para alcanzar el fin buscado.

3.8.4.1. Al respecto se recuerda que la excepción acusada fue analizada y encontrada ajustada al Texto Superior, por esta Corte en la sentencia C-1004 de 2007 y luego, dicha constitucionalidad fue reiterada en la sentencia C-819 de 2010. En el primero de los pronunciamientos, esta Corporación manifestó:

"22.- Históricamente se ha previsto la necesidad de restringir a las personas que ostentan la calidad de servidoras públicas, el ejercicio privado de su profesión así como se les ha impedido ejercer más de un cargo público. No obstante, la mayoría de legislaciones consignan también excepciones conectadas precisamente con el ejercicio de la actividad científica, investigativa y docente. El parágrafo agregado en el curso del trámite al referido proyecto de ley en el Senado de la República constituye una excepción en tal sentido y, como se mencionó, tuvo el doble propósito de, por una parte, mejorar el ingreso de quienes siendo profesionales de la abogacía se dedican a la docencia en universidades oficiales y, por otra, enriquecer la cátedra universitaria con la experiencia en la práctica que se deriva del ejercicio de esta profesión.

23.- Vista bajo esta óptica, la excepción consignada en el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 del Código Disciplinario del Abogado armoniza con los preceptos constitucionales y, en particular, con lo establecido por el artículo 67 de la Constitución Nacional que consigna el derecho constitucional fundamental a la educación. En varios de sus pronunciamientos ha resaltado la Corte Constitucional el sentido y alcance de este derecho.

Recientemente en la sentencia C-114 de 2005 recordó la Corporación cómo las y los

Constituyentes habían definido la educación en tanto que un servicio público, es decir, "como una actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien sea que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas ." Trajo a la memoria la Corporación, que a partir de las características de la educación como servicio público se derivaban distintos propósitos como lo son "el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la elevación de la calidad de vida de la población .

Subrayó la Corte que existía "una estrecha conexión entre la educación y los fines del Estado." De un lado, la educación constituye la plataforma de partida para poder llevar a la práctica los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales previstos en los Títulos I y II de la Constitución Nacional, entre ellos, "la democracia, la participación y el pluralismo y otros contenidos axiológicos de igual importancia [que] deben ser aprehendidos por medio del proceso educativo." De otro lado, "la educación cumple un papel específico en la búsqueda de la igualdad material y en el desarrollo integral de los seres humanos." En la medida en que los seres humanos desde las primeras fases de su desarrollo posean "similares oportunidades educativas, tendrán igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como personas ."

Enfatizó la Corte que la Constitución no se había limitado simplemente a reconocer la educación como derecho y como servicio público educativo, sino que había dotado el derecho constitucional fundamental a la educación "de un contenido específico, y le [había otorgado] un papel preponderante en nuestro proyecto nacional, fundamental para el desarrollo integral de los seres humanos, la solidez democrática de la República, el desarrollo económico y la riqueza cultural de la Nación .

24.- La regla prevista en el numeral primero del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 y la excepción consignada en el parágrafo de ese mismo numeral concuerdan, pues, con lo previsto en el artículo 67 superior y con la manera como la jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance del derecho constitucional fundamental a la educación. De otra parte, la excepción prevista en el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 a favor de los (las) abogados (as) que se desempeñen como docentes de universidades públicas no riñe con el requisito de dedicación exclusiva que se les exige

cumplir a quienes obran en calidad de servidores (as) públicos (as).

En el campo de la docencia del derecho en universidades oficiales, permitirles a las y a los profesionales del derecho la posibilidad de litigar no va en desmedro del ejercicio eficaz y eficiente de la función pública ni implica incurrir en conflicto de intereses que desconozca el propósito buscado por la incompatibilidad prevista en el Código Disciplinario del Abogado cual es garantizar un desempeño eficaz, eficiente, imparcial y objetivo de las funciones públicas encontrándose también en armonía con el artículo 209 superior de conformidad con el cual "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."

25.- Así las cosas, para la Corte tanto la prohibición como la excepción establecida por el legislador al ejercicio de la profesión de abogado por los servidores públicos está justificada desde el punto de vista constitucional. En el caso de los docentes universitarios que a su vez son profesionales de la abogacía no cabe duda que el litigio complementa y enriquece su desempeño como docentes de universidades oficiales y les proporciona un incentivo para permanecer en la docencia. En esa misma línea de pensamiento, asegura que las universidades públicas contarán con la presencia de profesionales que disponen de una preparación académica adecuada y sirve de puente para efectuar un enlace entre teoría y práctica lo cual resulta clave en la enseñanza del derecho.

3.8.4.2. En virtud de las anteriores consideraciones, se observa que el fin perseguido por la excepción a la regla es legítimo, es decir, se encuentra ajustado a la Constitución. Ya se dijo líneas arriba que el fin buscado por el artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 era lograr que los servidores públicos se dedicaran exclusivamente al ejercicio de sus funciones para garantizar el desempeño eficaz, eficiente, transparente, objetivo e imparcial de sus labores. Igualmente, que la excepción prevista en el parágrafo a favor de los docentes de universidades oficiales no significaba una vulneración del principio de exclusividad ni originaba un conflicto de intereses, ya que el litigio complementa y enriquece el desempeño de los docentes de universidades oficiales y les proporciona un incentivo para permanecer en la docencia. Además, permite que las universidades oficiales cuenten con profesionales preparados de

manera adecuada y sirve para conectar la teoría y la práctica, aspecto clave en la enseñanza del derecho.

3.8.4.3. Por su parte, la medida utilizada por el legislador excluir a los docentes de universidades oficiales de la prohibición de ejercer la profesión de abogacía, no resulta completamente adecuada para lograr el citado fin, pues el legislador contempló exclusivamente a los docentes de universidades oficiales, distinguiéndolos de los de otras instituciones de educación superior. Aunque este medio no está expresamente prohibido por el artículo 13 de la Constitución, el parágrafo establece una distinción arbitraria que no es compatible con la Carta y deriva en privilegios de ingreso a un grupo de funcionarios públicos sin un sustento objetivo, lo cual podría ir en contravía del fin legítimo perseguido por la norma.

En efecto, como se indicó en acápites precedentes, la inclusión de la excepción tuvo como argumentos los siguientes:

"(…) Por una parte los profesores de derecho ordinariamente señor Presidente, devengan un sueldo que no es suficiente para su supervivencia digna y de tiempo completo, sí, y de otra parte es conveniente que especialmente los profesores que regentan ciertas cátedras, alimenten y enriquezcan esa cátedra con el ejercicio de la profesión. Lo que sucede es que hay que reglamentarla de tal manera que no se interfiera con el compromiso que ha adquirido la respectiva universidad de ciertos entes de tiempo completo.

Yo creo que esto es bastante razonable, yo propongo entonces, hago esa proposición aditiva, Parágrafo del Numeral Primero del artículo 30.

(…)

Con la venia de la Presidencia interpela el honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

La pregunta mía es ¿por qué eso es aplicable al derecho y no a otras profesiones?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Es que el Código es para los abogados y no para las otras profesiones."[65]

La excepción incluida en el numeral 1 del artículo 29 no tuvo mayor discusión y fue aprobada por unanimidad por el Congreso.

3.8.4.4. Así, considera la Corte que los docentes de universidades públicas y los de otras instituciones de educación superior oficiales, que sean abogados y dicten cátedras o materias relacionadas con la profesión, se encuentran en condiciones similares al cumplir, en cualquiera de las entidades, la realización efectiva del derecho constitucional fundamental a la educación. Ello con independencia de la naturaleza jurídica de la institución y del tipo de vinculación en las distintas instituciones, en la medida que, como lo ha dicho esta Corporación, el ejercicio de la docencia, no implica una afectación del principio de exclusividad que rige a los servidores públicos ni origina conflicto de intereses.

Ahora bien, vale la pena aclarar que el ejercicio del litigio del docente depende de la reglamentación que, sobre la forma de impartir la materia, haya realizado la respectiva institución o del acuerdo a que se llegue sobre la disponibilidad de tiempo, para no interferir con el compromiso adquirido con la institución de educación superior.[66]

3.8.4.5. Así las cosas, teniendo en cuenta que los servidores públicos, abogados, que se desempeñen como docentes de las instituciones de educación superior persiguen un mismo objetivo y dado que la finalidad de la norma es aplicable tanto profesores de universidades oficiales como a los de otras instituciones de educación superior, la expresión "universidades oficiales" acusada se declarará exequible en el entendido que la excepción contemplada en el parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, comprende también a los servidores públicos abogados que sean docentes en programas de Derecho o en cátedras relacionadas con éste en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter oficial o estatal.

3.9. CONCLUSIÓN

En el presente caso, el accionante cuestiona la expresión "universidades oficiales" del parágrafo del numeral 1 del artículo 29 que, a su juicio, excluye injustificadamente a los docentes de las demás instituciones de educación superior contempladas en nuestro ordenamiento jurídico (violación artículo 13 de la Constitución).

La Sala, luego de realizar un juicio leve de igualdad, consideró que la anterior excepción, no obstante tener un fin legítimo, no contempla una medida adecuada, pues establece una distinción arbitraria que no es compatible con la Carta y deriva en privilegios de ingreso a un grupo de servidores públicos sin un sustento objetivo, lo cual podría ir en contravía del fin legítimo perseguido por la norma.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto la Sala declarará la exequibilidad de la expresión "universidades oficiales" contenida en el parágrafo del numeral 1º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, en el entendido que la excepción a que ella alude comprende también a los abogados que sean profesores en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter oficial o estatal.

4. DECISIÓN

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

Declarar EXEQUIBLE la expresión "universidades oficiales" contenida en el parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, en el entendido que la excepción a que ella alude comprende también a los abogados que sean profesores en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter oficial o estatal.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrado

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General

[1] M.P. Humberto Sierra Porto.

[2] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[3] Ministerio de Justicia y la Universidad de Caldas.

[4] Las Universidades Católica de Colombia, Libre de Colombia, Santo Tomás y Externado de Colombia.

[5] "Sentencia de la Corte Constitucional C-028 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto."

[6] "Sentencia de la Corte Constitucional C-079 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla."

[7] Sentencia C-069 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[8] Cfr. Sentencia C-976 del 13 de noviembre de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[9] Dice la citada norma: "Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda".

[11] Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

[12] Sentencia C-029 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[13] Sentencia C-707-05. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[14] M.P. Clara Inés Vargas Silva.

[15] Cfr. Sentencia T-426 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[16] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[17] Ver por ejemplo la sentencia T-117 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[18] Sentencia C-613 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[19] Ver en este sentido la sentencia C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[20] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[21] Ver las sentencias las sentencias C-741 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-114 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-340 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-221 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-629 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. De la sentencia T-340 de 2010 se destaca la siguiente explicación: "[e]ste criterio de justicia resulta, sin embargo, vacío, si no se determina desde qué punto de vista una situación, persona o grupo es igual a otro. Por ello, en planteamientos recogidos por este Tribunal, Robert Alexy ha explicado que, dado que ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad por parte del juez. || En consecuencia, un juicio sobre la eventual violación al derecho a la igualdad, o sobre la mejor forma de aplicar este principio no parte entonces de presupuestos idénticos, ni tampoco de situaciones por completo diferentes, sino que se efectúa en relación con igualdades y desigualdades parciales, a partir de propiedades relevantes desde el punto de vista jurídico-constitucional. En los eventos en que concurren tanto igualdades como desigualdades, debe el juez determinar si existen razones suficientes para mantener un trato igual frente a situaciones en alguna medida disímiles, o si existen razones suficientes para establecer un trato distinto entre situaciones con algún grado de similitud. Por lo tanto, la primera tarea del juez constitucional consiste en verificar la existencia de características o criterios de comparación relevantes entre los grupos en comparación."

[22] Ver sentencias C-434 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-221 de 2011 M.P.

Luis Ernesto Vargas Silva. En la primera providencia se explicó: “En relación con el segundo análisis previo, es decir, las competencias del legislador en el campo en que se introduce la diferenciación, la Corte ha reconocido distintos niveles de discrecionalidad dependientes de la materia a regular. Por ejemplo, en materia de promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la cultura, particularmente cuando las medidas y políticas necesarias para lograr estos objetivos implican la destinación de recursos para financiar prestaciones que van más allá de los contenidos mínimos que el Estado debe asegurar de manera inmediata, la Corte ha reconocido que el legislador goza de amplia libertad de configuración.”

[23] Ver al respecto las sentencias C-530 de 1996 M.P. Jorge Arango Mejía, C-481 de 1998 M.P., Alejandro Martínez Caballero, C-093 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-741 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-227 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-354 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, y C-434 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[24] Ver al respecto las sentencias C-530 de 1996 M.P. Jorge Arango Mejía, C-481 de 1998 M.P., Alejandro Martínez Caballero, C-093 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-741 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-227 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-354 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-057 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo, y C-434 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[25] Ver al respecto las sentencias C-530 del 10 de octubre de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía; C-481 del 9 de septiembre de 1998, M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-093 del 31 de enero de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-741 del 28 de agosto de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-227 del 8 de marzo de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-354 del 20 de mayo de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

[26] Sentencia T-068 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[27] Artículo 4 de la Ley 30 de 1992.

[28] Artículo 9 de la Ley 30 de 1992.

[29] Artículos 10, 11 y 12 de la Ley 30 de 1992.

[30] www.cesu.edu.co

[31] “Párrafo 2 del artículo 13 – El derecho a recibir educación, observaciones generales

6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación).

ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).

iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13);

d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados."

[32] Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

[33] Por la cual se expide la ley general de educación.

[34] Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones.

[35] Artículo 97 de la Ley 30 de 1992.

[36] Artículo 98 de la Ley 30 de 1992.

[37] Artículo 99 de la Ley 30 de 1992.

[38] El inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, fue modificado por el artículo 1 de la Ley 647 de 2001 que dispone: "El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley".

[40] Artículo 60 de la Ley 30 de 1992.

[41] Artículo 2º de la Ley 454 de 1998.

[42] M.P. Humberto Sierra Porto.

[43] En Gaceta del Congreso 913, del lunes 19 de diciembre de 2005 p. p. 10-11.

[44] “ARTÍCULO 39. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

1. Los servidores públicos, aún en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados a contrato podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.”

[45] Sentencia C-1004 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto.

[46] “Así las cosas, el artículo 29 del Código Disciplinario del Abogado coincide con muchas disposiciones establecidas para los mismos efectos en el derecho comparado y cuyo propósito fundamental consiste en procurar que los servidores públicos se concentren en la tarea que desempeñan y lo ejerzan de modo eficaz atendiendo los intereses de los administrados. La mayoría de países prevén esta suerte de incompatibilidad y obligan a quienes están investidos como servidores públicos a dedicarse de modo exclusivo al ejercicio de sus funciones. La legislación francesa y la alemana prevén esa suerte de incompatibilidad, lo mismo que la legislación belga y la italiana. En Italia tal previsión se eleva a rango constitucional y aparece consignada en el artículo 98 de la Constitución según el cual “los funcionarios públicos están al servicio exclusivo de la nación.” En este país las situaciones de incompatibilidad pueden traer consigo la remoción del servidor público.”

[47] Ibídem.

[48] Ibídem.

[49] Contenida en la Gaceta del Congreso número 21 del 30 de enero de 2006.

[50] Hoy numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007.

[51] Sentencia C-1004 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto.

[52] Ibídem.

[53] Ver en este sentido la sentencia C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[54] Ver al respecto las sentencias C-227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-896 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[55] Ibidem.

[56] Ver sentencia C-093 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[57] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[58] Ver entre otras las sentencias C-445 de 1995; C-309 de 1997; C-112 de 2000; C-093 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-227 de 2004 M.P. Manuel Cepeda Espinosa y C-111 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[59] Sentencias C-1004 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto, C-819 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-398 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 1993. También pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias T-408 de 1992, T-610 de 1992, C-540 de 1993, C-377 de 1994, C-619 de 1996, C-505 de 2001 y C-1213 de 2001.

[61] Sentencia C-819 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[62] Véanse las sentencias SC-556/93 (MP. Jorge Arango Mejía); SC-265/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); y, SC-445/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

[63] Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[64] “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. / La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. / El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. / El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

[65] Gaceta del Congreso No. 21 de 2006.

[66] La vinculación de docentes de universidades oficiales está señalada en los artículos 70 al 79 de la Ley 30 de 1992 y la de los docentes de las demás instituciones de educación superior en el artículo 80 ejusdem.